



Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur

TUCHT VAN DE TIJD

OVER HET TIJDIGEN VAN BESTUUR EN BELEID

JORREN SCHERPENISSE

TUCHT VAN DE TIJD

OVER HET TIJDIGEN VAN BESTUUR EN BELEID

JORREN SCHERPENISSE

Uitgegeven door: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Copyright © 2019 Jorren Scherpenisse | Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

ISBN 978-90-75297-92-8



Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Internationaal licentie.

Bezoek <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/> om een kopie te zien van de licentie of stuur een brief naar Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



Tucht van de tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

The discipline of time: on temporalising public governance
(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. H.R.B.M. Kummeling,
ingevolge het besluit van het college voor promoties in het openbaar te verdedigen
op dinsdag 19 november 2019 des avonds te 6.00 uur

door

Kim Jorren Scherpenisse

geboren op 23 juni 1987
te Rotterdam

Promotoren

Prof. dr. P. 't Hart

Prof. dr. M.J.W. van Twist

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	VERWONDERING	11
1.1	Tijd ontdekken in het openbaar bestuur	12
1.1.1	Doorkijkjes naar dynamiek	
1.1.2	Diep doordrongen van tijd	
1.1.3	Vanaf het balkon	
1.1.4	Tijd: een strategische sturingskwestie	
1.1.5	Sensitiviteit en sturing	
1.2	Temporaliteit van bestuur onderzoeken	20
1.2.1	Tijd in de sociale wetenschappen	
1.2.2	Te gewoon, te zichtbaar, te verstorend?	
1.3	Een vermoeden dat het waard is om te volgen	24
HOOFDSTUK 2	TIJDIGEN VAN BESTUUR EN BELEID	29
2.1	Tijdigen	29
2.1.1	Zoektochten naar tijd	
2.1.2	Van tijd naar tijdigen	
2.2	Taal voor tijd	35
2.2.1	Taal en verhaal in bestuur en beleid	
2.2.2	Tijdigen: correspondentie of coherentie?	
2.2.3	Pogingen tot ordening	
2.2.4	Zoeklichten in het tijdlandschap	
2.3	Tijdig beginnen	47
HOOFDSTUK 3	ONDERZOEKSONTWERP: TIJDIGEN IN REFLECTIEVE CONVERSATIES	49
3.1	Onderzoeksbenadering	49
3.1.1	Reflectief onderzoeken	
3.1.2	Interactief onderzoeken	
3.1.3	Iteratief onderzoeken	
3.1.4	Validiteit, betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid?	
3.2	Casus en empirie	62
3.2.1	Emergente casuselectie	
3.2.2	Variëteit in casuïstiek	
3.3	Tijd-thematische indeling van de onderzoeken	66

HOOFDSTUK 4	TIJDVERLOOP: LIJNEN EN CIRKELS	67
4.1	Introductie	67
4.2	Casus: Opwaartse spiralen van innovatie	69
4.2.1	Proloog: de bouwsector op slot	
4.2.2	Duiding: cirkels van vernieuwing, versnelling en verbreding	
4.2.3	Handelingsrepertoire: sturen met tijd in cirkels	
4.2.4	Epiloog: permanente tijdelijkheid	
4.3	Overgang	92
4.4	Casus: Neerwaartse spiralen in het toezicht	93
4.4.1	Proloog: knop in de lift	
4.4.2	Duiding: vicieuze en virtueuze cirkels	
4.4.3	Handelingsrepertoire: cyclisch en anticyclisch toezicht	
4.4.4	Epiloog: leren van crisis	
4.5	Afronding	107
HOOFDSTUK 5	TEMPO: GESTOLDE EN VLOEIBARE TIJD	108
5.1	Introductie	108
5.2	Casus: Tijd, toezicht, techniek	110
5.2.1	Proloog: van winkel naar webshop	
5.2.2	Duiding: voorbij de grenzen van tijd en plaats	
5.2.3	Handelingsrepertoire: schakelvermogen van de toezichthouder	
5.2.4	Epiloog: van incidenten naar patronen	
5.3	Overgang	127
5.4	Casus: Ritme voor reflectie	127
5.4.1	Proloog: onderzoeken na een tragische aanleiding	
5.4.2	Duiding: drijfveren, dilemma's en dynamieken	
5.4.3	Handelingsrepertoire: ritme voor reflectie	
5.4.4	Epiloog: adviseren op een lastig moment	
5.5	Afronding	147

HOOFDSTUK 6	TIMING: OP TIJD EN IN DE TIJD	148
6.1	Introductie	148
6.2	Casus: Ondertussen in de Spaanse Polder	150
6.2.1	Proloog: een ongemakkelijke ontdekking van het bestuur	
6.2.2	Duiding: er zijn, in de tijd	
6.2.3	Handelingsrepertoire: van bestrijden naar bevrijden	
6.2.4	Epiloog: spanningsboog van een (onder)tussenfunctie	
6.3	Overgang	171
6.4	Casus: Tijd en geld in netwerken	172
6.4.1	Proloog: financieren in netwerken	
6.4.2	Duiding: ritmes van staat en straat	
6.4.3	Handelingsrepertoire: op tijd zijn in netwerken	
6.4.4	Epiloog: kennisproducten en kennisontwikkeling	
6.5	Afronding	191
HOOFDSTUK 7	TIJDHORIZON: CONTINUÏTEIT EN DISCONTINUÏTEIT	192
7.1	Introductie	192
7.2	Casus: Opnieuw beginnen	193
7.2.1	Proloog: een vastgelopen modernisering	
7.2.2	Duiding: tijdbeleving in de aansturing en besluitvorming	
7.2.3	Handelingsrepertoire: de kunst van de <i>kill</i>	
7.2.4	Epiloog: niet te stoppen	
7.3	Overgang	204
7.4	Casus: Valkuil van de verlosser	204
7.4.1	Proloog: het huis en de plinten	
7.4.2	Duiding: narratieve tijd	
7.4.3	Handelingsrepertoire: tijd verloren, de tijd heroveren	
7.4.4	Epiloog: strategie is niet iets wat je hebt, maar wat je doet	
7.5	Afronding	223

HOOFDSTUK 8	GELIJKTJDIGHEID: PARALLEL EN SYNCHROON	225
8.1	Introductie	225
8.2	Casus: Tijd en ruimte in een complex programma	226
8.2.1	Leren van een succesverhaal	
8.2.2	Duiding: <i>landscapes</i> en <i>timescapes</i>	
8.2.3	Handelingsrepertoire: tijd-ruimtestrategieën in de praktijk	
8.2.4	Epiloog: standbeeld of onzichtbare doorwerking?	
8.3	Overgang	249
8.4	Casus: Werken aan <i>multi-temporal governance</i>	250
8.4.1	Proloog: straks, aan tafel bij de minister	
8.4.2	Duiding: multi-temporal governance	
8.4.3	Handelingsrepertoire: synchronisatie in samenwerking	
8.4.4	Epiloog: momentum hervinden	
8.5	Afronding	267
HOOFDSTUK 9	SYNTHESE: TIJDIGEN ALS OPGAVE	268
9.1	Terug op het balkon	268
9.1.1	Contexten van ontdekking en contexten van rechtvaardiging?	
9.1.2	<i>In pursuit</i> blijven	
9.2	Naar het tijdigen van actietheorieën	271
9.3	Conceptuele opbrengsten	274
9.4	Tijd voor tijdigen in de bestuurskunde	290
9.4.1	Positionering in de bestuurskunde	
9.4.2	Programmering in onderzoeksthema's	
9.4.3	Professionaliteit van tijdigende bestuurskundigen	
9.5	Tot besluit: tijdigen, niet tuchtigen	297
	Literatuurlijst	299
	Bijlage 1: Korte duiding van de casusonderzoeken	308
	Bijlage 2: Verantwoording	314
	English summary	316
	Dankwoord	318
	Over de auteur	320

1. VERWONDERING

*Time is our window on the world. With time we create,
order and shape the kind of world we live in.*

— Rifkin (1987: 1)

'Tets' met tijd

De bestuurskundigen nemen plaats in de collegezaal van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Het merendeel is hoogleraar, de meeste anderen gepromoveerd. Zelf ben ik er, als beginnend onderzoeker, ook bij. De bijeenkomst is getiteld: 'tets met tijd..'. Een enigszins vage en mysterieuze titel, voortkomend uit een fascinatie met het concept tijd en de observatie dat dit enerzijds altijd relevant is en anderzijds nauwelijks de aandacht lijkt te krijgen die het verdient. In de bestuurspraktijk speelt tijd een belangrijke rol, maar in de bestuurskunde staat het vrijwel nooit centraal in de analyse.

Zo hebben al deze bestuurskundigen in hun teksten wel 'gespeeld' met concepten van tijd. Teksten met mooie termen als 'tijdhorizon', 'early warnings', 'longe durée', 'signs of the times' en 'time-sensitive governance' worden uitgewisseld en besproken. Echter, tot nu toe waren deze teksten altijd een nevenopbrengst in onderzoek dat primair ergens anders op was gericht. Ondanks het belang van tijd voor het openbaar bestuur, is het voor de onderzoekers altijd een leuke tweede hobby geweest, maar voor niemand het centrale onderzoeksthema.

Het tafereel in de collegezaal lijkt exemplarisch te zijn voor de bestuurskunde, zo stellen de aanwezigen. Er wordt wel geschreven over tijd in relatie tot bestuur, maar het is geen 'onderzoeksveld' en er wordt niet aan systematische theorievorming gedaan. Verspreid over verschillende disciplines en onderzoeksvelden zijn prachtige tijd-teksten en concepten te vinden, maar kennis over de relatie tussen tijd en bestuur lijkt zeker in de bestuurskunde niet of nauwelijks te worden opgebouwd. Terwijl over abstracte begrippen als 'macht' en 'schaal' een indrukwekkende stapel literatuur wordt geproduceerd, blijft het rondom 'tijd' toch wel erg stil.

Ten opzichte van de reguliere tijdbesteding van de aanwezigen is deze bijeenkomst ook een bijzondere aangelegenheid. Het maakt geen onderdeel uit van een lopend onderzoek of een reeks bijeenkomsten en het is ook geen verplichting tegenover een externe opdrachtgever of bedoeld om een concreet product op te leveren. De bijeenkomst zelf vormt een interval te midden van de tijdsdruk van de vele projecten en producten. Typisch zo'n bijeenkomst die mooie nevenopbrengsten kan opleveren. In dit geval is het de aanstichter geweest van dit proefschrift.

1.1 Tijd ontdekken in het openbaar bestuur

1.1.1 Doorkijkjes naar dynamiek

Tijd is van cruciaal belang in het handelen van professionals. Als een proces van beleidsvorming te lang duurt, kan het momentum verdwijnen. Als een bestuurder te snel een besluit wil forceren, kan dat juist de weerstand doen toenemen. Als een strateeg teveel met de waan van de dag bezig is, kan hij het zicht verliezen op toekomstige risico's. Als een publiekscampagne samenvalt met een plotse gebeurtenis die alle aandacht trekt, mist de campagne zijn doel. Hoe goed de intenties en plannen ook zijn, timing kan van doorslaggevend belang zijn voor het slagen of falen ervan. Laten we enkele praktijksituaties beschouwen die de relevantie van tijd in het handelen van professionals illustreren:

...In afstemming met alle partijen wordt een prioriteitenlijst gemaakt. De grootste problemen moeten éerst opgelost worden, zo is de gedachte. Maar in de praktijk blijken veel van die problemen op dit moment muurvast te zitten. De benodigde innovaties zijn er nog niet en niet alle betrokkenen zijn er klaar voor om nu meer te investeren. Steeds meer overleggen volgen elkaar op zonder dat er echt stappen worden gezet. Er is echter één afdeling, een team met een paar ambtenaren, die zich weinig aantrekt van de prioriteitenlijst. In plaats van te beginnen bij de grootste problemen gaan zij op zoek naar de initiatieven die op dat moment de meeste potentie lijken te hebben en waar de ambtenaren nu een waardevolle bijdrage aan kunnen leveren. Die initiatieven blijken zich vooral te begeven op nummer 10, 14 en 22 van de prioriteitenlijst. Het zijn niet de grootste problemen, maar wél de meest kansrijke initiatieven. Voor deze ambtenaren is niet prioritering, maar timing het belangrijkste argument om hun inzet te bepalen.

...Het was zo goed uitgedacht en afgestemd. De snelweg zou er komen, de eerste bouwactiviteiten zijn al onderweg. Maar dan vliegt er een vogel tegen de glazen geluidsmuur, precies tijdens de opnames van het Jeugdjournaal die de beelden nietsvermoedend uitzendt. De ophef is groot en op sociale media en tv komt massaal verzet op gang tegen de bouw van de geluidsmuur. Er wordt al gauw gesproken over tientallen, honderden vogels die hetzelfde lot staat te wachten. De betrokken bestuurders zien geen andere mogelijkheid meer: er moet een ander type geluidsmuur komen. De investeringen van miljoenen euro's worden teniet gedaan en de bouwwerkzaamheden lopen flinke vertraging op. Het in de tijd nauw uitgestippelde projectplan blijkt niet bestand tegen één onverwachts moment.

...Het beleidsplan wordt nu gevierd als een slimme oplossing, maar dat was voorheen wel anders. Hoewel het nu gepresenteerd wordt als een nieuw idee, lag dit plan al jarenlang uitgewerkt in een bureaula. De betreffende beleidsadviseur had het plan vaak naar voren gebracht bij verschillende bestuurders, maar het werd steeds terzijde geschoven. Er was altijd wel iets: er waren andere prioriteiten, er was geen geld of het sloot niet aan bij de politieke agenda. Maar nu is het zover. Waar jarenlang geen meerderheid voor te vinden was, blijkt nu ineens een breed gedragen oplossing. Van het wachten en volhouden door de beleidsadviseur worden nu de vruchten geplukt.

...De onderhandelingen in de coalitie lijken de goede kant op te gaan voor de koepelorganisatie. De grootste politieke partijen voelen zich gesterkt in hun standpunt door de duidelijke opstelling van de bond die straks publiekelijk het plan zal ondersteunen. In de komende 15 minuten wordt het besluit over investeringen van miljoenen euro's genomen. Maar dan sluipt er toch twijfel in de onderhandelingen. Sommige politieke partijen hebben via hun eigen bronnen vernomen dat er binnen de bond twijfel is ontstaan over het in te nemen standpunt. De leider van de grootste partij stuurt gauw een sms naar de bondsvertegenwoordiger: "Zijn jullie aan het schuiven? Ik moet het nu weten". Zonder steun van de bond zal de partij het plan niet doorzetten. De bondsvoorzitter zit echter in een vergadering en krijgt het bericht te laat onder ogen. Achttien minuten na de sms van de politicus neemt hij in een reactie alle twijfel weg, maar het is al te laat. De coalitiepartij heeft het plan niet doorgezet en zal dat voorlopig ook niet meer doen. De kans is verkeken.

De bovenstaande verhalen geven ieder een ander doorkijkje naar dynamiek in het openbaar bestuur. Ze illustreren hoe de omgang met tijd het verschil kan betekenen tussen slagen of falen. Ongeacht of het gaat om besturen, organiseren, of politiek bedrijven. Ongeacht of dit zich op globale schaal, regionaal of lokaal niveau afspeelt. En ongeacht of het gaat om het managen van een groot en langdurig infrastructureel project, het stimuleren van burgerparticipatie, het adviseren van elkaar opvolgende bestuurders of het uitoefenen van invloed op politieke onderhandelingen waarin binnen enkele minuten verstrekkende beslissingen worden genomen. Steeds kan tijd in het handelen van professionals van doorslaggevend belang zijn.

Wanneer de tijd ergens rijp voor is of wanneer kansen zich voordoen is echter geen simpel gegeven. Met kennis van de uitkomst en voor commentatoren aan de zijlijn lijkt het makkelijk om uit te leggen of de juiste timing, snelheid of volgorde is gekozen. De professional in actie moet echter veelal op zijn intuïtie afgaan om te bepalen of hij moet wachten of doordrukken, vasthouden aan de planning of flexibel meebewegen, versnellen of vertragen, en verlengen of beëindigen. Wat de juiste tijd is, is niet gegeven. Soms is tijd voor de professional zijn grootste vriend, bijvoorbeeld als verschillende ontwikkelingen toevallig samenvallen en elkaar versterken. Soms is tijd zijn grootste vijand, bijvoorbeeld als hij in een crisissituatie geen tijd heeft om gedegen de feiten te onderzoeken en daardoor een besluit neemt dat volledig verkeerd uitpakt. Hoe kunnen professionals die tijd dan doorzien, laat staan benutten of naar hun hand zetten?

1.1.2 Diep doordringen van tijd

Wie op zoek gaat naar 'tijd' in het openbaar bestuur, ziet het al snel overal om zich heen in allerlei vormen en betekenissen. Op het eerste oog is tijd vooral een tijdlijn waarop we actoren kunnen zien optreden als een chronologisch schouwspel. Met behulp van zo'n tijdlijn is de chronologie van plannen, acties en gebeurtenissen nauwkeurig vast te leggen. Langs de tijdas zien we de gebeurtenissen elkaar opvolgen. We zien hoe coalities worden gesmeed die projecten ondernemen, in conflict komen en uit elkaar vallen. Bij sommige

kwesties gebeurt dat van dag tot dag. In crisisachtige omstandigheden worden soms zelfs van minuut tot minuut belangrijke beslissingen genomen. Bij andere kwesties gebeurt daarentegen juist weer tijdenlang niets. De tijd zelf lijkt hier vooral een neutrale context te zijn die een podium biedt voor het ware schouwspel. Tijd lijkt alleen lineair en gelijkmatig te verlopen; van t_0 naar t_1 naar t_2 . Voor de bestuurskunde is tijd dan vooral relevant in beschrijvende zin, bijvoorbeeld om aan te geven op welke datum zich iets afspeelde, in welke fasen een project is opgedeeld of op welke dag een bepaald evenement is gepland. Verder lijkt tijd vooral een neutrale achtergrondvariabele.

Wie gericht kijkt ziet echter dat tijd in het openbaar bestuur veel meer is dan een neutrale context. Tijd is van strategisch belang en wordt actief geconstrueerd door betrokkenen en waarnemers. Zo is het voor het bestaan van onze democratie cruciaal dat er regelmatig nieuwe verkiezingen plaatsvinden. Besturen is daardoor ook onderdeel van een cyclus die steeds terugkeert en waarin veel ritueel en herhaling zit. Er zit een ritme in de democratie, niet omdat dat 'natuurlijk' zo is, maar omdat wij dat zo hebben geconstrueerd. Dat ritme heeft grote invloed op de termijnen waarbinnen politici plannen kunnen realiseren met het tijdelijke mandaat dat zij van de kiezer hebben gekregen. Dit betekent dat bestuurskunde niet alleen aan chronologische geschiedschrijving moet doen, maar ook aandacht moet hebben voor cyclische patronen en de doorwerking daarvan. En dat is slechts één van de vele vormen van tijd die belangrijk zijn in het publieke domein.

Sla de kranten er maar op na. Alle gebeurtenissen op het vlak van bestuur en maatschappij hebben een temporele connotatie. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van krantenkoppen. Tussen haakjes staat aangegeven in welke vorm tijd verweven zit in de duiding van de opgave:

- 'Oppositie: doorrekening klimaatakkoord vóór verkiezingen' (timing)
- 'Inspectie had eerder kunnen ingrijpen bij VMBO Maastricht' (tijdigheid)
- 'Dijsselbloem: overleg over Griekenland geen spoedoverleg' (geen haast)
- 'Verkiezingen zitten actie Giro 555 in de weg' (conflicterende processen)
- Staatstoezicht spreekt van crisis in Groningen, gaswinning moet omlaag (urgentie)
- Snel, onder dwang 'van het aardgas' ondermijnt draagvlak energietransitie (tempo)
- Staatssecretaris Snel vertraagt vernieuwing Belastingdienst (temporiseren)
- '60 jaar EU: feest in Rome, omdat het moet' (ritueel feestvieren)
- 'Tekort aan agenten door pensioengolf en opleidingsdip' (lange termijn effecten)
- 'Tijd om financiële sector weer als groeisector te erkennen' (groei als tijdperspectief)
- 'Planbureau voor de Leefomgeving roept kabinet op tot drastische keuzes' (discontinuïteit)
- Japanse trein weer seconden te vroeg vertrokken: 'onvergeeflijk' (stiptheid)
- 'Deadline herbeoordeling PGB's voor gemeenten niet haalbaar' (deadline)
- 'EU-lidstaten eens over Europa met verschillende snelheden' (in tempo variëren)
- 'Friesland Campina: lage melkprijs is tijdelijk' (tijdelijkheid)
- 'Rutte: we mogen het verleden niet vergeten' (verleden herdenken)
- Kamer: minister moet stoppen met 'politieke sturing' Nederlandse geschiedenis (framing van het verleden)

- 'LIVE: belangrijke dag voor Griekenland' (real-time)
- 'Komende vijf jaar geen boringen naar schaliegas' (keuze van termijnen)
- '*Earth entering new extinction phase*' (fasering)
- 'Nu ook kassaloos boodschappen doen, waarom moet alles snel-snel-snelst?' (versnelling)
- 'NTR: heb geduld, Zwarte Piet verandert al' (tempo van verandering)
- 'Franse president wil nieuw begin voor Europa' (beginnen)
- 'Sluiting gevangenis Guantánamo Bay duurt al een decennium' (tijdsduur van stoppen)

Zo leidt een eerste zoektocht naar tijd in het openbaar bestuur tot de ontdekking dat ieder maatschappelijk vraagstuk diep doordrongen is van tijd. Problemen en gebeurtenissen worden gepercipieerd als snel of langzaam, oud of vernieuwend, verwacht of plots, continu of discontinu, urgent of juist nog ver weg. Steeds zit er aan thema's, gebeurtenissen en problemen ook een temporeel frame verbonden. Maatschappelijke gebeurtenissen en opgaven zijn niet los te zien van de voorgeschiedenis, de samenhang met eerdere of gelijk-tijdige gebeurtenissen en de snelheid en richting van veranderingen. Ze bestaan niet buiten de tijd omdat ze altijd in tijd worden waargenomen en met tijd van betekenis worden voorzien.

Die duiding van vraagstukken in termen van tijd is niet neutraal of objectief. Immers, hoe langdurig kan een melkprijs laag zijn om het nog 'tijdelijk' te noemen? Wat moet er precies veranderen in de EU om aan de definitie van een 'nieuw begin' te voldoen? Welk deel van 'het verleden' zouden we niet mogen vergeten – we kunnen immers niet álles onthouden. De invulling die hieraan wordt gegeven kan gaandeweg veranderen en er kunnen verschillende percepties over bestaan. De temporaliteit van vraagstukken en problemen is, al dan niet bewust, sociaal geconstrueerd.

Die duiding is bovendien van strategisch belang: de werkelijkheid wordt er niet alleen mee beschreven, maar ook door gevormd. Door van een *tijdelijke* lage melkprijs te spreken komt onmiddellijk de verwachting op dat de prijs op zeker moment gaat stijgen. Dit kan leiden tot strategisch gedrag van partijen die hier hun investeringen op aanpassen of anderszins zaken gaan doen met partijen uit het buitenland. Door te stellen dat de Amerikaanse regering Guantánamo Bay *sluit*, wordt het beeld opgeroepen van een daadkrachtige beëindigende activiteit, ook al kan die sluiting vervolgens nog eindeloos voortduren. Aan temporele duiding zitten belangen verbonden en er worden dus ook strategische keuzes mee gemaakt. Bijvoorbeeld door een vergadering een regulier overleg te noemen in plaats van een *spoed*overleg om de verwachtingen van een snelle oplossing te temperen. Partijen kunnen door middel van dit soort duidingen proberen om tijd in hun voordeel te laten werken. De sociale constructie van vraagstukken in termen van tijd heeft reële strategische consequenties.

1.1.3 Vanaf het balkon

In zijn boek *Rhythmanalysis* beschrijft Lefebvre (2016) hoe hij vanaf een balkon in Parijs naar het verkeer kijkt. Hij ziet auto's optrekken en afremmen, voetgangers wachten en oversteken, fietsers die door het verkeer slingeren en stoplichten die het kruispunt reguleren. Wie er zomaar middenin zou gaan staan, zou vooral een grote chaos ervaren, een lawaai waarin geen verschil meer te maken is. Maar van bovenaf, op het balkon, ziet hij de verschillende verkeersstromen en zijn er patronen te ontdekken. Wat hij ziet, is het samenkomen en langs elkaar heen bewegen van verschillende *tempi en ritmes*. Auto's, voetgangers, fietsers hebben allemaal hun eigen snelheid en ieder kiest een eigen richting met een eigen eindpunt in gedachten. De optelsom daarvan is een ritmisch samenspel, een 'polyritmiek' (Lefebvre, 2016: 39), dat deels wordt gereguleerd en deels emergent tot stand komt. Vaak gaan de verschillende ritmes goed samen en is er sprake van euritmie: de verschillende ritmes trekken harmonieus met elkaar op. Maar soms is er sprake van ritmestoornissen, oftewel aritmie, en ontstaan er botsingen of conflicten tussen verschillende deelnemers aan het verkeer.

Zo'n balkonperspectief kan ook op de publieke sector worden toegepast. Wie in een willekeurig domein middenin de 'governance' praktijk staat, ervaart een enorme diversiteit aan activiteiten die chaotisch kan overkomen. Er worden deals gesloten, stippen op de horizon geplaatst, processen versneld en vertraagd, maatregelen uitgerold en uitgesteld, programma's geëvalueerd en vernieuwd, spelers zitten in de wachtkamer hopend op 'nieuwe rondes, nieuwe kansen', projecten worden al dan niet op tijd gerealiseerd en partijen belemmeren elkaar of proberen elkaar te snel af te zijn. Rondom ieder maatschappelijk vraagstuk zijn vele partijen actief, ieder met hun eigen richting, snelheid, historie en toekomstambitie. Ieder met eigen belangrijke momenten en ingesloten patronen. Die partijen bewegen niet alleen langs elkaar, maar ontmoeten elkaar, trekken een stukje samen op, komen in conflict, wachten op elkaar en komen soms in botsing. De wet geeft soms nog enige regulering, of in een projectplan wordt geordend wie wanneer optreedt. Desalniettemin is het voor een verwonderde buitenstaander een kakofonie aan beweging.

Ook hier geldt dat vanaf een balkonpositie meer zicht komt op de dynamiek en polyritmiek van het geheel. Er zijn belangrijke momenten te onderscheiden, waarop verschillende partijen samenkomen of die voor even alle aandacht trekken. Er zijn gedeelde ambities om eindpunten te bereiken en er zijn routes om daar te komen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen voorlopers en partijen die juist nog even wachten of een andere kant op willen. Er zijn plannen voor de lange en korte termijn te onderscheiden. Er zijn lineaire plannen (spoorboekjes) en circulaire processen gaande. Het geheel kan soms even harmonieus optrekken, waarna het opgeschrikt wordt door een incident dat leidt tot nieuwe tegenstellingen en botsende keuzes. Of er doen zich ineens kansen voor die er eerst niet waren, zoals voorkeuren die ontstaan door een veranderende tijdgeest, waardoor het speelveld weer in beweging komt.

Wie op het balkon zit, heeft een ander uitzicht op het kruispunt dan wie aan het verkeer deelneemt. Door te observeren vanaf het balkon kan een overzichtelijke ordening worden

gemaakt van de gebeurtenissen en de dynamiek. Dat kan bovendien op een comfortabele manier, zonder risico te lopen op een botsing, en achteraf, door de beelden nog eens nader te bestuderen. Voor bestuurders geldt echter dat zij direct inzicht nodig hebben in de polyritmiek: om op tijd te remmen of vaart te maken, om op het juiste moment in te stappen of even een ander voorrang te geven. Wie zelf deelneemt aan het verkeer krijgt er bovendien mee te maken dat de juiste snelheid en timing deels door de omgeving wordt opgelegd. Bestuurders moeten in staat zijn het overige verkeer te lezen om op basis daarvan te kunnen reageren en anticiperen. Beide posities geven een uniek perspectief op wat er gaande is (Lefebvre, 2016). Vanaf het balkon is het mogelijk om overzicht te houden, maar in het verkeer ontstaat inzicht doordat de polyritmiek aan den lijve wordt ervaren. Beide posities zijn belangrijk om de dynamiek te doorgronden.

1.1.4 Tijd: een strategische sturingskwestie

Tijd is niet alleen een interessante kwestie voor beschouwers maar juist ook voor doeners die te midden van dynamiek strategische keuzes moeten maken. Tijdens deze uiteenzetting van eerste verwonderingen wordt duidelijk dat daarbij vele vormen van tijd aan de orde zijn. We kunnen bijvoorbeeld over tijd spreken in termen van een tijdstip, snelheid, ritme, tijdsduur, termijn of toekomst. Iedere vorm van tijd biedt een andere duiding van de dynamische werkelijkheid en een andere vorm van handelingsrepertoire. Dit wordt zichtbaar als een vorm van tijd naar voren wordt gebracht als verklaring voor een succes of mislukking.

Interessant is bijvoorbeeld de zelfreflectie van Michael Ignatieff over zijn (zelfverklaarde) mislukte politieke loopbaan in Canada. Achteraf stelt Ignatieff (2013: 56): *“wat we in de politiek geluk noemen is eigenlijk een goed gevoel voor timing, weten wanneer je moet toeslaan of moet afwachten tot er zich een betere kans aandient.”* Ignatieff stelt dat zijn politieke tegenslagen voor een deel te wijten zijn aan zijn eigen gebrek aan timing. Hij ziet het instappen op het verkeerde moment als een van de verklaringen voor de onbevredigende uitkomsten van zijn politieke inspanningen. Ignatieff stelt dan ook dat iedere politicus de vraag *‘why now?’* goed moet doordenken. Pieter Hilhorst (2015) komt tot een vergelijkbare analyse in zijn boek *De Belofte*. Hij stelt dat hij achteraf een verkeerde inschatting heeft gemaakt van het momentum om volgens zijn ideeën de verzorgingsstaat te kunnen hervormen. Hij ziet dit als een relevante verklaring voor wat er mis ging in zijn korte politieke carrière als wethouder in Amsterdam. Maar Hilhorst voegt hier een belangrijke analyse aan toe: een politicus moet ook in staat zijn zelf het moment te ‘maken’ en naar zijn hand te zetten. Kansen komen in de politiek lang niet altijd voorbij en toen die voor Hilhorst kwam, heeft hij daar te weinig mee gedaan, zo concludeert hij achteraf. Onderdeel van timing is dus de tijdgeest aanvoelen, maar net zo goed die tijdgeest zelf van betekenis voorzien om ruimte te maken voor nieuwe ideeën. Zo kan het slagen of mislukken van een actie, plan of zelfs een politieke carrière worden verklaard vanwege de *timing* ervan.

Een andere temporele verklaring die voor een succes of mislukking wordt gegeven, heeft te maken met *tempo*. Het slagen van een project wordt bijvoorbeeld verklaard door erop te wijzen dat de betrokkenen het tempo erin wisten te houden, zodat het momentum niet

verloren ging. Een proces kan ook, met kennis van de uitkomsten achteraf, te snel of te langzaam zijn gegaan. Bijvoorbeeld wanneer te snel over een beleidsvoornemen wordt gecommuniceerd waardoor verwarring of weerstand wordt opgeroepen. Of wanneer een wetswijziging vertraging oploopt waardoor een toezichthouder niet de bevoegdheden krijgt die het nodig heeft in de omgang met nieuwe ontwikkelingen. Zo wordt ook het gekozen *tempo* als verklaring gehanteerd voor succes en falen.

Een ander in dit verband vaak genoemde vorm van tijd is het hebben van een ‘gezamenlijk toekomstbeeld’. Zo wordt het succes van een samenwerking soms toegeschreven aan de goed gekozen gezamenlijke ambitie, droom of stip op de horizon, die de partijen verenigde en bij elkaar hield in een lastig traject. Andersom wordt het mislukken van een samenwerking ook wel eens toegeschreven aan het ontbreken van zo’n gezamenlijke ambitie of het kiezen van een te korte of lange termijn. Regelmatig klinkt bijvoorbeeld het verwijt dat bestuurders teveel met de waan van de dag bezig waren en de lange termijn gevolgen van hun interventies uit het oog verloren. Andersom kan het einddoel van een project of programma al zo specifiek zijn vastgelegd dat er geen ruimte meer is om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, met als resultaat *hitting the target, missing the point*. Zo wordt ook de gehanteerde *tijdhorizon* van strategisch belang geacht.

Verklaringen voor succes of falen hebben soms ook betrekking op de gekozen route of het tijdpad dat de betrokkenen hebben gevolgd. Het project is dan bijvoorbeeld geslaagd mede dankzij de heldere en goed gekozen planning. Een mislukt proces daarentegen kan dan bijvoorbeeld te stabiel of te grillig zijn geweest. Soms wordt zo strikt vastgehouden aan het uitgestippelde tijdpad, dat er geen enkele ruimte meer is om onverwachte tegenslagen op te vangen of van ongeplande opbrengsten te profiteren. Ook padafhankelijkheid is een voorbeeld van een ‘te stabiel’ patroon: na iedere stap wordt het moeilijker voor betrokken om af te wijken van het pad, ook als dat (achteraf bezien) wel beter zou zijn geweest. Andersom kan een bestuurder soms zo ‘meewaaïen met alle winden’, dat partijen niet meer goed weten waar ze aan toe zijn en kritisch spreken van een te grillige, ‘onbetrouwbare overheid’. Zo worden ook bepaalde *tijdpatronen* genoemd als verklaring voor het slagen of falen van beleid.

De bovenstaande voorbeelden wijzen erop dat gevoel voor tijd voor ‘stuurlui’ van strategisch belang is. In 1519 vatte Machiavelli (1997 [1519]: 429) het in zijn ‘Verhandelingen’ als volgt samen: “*De minste fouten en meeste voorspoed vindt men bij degene wiens aanpak in harmonie is met de tijd.*” De kunst is natuurlijk om niet alleen achteraf tijd te zien als verklarende factor, maar om die al in actie te kunnen begrijpen en benutten. Dit vergt zowel een goed ontwikkelde sensitiviteit voor tijd als het vermogen om effectief met tijd om te gaan in sturing.

1.1.5 Sensitiviteit en sturing

Ik beschouw tijd dan ook als een cruciale kwestie voor professionals in de publieke sector. Tijd is voor ‘doeners’, zij die in actie handelen en sturen, van strategisch belang. Zoals in de oude veldslagen al heel bepalend was wie in staat was om als eerste positie te kiezen op het

slagveld, een verrassingsaanval uit te voeren of de tegenstander uit te putten (Sun Tzu, 2010: 40). Professionals in de hedendaagse publieke sector moeten tijd zowel kunnen begrijpen als benutten bij het aanpakken van beleidsproblemen. Pollitt verwoordt dit als volgt:

It would be only a small overstatement to say that every management and policy problem has a temporal dimension, and that a sensible solution to that problem is unlikely to be found unless both the influences of the past and the time taken to create things in the future are explicitly taken into the analysis (Pollitt, 2008: xiii).

Tijd is dus niet alleen een kwestie voor beschouwers. Iedereen die actief is in een maatschappelijk domein, of het nu is als politicus, bestuurder, beleidsmaker, strateeg, initiatiefnemer, ondernemer of als toezichthouder, maakt keuzes in tijd (bijvoorbeeld door timing), geeft betekenis aan gebeurtenissen in termen van tijd (bijvoorbeeld door iets als urgent te bestempelen) en wendt tijd aan om te beïnvloeden, ordenen of coördineren (bijvoorbeeld door een deadline te stellen). Besturen is dan het invloed uitoefenen *op, met en in de tijd*. Daarvoor zijn er tijdstrategieën als: vertragen, versnellen, wachten, volhouden, doorzetten, uitstippelen, herdenken, de tijdsdruk opvoeren, tijdelijke constructies maken, symbolische momenten benutten, rituelen uitvoeren, plannen, opstarten en beëindigen (Pollitt, 2008: 177).

Een professional kan een goed plan hebben, maar als het op het verkeerde moment of in het verkeerde tempo wordt ingebracht of uitgevoerd kan het op niets uitlopen. Zo beschouwd kan de vraag of iets een 'uitstekend' plan is eigenlijk niet los gezien worden van de timing en het tempo ervan. Kortom, goed besturen vergt altijd ook gevoel voor tijd. Hoe een professional zich verhoudt tot de tijd kan het verschil betekenen tussen slagen of falen, voortgang of stilstand en waardevol of waardeloos. Onderdeel van de vaardigheid van (be)sturen in een complexe omgeving is het vermogen om de tijd te kunnen 'lezen' en er goed mee om te kunnen gaan.

Professionals hebben er baat bij inzicht te hebben in tijdverloop en dynamieken, gevoel te hebben voor wat een geschikt moment en een passend tempo is, rekening te kunnen houden met invloeden uit het verleden en te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen in de toekomst. Niet voor niets staat bestuurlijke taal bol van temporele zegswijzen: 'Soms moet je een slag verliezen, om de oorlog te winnen'. 'De tijd heelt alle wonden'. 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen'. Sturing vergt een zekere intuïtie voor tijdgeest en momentum, om te weten wanneer vaart maken of doordrukken nodig is en wanneer het juist beter is om te wachten en geduld te tonen. Professionals hebben tijdsensitiviteit nodig (Eshuis & Van Buuren, 2014). Daarnaast zijn zij erbij gebaat om strategisch met tijd om te gaan: door het vormen van, inspelen op en sturen met tijd.

Voor professionals in de publieke sector is sturen in en met de tijd een 'kunde'. Dat maakt het bestuderen en vergroten van de *tijdsensitiviteit* en het *temporele handelingsrepertoire* van professionals, oftewel hun vermogen om tijd te lezen en benutten, een opdracht voor de bestuurskunde.

1.2 Temporaliteit van bestuur onderzoeken

1.2.1 Tijd in de sociale wetenschappen

Vele studies laten de relevantie van tijd voor bestuur en beleid zien. Denk aan onderzoek naar *windows of opportunity* (Kingdon, 1995), de politisering van het verleden ('t Hart, 2001), de conceptualisering van de toekomst (Kalders, 1998; Van der Steen, 2016), de impact van onverwachte gebeurtenissen op de implementatie van beleid (Pressman & Wildavsky, 1984), de dynamiek van beleidssystemen en de daarbij geformuleerde 'wet van de afnemende effectiviteit' en 'wet van de beleidsaccumulatie' (In 't Veld, 2014), het samenvallen of schuren van verschillende tijdhorizonnen in samenwerking (Eshuis & Van Buuren, 2014), het idee van een *garbage can process* waarin de temporele nabijheid van oplossingen en problemen bepalend is voor de keuzemogelijkheden (March, 1994: 200) de conceptualisering van institutionele verandering als radicaal of incrementeel (Streeck & Thelen, 2005), de circulaire dynamiek van waardesystemen (Namenwirth, 1973), de rol van tijdregels en -regimes in de machtsverhoudingen in de EU (Ekengren, 2002; Goetz & Meyer-Sahling, 2009) en de conceptualisering van besluitvormingsprocessen in ronden, fasen en stromen (Teisman, 1993). Deze studies geven conceptuele duiding aan temporaliteit van publiek bestuur, beleid en management. Door een aspect van tijd centraal te stellen in hun analyse, geven ze duiding aan politiek-bestuurlijke, institutionele en procesmatige dynamiek.

Ook in aan de bestuurskunde verwante disciplines worden interessante onderzoeken gedaan waarin temporele aspecten worden uitgelicht en temporele perspectieven worden toegepast. Zo is er in de psychologie veel aandacht voor temporele oriëntaties in depressies, angst en trauma's, maar ook in geluk en gezondheid (zie o.a. Lewin, 1942; Levine, 2008; Zimbardo & Boyd, 2010). Economisch onderzoek richt zich onder andere op *loss aversion* bij financiële beslissingen (Kahneman & Tversky, 1979) en conjuncturele golven, economische fluctuaties, flitshandel en patronen in de financiële markten (zie o.a. Zhang, 2013). In de filosofie is er een lange traditie van onderzoek naar objectieve en subjectieve tijd en naar sociale ritmes (zie o.a. Heidegger, 1927; Elias, 1985; Bergson, 1914 [1888]). In sociologisch onderzoek gaat bijvoorbeeld de aandacht uit naar de toenemende invloed van kloktijd in de samenleving (Adam, 2003) en naar vormen van maatschappelijke versnelling (Gleick, 1999; Rosa, 2013).

'Tijd en bestuur' is ondanks alle bovenstaande theoretische exercities en onderzoeksproducten echter geen bestaand onderzoeks domein en er is geen centraal leerstuk over het thema (Hoogerwerf, 1989; Pierson, 2000; Pollitt, 2008; Howlett & Goetz, 2014). Enkele recente publicaties hebben wel gepoogd het als zodanig te agenderen en bouwstenen voor zo'n leerstuk aan te dragen (Hoogerwerf, 1989; Ekengren, 2002; Pollitt, 2008; Howlett & Goetz, 2014). Ook in andere wetenschappen, zoals in de politicologie (Pierson, 2004; Skowronek, 2008), de sociologie (Adam, 1990) en de psychologie (Roe et al., 2008) is er sprake van dergelijke aanzetten. Daarnaast zijn er verschillende theoretische benaderingen waarin tijd wel een centrale rol speelt, zoals het werk van Sabelis (2001) over tijdmanagement in

tijdcompressie en organisaties en management, theorieën over het dynamische karakter van routines (Feldman et al., 2016) en theorieën over processen in netwerken (o.a. Bizzi & Langley, 2012).

Veel vaker wordt tijd in de sociale wetenschappen behandeld als deel van het decor waartegen de bestuurlijke voorstelling zich afspeelt. Denk aan onderzoek waarin causaliteit wordt onderzocht, waarbij om tot generaliseerbare uitspraken te kunnen komen geen rekening wordt gehouden met de complexe, sociale dynamiek waarin die relaties zich voordoen. De onderliggende aanname is dan dat de causale verbanden zich manifesteren ongeacht de timing, tijdsduur of tijdgeest, in plaats van dankzij. Door in causale vragen niet de factor tijd mee te nemen maar in plaats daarvan een schijnbaar statisch verband te onderzoeken (bijvoorbeeld: in welke mate correleert werktevredenheid met werkprestaties?) worden in sociaalwetenschappelijk onderzoek slechts momentopnames gemaakt van de werking van bestuur en politiek. Zonder dergelijke analyses in hun specifieke tijd te plaatsen zijn het vooral foto's in plaats van dat inzicht wordt verkregen in de doorlopende voorstelling die de beleidspraktijk in feite is (Pierson, 2000). Hierdoor wordt aan het zicht onttrokken dat de gevonden causale verbanden zich niet ondanks, maar dankzij hun temporele context voordoen. Temporele aspecten zijn op de achtergrond altijd aanwezig, tellen steeds mee, maar krijgen opvallend genoeg maar weinig expliciete en afzonderlijke aandacht in analyse en advies.

In de bestuurskunde is er veel aandacht voor vraagstukken met betrekking tot het 'wie', het 'wat' en het 'hoe'. Het *wie* heeft betrekking op actoren, bijvoorbeeld degene die verantwoordelijk is of zich afzijdig houdt, maar ook op wisselende coalities of strijdende opposities. De ordening van de actoren op (en naast) het speelveld staat voorop. Het *wat* gaat over de publieke waarden, waar actoren zich voor inzetten en die verschillend gedefinieerd kunnen zijn. Dit zijn inhoudelijke vraagstukken zoals criminaliteit, de betaalbaarheid van de thuiszorg of de wachttijden in de sociale huursector. Het *hoe* gaat over de instrumenten en werkwijzen: bijvoorbeeld het opstellen van een nieuwe wet, het inzetten van een subsidie of het aangaan van een publiek-private samenwerking. Veel minder aandacht is er voor het *wanneer* van besturen. Terwijl het voor de uitwerking van iedere interventie in een politiek- bestuurlijke omgeving nogal uitmaakt wat de voorgeschiedenis is of hoe de tijdgeest verandert waarbinnen actoren, plannen en oplossingen zich voordoen.

Sterker nog, het 'wie, wat en hoe' zijn zelf temporeel gekleurd. Ze veranderen met de tijd. Kingdon (1995) heeft laten zien dat actoren, problemen en oplossingen relatief onafhankelijk van elkaar hun eigen dynamiek kennen. Soms zijn er tegelijkertijd bepaalde maatschappelijke problemen en passende oplossingen voorhanden, maar is er geen coalitie die het probleem belangrijk genoeg vindt om te investeren in de oplossing. Soms is er wel een coalitie en ook een gedeeld probleem, maar is de oplossing er (nog) niet. En het is goed mogelijk dat als de oplossing gevonden wordt, de coalitie die dit een verstandige keuze had gevonden al uit elkaar is gevallen. Met de tijd veranderen zowel de spelers en coalities, als de thema's en opgaven, en de oplossingen die voorhanden zijn.

Het impliciet blijven van tijd is ook te zien aan sommige bestuurskundige modellen. Een voorbeeld daarvan is het perspectief van 'publieke waarde creatie' ontwikkeld door Mark Moore (1995; 2013). Het centrale vehikel in dit perspectief is de zogeheten strategische driehoek, bestaande uit publieke waarde (het *wat/waarom*; in termen van bedoeling, waarde, missie en doelen), een autoriserende omgeving (het *wie*; de actoren die gaan over legitimiteit en steun) en operationele capaciteit (het *hoe*; in termen van capaciteiten, bronnen en instrumenten). Het 'wat', 'wie' en 'hoe' staan zichtbaar in het model terwijl het 'wanneer' niet expliciet aanwezig is. Echter, in de toepassing van het model op ieder maatschappelijk vraagstuk zal tijd altijd een belangrijke rol spelen. De percepties van publieke waarden veranderen met de tijd, mede ingegeven door dynamieken zoals de duur van beleidsprogramma's of incidenten die voor een paradigmaverandering zorgen. Legitimiteit en steun vanuit de autoriserende omgeving kennen ook hun eigen dynamiek: ze kunnen aan slijtage onderhevig zijn, formeel eindigen na een deadline of van aard veranderen door een verschuiving in de constellatie van actoren en machtsrelaties. De operationele capaciteit is eveneens pas goed te begrijpen door de factor tijd erbij te betrekken. Het personeel kan bijvoorbeeld vergrijsd en minder flexibel zijn, of verandermoe na de zoveelste reorganisatie – waardoor de capaciteit om te veranderen kleiner wordt. Of er is een organisatie met een hoog personeelsverloop, waardoor het institutionele geheugen beperkt is en er geen tijd is om waarden geïnternaliseerd te laten raken. De factor tijd is dus onmisbaar in het werken met de *Public Value* benadering, maar krijgt desondanks geen zichtbare plaats in het model. Terwijl het wie, wat en hoe doorgaans een geëxpliciteerde plek krijgen in bestuurskundige onderzoeken en modellen, blijft het *wanneer* vaak impliciet, als een vanzelfsprekendheid die geen vermelding behoeft. Daardoor blijft conceptualisering achterwege en gaat de aandacht vanzelf uit naar ruimtelijke concepten als problemen, actoren, afspraken en bronnen. Temporele dimensies blijven doorgaans op de achtergrond, ondanks het feit dat deze altijd van invloed zijn op de effecten van sturing en even goed als het 'wie, wat en hoe' onderdeel uitmaken van sturingsrepertoire.

'Temporaliteit van bestuur' is dus een relevant maar relatief onontgonnen onderzoeksterrein in de bestuurskunde. Ieder maatschappelijk vraagstuk voor beleid en sturing is doordrongen van tijd, maar dat blijft in belangrijke mate impliciet en onderbelicht. De betekenis hiervan voor het verloop, de uitkomsten en de beleving van bestuurlijke praktijken wordt onvoldoende doorgrond. Waarom is dat zo?

1.2.2 Te gewoon, te zichtbaar, te verstorend?

Een eerste mogelijke verklaring is dat tijd zo alomtegenwoordig en 'gewoon' is, dat het niet meer wordt gezien. Op bijzondere dingen valt het oog, daar wordt over gesproken. Wat uitzonderlijk is valt op, maar aan wat er gewoon is wordt doorgaans weinig aandacht besteed. Dat geldt voor tijd, zoals dat ook voor lucht geldt. We halen constant adem, maar zijn niet constant bewust met de lucht bezig. Pas als er iets raars gebeurt, bijvoorbeeld een gebrek aan lucht, richten we er bewust onze aandacht op. Terwijl opvallende, afwijkende dingen bewuste, reflectieve aandacht krijgen, worden bekende alledaagse dingen automatisch en onbewust verwerkt (Kahneman & Egan, 2011). Dat is op zich heel logisch, maar het leidt

ertoe dat alles wat normaal wordt gevonden en niet bewust wordt gemarkeerd, nog zelden tot reflectie leidt (Zerubavel, 2018). Tijd is dan een neutrale contextvariabele, die zo normaal en vanzelfsprekend is dat het niet meer wordt gezien en reflectief wordt doordacht.

Een tweede mogelijke verklaring is dat tijd vaak als objectief ‘ding’ wordt behandeld, waardoor de menselijke constructie ervan verscholen blijft. Iets ‘is’ vroeg of laat, iets ‘gaat’ snel of langzaam. Dat is ook af te lezen aan instrumenten zoals een klok of stopwatch. Met onze tijdrekening en de bijbehorende objecten is tijd steeds meer ‘verdingelijkt’. Er treedt reïficatie op: het onterecht verwarren van ‘zien’ en ‘zijn’ (Zijderveld, 1966). Door het steeds belangrijker worden van de kloktijd op alle maatschappelijke en economische vlakken raakt de tijdbeleving steeds meer geëxternaliseerd, alsof het iets betreft wat buiten onszelf bestaat en aan ons wordt opgelegd (Adam, 2003). Tijd is door het dominante beeld van de kloktijd zo geobjectiveerd geraakt dat het niet vanzelfsprekend een onderwerp van reflectie is. Tijd frames zijn vaak zo overtuigend en ogenschijnlijk feitelijk dat ze niet meer ter discussie worden gesteld. Daarmee verdwijnt uit het zicht dat het zelfbedachte constructies van de werkelijkheid zijn die als instrument dienen om de wereld te interpreteren en vorm te geven – en daarbij dus bepaalde interpretaties en vormen aannemelijker maken of zelfs opleggen.

Een derde mogelijke verklaring heeft te maken met het verschil tussen het op afstand bestuderen van bestuur en het zelf ervaren van besturen. Oftewel: het verschil tussen context-specifieke ‘doeners’ en contextoverstijgende ‘denkers’. Doeners moeten handelen in situaties die ze nooit volledig in de hand hebben, waarin altijd onverwachte dingen gebeuren, en dus is het begrijpen, aanvoelen en kunnen beïnvloeden van die dynamiek cruciaal. Context-overstijgende denkers die algemene verbanden willen aantonen, bekijken dit echter statisch en fixeren bepaalde variabelen.¹ Ze proberen een algemene correlatie te bewijzen door te controleren voor alle andere variabelen. De factor tijd wordt er netjes ‘uitgefilterd’. Veel theorieën in de sociale wetenschappen negeren op deze manier een belangrijk aspect van de context van de processen die ze onderzoeken (Pierson, 2004: 167²;

¹ In zijn afscheidsrede aan de Radboud Universiteit Nijmegen, neemt Arnold Godfroij (2010) de stelling in dat in de ‘dominante aanpak van wetenschappelijk onderzoek’ (waarvan de meest simpele vorm het causale model van $a \rightarrow b$ is), het statisch denken centraal staat waardoor deze modellen zeer beperkte relevantie hebben: *“We hebben gezien dat in het denken van de wetenschapper dynamiek en historie nauwelijks aandacht krijgen. De praktijkman kijkt naar de dynamiek van het (recente) verleden, schat in hoe de huidige dynamiek doorwerkt, en probeert de verandering te begrijpen en te beïnvloeden. Ook het oplossen van problemen wordt door praktijkmensen, inclusief consultants, veel meer als dynamisch proces gezien, waar van alles tussen kan komen. Wetenschappers zien een oplossing vaak als een ontwerp van de gewenste situatie, niet als een proces. Condities waaraan voldaan moet zijn om een probleem op te kunnen lossen, bekijken zij als contextvariabele en dus statisch.”*

² Pierson (2004: 167) spreekt in dit verband van een *decontextual revolution* die zich eind 20^e eeuw in de sociale wetenschappen heeft voltrokken. Pierson wijst daarbij op grote ontwikkelingen in zowel de methodologie als de theorievorming door sociale wetenschappers. Hij stelt dat steeds meer sociale wetenschappers methoden zoals regressie-analyse zijn gaan gebruiken op een manier waarin contexten radicaal worden uitgesloten. Op het gebied van theorievorming wijst hij onder andere naar de veelgebruikte benadering van *rational choice analysis* waarin hypothesen met zo min mogelijk lokale informatie worden onderzocht om te komen tot causale verbanden die generaliseerbaar zijn naar een grote variëteit aan situaties.

Pollitt, 2008). Er wordt geprobeerd om algemene principes en causaliteit vast te stellen, maar daarbij wordt genegeerd hoe dat werkt in specifieke contexten met een eigen voorgeschiedenis, cultuur en gewoontes. Door dynamische processen situatie-overstijgend te onderzoeken om algemene causale verbanden vast te stellen, worden ze ontdaan van de invloeden zoals de specifieke snelheid en tijdsdruk van de beleidsarena en als 'bevroren' in een soort vacuüm geplaatst (Schön & Rein, 1994: 176). Zodoende wordt tijd buiten de causale relatie geplaatst, terwijl in werkelijkheid de causale relatie is wat hij is in en dankzij de tijd. Zo bezien zijn alle los van temporele context geconstateerde causale relaties alleen per toeval juist. Er wordt geprobeerd om dynamische processen te onderzoeken vanuit een statisch perspectief. Daarmee wordt in onderzoek achterwege gelaten wat voor degenen die in de praktijk met de onderzochte fenomenen moeten omgaan cruciaal is.

Zo zijn er verschillende verklaringen voor de beperkte bestuurskundige aandacht voor de temporaliteit van bestuur en beleid. Tijd blijft te vaak een achtergrondvariabele die als neutrale context wordt gezien. Wat nodig is, is het expliciet op de voorgrond plaatsen van tijd: een *figure-ground switch*.

1.3 Een vermoeden dat het waard is om te volgen

In dit hoofdstuk heb ik mijn oorspronkelijke fascinatie over een mogelijke – en vaak ontbrekende – tijd-theoretische invalshoek op bestuur en beleid uiteengezet. Mijn vermoeden is dat door tijd op de voorgrond te plaatsen, bepaalde aspecten van de bestuurlijke praktijk worden blootgelegd die anders buiten beeld blijven of als neutrale achtergrond worden gezien: tijdaspecten zoals snelheid en traagheid, ritmes en tijdsduren, timing en planning, de dwingende werking van fasen en cycli en verschillende mogelijke patronen zoals slijtage, incubatietijd en katalysatoreffecten. Mijn vermoeden is ook dat zo'n benadering interessante en hanteerbare problemen oplevert die het waard zijn om op te lossen, waarbij deze benadering daarvoor ook nieuwe oplossingen te bieden heeft. Dat zou het een bruikbaar en werkbaar analyseperspectief maken in de praktijk van bestuur en beleid (Wildavsky, 1979: 388³).

Nu zou de verwachting kunnen zijn dat deze initiële verwondering als startpunt van het onderzoek hier meteen omgezet gaat worden in een afgebakende onderzoeksvraag met deelvragen, hypothesen, een begrensde set aan empirische puzzels en helder gedefinieerde en geoperationaliseerde concepten. Daarmee zou de overstap gemaakt worden van een eerste vermoeden naar een onderzoekbare vraag.

³ Wildavsky (1979: 388) wijst erop dat kennis voor professionals in de praktijk niet alleen gaat het om het vermogen om oplossingen voor problemen te vinden, maar ook om het vermogen om oplosbare problemen te kunnen stellen: *"Problem solving for the policy analyst is as much a matter of creating a problem (1) worth solving from a social perspective and (2) capable of being solved with the resources at hand, as it is of converging to a solution when given a problem."*

In dit proefschrift staat echter juist de zoektocht centraal naar wat eigenlijk de relevante vragen, concepten, hypothesen en empirische puzzels zijn die zo'n tijd-theoretische benadering te bieden heeft. Ik kan daardoor voor mijn gevoel vooraf niet scherp zeggen wat ik precies onderzoek, omdat het onderzoek zelf een zoektocht is naar wat we daar onder moeten verstaan. Het gaat in dit proefschrift niet om het toepassen van een benadering op een empirisch vraagstuk. Ik probeer juist een benadering te ontwikkelen die in het begin nog vooral een intuïtieve ingeving is maar wel een potentie in zich draagt die een poging tot verdere doorontwikkeling legitimeert. Ik zie dit als een idee en vermoeden van een mogelijke theoretische invalshoek die het waard is om verder te verkennen: *worthy of pursuit* (Šešelja & Straßer, 2013).

Dit is als wetenschapper te omschrijven als een gevoel iets op het spoor te zijn, zonder er nog precies de woorden voor te hebben. Het is een idee dat je op basis van intuïtie wil volgen, omdat je er een belofte in ziet: *theory promise* (Laudan, 1978: 112). Er is nog geen afgebakend onderzoeksgebied, er zijn geen precies gedefinieerde puzzels; maar er is wel een vermoeden en een fascinatie die ik zo ver mogelijk ga uitwerken, beproeven en verrijken. Ik zie dat als een nastrevenswaardig, vruchtbaar idee dat ik zo ver mogelijk zal volgen. Het betreft naar mijn idee een conceptuele invalshoek waarvan alle complexe praktijkproblemen zo doordrongen zijn dat dit het waard is om verder te verkennen. Niet alleen vanwege het potentiële 'eindresultaat', maar ook vanwege de waarde van de *pursuit* voor de praktijk waarin die zich afspeelt.

Startpunt van dit onderzoek is daarom niet meer (maar ook niet minder) dan een *hunch*, een sterk vermoeden dat het de onderzoeksinspanningen waard is om het thema tijd in relatie tot bestuur verder te verkennen. Het is een verwondering, zoals ik die in dit hoofdstuk uiteen heb gezet: een vermoeden dat dit een theoretische invalshoek kan worden met relevantie voor professionals in de praktijk die met complexe problemen te maken hebben. Hoe verhoudt zo'n benadering zich tot het denken over de wetenschapspraktijk?

De wetenschappelijke *pursuit* van een theorie wordt door Whitt (1990: 472) als volgt uitgelegd: *Scientists engaged in theory pursuit [...] are preoccupied with the refinement and extension of a theory's empirical abilities and the enhancement of the conceptual resources which it provides for empirical problem-solving*. Een *pursuit* wordt in de literatuur onderscheiden van *acceptance* (Laudan, 1978: 108; Whitt, 1990; Barseghyan & Shaw, 2017). Het nastreven van een idee, concept of theorie, is iets anders dan het accepteren of afwijzen daarvan. Wetenschap gaat niet alleen om het toetsen of een hypothese of theorie juist is, maar ook om het werken aan ideeën die het waard zijn om te volgen. Het gaat niet om de vraag of de theorie juist is, maar het gaat erom dat eraan verder wordt gewerkt. De relevantie van deze benadering is dus op voorhand niet te beoordelen op basis van wat het al verklaart of blootlegt, maar op basis van welke inzichten het potentieel te bieden heeft (Laudan, 1978: 112). De vraag is niet of het waar is, of het empirisch klopt, maar of het achtervolgen van het idee een waardevolle kijk op de praktijk biedt die helpt om empirische problemen op te lossen (Laudan, 1978: 119). Daarom is de *pursuit* niet helemaal los te zien van het idee van *acceptance*: de nastrevenswaardigheid ervan hangt samen met het idee dat de benadering voldoende potentie in zich draagt om

wetenschappelijk geaccepteerde inzichten te bieden. Ik accepteer deze benadering voorlopig als waardevol en nastrevenswaardig.

Pursuit wordt in de literatuur ook onderscheiden van *discovery* (Whitt, 1990). Bij *discovery* gaat het om het ontdekken van nieuwe ideeën of theoretische benaderingen die een alternatief kunnen bieden voor bestaande theorieën. Bij *pursuit* is echter al sprake geweest van zo'n eerste ontdekking en gaat het erom dat deze verder ontwikkeld wordt. Ook hier geldt dat dit nastreven en ontwikkelen niet helemaal los gezien kan worden van *discovery*. De theorie is immers nog niet volgroeid of af en voor het ontwikkelen ervan zijn nadere vondsten nodig.

De notie dat je als onderzoeker in zo'n fase niet anders kan dan je intuïtie volgen, past bij de ideeën van Kuhn in 1962 (in het boek *The Structure of Scientific Revolutions*), Feyerabend in 1975 (in het boek *Against Method*) en Laudan in 1978 (in het boek *Progress and its Problems*) over kennisontwikkeling. Hoewel zij het over veel zaken oneens waren, onderkenden zij allen het belang van een context van *pursuit*.

Kuhn (2012) introduceerde dit idee als onderdeel van zijn redenering over het revolutionair openvolgen van wetenschappelijke paradigma's en het vraagstuk van *theory choice*. Als een paradigma zo overheersend is dat er tegelijkertijd geen concurrerende paradigma's kunnen worden onderzocht, dan is het de vraag hoe een nieuw paradigma in de wetenschap tot stand kan komen. Kuhn zegt hierover dat een nieuw paradigma niet beoordeeld moet worden op de problemen die het op dat moment kan oplossen (het idee staat immers nog in de kinderschoenen), maar op basis van de potentie die het heeft voor de toekomst: "*A decision between alternate ways of practicing science is called for, and in the circumstances that decision must be based less on past achievement than on future promise. [...] A decision like that can only be made on faith*" (Kuhn, 2012: 156-157). Zo'n keuze kan dan niet gebaseerd worden op basis van het al vergaarde bewijs voor de theorie. Kuhn stelt dat zo'n besluit alleen op basis van vertrouwen in het toekomstige slagen van de theorie genomen kan worden.

Feyerabend (2010) gaat nog een stap verder en stelt dat *pursuit* de constante staat van wetenschappelijk onderzoek is. Iedere theorie moet hooguit tijdelijk worden geaccepteerd en zoveel mogelijk uitgedaagd worden door concurrerende theorieën. Voor de keuze om een bepaalde theorie na te streven (en in welke mate) stelt Feyerabend dat er geen andere rationaliteit is dan dat iedere theorie nagestreefd moet kunnen worden op iedere mogelijke manier: *anything goes*. Hij beschrijft in zijn boek vele ontdekkingen van wetenschappers die ideeën nastreefden die daarvoor nauwelijks geaccepteerd werden of geloofwaardig werden geacht ten opzichte van rivaliserende ideeën. Feyerabend laat zien dat wetenschappers vaak succesvol aan een idee hebben gewerkt lang voordat deze empirisch gefalsificeerd was of probleemoplossend succes had. Feyerabend stelt op basis hiervan dat iedere begrenzing van de wetenschappelijke keuze voor het ontwikkelen van een bepaald idee of een theorie leidt tot het inperken en vertragen van kennisontwikkeling. Hij wijst hierbij op de grote complexiteit, rijkheid, onvoorspelbaarheid en toevalligheid waarmee de wereld zich ontwikkelt: een 'doolhof van interacties' (Feyerabend, 2010: 1). Om die wereld te kunnen begrijpen moeten wetenschappers zich volgens Feyerabend niet laten begrenzen door

filosofische tradities of methodologische grenzen. Wetenschappers moeten ‘meedogenloos opportunistisch’ zijn door in iedere situatie te kiezen voor wat op dat moment opportuun lijkt (Feyerabend, 2010: 2). Ook moeten wetenschappers altijd meerdere concurrerende theorieën en hypothesen onderzoeken, zeker als één van die theorieën zeer succesvol is (Feyerabend, 2010: 17).

Laudan (1978) neemt in zijn bespreking van kennisonwikkeling een tussenpositie in tussen de ideeën van Kuhn en Feyerabend, maar ook hij benadrukt het belang van *pursuit worthiness*. Laudan stelt de vraag hoe verschillende wetenschappers moeten kiezen tussen verschillende concurrerende theorieën (of in termen van Laudan: onderzoekstradities). Laudan stelt dat die keuze niet alleen gebaseerd hoeft te worden op basis van de vraag welke theorie op dat moment het meest aantoonbaar is of het grootste probleem-oplossende vermogen heeft. Laudan ziet het ook als een rationele afweging om te kiezen voor een theorie die op dat moment niet aan deze standaarden voldoet, maar wel een ‘belofte’ of ‘vruchtbaarheid’ in zich draagt en waarvan het probleem-oplossend vermogen snel kan groeien (Laudan, 1978: 112): “*It is always rational to pursue any research tradition which has a higher rate of progress than its rivals*” (Laudan, 1978: 111). In die context zou het voor de kennisonwikkeling op langere termijn verstandiger kunnen zijn om ervoor te kiezen om juist deze onderzoekstraditie te onderzoeken. Bijvoorbeeld omdat de theorie uiteindelijk wél meer kan verklaren dan de concurrenten, of omdat bepaalde elementen van de nieuwe theorie in een verder ontwikkeld stadium de concurrerende theorieën kunnen versterken. Laudan refereert hieraan als de *context of pursuit* (Laudan, 1978: 109).

De *pursuit* in dit onderzoek is erop gericht om het hier gepresenteerde idee conceptueel te ontwikkelen naar een benadering waarmee empirische problemen beter gevormd en hanteerbaar gemaakt kunnen worden. Mijn vermoeden is dat het ontwikkelen van een tijd-theoretische benadering van bestuur leidt tot toepasbare kennis over (de omgang met) dynamieken waar professionals in de publieke sector dagelijks mee te maken hebben.

Deze *context of pursuit* betekent ook dat ik bij aanvang van dit onderzoek nog niet precies weet waar dit me gaat brengen en in wat voor idee het gaat uitgroeien. Bij theorie-ontwikkeld onderzoek is vooraf niet duidelijk wat er precies uit gaat komen en wat de waarde daarvan is, omdat een theorie zowel de problemen formuleert als mogelijke oplossingen aandraagt. Dat is onderdeel van de constructie. Als ik dan al vooraf zou fixeren wat het precies is dat ik ga onderzoeken, hoe mijn theoretische benadering eruitziet en uit welke begrippen en definities die bestaat, dan zou ik vooraf proberen vast te leggen wat ik gaandeweg wil gaan ontdekken. Dan is de zoektocht voorbij voordat die goed en wel begonnen is.⁴ Het nastreven van een veelbelovend idee vergt juist het kunnen toelaten van verwondering, onzekerheid en de mogelijkheid om gaandeweg begrippen en kaders te veranderen, te verfijnen en van nieuwe betekenissen te voorzien.

⁴ Om die reden formuleerde Van Twist (1995) de onderzoeksvraag pas in het laatste hoofdstuk van zijn proefschrift.

In zo'n zoektocht naar betekenisgeving kan ik daarom pas achteraf weten wat ik zoek: de betekenisgeving is retrospectief (Weick, 1995).⁵ Juist ook omdat uit de eerder aangehaalde literatuur (Laudan, 1978; Feyerabend, 2010; Kuhn, 2012) blijkt dat veel voor het constructieproces waardevolle ervaringen in bijvangsten en onverwachte ontmoetingen kunnen zitten, die anders niet mee zouden kunnen worden genomen of niet als onderdeel van het onderzoek in beeld zouden kunnen worden gebracht. Ik moet het vermoeden eerst ervaren en doorleven om het te begrijpen.

De ambitie in dit proefschrift is daarom om een tijd-theoretische benadering van bestuur in de praktijk te verkennen en tot werkbare conceptualisering van dit thema te komen. Dat vergt een soort wetenschappelijke benadering waarin het construeren van tijd in specifieke praktijksituaties centraal staat. Op die manier komen we meer te weten over hoe tijd ertoe doet; hoe dat is te bestuderen en te duiden; hoe tijd wordt gemaakt en ingezet; en hoe daarover is te adviseren. Kortom, dit onderzoek is een zoektocht naar de werking van temporaliteit van bestuur. Het startpunt is een fascinatie die ik zo lang en gevarieerd mogelijk ga volgen en verkennen.

Geheel blanco begint zo'n zoektocht natuurlijk niet. In dit eerste hoofdstuk heb ik mijn verwondering en fascinatie uiteengezet. Dat zet mij op het spoor van een mogelijke tijd-theoretische benadering van bestuur. Daarin tekenen zich eerste contouren af van zo'n benadering en de empirische puzzels en oplossingen die daarmee in beeld komen. In het volgende hoofdstuk verken ik die contouren verder door dieper in te gaan op de vraag hoe 'tijd' in het openbaar bestuur is te beschouwen en onderzoeken. Aan de hand van die verkenning zoek ik naar handvatten om de ontwikkeling van zo'n bestuurskundige tijd-theoretische benadering mee aan te vangen.

⁵ Korsten (2018) weet dit treffend te verwoorden: "*Sensemaking is retrospectief: het gaat om het achteraf structureren van ervaring die als het ware uit de stroom van levende ervaring wordt gelicht.*"

2. TIJDIGEN VAN BESTUUR EN BELEID

How could a thing exist of which no part does ever exist?

— Leibniz⁶

2.1 Tijdigen

2.1.1 Zoektochten naar tijd

We have, we make, we spend, we gain, we buy, we save, we sell, we put in, we waste, we while away ("wit a whittle whittle stick"). We give, we fill, we take out, we steal, we shorten, we squeeze out, we spare, we stretch, we lengthen, we cut, we halve, we keep, we hoard, we get, we take, we seize, we use, we watch, we pick up, we lack, we find, we need, we divide, we lose, we fritter away, we kill, we beat, we invest. What? Time. Time is money. Put time in the bank. Invest weekly. He, taking up his gun, said: "I'm going out to kill time." She shuddered. Expert marksman. Catching time on the wing. But time flies. Time runs, time flows, time creeps ("Tomorrow and tomorrow and tomorrow . . . to the last syllable . . ."), time never stops, time marches on (clopperty, clopperty, clop). Time waits for no man always at the same speed, twenty-four hours every so many minutes (Bouwsma, 1954: 350).

In het komisch essay *The Mystery of Time (or, the man who did not know what time is)* schrijft Bouwsma over een man die niet weet wat tijd is, in een poging om erachter te komen wat het is dat de man niet weet. De man is een laminaatlegger en is gewend om te meten met zijn meetlat. De klok frustreert hem, omdat hij niet begrijpt wat het is dat de klok meet. Hij wuift met zijn handen in de buurt van de klok, in de hoop een stroom of golf van tijd te voelen ("*Nothing there*"). Met zijn meetlat probeert hij de afstanden tussen de op de klok aangegeven uren te meten ("*Tell me, tell me, how many inches in an hour?*"), maar de resultaten zeggen hem niks. Hij maakt de klok open om de tijd met eigen ogen te zien ("*Clocks keep time. Well, we'll see*"). Tot zijn grote frustratie treft hij alleen wat stof aan. De tijd is hem te ongrijpbaar.

Bestaat tijd?

Wie onderzoek wil doen naar een even onontkoombaar als complex fenomeen als 'tijd' treedt in een eeuwenoud voetspoor van reeksen filosofen en andere wetenschappers die zoektochten hebben ondernomen naar de betekenis van tijd. Dat die betekenis van tijd zo moeilijk te geven is, komt doordat tijd eigenlijk nergens *is*. Tijd is niet tastbaar en niet als object waar te nemen in de buitenwereld. We hebben zintuigen om te ruiken, te zien,

⁶ Geschreven in de 17^e of 18^e eeuw. Citaat afkomstig uit de Engelstalige bundeling van zijn filosofische essays (Leibniz, 1989).

te horen, te proeven en te voelen, maar geen apart zintuig voor het waarnemen van tijd. Iedereen heeft wel een beeld bij wat tijd is, het is in die zin het meest normale en vanzelfsprekende van de wereld. Tijd is onlosmakelijk verbonden aan het leven, het is iets wat we allemaal *hebben* en *beleven*. Maar tegelijkertijd is het even herkenbaar als abstract, even normaal als ongrijpbaar.

De vraag ‘wat tijd is’ was ook leidend voor de filosoof en kerkvader Augustinus, die in zijn geschriften aan God een persoonlijke zoektocht naar de betekenis van tijd ondernam. In zijn Belijdenissen bespreekt hij uitgebreid zijn frustrerende zoektocht. Augustinus verzucht: *“ik weet precies wat de tijd is, tot iemand me vraagt om het uit te leggen”* (Belijdenissen XI: 17).⁷ Augustinus vraagt zich af of tijd zelfs wel echt bestaat. Het verleden en de toekomst bestaan niet, zo redeneert hij, want het verleden is niet meer en de toekomst is nog niet. En ook van het heden is niet aan te geven dat het tijd is: er is slechts het verglijden van toekomstverwachtingen in herinneringen over het verleden, zonder dat daar een duidelijk punt tussen zit wat als heden kan worden aangeduid. Het heden zou alleen tijd kunnen zijn omdat het verdwijnt in het verleden en dus ophoudt te bestaan (anders zou het heden geen tijd, maar eeuwigheid zijn). Zo komt Augustinus tot de constatering: *“time is only in that it tends towards not-being.”*

Volgens Wittgenstein (1960: 26) kan de frustratie van Augustinus verklaard worden uit zijn ruimtelijke benadering van tijd. Augustinus gaat uit van de meetbaarheid van tijd en vraagt zich af: hoe kunnen we iets meten waarvan we niet eens een definitie kunnen geven?

Volgens Wittgenstein percipieert Augustinus tijd ten onrechte als een afstand die gemeten kan worden. Hij ziet tijd als vergelijkbaar met een stuk touw, alleen in dit geval verschijnt het ene uiteinde helemaal nooit, is het andere uiteinde permanent kwijt en is het midden zo kort dat het helemaal niet gemeten kan worden (Wittgenstein, 1960, zoals beschreven in Westphal & Levenson, 1993: viii). Wittgenstein illustreert hiermee hoe het denken over tijd bedwelmend is door ruimtelijke en fysieke concepten van lengte, beweging en substantie – en dus de neiging om over tijd te denken als een stuk touw.

Het is precies het punt dat Bouwsma maakt met zijn verhaal over de laminaatlegger. Ook deze man probeert het concept tijd te begrijpen vanuit een ruimtelijk denkkader. Hoewel het een vreemde benadering lijkt om tijd met een meetlat te willen meten, is zo’n ruimtelijke benadering van temporaliteit volgens Wittgenstein en Bouwsma heel gebruikelijk. Tijd wordt voortdurend in ruimtelijke termen gevat, wat bij de man tot de misvatting leidt dat tijd op dezelfde manier als ruimtelijke objecten kan worden waargenomen en gemeten. In een lange associatieve tekst laat Bouwsma vervolgens de verstrengeling van tijd en ruimte in het algemene taalgebruik zien (het citaat bovenaan dit hoofdstuk is hier onderdeel van). Tijd wordt op vele manieren in ruimtelijke termen geduid, maar blijkt niet als zodanig waar te nemen.

⁷ Vrij vertaald naar het Nederlands. Bron: Engelstalige vertaling van Frank Sheed (1993).

Zelfs in de exacte wetenschappen is tijd hierdoor een omstreden concept. Tijd wordt gezien als een natuurfenomeen dat onlosmakelijk aan het leven is verbonden. De stadia en vergankelijkheid van het leven, de levenscycli van planten, dieren en ecosystemen, en de overgang van jaargetijden zijn allemaal zichtbare uitingen van het verloop van de tijd. Toch is het mysterie dat Augustinus in de vierde eeuw blootlegt ook van toepassing en nog steeds aan de orde in de natuurkunde, ook nadat Einstein tijd als vierde dimensie toevoegde in zijn theorie over *space-time*. Zo blijft het ingewikkeld om vast te stellen of er een heden is. Het 'heden' is altijd (net) 'voorbij' of nog (net) niet aangebroken. Wat wij als heden zien, is immers eigenlijk onze vertraagde waarneming van wat even daarvoor gebeurde. Het heden is tegelijkertijd alles, en bijna niks. Wat als heden meetelt is arbitrair (hoe lang duurt het heden? 5 seconden, 0,5 seconden?). Natuurkundigen zoals Rovelli (2018) komen langs deze weg tot de conclusie dat het bestaan van tijd als natuurkundig fenomeen niet bewezen kan worden.

Sociale tijd

Waar het in de wereld van bestuur en beleid om gaat, is de betekenis en aard van tijd in de sociale werkelijkheid. Ook hier blijkt tijd moeilijk grijpbaar. Terwijl klokken en kalenders alomtegenwoordig in het dagelijks leven aanwezig zijn, heeft iedereen een eigen beleving van wat oud en nieuw is, wat snel en langzaam gaat, en wat een lange en korte duur heeft. Voor het plannen van een afspraak kan men prima uit de voeten met een agenda of horloge, maar voor het inschatten van toekomstige risico's of het bepalen van de timing van een grap zijn die voorwerpen redelijk nutteloos.

Misschien zet de (ruimtelijke) vraag wat tijd 'is' ons wel op het verkeerde spoor. De betekenis van tijd in de sociale werkelijkheid is beter te begrijpen als deze niet als vanzelfsprekend met ruimtelijke taal wordt geprobeerd te vatten, zoals de laminaatlegger tijd met een meetlat probeerde te meten. Zo is het in de taal gebruikelijk onderscheid te maken tussen drie verschillende tijdvakken: verleden, heden en toekomst. In dit onderscheid wordt tijd uiteengezet in drie aparte eenheden, alsof het afzonderlijke ruimtes zijn met duidelijk afgebakende grenzen. Daarmee wordt tijd tot een object gemaakt, alsof het een duidelijke vorm heeft en alsof de drie tijdvakken eenduidig en begrensd zijn. Tegelijkertijd stipuleert dit denkschema ook een duidelijke verhouding tussen de drie tijdsoorten: het verleden gaat over in het heden en daarna volgt de toekomst.

Augustinus en later Heidegger (1927) hebben echter laten zien dat er in de sociale werkelijkheid van zo'n strak onderscheid geen sprake is. Zij stellen dat verleden, heden en toekomst niet als gescheiden eenheden moeten worden gezien, maar als constructies die in het heden worden geproduceerd. Zij stellen dat de beleving van de (veranderende) wereld altijd gemedieerd wordt door temporele constructies. In plaats van tijd als object, is tijd dan als uitkomst van sociale constructie te zien. Die constructie kan alleen in het heden plaatsvinden omdat men alleen in het heden kan handelen. Tijd is voortdurend *onder constructie*. In plaats van het onderscheid tussen verleden, heden en toekomst als drie los van elkaar bestaande tijden, is er dan sprake van een heden-verleden, een heden-heden en

een heden-toekomst. In de sociale werkelijkheid is er alleen het heden waarin beelden van verleden, nu en toekomst geconstrueerd worden.

2.1.2 Van tijd naar tijdigen

De manier waarop tijd wordt 'gezien' is dus niet hetzelfde als wat tijd 'is'. Mensen ontvangen geen 'tijd-impressies' die in de omgeving aanwezig zijn, maar reiken zelf een 'tijdvorm' aan waarmee impressies van de buitenwereld worden geselecteerd en geïnterpreteerd (Kant; zoals beschreven in Van Tongeren, 2002: 27). Temporele frames zijn niet gegeven maar gekozen. En het temporele raamwerk dat gehanteerd wordt, is van invloed op wat gezien kan worden. Door middel van tijd-constructies worden betekenisvolle verbanden gelegd tussen schijnbaar betekenisloze momentopnamen. De betekenis die mensen daarmee aan de wereld om hen heen geven, heeft zeer reële gevolgen omdat er naar gehandeld wordt. Voor tijd geldt dan ook de logica van het Thomas theorema: *If men define situations as real, they are real in their consequences* (Thomas, 1928: 572).

Het misverstand over tijd ontstaat in de taal die ervoor wordt gehanteerd. Door tijd als zelfstandig naamwoord aan te duiden, met ruimtelijke kenmerken, ontstaat een verkeerd beeld van de aard ervan. Door dit soort woorden te gebruiken wordt "beweging tot een ding gemaakt", wat een ernstige hindernis vormt om de onderlinge verwevenheid van gebeurtenissen te begrijpen (Elias, 1985: 12). Het zelfstandig naamwoord 'tijd' roept het beeld op van iets wat buiten onszelf bestaat, iets wat 'is' in plaats van iets wat intentioneel geconstrueerd wordt om de verbanden tussen verschillende momentopnames te duiden. Tijd lijkt dan een gegeven op zich, in plaats van iets dat door mensen wordt gemaakt.

Om tijd te onderzoeken, moeten we het daarom niet als object, maar als activiteit onderzoeken (Heidegger, 1927; Elias, 1985). Ik introduceer daarvoor het woord *tijdigen*. Door een werkwoord te hanteren, komt de constructie van tijd centraal te staan. Door de constructie en beleving van tijd, ervaren mensen samenhangen tussen objecten en gebeurtenissen en dat vermogen tot synthese is onmisbaar voor oriëntatie in de veranderende wereld (Elias, 1985). Ik spreek daarom van een tijd-als-activiteit in plaats van een tijd-als-ding. Daarbij past dan ook in plaats van een zelfstandig naamwoord 'tijd', een werkwoord: *tijdigen*.⁸

Ik ga niet op zoek naar 'tijd' als afzonderlijke eenheid, maar naar het tijdigen als menselijke activiteit. Tijdbeleving gaat hier niet aan vooraf, maar is het product van die activiteit. Dat betekent dat de middelen waarmee wordt getijdigd (bijvoorbeeld klokken en kalenders) bepalend zijn voor de ervaring van tijd. Tijdigen is bovendien een continue activiteit:

⁸ Het is veelzeggend dat zowel in het reguliere Engels, Duits als Nederlands, en ongetwijfeld ook in veel andere talen, het aan zo'n werkwoord ontbreekt. Verschillende auteurs hebben pogingen gedaan om zo'n woord te introduceren. Elias (1992) maakt in zijn Engelstalig essay een onderscheid tussen *time* en *to time*. Heidegger (1927) gebruikt het woord *zeitigen*. Goudsblom (2000: 23) kiest voor het Nederlandse woord 'tijdbepalen', maar met het woord 'bepalen' wordt naar mijn idee teveel de suggestie gewekt dat het mogelijk is om tijd volledig in de greep te krijgen. Ik hanteer hier daarom het woord 'tijdigen', dat ook gebruikt wordt in de vertaling van Safranski (2016).

voortdurend worden nieuwe verhalen, verbanden en representaties van tijd geconstrueerd om de veranderende wereld te ordenen en begrijpen. Omdat dit handelen alleen in het heden plaats kan vinden, is tijdigen dus ook alleen als 'daad' te bestuderen.

Tijdigen is niet alleen nuttig, maar ook een noodzakelijke activiteit. Tijd is een zelfgemaakt oriëntatiemiddel dat mensen hanteren om de veranderende wereld te begrijpen (Elias, 1985: 7). Tijdigen zorgt volgens Elias voor het mentale weefsel van verbanden tussen verschillende gebeurtenissen, processen, levens en objecten. Dat is noodzakelijk voor het interpreteren van de wereld om ons heen.

Hermeneutische cirkel

Hoe tijdigen werkt, kan worden geïllustreerd met een in de literatuur vaak genoemd gedachte-experiment: de cyclus van het opkomen en ondergaan van de zon. Als mensen de wereld alleen betekenis zouden geven op basis van waarnemingen in het hier en nu, en dus iedere waarneming als uniek zouden zien zonder daar verbanden tussen te leggen, dan ziet men elke keer slechts een stukje van de puzzel. Waarnemingen van de zon op verschillende plekken aan de horizon, is dan niet meer dan een serie losse, tijdloze gebeurtenissen. Men zou gevangen zijn in een permanent tegenwoordige tijd. Wat mensen door middel van tijd- constructie doen, is het *tijdpatroon* tussen die waarnemingen construeren. Eerdere en huidige waarnemingen worden aaneen geweven in een samenhangend web. Momentopnames zijn dan geen gescheiden tijden meer, los van elkaar, maar tijden die in elkaar overlopen, waar een patroon in zit.

Dat doen mensen volgens Husserl (1928, zoals beschreven in Merlan, 1947: 25) door middel van retentie en protentie. Onder retentie wordt onze beleving verstaan van wat zo-even gebeurde en nog in de directe waarneming wordt vastgehouden, waar het verweven wordt met wat nu wordt waargenomen (zonder dat tussen nu en zo-even een duidelijk onderscheid te maken is; naarmate de tijd verstrijkt is er sprake van een langzaam 'verzinken' van waarnemingen). Zo wordt een vloeiende beweging van de zon waargenomen in plaats van losse momentopnames. De beleving van beweging als een geheel wordt voltooid door protentie: het in onze directe waarneming anticiperen op wat direct zal volgen. Door retentie en protentie worden in de waarnemingsbeleving verbanden gelegd tussen onze percepties van het vorige en het volgende. Retenties verzinken steeds en worden opgevolgd door nieuwe retenties naarmate de tijd verschuift, waardoor ons 'waarnemingsveld' steeds meeloopt met de directe beleving (Mayer, 2015: 132). De tijdbeleving komt dan niet tot stand door objectieve opeenvolging van fenomenen, maar in het geheugen en de anticipatie (Rovelli, 2018). Retentie en protentie zijn volgens Husserl vereist om tot een volwaardige menselijke ervaring te komen. Mocht de mens niet in staat zijn tot retentie en protentie, dan zou de wereld versnipperd in nu-momenten worden ervaren die los van elkaar staan (Husserl, 1928, zoals beschreven in Mayer, 2015). Een ander klassiek voorbeeld van de manier waarop dit tijdbewustzijn werkt, is het luisteren naar muziek. Muziek bestaat uit individuele noten, maar de tijdbeleving zit in de melodie: de combinatie van de herinneringen aan noten die zojuist gehoord zijn, de geluiden die nu worden waargenomen, en de verwachting van de

direct daaropvolgende klanken smelten samen. Zo wordt heen en weer gegaan tussen ervaringen en duidingen. In wat een hermeneutische cirkel wordt genoemd (naar het idee van Schleiermacher; zoals beschreven in Leezenberg & De Vries, 2005: 137) worden de verschillende geluiden samengebracht tot de ervaring van een melodie.

Tijdbewustzijn als zijnsbewustzijn

Door tijd niet als object, maar als de activiteit tijdigen te zien komt beter in beeld hoe het bestudeerd kan worden. Tijd is niet iets wat buiten de mens gezocht moet worden, maar in het handelen van mensen. Tijdigen kan dan niet onderzocht worden zonder aandacht voor de mensen die tijd construeren: tijdigers. Zeker omdat niet iedereen dezelfde constructen voor dezelfde ervaringen en gebeurtenissen gebruikt. De benadering van tijdigen brengt niet alleen de tijd-scheppende activiteit in beeld, maar ook de scheppende actor(en).

Husserl (1928, zoals beschreven in Mayer, 2015) stelt dat tijd niet buiten onszelf kan worden waargenomen. Mensen ontwikkelen een eigen tijdbewustzijn dat gericht is op de verhouding van het zelf tot de wereld. Alles wat waargenomen wordt in de wereld wordt mede door dat tijdbewustzijn geïnterpreteerd, bijvoorbeeld: als iets nieuws, als iets uit het verleden, een herinnering aan de jeugd. Monumenten worden geassocieerd met het verleden, terwijl een hightech campus iets futuristisch heeft. Steeds wordt door te tijdigen betekenis gegeven aan wat buiten onszelf wordt waargenomen, maar dat zegt ook iets over onszelf: bijvoorbeeld of we ons jong of oud voelen, vernieuwend zijn, vooruitdenken of herinneringen ophalen. We definiëren onszelf mede door onszelf en onze omgeving te tijdigen.

Tijdigen is dus geen neutrale waarneming van de buitenwereld (van buiten naar binnen), maar het actief aanreiken van een tijdvorm om verandering, dynamiek en causale verbanden in die wereld beter te begrijpen. Steeds is dat niet los te zien van de observant: het gaat om de eigen verhouding tot de wereld. Tijdbewustzijn wordt in de filosofie dan ook een onderdeel van de ‘menselijke ervaring’ genoemd. Heidegger (1927) gaat nog een stap verder en stelt dat zijn en tijd onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Tijdbewustzijn is een *zijnsbewustzijn*, een bewustzijn waarmee de mens zich uitstrekt naar de wereld, een manier waarop wij ons bestaan uitplooiën. Wij kunnen niet buiten de tijd stappen omdat ons ‘zelf’ daar onlosmakelijk mee verbonden is. De bewustwording van de eigen tijdbeleving is daardoor altijd een vorm van introspectie.

Tijdigen in het openbaar bestuur

In de publieke sector worden continu beelden over verleden, heden en toekomst geproduceerd. Het verleden wordt steeds herschreven: er worden bijvoorbeeld reconstructies gemaakt die ‘met de kennis van nu’ een bepaalde lading krijgen, of specifieke gebeurtenissen uit het verleden worden uitgelicht als ‘iconische momenten’ terwijl andere worden genegeerd (‘t Hart, 2001). Die vormgeving aan het verleden zegt ook iets over het heden. Niet voor niets wordt gesteld dat het de overwinnaars van oorlogen zijn die de geschiedenisboeken schrijven. Over het verleden zijn vele verhalen te vertellen, en welke verhalen dominant zijn

wordt in het heden bepaald. Hetzelfde geldt ten opzichte van de toekomst. Ook die wordt steeds vormgegeven en vertaald naar (mogelijke) acties die in het heden nodig zijn: er worden bijvoorbeeld scenario's gemaakt, vernieuwingstrajecten ingezet en programma's gemoderniseerd (Van der Steen, 2016). Het beeld van de toekomst – bijvoorbeeld in de vorm van risico's die voorbereidingen vergen, doelen die moeten worden behaald, evenementen die een bepaalde invulling moeten krijgen – krijgt altijd in het heden betekenis en geeft andersom ook het heden betekenis. Zo speelt tijdigen, bijvoorbeeld als het gaat om het construeren van relaties tussen verleden, heden en toekomst, een belangrijke rol in het openbaar bestuur.

Door de benadering van tijdigen komt ook de persoon, de tijdiger, in beeld. Iedere publieke professional vormt zichzelf een beeld van tijd op basis van eigen belevingen en constructies. Tegelijkertijd zijn er ook personen en partijen die de toon zetten als het gaat om tijd, bijvoorbeeld door een invloedrijk historisch- of toekomstbeeld te schetsen. Tijdigen kan bovendien plaatsvinden door in regels of wetten te bepalen wat op tijd of te laat is. Zo wordt zichtbaar dat tijdigen ook een machtsmiddel is, bijvoorbeeld door in een besluitvormingsproces te bepalen welke partij als eerste, of juist als laatste aan bod komt. Legitimatie en invloed kunnen worden verkregen door bepaalde toekomstbeelden naar voren te brengen, als schrikbeeld of juist als aantrekkelijk perspectief. Het doet er dan nogal toe wie tijdigt en met welke middelen dat gebeurt.

Omdat tijd nergens is, verloopt tijdigen altijd via concepten, representaties en verhalen (Ricoeur, 1984). Voor het tijdigen worden communicatievormen gehanteerd als begrippen, beelden en symbolen. Daarin is zowel van belang wat er wel wordt gecommuniceerd als wat verzwegen blijft of tussen de regels door gelezen moet worden. Het is daarom voor dit onderzoek van belang om aandacht te besteden aan taal voor tijd.

2.2 Taal voor tijd

2.2.1 Taal en verhaal in bestuur en beleid

In de wereld van beleid en bestuur is taal niet alleen beschrijvend, maar ook scheppend (Weick, 1995). De (be)stuurder staat in een talige relatie tot zijn of haar omgeving. Hij interpreteert de omgeving op basis van waarnemingen, maar geeft deze ook vorm door die signalen met taal in een bepaalde vorm te gieten. Daarmee wordt werkelijkheid gevormd en betekenis gegeven.

Over die werkelijkheid is vrijwel altijd strijd; zelden is een politieke betekenis onomstreden (Stone, 1988). Dat betekent ook dat macht en tekst sterk met elkaar verbonden zijn. Zoals Ten Bos stelt: “waar macht is, is inkt. Waar inkt is, is macht” (Ten Bos, 2015). Framing wordt ingezet om macht te vergroten en uit te oefenen (Hajer, 1993). Het komt ook voor dat in samenwerking tijdelijk vanuit een gezamenlijke betekenis gewerkt wordt. Termeer (1993: 18) spreekt in dat verband van de “sociale werkelijkheid als afspraak tussen actoren.”

Goed met taal en verhaal omgaan is dus onderdeel van het handelingsrepertoire van de bestuurder. Besturen is te zien als narratieve praktijk (Van der Steen, 2009; Van Twist, 2018). Met taal wordt niet alleen beschreven maar ook gecreëerd. Bestuurlijke kwesties worden anders gevormd en hanteerbaar gemaakt door middel van verbale vernieuwing (Van Twist, 1995). Dat betekent dat duiden en sturen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Wie een probleem verwoordt of verbeeldt, beschrijft het niet alleen maar verandert het ook. Wat betekent dat voor het ontwikkelen van een conceptuele benadering van tijd?

2.2.2 Tijdigen: correspondentie of coherentie?

Wie taal voor tijd wil maken, kan uit vele concepten kiezen, zoals duur, volgorde, tempo, toekomst, terugkeer, grillig en tijdhorizon. Mensen postuleren dit soort temporele begrippen vaak op een dermate objectiverende manier, dat er sprake lijkt te zijn van een directe correspondentie tussen de concepten en de werkelijkheid. Het is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar dat een auto sneller gaat dan een fiets en daarmee lijkt het alsof het woord 'snel' ook direct voortkomt uit de werkelijkheid. Zo'n benadering van tijd-concepten zou passen in de benadering die Leezenberg en De Vries (2005) de correspondentietheorie noemen. Het idee hierbij is dat de betekenis van concepten kan worden vastgesteld door verwijzing naar een (direct waarneembare) buitentalige werkelijkheid. Iets 'is' dan snel of traag, vroeg of laat, van korte of lange duur. De woorden of instrumenten die worden gehanteerd om dat aan te duiden zijn af te leiden van de werkelijkheid, zo is de gedachte. Hoe de dingen in de tijd worden geplaatst lijkt dan ook vaak objectief te zijn.

Tegenover de correspondentietheorie staat de coherentietheorie. In de praktijk zijn er veel tijd-concepten waarbij er geen sprake is van zo'n directe correspondentie tussen hoe iets in de tijd wordt geplaatst en hoe het in de werkelijkheid is waar te nemen. Neem bijvoorbeeld termen als crisis of transitie: het zijn temporele aanduidingen die als zodanig niet in de werkelijkheid zijn waar te nemen. Een transitie kun je niet vastpakken, het is geen object, het is niet buiten de taal aanwezig. Toch heeft iedereen een beeld bij wat ermee wordt bedoeld, wordt het gebruikt om dingen aan te duiden en kan het daarmee wel écht zijn. Het is echt omdat het in de concepten zit waarmee de werkelijkheid wordt ontsloten. Met tijd-concepten wordt betekenis gegeven aan de wereld. Er is geen object tijd, tijd kan niet worden vastgepakt. Het maakt wel uit welke concepten worden gehanteerd om te tijdigen, bijvoorbeeld door tijd te denken als stroom (voortgaand in één richting, altijd anders), klokwerk (herhalend, steeds hetzelfde) of ruimte (zelf in te vullen en vorm te geven). De onderscheidingen die conceptueel worden gemaakt voor soorten tijd, bieden ons de handvatten voor tijdigen, en daarmee voor het begrijpen van de wereld.

In dit proefschrift ga ik vanuit de coherentie-benadering op zoek naar *taal voor tijd*. Daarbij vat ik 'taal voor tijd' breed op, als conceptualisering in vormen als begrippen, metaforen, verhalen, instrumenten, berekeningen en schema's (Van Twist, 2018). Ik ga in het onderzoek tijd-taal verkennen, toepassen en uitwerken, om zo een tijd-theoretische benadering van beleid en bestuur te ontwikkelen.

2.2.3 Pogingen tot ordening

De vraag is nu hoe ik als onderzoeker die talige werkelijkheid tegemoet treed om tot het ontwikkelen van een tijd-theoretische benadering te komen. Kies ik voor het vooraf vaststellen van een schema of model om de werkelijkheid mee tegemoet te treden? Het maken van zo'n ordening zou mij op het eerste oog houvast kunnen geven bij het analyseren van de empirie. Het zou bovendien voor afbakening kunnen zorgen in het onderwerp 'tijd en bestuur'. Kan ik vooraf zo'n indeling, categorisering of kader maken voor het ordenen van de bevindingen? Gaat mij dat inderdaad helpen om de praktijk van tijdigen te onderzoeken, meten en ordenen? Ik doe verschillende pogingen om vooraf tot een ordening van tijd-taal te komen om het praktijkonderzoek mee aan te vangen.

Ordening? Eerste poging...

Een eerste onderscheid dat ik overweeg te maken is tussen tijd die objectief is en tijd die subjectief is. Newton maakt bijvoorbeeld onderscheid tussen de absolute, ware, objectieve, meetbare tijd en de subjectieve tijd ofwel de tijdbeleving (Newton, 1962, zoals beschreven in Westphal & Levenson, 1993): *"True and mathematical time, of itself, and from its own nature, flows equably without relation to anything external, and by another name is called duration."* Van sommige fenomenen kan immers 'gewoon' gemeten worden hoe lang het duurt, bijvoorbeeld of een klachtenbehandeling gemiddeld binnen vier weken plaatsvindt en of die teruggebracht kan worden naar twee weken. Of dat de norm van 3,520 lesuren in de onderbouw van het basisonderwijs wordt gehaald. Of om de hoeveel jaar er gemiddeld nieuwe verkiezingen zijn. Daarnaast is er dan de tijdbeleving. De tijdsduur van een klachtenbehandeling kan bijvoorbeeld als heel langzaam of snel worden ervaren, afhankelijk van de situatie en persoon.

Met het onderscheid tussen objectieve en subjectieve tijd kom ik echter al gauw in principiële discussies terecht. Het bestaan van objectieve tijd is zeer omstreven, zelfs in de natuurwetenschappen en zeker in de sociale wetenschappen. Maar alles als even subjectief verklaren is ook niet precies. Sommige tijd-aanduidingen zijn heel subjectief ('tergend langzaam'), terwijl andere tijdeenheden wel degelijk goed te meten zijn: het is goed mogelijk om bij te houden hoe lang een wet bestaat, hoe lang een vergadering duurt, of om een datum te plannen. Tegelijkertijd gebeurt dat meten van tijd met een instrument dat door mensen is gemaakt en dus op zichzelf een sociale constructie is. Bovendien is voor sommigen juist de innerlijke ervaring van tijd de 'werkelijke tijd' terwijl de meetbare tijd slechts een oppervlakkige weergave daarvan is (zie o.a. Bergson, 2014).

Steeds verder kom ik zo in principiële debatten terecht over de vraag of (en welke) tijd nu echt bestaat of niet. Voor de tijdigende professional is het echter maar de vraag of een diepgaande studie van wat als objectieve of subjectieve tijd aangeduid kan worden het meest relevant is. De debatten daarover zijn zeker waardevol, maar bieden in een toepassingsgerichte wetenschap als de bestuurskunde weinig houvast. Het gaat er hier om welke betekenis tijd krijgt in de sociale werkelijkheid en wat er mee gedaan wordt.

Uiteindelijk drijf ik met zo'n benadering die vertrekt vanuit een zoektocht naar een helder onderscheid tussen objectieve en subjectieve tijd steeds verder af van de praktijk van tijdigende professionals. De discussie slaat naar binnen – de vraag wat tijd is – in plaats van naar buiten toe – de vraag hoe tijdigen gedaan wordt. Terwijl ik in bestuurskundig onderzoek gewoon met mensen uit de praktijk in gesprek ben, waar dit uiteindelijk niet principieel maar pragmatisch moet worden opgelost.

Ordering? Tweede poging...

Een tweede mogelijkheid die ik verken is om een onderscheid te maken tussen verschillende tijdsperspectieven. Zo wordt in literatuur het onderscheid gemaakt tussen lineaire, circulaire en chaotische tijd ('t Hart, 2001). Het voordeel hiervan is dat dit het mogelijk maakt om meervoudig te kijken. Perspectieven staan niet tegenover elkaar door het onderscheiden van verschillende empirische verschijnselen (zoals objectief en subjectief), maar naast elkaar als verschillende zienswijzen. Dit past bij de metaforen-benadering van Korsten (1988) die de bestuurskundige voorstelt als oogarts die het subject verschillende lenzen kan voorhouden. Ieder perspectief laat andere dingen zien. Perspectieven zijn niet wederzijds uitsluitend en zijn bovendien niet hermetisch afgesloten, er kunnen altijd meer perspectieven zijn (Allison & Zelikow, 1971). Het gaat dan om het naast elkaar laten bestaan van verschillende manieren van kijken. Dat helpt om de meervoudigheid van het fenomeen te zien, steeds andere aspecten scherp te maken en te belichten en verschillen tussen benaderingen bloot te leggen.

Toch gaat ook zo'n multifocale aanpak voor mij wringen. Hoe weet ik vooraf wat de goede lenzen zijn om te hanteren? Hoe voorkom ik dat ik belangrijke lenzen mis terwijl die in de praktijk juist wel van belang zijn? Door met tijdsperspectieven te werken leg ik bovendien al direct mijn eigen malen op aan de praktijk die ik ga betreden. De werkelijkheid wordt dan binnen de kaders en regels van die mal geïnterpreteerd. Dat sluit echter niet aan bij een onderzoek naar de manier waarop professionals zelf zo'n perspectief ontwikkelen en daarmee hun wereld ordenen. Perspectieven die professionals in de praktijk hanteren maar niet in de vooraf gemaakte indeling passen, blijven buiten beeld. Ik krijg dan alleen te zien wat binnen mijn eigen vooraf ontworpen zienswijze past. Daarmee dreigt de actieve professional die zelf heuristisch kijkt naar de achtergrond te verdwijnen.

Ordering? Derde poging...

Tot nu toe zijn de twee eerste pogingen tot het vooraf aanbrengen van een ordening gestrand. Mijn derde poging is om te beginnen met een ordening van soorten tijd in een kwadrant van twee-bij-twee. Ik kies de begrippen timing, tempo, tijdhorizon en tijdpatronen als de vier vakken van het kwadrant. Door voor een kwadrantenbenadering te kiezen maak ik voor mijzelf een logisch, helder onderscheid in categorieën om mijn bevindingen in te ordenen. Zo'n kwadrant biedt enige zekerheid en duidelijkheid over de soorten tijd waar het onderzoek over gaat. Het is immers een model met duidelijk onderscheiden vlakken. Een kwadrant biedt ook houvast aan de praktijk. Het biedt de professional de mogelijkheid om na te gaan welke delen van het kwadrant al aandacht krijgen of het meest van toepassing

zijn in de huidige praktijk. Ook maakt het mogelijk na te gaan voor welke delen van het kwadrant blinde vlekken zijn, waar onbenutte mogelijkheden liggen of waar de aanpak naartoe zou moeten verschuiven.

Toch gaat mijn poging om vooraf ordening aan te brengen in mijn benadering van de werkelijkheid ook hier hinderen. Ten eerste is er een categoriseringsprobleem. Het vooraf selecteren van definitieve categorieën van tijd is op zichzelf een 'tijdigende activiteit' die niet tijdens bestudering van de praktijk wordt toegepast als onderzoeksmethode maar vooraf als feitelijk aan de praktijk wordt opgelegd. Het onderzoekskader wordt dan van 'bovenaf' ontworpen op basis van een idee over wat er in de praktijk toe doet, in plaats van op basis van kennis van 'binnenuit' over wat werkt. Ten tweede is er een indelingsprobleem. De assen moeten duidelijk maken hoe de verschillende soorten tijd zich tot elkaar verhouden. Het lukt echter niet om die assen kloppend te maken. Tijd-taal krijgt pas betekenis als het ergens mee in verband wordt gebracht. Tijd-taal moet betrekking hebben op iets anders dan zichzelf. Door tijd-categorieën in een kwadrant te plaatsen veronderstel ik een verband tussen dingen die op zichzelf niet bestaan. In een kwadrant met tijd-categorieën die zich tot elkaar verhouden wordt dus toch geprobeerd ruimtelijk te maken wat temporeel is. Daarmee zie ik ook mijn derde poging tot het vooraf aanbrengen van een ordening eerder als belemmerend dan als behulpzaam.

Opbrengst van de mislukking

Iedere poging om als onderzoeker vooraf een ordening van tijd aan te brengen, lijkt mij meer te hinderen dan te helpen bij het ontwikkelen van een tijd-theoretische benadering van bestuur en beleid. Het vooraf selecteren van afgebakende categorieën doet afbreuk aan de rijkdom van tijd in de sociale werkelijkheid, terwijl ik daar juist naar op zoek ben voor het ontwikkelen van deze tijd-theoretische benadering. Het ontnemt het zicht op de manier waarop professionals zelf tijdigen, zelf perspectieven ontwikkelen, categorieën maken en bijstellen. Ik dreig door mijn eigen ordening blind te worden voor de manier waarop professionals zelf met tijd-taal werken om hun praktijk te interpreteren, vorm te geven en om hierin te interveniëren. Hiermee loop ik het risico een conceptuele ordening te maken die op papier klopt, maar voor professionals in de praktijk niet werkt. Ik ga dan ook op zoek naar een conceptuele benadering van de onderzoekspraktijk die vooraf niet zoveel mogelijk houvast, overzichtelijkheid en afbakening creëert, maar juist zoveel mogelijk rijkheid, verkenningmogelijkheden en toepassingsgerichtheid oplevert.

2.2.4 Zoeklichten in het tijdlandschap

Volgens Adam (1998b) moet op voorhand geen keuze gemaakt worden in enkele soorten tijd om temporaliteit te bestuderen, omdat in de werkelijkheid vele, rijke tijdconcepten relevant zijn. Zij gebruikt hiervoor het begrip *timescapes*: het onderzoeken van tijd in meervoudigheid in relatie tot een maatschappelijk vraagstuk. Met de toevoeging *scapes* aan *time* benadrukt Adam de wederkerige relatie van tijd met ruimte (tijd heeft altijd betrekking op iets ruimtelijks), maar brengt ze in tegenstelling tot het begrip *landscape* tijd op de voorgrond

(Adam, 2008). Adam stelt dat ruimtelijk gepercipieerde kwesties zoals klimaatverandering beter begrepen kunnen worden als ook de meervoudige temporaliteit daarvan op de voorgrond wordt geplaatst (Adam, 1998b). Zij onderzoekt niet 'de tijd', maar de 'veeltijdigheid' van maatschappelijke vraagstukken. Dat betekent dat er een veelvoud aan tijdvormen is te hanteren om betekenis te geven aan gebeurtenissen, processen en causaliteit. Om temporaliteit in het openbaar bestuur te onderzoeken, is dus een rijke en gevarieerde conceptuele benadering nodig.

De concepten daarvoor ontwikkel ik gaandeweg. Dat neemt niet weg dat ik als onderzoeker inmiddels een aantal concepten in gedachten heb die in mijn eerste verwonderingen en verkenningen van taal voor tijd naar voren zijn gekomen. Die concepten zijn ook noodzakelijk om mijn aandacht op deze thematiek te vestigen en die thematiek van daaruit verder te kunnen verkennen. Blumer (1954) onderscheid twee manieren om met deze initiële concepten om te gaan.

Een eerste benadering is om met een aantal vooraf gedefinieerde en geoperationaliseerde concepten te werken. Dit om te voorkomen dat ik als onderzoeker met te vage concepten werk die steeds weer anders gebruikt worden of niet goed te relateren zijn aan concrete empirische praktijken. Pas met precieze, stabiele, 'definitieve concepten' zou goed vast te stellen zijn en voor iedereen na te gaan zijn waar het onderzoek over gaat. Het idee is dan om pas te gaan onderzoeken als vooraf precies gemarkeerd is wat wordt gezocht.

Deze benadering loopt volgens Blumer echter vast in een oneindige specialisatie van definities, omdat iedere praktijk op zichzelf weer uniek is. Er zijn geen concepten die in twee situaties precies dezelfde empirie beschrijven. In plaats van te werken met definitieve (en dus 'tijdloze') concepten en de illusie te hebben dat die in meerdere situaties precies hetzelfde waarneembaar zullen zijn, werk ik met *sensitizing concepts* (Blumer, 1954): concepten die de aandacht vestigen op bepaalde interpretaties van de werkelijkheid, die helpen om ervaringen te begrijpen en vraagstukken hanteerbaar te maken.

A definitive concept refers precisely to what is common to a class of objects, by the aid of a clear definition in terms of attributes or fixed bench marks. This definition, or the bench marks, serve as a means of clearly identifying the individual instance of the class and the make-up of that instance that is covered by the concept. A sensitizing concept lacks such specification of attributes or bench marks and consequently it does not enable the user to move directly to the instance and its relevant content. Instead, it gives the user a general sense of reference and guidance in approaching empirical instances. Whereas definitive concepts provide prescriptions of what to see, sensitizing concepts merely suggest directions along which to look. [...] they rest on a general sense of what is relevant (Blumer, 1954: 7).

Volgens Blumer wordt met het idee van *sensitizing concepts*, in tegenstelling tot *definitive concepts*, meer recht gedaan aan de unieke sociale situaties die we met woorden trachten te beschrijven. Omdat in de empirische wereld ieder object waar onze aandacht naartoe gaat

een specifiek, uniek of uitzonderlijk karakter heeft kan de studie en betekenisgeving daarvan nooit beperkt worden tot wat strikt genomen past binnen de definitie van een concept. Voor ieder concept dat gehanteerd wordt, geldt juist dat het een andere vorm en betekenis krijgt in een specifieke empirische situatie. Er zijn dan geen concepten nodig waarmee alleen de algemene, gedeelde aspecten van situaties in beeld komen maar juist concepten die de aandacht vestigen op bijzondere, unieke aspecten van een situatie (Blumer, 1954: 8).

Dit werken met *sensitizing concepts* beschrijft Blumer (1954: 8) ook wel als “*picking one’s way in an unknown terrain*.” Ze functioneren als zoeklichten voor mensen die hun weg proberen te vinden op onbekend terrein, door het licht op bepaalde aspecten te laten schijnen en daar betekenis aan te geven. Betekenis geven aan de onbekende, steeds veranderende wereld heeft dan weinig te maken met formele definities maar wel met richtinggevende concepten die de eigen ervaring helpen van betekenis te voorzien. Door ervaring en leren worden *sensitizing concepts* zelf verfijnd, uitgebreid of vervangen voor betere concepten (Blumer, 1954).

Terwijl definitieve concepten uitgaan van consensus over betekenis en verder zoeken overbodig maken, zijn *sensitizing concepts* activerend van aard. Ze nemen het denken niet uit handen, maar zetten aan tot het onderzoeken hoe zo’n concept in een concrete praktijk tot uiting komt en welke inzichten het kan bieden. Ze vormen daarom een goed startpunt van kwalitatief onderzoek (Glaser, 1978; Patton, 2002; Padgett, 2004; Bowen, 2006). Het is in dat kader belangrijk om de betekenisgevende functie van *sensitizing concepts* te benadrukken. Het gaat niet alleen om het blootleggen van delen van de werkelijkheid in een zoektocht naar oplossingen, maar ook om het zelf vormgeven van die werkelijkheid om zo beter oplosbare problemen te construeren (Wildavsky, 1979: 388).

In dit proefschrift ontwikkel en vergaar ik taal voor tijd en pas ik die taal toe in het duiden (en via advisering ook beïnvloeden) van temporele dynamiek in concrete cases van beleid en sturing in de publieke sector. Op basis van een eerste verkenning van literatuur en eigen associaties met begrippen van tijd onderscheid ik vijf temporele zoeklichten die ik in het empirische onderzoek benut om een relevant temporeel vraagstuk te articuleren en analyseren.⁹ Deze zoeklichten hanteer ik niet als vooraf opgelegd raster of als cellen in een kwadrantenschema voor de analyse van de praktijk, maar als gidsend naar interessante en relevante richtingen om in de praktijk nader te verkennen en uit te werken. Deze zoeklichten worden met andere woorden gebruikt als *sensitizing concepts*. Ieder van deze concepten werk ik uit met een aantal aanverwante begrippen om zo temporele dynamiek te kunnen gaan ‘vangen’ met netten van concepten.

⁹ De betekenis van de term zoeklicht in dit proefschrift is anders dan de betekenis die Popper (1972) eraan geeft. Popper gebruikt de term zoeklicht als metafoor voor hypothesen die een aspect van de wereld accuraat en op een falsifieerbare manier beschrijven. In dit proefschrift gebruik ik de term zoeklicht echter in de betekenis van *sensitizing concepts*, die zoals Blumer (1954: 7) stelt: “*merely suggest directions along which to look*.”

De vijf zoeklichten waar ik op basis van mijn eerste verwondering en verkenning van literatuur op uit kom zijn: tijdverloop, tempo, timing, tijdhorizon en gelijktijdigheid. Ik kies daarmee voor vijf concepten die mij voorlopig lijken te helpen om de rijkheid van tijd-taal in de praktijk verder te verkennen. De keuze voor deze vijf temporele zoeklichten is niet vooraf uitsluitend. Er kunnen er meer zijn en ze kunnen ook onderling overlappen. Ze vertonen wel grote raakvlakken met andere gehanteerde indelingen zoals die van Kalders (1998) en Hoogerwerf (1989). Het staat niet vast dat het bij deze vijf concepten blijft of dat ze gaandeweg het onderzoek gewijzigd worden. Ze vormen wel samen met aanverwante begrippen het startpunt voor dit onderzoek en helpen mij zo in de zoektocht naar werkbare concepten om bestuur en beleid mee te tijdigen.

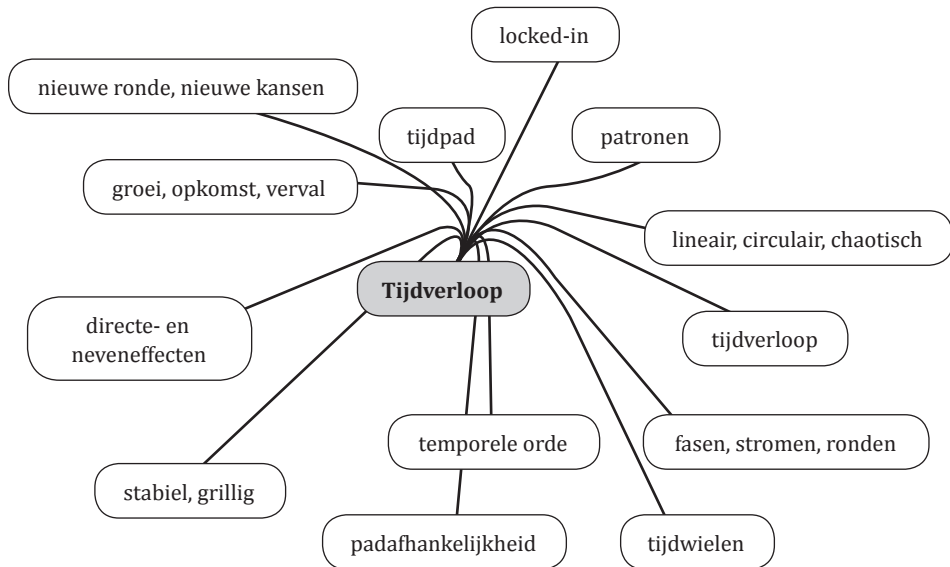
De vijf *sensitizing concepts* hebben zowel een duidende als een handelingsgerichte kant. De term 'tempo' is bijvoorbeeld zowel te associëren met een duiding van snelheid in een gegeven situatie (snel, traag, vertraagd, ingehaald), als van temporeel handelingsrepertoire in concrete praktijken (tempo maken, vertragen, versnellen). Zo kan ook het concept 'timing' gerelateerd worden aan betekenisvolle tijdstippen zoals deadlines of *windows of opportunity*, terwijl het ook gaat over het bewust kiezen van een moment en het vermogen om op het juiste moment te wachten.

Hieronder werk ik de vijf zoeklichten uit aan de hand van een aantal aanverwante concepten, om zichtbaar te maken met welke *sensitizing concepts* ik het empirische onderzoek instap.

1) Tijdverloop

Tijdverloop associeer ik met de temporele orde en de beïnvloeding van processen. Er zijn bijvoorbeeld tijdpatronen in de beleidsontwikkeling waar te nemen. Daarbij is onderscheid te maken tussen lineaire tijd (die in één lijn voorwaarts gaat), circulaire tijd (waarin een terugkerend karakter zit) en chaotische tijd (waarbij er sprake is van een samenloop van omstandigheden) als beeld van het tijdverloop ('t Hart, 2001). Ook effecten kennen verschillende soorten tijdverloop. Interventies kunnen directe effecten hebben maar ook allerlei neveneffecten en bijvangsten opleveren (Van Twist & Verheul, 2009). Het tijdverloop van beleid kan stabiel of grillig zijn (Kalders, 1998). Besluitvorming kan *locked-in* raken door de kosten van eerder genomen beslissingen, waardoor een patroon van padafhankelijkheid ontstaat (Greener, 2002). Beleid kan lange tijd stabiel blijven en dan plots extreem veranderen: een *punctuated equilibrium* (Baumgartner & Jones, 1993). Welke andere ritmes, cycli en patronen zijn er te onderscheiden? Dat kunnen ontwikkelingen zijn zoals groei, opkomst, verval en veroudering, maar ook procesvormen zoals fasen, stromen en rondes (Teisman, 1993; Teisman, 2001). Is de beleidsaandacht voor problemen een samenloop van omstandigheden of zit er, zoals Namenwirth (1973) laat zien, een duidelijk patroon van opeenvolgende cycli (tijdwielen) achter de beleidsvoering waardoor opeenvolgende beleidsgeneraties ontstaan (De Vries, 1999; De Vries, 2010)? Zo zijn er in termen van het tijdverloop allerlei patronen en tijdvormen te onderscheiden.

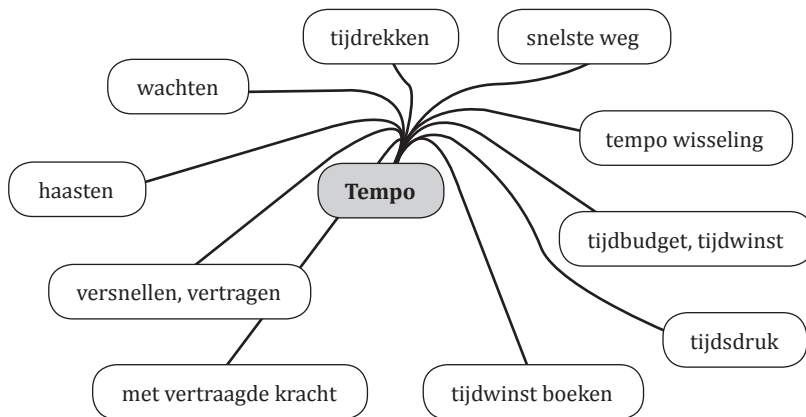
Figuur 1. Sensitizing concept tijdverloop



2) Tempo

Tempo associeer ik met de snelheid of traagheid van processen en de beïnvloeding van tijdsdruk. Een proces kan vast zitten, zeer traag veranderen, of juist heel wendbaar zijn en gekenmerkt worden door snelle wisselingen. Beleidsmakers kunnen tempo maken, versnellen, vaart houden en tempo opvoeren maar ook vertragen, traineren en tijddreken (Eshuis & Van Buuren, 2013). Snelheid lijkt vaak een waarde op zich te zijn: tijd als geld (Gleick, 1999; Rosa, 2013). Voor een tijdelijk project is er dan een tijdbudget, waarbij tijd op kan raken of juist tijd bespaard kan worden door sneller te werken (Linz, 1998). Versnellen is dan tijdwinst behalen. Tegelijkertijd kan de professional het soms ook nodig vinden om te wachten en op de handen te zitten. Ook kan beleid waar veel weerstand tegen is bewust met kleine stapjes of met 'vertraagde kracht' tot uitvoering worden gebracht (Kalders, 1998: 246). Wie de tijd heeft, heeft de macht, bijvoorbeeld door het opvoeren van de tijdsdruk (Metselaar, 1993). Sommige kwesties kunnen snel opgelost worden, voor andere kwesties is meer tijd nodig of is het beter om even niet te interveniëren. Tussen wachten en haasten gaat het echter ook om tempowisselingen, door te variëren in snelheden. Procesmanagers nemen daarnaast soms bewust, als een proces vast dreigt te lopen, meer tijd om via een omweg alsnog naar het doel toe te werken.

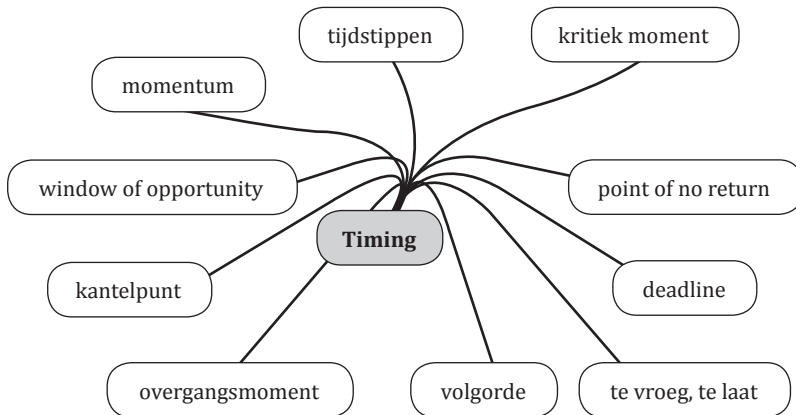
Figuur 2. *Sensitizing concept tempo*



3) Timing

Timing is te associëren met de rol van momenten en het beïnvloeden van tijdstippen. De effectiviteit van beïnvloeding in besluitvormingsprocessen hangt niet alleen af van de kwaliteit van de interventie en het gewicht van de partij die haar inzet, maar ook van het moment waarop zij wordt ingezet (Ekengren, 2002; Goetz & Meyer-Sahling, 2009). Als bijvoorbeeld het politieke momentum voor een bepaalde probleemdefinitie of een bepaald beleidsvoorstel inmiddels alweer voorbij is, zal het pushen ervan niet of zelfs averechts werken. Timing is dus niet alleen een kwestie van wachten tot het juiste moment, maar ook om het effectief weten te herkennen of organiseren van een momentum (Kingdon, 1995). Hierdoor kan ook de volgorde waarin bepaalde gebeurtenissen in een beleidsproces plaatsvinden cruciaal zijn voor de uitkomst ervan (Abbott, 1990; Pierson, 2000). Met het concept timing komt ook het belang van bepaalde momenten in beeld. Er zijn momenten die vrijwel ongemerkt voorbijgaan en in de vergetelheid raken, maar ook momenten die zeer bepalend zijn voor het verdere verloop en wellicht ook als kenmerkend voor die periode de geschiedenis ingaan. In de beleidsvorming zijn allerlei soorten momenten te onderscheiden: beslismomenten, kantelmomenten (Gladwell, 2006), rijpe momenten (Kleiboer & 't Hart, 1995), keerpunten (Abbott, 1997), kritieke momenten ('t Hart, Bezuyen & Otten, 2001), mijlpalen, onverwachtse momenten, deadlines, *points of no return* en *windows of opportunity* (Kingdon, 1995). Belangrijke momenten kunnen door invloeden van buitenaf komen, of juist ingegeven zijn door de institutionele tijdordening.

Figuur 3. *Sensitizing concept timing*

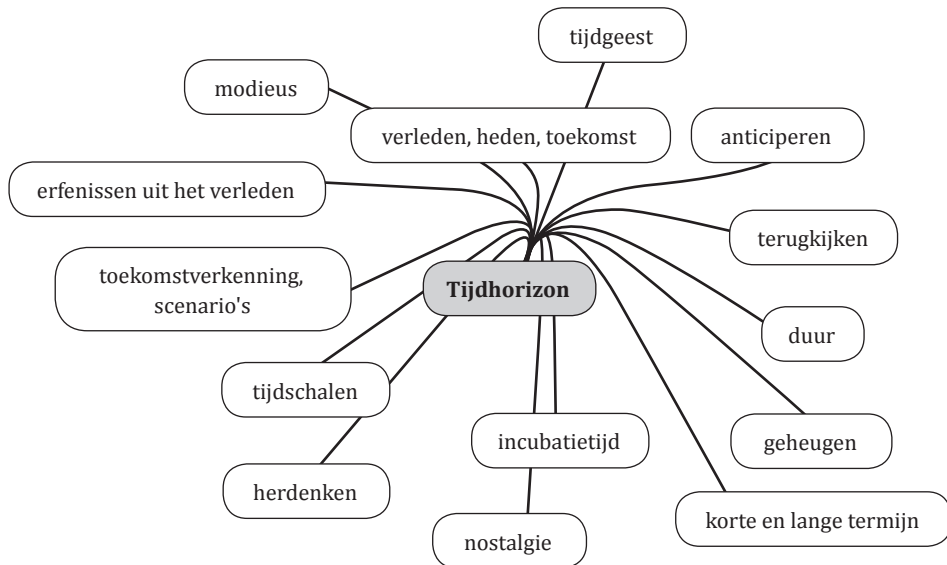


4) Tijdhorizon

Deze invalshoek associeer ik met tijdbeleving en de beïnvloeding van tijdsbesef. Zo zijn verschillende narratieven mogelijk over de vorm en richting van een geschiedenis (Safranski, 2016: 176). Is er bijvoorbeeld sprake van een proces van vernieuwing, of van een cyclus van terugkerende kwesties? Wordt de geschiedenis neergezet als een narratief van vooruitgang of van neergang (Zerubavel, 2003)? Ook beelden en interpretaties van de toekomst, hoewel die fundamenteel onkenbaar is, zijn een belangrijke basis voor handelen in het nu (Van der Steen, 2016). Veel plannen bevatten, impliciet of expliciet, een tijdhorizon, terwijl de meeste wetten zonder einddatum worden vastgesteld. Horizonwetgeving is daar een uitzondering op omdat die standaard tijdelijk geldt, tenzij het verlengd wordt. In uitvoeringsprocessen kan regelmatige controle worden geborgd door middel van ingebouwde evaluatieregimes. Beleidsvorming en management kunnen plaatsvinden vanuit vaste structuren of in tijdelijke en transitoire vormen (Van Hout, 2001). De *temporele oriëntatie* van actoren kan verschillen en binnen een samenwerking kunnen verschillende tijdschalen bestaan (Pollitt, 2008: 174). Door vraagstukken en aanpakken op een langere tijdhorizon te plaatsen, wordt zichtbaar dat deze in elkaar overgaan. Stoppen kan op deze wijze ook (stiekem) doorgaan betekenen (Van Gunsteren, 2007). Beleidsbeëindiging kan tot vernieuwing leiden, doordat daarmee verstriking in bestaande beleidsarrangementen wordt doorbroken (De Vries en Borderwijk, 2013). Maar terwijl door sommige partijen gewerkt wordt aan vernieuwingen, kan er tegelijkertijd bij andere partijen nostalgie ontstaan over het verleden. Het verleden kan echter ook een belangrijke bron van kennis zijn en geborgd worden in institutioneel geheugen (Bressers, Van Twist & Van Heuvelhof, 2013). Ook kan het een tijd duren voordat een maatregel effect heeft (incubatietijd) of uitgewerkt raakt (Kalders, 1998). De waan van de dag kan ervoor zorgen dat onvoldoende geanticipeerd wordt op lange termijn vraagstukken. Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden tussen tijdloze fenomenen die blijven en modieuze (tijdelijke) fenomenen die snel

opkomen en weer verdwijnen en daardoor aan specifieke tijdperiodes zijn verbonden. De perceptie van bepaalde gebeurtenissen kan ook gedurende de tijd veranderen. Zo laten Bovens en 't Hart (1996) zien hoe de destijds ervaren grote toename van fiasco's voor een deel is toe te schrijven aan veranderende normatieve frames van wat als fiasco wordt gezien.

Figuur 4. *Sensitizing concept* tijdhorizon

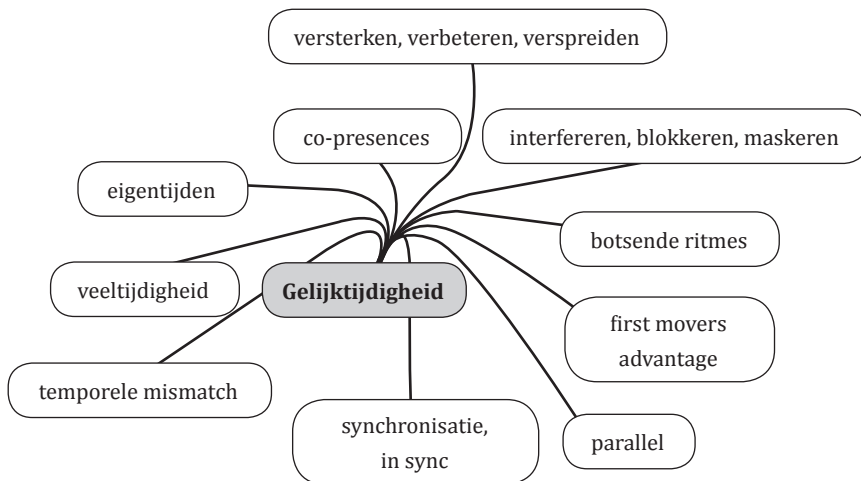


5) Gelijktijdigheid

Gelijktijdigheid associeer ik met het naast elkaar bestaan van verschillende tijden en het beïnvloeden van interacties daartussen. In netwerken zijn er vele partijen met ieder hun eigen tijdlijnen, tijdbeleving, belangrijke momenten, tempo's en patronen. Er zijn ook tegelijkertijd verschillende geschiedenissen, toekomst en *co-presences* die van invloed zijn op politieke beeld- en besluitvorming (Ekengren, 2002). In plaats van één klok die voor ieder gelijk tikt, zijn er in de praktijk vele klokken of 'eigentijden' (Rovelli, 2018: 36). Daarbij kan spanning optreden als er sprake is van *botsende ritmes* (Huijer, 2011), bijvoorbeeld als twee gelijktijdige cycli met elkaar in conflict komen. In netwerken is het dus een uitdaging om goed om te gaan met deze diversiteit aan tijd. Het risico bestaat dat partijen elkaar wel op de inhoud, maar niet in de tijd weten te vinden: een temporele *mismatch*. Bijvoorbeeld omdat wat voor de een urgent is, voor de ander nog wel even kan wachten omdat er eerst andere prioriteiten zijn. Het is daarom belangrijk om aandacht te hebben voor wat parallel naast elkaar loopt en wat eventueel gesynchroniseerd kan worden (Van Popering-Verkerk, 2017). Voor de voortgang van een beleidstraject is het bijvoorbeeld niet alleen belangrijk wat er in het traject zelf gebeurt, maar ook wat gelijktijdig plaatsvindt en hiermee kan interfereren

(Stern & Svedin, 2003: 18; Surprise, 2012). Dit vergt dus niet alleen *sequentieel* denken over de volgorde van de stappen, maar ook *parallel* denken aan de invloed van gelijktijdige stromen van acties en gebeurtenissen. Gelijktijdige processen kunnen elkaar voort laten bestaan of teniet doen, mogelijk of onmogelijk maken, overnemen of beconcurreren, imiteren of verbeteren, accentueren of maskeren (Albert, 2013). Ook in termen van strategieën is het idee van gelijktijdigheid, of juist het afwijken daarvan, relevant. Partijen die vroeg instappen in een nieuwe ontwikkeling (en zodoende *out of sync* zijn met anderen) kunnen profiteren van het *first movers advantage*, bijvoorbeeld doordat de winst met weinig anderen gedeeld hoeft te worden en er al een voorsprong in kennis of netwerk is opgebouwd ten opzichte van later instappende partijen. Evengoed zijn er partijen die ervoor kiezen om als laatste in te stappen, door andere partijen risico's te laten nemen en vervolgens zelf de meest succesvolle optie te kiezen.

Figuur 5. *Sensitizing concept* gelijktijdigheid



2.3 Tijdig beginnen

In het empirische onderzoek leg ik me niet vast op een vooraf ingekaderde conceptuele indeling met definitieve concepten. Ik gebruik de vijf *sensitizing concepts* niet om te operationaliseren en af te bakenen, maar om in de praktijk te kunnen verkennen en verrijken. Ik wacht niet af tot er ineens wel duidelijkheid en precisie voorafgaande aan het onderzoek komt en stel het onderzoek niet uit tot de puzzel van tijdbegrippen plots logisch in elkaar valt. Ik wil niet klaar zijn met de conceptuele ontwikkeling voor ik aan het empirische onderzoek begin – dat is immers juist waar het empirische onderzoek voor bedoeld is. Vanwege de eerder geconstateerde nastrevenswaardigheid van deze benadering ga ik voorbij aan de handelingsverlegenheid (omdat taal en inzicht nog tekortschieten) de praktijk in. Ik kies ervoor om tijdig te beginnen.

Ik zie tijdigen daarbij als een manier van spreken en schrijven die ik verder ga ontwikkelen. Ik gebruik daarvoor in mijn onderzoek wel modellen, indelingen en perspectieven, maar steeds als pragmatische en vooral voorlopige hulpmiddelen. Ik ga niet op zoek naar de werkelijkheid volgens mijn model maar werk aan conceptuele ontwikkeling door in gesprek te gaan met de praktijk die terugpraat. Waar ik tot nu toe zelf als onderzoeker aan het woord was ga ik daarbij nadrukkelijk de interactie aan met reflectieve professionals. Wat betekent dat voor de methodologie en de manier waarop in dit onderzoek kennisontwikkeling plaatsvindt?

3. ONDERZOEKSONTWERP: TIJDIGEN IN REFLECTIEVE CONVERSATIES

3.1 Onderzoeksbenadering

3.1.1 Reflectief onderzoeken

Hoe bepaalt de professional om vaart te maken, te vertragen en in welke volgorde bepaalde stappen te zetten? Hoe weet een professional wanneer te handelen? Professionals in de wereld van bestuur en beleid moeten dergelijke keuzes maken zonder dat een analyse van alle informatie 'het beste' antwoord oplevert. De professional acteert iedere keer opnieuw in een unieke, onbekende en onoverzichtelijke situatie waarin posities, problemen en doelen onzeker en omstreken zijn (Lindblom, 1959; Stone, 1988). Die situatie is niet alleen complex maar ook dynamisch, wat betekent dat het handelen van professionals in iedere situatie andere effecten kan oproepen (Senge, 1990: 71). Professionals gaan in hun handelen af op analyses, inschattingen en niet zelden ook op intuïtie en leren van wat er vervolgens gebeurt. Professionals zitten bewust en onbewust continu in een proces van *sensemaking* – betekenis geven aan wat er gebeurt – om op basis daarvan het handelen te bepalen (Weick, 1995: 4).

Schön (1983: 42) maakt hierbij onderscheid tussen problemen van de *high ground* en van de *swampy lowlands*. Problemen van de *high ground* zijn overzichtelijk, relatief simpel en stabiel. Er is hooguit een kennistekort om alle relevante aspecten van het probleem inzichtelijk te krijgen. Ze kunnen opgelost worden op basis van algemeen geldende principes en theorieën. Hierbij past een technisch-rationele benadering van het probleem, als het leggen van een puzzel. Hoe meer informatie de professional verzamelt, hoe beter hij tot een oplossing kan komen. Dit betreft echter alleen eenduidige en statische problemen waarvoor eenmalige, technische oplossingen nodig zijn.

Problemen van de *swampy lowlands* worden gekenmerkt door instabiliteit, complexiteit en waardenconflict. Ze laten zichzelf niet uitrekenen en er is niet één beste oplossing. Het 'moeras' is onoverzichtelijk en met iedere stap verandert de omgeving zodanig dat de professional opnieuw positie moet bepalen. Er zijn bovendien verschillende perspectieven op de problematiek, waardoor meer informatie verzamelen niet noodzakelijk tot meer inzicht leidt. Schön (1983: 49) stelt dat professionals hierbij wel degelijk gebruik maken van kennis, maar dan niet van algemene principes maar van *knowing-in-action*.

Hoe ze in die *swampy lowlands* precies tot een besluit of handelen komen, weten professionals niet altijd onder woorden te brengen. Veel van het besluitvormingsproces gaat onbewust. Een voorbeeld is dat mensen in staat zijn om één gezicht te herkennen tussen duizend andere, maar niet goed kunnen uitleggen hoe ze dat hebben gedaan (Schön, 1983: 52). Argyris en Schön (1974: 10) spreken hierbij met verwijzing naar Polanyi (1967) van *tacit knowledge*: impliciete kennis. Het is een vorm van weten dat in handelen besloten ligt.

Vaak is de manier waarop professionals hun gedrag uitleggen – hun *espoused theory of action* – niet hetzelfde als hun *theory-in-use*: de manier waarop zij werkelijk met behulp van impliciete kennis tot hun gedrag komen (Argyris & Schön, 1974: 7). Op basis hiervan stelt Schön (1983: viii) dan ook: “*competent practitioners usually know more than they can say.*” Goede professionals weten meestal meer dan ze kunnen zeggen.

Om te begrijpen hoe professionals problemen oplossen, moeten we kijken naar hoe ze problemen stellen. In de complexe praktijk zijn problemen niet gegeven en zijn er geen perfecte oplossingen. Ze moeten worden geconstrueerd op basis van niet alleen incomplete, maar ook fundamenteel ambigue en steeds veranderende informatie: “*Problem setting is a process in which, interactively, we name the things to which we will attend and frame the context in which we will attend to them*” (Schön, 1983: 40). Professionals framen een probleem op een bepaalde manier om de situatie te duiden. Sommige aspecten van de situatie komen daarmee op de voorgrond en in een bepaald licht te staan terwijl andere aspecten naar de achtergrond verdwijnen of buiten beeld vallen.

Veel van de kennis die professionals gebruiken om de situatie in te schatten en tot handelen te komen blijft onbenoemd en zelfs vaak onbewust. Maar soms is er sprake van bewuste reflectie op de situatie en het eigen handelen. Zeker als professionals zich geconfronteerd zien met een probleem waarvoor ze de oplossing niet kunnen vinden, zullen zij op zoek gaan naar een nieuwe framing en deze uitproberen in de praktijk (een *frame-reflective experiment*). Door vanuit een andere invalshoek naar de situatie te kijken, komen mogelijk andere mogelijkheden, partijen en oplossingen in beeld. Dit bewuste framen en reframe van een situatie, noemt Schön (1983: 54) *reflection-in-action*. Hij legt dit als volgt uit:

Because each practitioner treats his case as unique, he cannot deal with it by applying standard theories or techniques [...]. He must construct an understanding of the situation as he finds it. And because he finds the situation problematic, he must reframe it (Schön, 1983: 129).

Dat betekent niet dat de professional op zoek gaat naar de feitelijke of enige juiste beschrijving van het probleem. Het gaat immers om problemen waarbij de controverse niet gaat over de beste manier van oplossen, maar om welke problemen het waard zijn op te lossen en welke rol de professional daarin moet spelen. Het kiezen van een ander frame geeft een andere kijk op problemen, oplossingen en de rol van de professional. Daardoor kan een onoplosbaar probleem veranderen in een probleem waarin actie mogelijk is.

Reflectie-in-actie is niet een eenmalige handeling maar een continu proces van interactie tussen professional en praktijk. Juist door het reframe van het probleem komt de professional tot handelen. Vervolgens kan hij reflecteren op de gevolgen van dat handelen. Als de gevolgen zijn zoals verwacht bevestigen ze de framing van de professional. Het handelen produceert echter ook onbedoelde gevolgen die voor de professional nieuwe betekenissen onthullen: de praktijk ‘praat terug’. Dit kan de professional tot een nieuwe reframing van de situatie aanzetten:

In this reflective conversation, the practitioner's effort to solve the reframed problem yields new discoveries which call for new reflection-in-action. The process spirals through stages of appreciation, action, and reappraisal. The unique and uncertain situation comes to be understood through the attempt to change it, and changed through the attempt to understand it (Schön, 1983: 132).

Het gaat er dus niet om of het frame voldoende bij de werkelijkheid aansluit, maar of de werkelijkheid op een coherente en werkbare manier kan worden gevormd naar het frame (Schön & Rein, 1994: 44). In die vormende activiteit treden altijd onverwachte gebeurtenissen op die nieuwe betekenisgeving vereisen. Reflectie-in-actie vergt dan ook een *double vision* (Schön & Rein, 1994: xvii). Enerzijds moet de professional congruent handelen vanuit het frame dat hij geconstrueerd heeft en dus de situatie op dezelfde manier blijven interpreteren. Anderzijds moet de professional ervoor open staan dat hij het frame moet kunnen aanpassen om betekenis te kunnen geven aan nieuwe, onbedoelde gevolgen. Die continue cirkel van betekenisgeving, actie en herinterpretatie vindt niet achteraf of op afstand plaats, maar in actie. Door denken met doen te integreren treedt reflectie-in-actie op.

At the same time that the inquirer tries to shape the situation to his frame, he must hold himself open to the situation's back-talk. He must be able to enter into new confusions and uncertainties (Schön, 1983: 164).

Op basis van deze benadering van wat kennis in de praktijk betekent komt Schön tot een specifieke rol voor wetenschap. Dit is wat hij *reflective research* noemt (Schön, 1983: 309). Het is een vorm van actie-onderzoek waarin de framing van de professional centraal staat. Als een goede professional meer weet dan hij kan zeggen, dan kan de onderzoeker in uitwisseling met die professional taal aanreiken die aanzet tot reflectie-in-actie. Volgens Schön kan de onderzoeker de professional zo bewust maken van zijn onbewuste kennis en de professional helpen nieuwe betekenis te geven aan gebeurtenissen (die in een ander frame betekenisloos, onverklaarbaar of onhanteerbaar leken) door nieuwe frames aan te reiken voor wat de professional zelf nog niet ziet of kan zeggen. In reflectieve interactie leren onderzoeker en professional om de situatie anders te zien en daarbij komen andere kwesties, oplossingen en mogelijke rollen in beeld. Op die manier draagt het onderzoek bij aan reflectie-in-actie.

Voor de wetenschapper levert deze vorm van onderzoek kennis op die past bij de unieke, complexe contexten waarin professionals opereren. Door te participeren leert de onderzoeker de complexiteit en dynamiek van het vraagstuk kennen. Door in actie samen met professionals te reflecteren leert de onderzoeker van de *tacit knowledge* van de professional (Raelin, 1997) en ontwikkelt de onderzoeker eigen inzichten die bijdragen aan handelen in de praktijk. De onderzoeker kan zo *usable knowledge* (Lindblom & Cohen, 1979) ontwikkelen die toepasbaar is in de moerassige praktijk van professionals. Die bruikbaarheid van kennis is er dan niet zozeer in gelegen dat het voorschrijft hoe de professional moet handelen om bepaalde effecten te bereiken. Bruikbaarheid slaat hier op de coherentie van constructies die daardoor de complexe dynamiek begrijpelijker en hanteerbaarder maken.

De verhouding tussen wetenschap en praktijk is dan niet die van een onderzoeker die van een afstand de praktijk bestudeert. Het onderzoek vindt juist plaats door interactie tussen wetenschapper en professionals in *cooperative action research* (Schön & Rein, 1994: 194). Dat is overigens niet hetzelfde als de professional helpen of een gelijkwaardige samenwerking aangaan. De rollen van professional en onderzoeker blijven anders. De professional heeft *skin in the game*, de onderzoeker niet of in veel mindere mate. Andersom geldt hetzelfde. De onderzoeker moet zichzelf bewijzen door de kwaliteit van diens bijdragen aan reflectie-in-actie. Schön (1983: 302) spreekt van een *reflective contract* waarin de professional (in het citaat hieronder 'cliënt') niet zozeer afsprekt om de autoriteit van de onderzoeker (hieronder: 'practitioner') te accepteren maar om zijn ongelooft uit te stellen.

He [the client, red.] agrees to join the practitioner in inquiring into the situation for which the client seeks help; to try to understand what he is experiencing and to make that understanding accessible to the practitioner; to confront the practitioner when he does not understand or agree; to test the practitioner's competence by observing his effectiveness and to make public his questions over what should be counted as effectiveness; to pay for services rendered and to appreciate competence demonstrated. The practitioner agrees to deliver competent performance to the limits of his capacity; to help the client understand the meaning of the professional's advice and the rationale for his actions, while at the same time he tries to learn the meanings his actions have for his client; to make himself readily confrontable by his client; and to reflect on his own tacit understandings when he needs to do so in order to play his part in fulfilling the contract (Schön, 1983: 297).

Zo'n reflectieve samenwerking krijgt in actie vorm. We kunnen terugkijken en een gebeurtenis anders framen of proberen de toekomst op verschillende manieren te framen. Maar het gaat erom wat die frames 'doen' in het hier en nu. Levert het bruikbare kennis op in de huidige beleidsarena? Is het alleen mooie taal of een frame van de onderzoeker, en doet het niks voor de professional, dan is het geen geslaagde frame reflectie. Het punt van Schön is hier dat een frame zich in de praktijk moet bewijzen. Leidt het handelen dat eruit afgeleid wordt inderdaad tot de verwachte resultaten? Zijn er onverwachte effecten? Op basis van de reflectie daarop kan het frame opnieuw aangepast of veranderd worden.

The combined work of frame-reflective policy analysis and educative intervention would be tested not so much by its acceptability to other analysts as by its utility to practitioners who seek to reframe policy problems and make frame-synthetic inventions (Schön & Rein, 1994: 196).

In het proces van reflectie-in-actie – de cirkel van *appreciaton*, *action* en *reapprication* – is de onderzoeker zowel aan het observeren als interveniëren (Schön, 1983: 323). De onderzoeker observeert hoe de professional situaties interpreteert en probeert te veranderen, hoe de dynamiek in de omgeving verloopt en hoe de professional reflecteert op nieuwe

gebeurtenissen. Maar de onderzoeker brengt ook actief eigen interpretaties naar voren en leert van de acties en reacties die daarop volgen. Sommige frames zullen weinig teweeg brengen en 'stilvallen' terwijl andere zullen worden beproefd, blijven resoneren en onderdeel van het professionele gesprek en perspectief worden. Het aangaan van *reflective conversations* met professionals als onderzoeksmethode is een cirkelend proces waarin ideeën en interpretaties door de onderzoeker in de praktijk worden gebracht, wat leidt tot reactie en reflectie, waarop de onderzoeker tot een herwaardering van de frames komt, die weer opnieuw in de praktijk worden ingebracht. Zo worden frames niet los van de praktijk ontwikkeld, voorafgaand of na afloop van het onderzoek, maar in actie en in interactie met de praktijk.

3.1.2 Interactief onderzoeken

In lijn met de benadering van Argyris, Schön en Rein vormen *reflective conversations* de kern van mijn onderzoeksaanpak. Reflecteren, door het werken met tijd-frames, doe ik niet *op* of *over* actie, maar samen met betrokken professionals *in* actie. Ik bestudeer de empirie niet alleen maar intervenieer er ook in door te reframe. Het is daarmee een vorm van actie-onderzoek (Eden & Huxham, 1996; Reason & Bradbury, 2001). Naast reflectie is een tweede belangrijk aspect van deze onderzoeksaanpak dat kennisontwikkeling in *interactie* met professionals plaatsvindt. Reflectie-in-actie vergt een wederkerige dialoog met de praktijk die terugpraat.

In het onderzoek doordenk ik samen met professionals hun vraagstukken door problemen, posities en handelingsrepertoire te reframe in tijd-taal. Ik kan bijvoorbeeld, op basis van mijn eigen inschatting van de situatie, aan professionals suggereren: misschien is het probleem niet dat de 'verkeerde oplossing' is gekozen, maar dat voor deze oplossing de verkeerde timing is gekozen. In een ander geval kan ik opperen dat wellicht het probleem niet zozeer is dat de verkeerde partij aan tafel zit, maar dat de verkeerde volgorde in betrokkenheid is gekozen – de partij zit te vroeg of te laat aan tafel. Ik introduceer, accentueer of reframe tijdens het onderzoek tijd-taal. Dit levert reactie, dialoog en herinterpretatie op, waardoor ontwikkeling van de conceptuele duiding plaatsvindt. Zo ga ik in mijn onderzoek bewust op zoek naar tijd-taal om tot een reframing van vraagstukken te komen, breng die in tijdens dialogen met professionals, en neem vervolgens waar wat tot stand komt aan duiding respectievelijk aan verandering van praktijken.

Het gaat daarbij nadrukkelijk niet alleen om mijn framing of alleen om de framing die professionals zelf hanteren. Deze zijn ook niet altijd van elkaar te onderscheiden. Kennisontwikkeling vindt juist in interactie tussen onderzoeker en praktijk plaats. Op die manier kan *tacit knowledge* naar boven komen en onderzocht worden welke frames coherent en bruikbaar zijn in de complexe praktijk van de professionals. Deze vorm van actie-onderzoek duid ik daarom aan als interactie-onderzoek. Het is actie-onderzoek waarin de talige en interpersoonlijke uitwisseling, toepassing en reflectie centraal staat.

Om tot die reflectieve uitwisseling met de praktijk te komen combineer ik observaties en interventies. Observaties doe ik bijvoorbeeld door media- en beleidsanalyses, door interviews en door het *knowing-in-action* van professionals in de praktijk waar te nemen. Ik hanteer daarbij een ruime opvatting van het begrip empirie, namelijk als het tegenovergestelde van metafysisch: “*Metafysisch is alles wat de zintuigelijke ervaring te boven gaat. Empirisch daarentegen is alles wat door zintuigen waargenomen kan worden – wat gezien, gevoeld, geroken, betast, lichamenlijk ervaren kan worden*” (Van Twist, 1995: 109). De betekenis van taal is immers niet alleen letterlijk aan woorden af te lezen, maar ook aan andere signalen zoals de lichaamstaal die erbij wordt gebruikt, aan de omgeving waarin deze worden gepresenteerd en de toon die erbij wordt gekozen.

Interventies doe ik door aan de hand van temporele frames in gesprek te gaan over wat de kwesties zijn en wat het daarbij passende handelingsrepertoire is. Op die manier participeer ik in het ordenen, scheppen en beïnvloeden van de praktijk van de professionals. Ik intervenieer door in interactie met professionals temporele duiding op de voorgrond te plaatsen, door frames uit te proberen, andere perspectieven aan te reiken en terminologie ter discussie te stellen. In die interactie stel ik taal voor tijd expliciet aan de orde en zoek ik naar temporele duiding die werkbaar is in de praktijk.

De metafoer van het balkon en het kruispunt van Lefebvre uit het eerste hoofdstuk indachtig, blijf ik dus niet op het balkon zitten. Door deel te nemen aan het verkeer, naast een bestuurder te gaan zitten en te ervaren hoe het is om te sturen in deze dynamische omgeving, ontstaat aan mijn kant inzicht in tijd-frames die op dat moment werken. In interactie met de betrokken professionals speel ik met concepten van tijd en ondertussen probeer ik te zien, horen, proeven, voelen, ruiken, horen, zien wat dat teweegbrengt. Ik registreer, breng alternatieve perspectieven in of probeer reliëf aan te brengen, beluister weerklinken en conceptualiseer verder. Gedurende het reflectieve gesprek met de praktijk vindt conceptualisering plaats. Niet los van de praktijk, maar er middenin. Niet vooraf of achteraf, maar in interactie.

Een voorbeeld van zo’n reflectief gesprek

Op een zondagavond rond 21:00 uur zit ik achter mijn laptop te werken. Ik heb het druk, zelfs zo druk dat ik al een half uur probeer om een realistische planning te maken waarmee het in ieder geval op papier zal lukken om alle essentiële dingen gedaan te krijgen in de komende dagen. Dat wil nog niet helemaal lukken. Gelukkig heb ik morgen geen afspraken, dan heb ik eindelijk een dag om aan mijn proefschriftvoorstel te kunnen werken.

Dan krijg ik een nieuwe mail binnen (ik ben niet de enige die zit te werken): of ik de volgende dag mee kan naar een gesprek om 13:00 uur in Schiedam. Het is niet noodzakelijk, maar eigenlijk wel handig om te gaan. Sterker nog, ik zou dit gelijk kunnen benutten om eerder af te spreken om over dat andere urgente project te overleggen. En eigenlijk ben ik ook wel benieuwd naar wat er schuilgaat achter de term in de uitnodiging: ‘massieve

innovatie'. De uitnodiging creëert voor mij een enorme tijds-klem, maar zoals wel vaker wint mijn nieuwsgierigheid het van een keuze om mijn tijd te sparen. Kortom, daar gaat mijn proefschrift-dag. Dacht ik.

Die ochtend werk ik nog even aan een andere tekst, want die moet toch eigenlijk vandaag de deur uit. Het werken aan mijn proefschrift is in mijn gedachten inmiddels naar de nacht verplaatst. Rond 12:00 uur spring ik op de fiets richting Schiedam. Eenmaal in de zaal treffen we vertegenwoordigers aan van drie gemeenten, de VNG en Kennisland. Zonder voorstelrondje beginnen zij te vertellen over hun project, over social labs en massieve innovatie. We zijn uitgenodigd om te komen strandjatten, zo wordt uitgelegd, maar voorlopig heb ik nog geen idee op welk strand we ons bevinden.

Dan begint een van de aanwezigen te vertellen over het project in hun gemeente, waarin het bij elkaar brengen van de leef- en systeemwereld de grootste uitdaging vormt. Ze willen samenwerken met jongeren, maar dat blijkt in de praktijk moeilijk tot stand te komen. De jongeren passen zich niet aan, aan de bureaucratische manier van doen. Andersom lukt het de ambtenaren niet om zich aan te passen aan de leefwereld van de jongeren.

Ik vertel dat ik werk aan een proefschrift over tijd. Ik noem mijn verschillende conceptuele invalshoeken van tijd (momenten, tempo, tijdshorizon, patronen). Omdat ik voor een ander onderzoek bezig ben aan een tekst over ritmiek, vertel ik ook dat ik het interessant vind om te zien hoe maatschappelijke ritmiek al dan niet spoort met de ritmiek van de interne organisatie.

Het gesprek krijgt daarmee een andere wending. We beginnen de uitdagingen van het project te 'hertalen' in termen van tijd. Een van de aanwezigen wijst naar de klok die aan de muur hangt, en legt uit hoe hij tijdens zijn samenwerking te maken heeft met partijen die klokken met verschillende snelheden hanteren. Voor sommigen gaat de tijd veel sneller dan voor anderen, en dat loopt niet altijd synchroon. Soms moet je daardoor zelf zien te versnellen, en de organisatie meekrijgen, terwijl je bij anderen juist moet zien terug te schakelen. Dat versnellen en vertragen is echter lastig als je eigen tijdsplanning al vastligt als uitkomst van de interne besluitvorming. De tijdbeleving in samenwerkingsverbanden verschilt onderling, en dan is het lastig om gezamenlijk op te trekken en te plannen, sturings- en evaluatiemomenten te bepalen, of tot een gezamenlijk ritme te komen.

Dat uit zich soms in hele praktische problemen, zoals het maken van een afspraak met de jongeren in het project. Na lang zoeken hadden de ambtenaren een gezamenlijk moment gevonden voor een afspraak, donderdag tussen 10:00 en 13:00 uur was de enige mogelijkheid in de komende twee maanden. Vanuit de organisatielogica een prima tijd, maar bij de leefwereld van de jongeren bleek het niet goed aan te sluiten: zij zitten dan gewoon op school. Maar er was meer. Waar de interne organisatie om een tijdsplanning van het project vroeg, kon daar met de jongeren helemaal geen afspraak over worden gemaakt. De tijdshorizon bleek vooraf niet vast te leggen: terwijl de organisatie een half jaar een prima 'eerste mijlpaal' vond, was dit voor de jongeren een veel te lange periode om zich op vast te leggen.

Zo worden de uitdagingen van de projectleiders gaandeweg het gesprek hertaald in termen van tijd, waardoor andere problemen en andere oplossingen naar voren komen. Het concept ritmiek en de beeldspraak van verschillende klokken blijken te resoneren, omdat ze zicht bieden op een deel van de problematiek die tot dan toe nog niet onder woorden was gebracht. Het is daarmee niet opgelost, maar zet wel aan tot professionele reflectie en het verkennen van nieuwe handelingsopties, zoals het aanpassen van de tijdsduur en het gelijk zetten van de klokken. Hoewel ik deze afspraak in eerste instantie als verlies van proefschrifttijd had ervaren, blijkt deze nu juist een onverwachte verrijking op te leveren.

3.1.3 Iteratief onderzoeken

Wie complexe vraagstukken en processen wil begrijpen, moet ze proberen te veranderen (Rittel & Webber, 1973). Die uitspraak is zowel van toepassing op de professionals die ik onderzoek als op mijn rol als onderzoeker. Door reflectie-in-actie te stimuleren en daarbij tijd op de voorgrond te plaatsen probeer ik een verandering te bewerkstelligen in een complex proces. Het onderzoek bestaat niet alleen uit beschrijven en analyseren, maar ook uit adviseren en veranderen. Gaandeweg ontstaat niet alleen meer inzicht in de problematiek, maar wordt die ook door frames en interpretaties anders vormgegeven.¹⁰

Hoe dat creatieve proces van reflectie en interactie verloopt, kan ik niet beheersen of vooraf plannen. De kern is juist dat het zich in actie moet ontwikkelen en bewijzen in de omgang met ongeplande dynamiek. Welke frames in een complexe en dynamische situatie werken en passen is zeer situatie-specifiek, omdat “juist de specifieke details van een vraagstuk en omgeving bepalend zijn bij het ontrafelen en hanteren van iets taais” (Vermaak, 2009: 369). Het is de kunst om die complexiteit niet te proberen te elimineren door de werkelijkheid vooraf te versimpelen, maar juist te erkennen en omarmen. Pas gaandeweg kan ik ontdekken wat werkt. Het interactie-onderzoek is daarom te zien als een veranderopgave in een complexe omgeving waarbij kennis wordt opgedaan door middel van actieleren: het serieus nemen van voortschrijdend inzicht (Vermaak, 2009: 370). Daarmee komt, naast reflectief en interactief, het derde aspect van mijn onderzoek in beeld, namelijk dat de conceptuele ontwikkeling *iteratief* tot stand komt.

Reflectie-in-actie is een proces van *trial and error* waarin lange tijd een zoekende strategie gehanteerd wordt, met vage begrippen die vaak nét niet kloppen maar wel de ruimte scheppen voor het ontdekken van nieuwe en rake betekenisgeving. Gaandeweg kunnen frames ontstaan die hun waarde bewijzen, maar ook dan zullen er altijd gebeurtenissen zijn die niet in het frame passen of waarvoor de professionals intuïtief een andere handelingslogica hanteren. Deze gebeurtenissen vergen dan weer nadere of andere duiding. Zoals ontwerp en implementatie in incrementele verandertrajecten niet noodzakelijk volgordelijk zijn geldt ook hier dat framing en toepassing iteratief en zelfs parallel verlopen. Steeds opnieuw kan er aan de verhaallijn, conceptualisering en analyse wat aangeplakt en bijgeschaafd worden

¹⁰ Zie onder andere het concept *enacted environment* van Weick (1969).

(bijv. Weick & Quinn, 1999). In plaats van het volgen van een vooraf uitgestippelde veranderaanpak is dit proces eerder te duiden als het lange tijd rondcirkelen om steeds dichterbij de kern te komen.

Er moet daarvoor een *feedback loop* ontstaan tussen mij als onderzoeker en de professionals in de praktijk. Dat begint met wijde verkenningen en omtrekkende bewegingen, met als doel om gaandeweg meer tot de kern te komen op basis van wat werkt. Mijn interventies zijn bedoeld om reacties te ontlokken zoals herkenning, inspiratie of juist teleurstelling. Het zijn pogingen om door middel van duiding nieuwe inzichten te ontwikkelen. Ik presenteer de onderzoeken daarom ook in een essayistische stijl. De letterlijke betekenis van het woord essay is *to try*: een poging doen, uitproberen, beproeven. Deze betekenis is ook nog steeds aanwezig in het Franse werkwoord *essayer*. In een essay worden nieuwe ideeën uitgeprobeerd in een poging om tot nieuwe inzichten te komen, zonder deze ideeën als definitief te beschouwen. Michel de Montaigne, die als grondlegger van dit genre wordt gezien (Langer, 2005), schreef en herschreef zijn essays als pogingen om steeds opnieuw de wereld beter te begrijpen (De Montaigne, 1836). In mijn onderzoeken zijn de essays zelf onderdeel van het reflectieve gesprek met de praktijk. Naast het direct in gesprek zijn, verloopt de reflectie zo ook via het schrift. Op deze schriftelijke pogingen volgen weer reacties die helpen de duiding verder te brengen.

Ik ga daarbij opportunistisch te werk op basis van een ruw richtingsgevoel (Vermaak, 2009: 380). Een principe dat daarbij goed past is het idee van *imprecise learning* (Levitt en March, 1988), wat Vermaak (2009: 383) omschrijft als “een zoekende manier van planvorming die nodig is om rond een complexe opgave de diepte in te kunnen gaan.” Dit is ook wel te duiden als het werken met ‘rafeligheid’: een concept hoeft niet altijd helder gedefinieerd te zijn, om zijn werking te hebben in reflective conversations.¹¹ Hierbij past ook de ambitie om holistisch te kijken, in plaats van naar de relaties tussen specifieke, geïsoleerde variabelen. Dit onderscheid noemt Mintzberg (1991: 20) het verschil tussen *splitting* (analytisch kijken naar precies gedefinieerde variabelen) en *lumping* (holistisch kijken, op zoek naar patronen). De begrippen mogen ook een beetje mysterieus zijn, nieuwsgierig maken, de gedachten oprekken zonder precies de uitkomst te geven.

Voor mijn onderzoeksproces betekent dat ook het toelaten van een continue twijfel. Ik moet proberen om op een overtuigende en aanstekelijke manier tijd-taal in te brengen, maar tegelijkertijd steeds de mogelijkheid openhouden dat die taal aangepast moet worden. Ik werk dan ook steeds met tijdelijke begrippen en (‘wegwerp-’)modellen die gaandeweg het onderzoek verworpen, aangepast of doorontwikkeld kunnen worden. De kunst is steeds om de twijfel (nog) niet weg te nemen, het vastleggen van definities uit te stellen, en modellen te

¹¹ In een toelichting op dit idee haalt Schön het begrip *optimal fuzziness* van Argyris (1980, zoals beschreven in Schön, 1983: 319) aan. Volgens Schön benadrukt hij hiermee de bruikbaarheid van imprecisie van ideeën en concepten, in contrast tot de onbruikbare precisie van begrippen die geoperationaliseerd worden in precies afgebakende sub-begrippen die daarmee hun metaforische kracht verliezen.

kunnen vervangen door andere modellen. Tegelijkertijd moet die twijfel niet leiden tot handelingsverlegenheid. Het is dus ook de kunst om niet te wachten met het uitproberen van tijdelijke definities en modellen tot ze precies genoeg zijn. Ze zijn juist te verrijken door ze onderweg en nog ongepolijst in te brengen en op basis van actie en interactie verder te ontwikkelen. Ik doe dat bijvoorbeeld door te werken met vijf temporele zoeklichten en begrippen die niet in beton gegoten zijn en die ik gaandeweg kan aanvullen of voor betere taal kan inwisselen.

Positiever geformuleerd dan continue twijfel is deze aanpak ook te duiden als het toelaten van voortdurende verwondering. Verrassingen of uitzonderingen op de bestaande ideeën zijn geen ruis of error, maar juist kansen om tot een rijkere duiding te komen. Door begrippen niet te snel precies te definiëren of betekenissen te fixeren, blijft er ruimte voor nieuwe inzichten die in actie worden opgedaan. Kortom, mijn onderzoeksproces is niet te typeren als het bewandelen van een gepland pad waarin vooraf zoveel mogelijk onzekerheid wordt weggenomen, maar als een lerend iteratief proces waarin bewust naar verrassingen en vernieuwingen wordt gezocht.

Net zoals reflectie-in-actie geen beginpunt heeft (zoals een onderzoeksproject dat wel heeft), heeft het ook geen eindpunt. Omdat professionals zich steeds in unieke omgevingen bevinden, zijn zij constant in gesprek met de praktijk om te duiden wat er gebeurt. Dat proces van duiden en verklaren is dus nooit klaar, maar in het onderzoek wordt natuurlijk wel toegewerkt naar een (voorlopig) eindpunt. Maar hoe is dit eindpunt te bepalen, wanneer is het genoeg? Hierbij geldt voor mij een 'actierationaliteit' (Brunsson, 1986): het is genoeg als het werkt. Deze 'stop-regel' van professionals houdt in dat het continue twijfelen en reframen kan eindigen, in ieder geval tijdelijk, als het in mijn beleving gelukt is om tot een werkbare probleemformulering te komen die voldoende recht doet aan de complexiteit en de waarden die in het geding zijn (Schön & Rein, 1994: 203).

3.1.4 Validiteit, betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid?

Methodologie

Met het voorgaande heb ik mijn ontologisch en epistemologisch perspectief uiteengezet. Ik zie tijd niet als een objectief, kenbaar object. In plaats daarvan zie ik tijd als een sociale constructie, voortkomend uit de activiteit tijdigen. Schön (1983) illustreert deze benadering als volgt in zijn bespreking van de casus van een architect die in een reflectief gesprek met zijn te ontwerpen omgeving is: *"Coherence does not exist in the site but must be imposed upon it by the designer."* Het ontwikkelen van kennis betekent dan het ontwikkelen van temporele constructies die een coherent en hanteerbaar beeld van de werkelijkheid bieden. Mijn benadering past daarom in een constructivistische benadering, waarin kennis bestaat uit sociale constructen die helpen om de dynamische wereld beter te begrijpen (Lincoln & Guba, 1985; Guba & Lincoln, 1994).

Hoe we die waarheid kunnen kennen zie ik als een creatief proces van tijdigen, door – in onzekere en unieke situaties – constant in interactie te zijn met de omgeving om daar betekenis aan te geven. Dat is een continu proces waarin met behulp van instrumenten als woorden, symbolen en rituelen de wereld temporele betekenis wordt geven. De werkelijkheid kan beter worden begrepen door middel van een proces van reflectie-in-actie, waarin betekenissen worden gegenereerd voor ervaringen en door woorden te geven aan *tacit knowledge*. Het ontwikkelen van kennis vindt in interactie tussen onderzoeker en praktijk plaats.

Daarom treed ik door middel van actie-onderzoek in dialoog met professionals: een reflectieve conversatie, waarin ik praat en de praktijk terugpraat. In die interactie komen constructies van tijd in bestuurlijke praktijken tot stand die de resultaten vormen van dit onderzoek. Op deze manier ontwikkel ik taal voor tijd waarmee de complexe dynamiek waar professionals in opereren begrijpelijker en hanteerbaarder wordt gemaakt.

Om tot werkbare, passende constructies te komen moet ik mezelf niet los van de praktijk zien, maar erin participeren. Door temporele betekenissen te genereren, geef ik de omgeving mede vorm. Ik zie mijzelf dan ook niet als neutrale observator, maar juist als het instrument waarmee ik onderzoek doe (Patton, 2002: 14). Ik moet invloed op de praktijk niet uit de weg gaan, maar juist opzoeken. De *bias* in mijn temporele duiding van praktijksituaties moet ik niet vermijden, maar juist zo optimaal mogelijk inzetten.

Het onderzoek past daarmee in een traditie van kwalitatief, constructivistisch en naturalistisch onderzoek (Guba & Lincoln, 1994). De specifieke invulling die ik daar aan geef heb ik als 'interactie-onderzoek' aangeduid. Ik doe aan conceptuele ontwikkeling door middel van reflectie-in-actie. Daarin staan reflectie, interactie en iteratieve ontwikkeling van concepten centraal.

Ik pas deze methode toe in een serie casusonderzoeken. Casusonderzoeken maken het mogelijk om "dynamiek in al zijn rijkheid en in zijn natuurlijke setting te leren begrijpen, rekening houdend met complexiteit en context" (Punch, 1998, zoals beschreven in Vermaak, 2009). Er is nadrukkelijk geen sprake van een vergelijkend onderzoek (vgl. Blatter en Haverland, 2012). Iedere casus biedt een aparte onderzoekssetting en kent een eigen doel, aanpak en opbrengsten. Er is geen vooraf bedachte complementariteit of synergie tussen de casus of thema's die daarin aan de orde komen, al kan deze gaandeweg wel ontstaan.

Validiteit, betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid

Deze onderzoeksbenadering impliceert ook een specifieke invulling van wetenschappelijke waarden (Lincoln & Guba, 1994; Schön & Rein, 1994: 201). Vaak worden daar de termen validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid voor gebruikt. Deze termen worden echter doorgaans gebruikt in een context waarin feiten worden onderzocht en er vanuit een positivistisch onderzoeksparadigma wordt gewerkt (Lincoln & Guba, 1994: 114). In een onderzoek naar frames en constructies van de werkelijkheid is een andere invulling van deze wetenschappelijke waarden nodig (Lincoln & Guba, 1994; Leung, 2015; Golafshani, 2003).

Bij *validiteit* staat de vraag centraal of de uitkomsten van onderzoek een goede weergave van de werkelijkheid zijn. Maar in dit onderzoek gaat het nu juist om de weergave van de werkelijkheid in frames en reframes, om tot werkbare betekenisgeving te komen. In de literatuur worden verschillende andere invullingen genoemd van het woord validiteit (of alternatieve termen) die beter aansluiten bij kwalitatief, naturalistisch en interpretatief onderzoek. Een veelgebruikt begrip is *trustworthiness* (Lincoln & Guba, 1985). Anderen spreken van *quality*, *authenticity* of *truthfulness*. Weer anderen spreken van *goodness*, *adequacy*, *credibility* of *plausability* (zie voor een overzicht van termen en bronnen: Golafshani, 2003 en Cypress, 2017). Duidelijk is dat één begrip, bijvoorbeeld coherentie, daarvoor onvoldoende is. Het gaat bovendien niet alleen om inhoudelijke criteria zoals coherentie en adequaatheid, maar ook om stijl. Sterker nog, volgens Rolfe (2006) wordt de kwaliteit van een kwalitatief onderzoek niet bepaald door de inhoud (epistemisch), maar door de esthetische vorm. Het gaat dan bijvoorbeeld om aantrekkelijkheid, schoonheid, overtuigingskracht, geheimzinnigheid en vertelbaarheid.

Het is lastig om bij dit type toepassingsgericht onderzoek criteria voor kwaliteit te formuleren. Wat coherent, aanstekelijk, adequaat, overtuigend, prikkelend of vertrouwenwekkend is, moet immers in de praktijk blijken. Uitgaande van het idee van kennis die bijdraagt aan reflectie-in-actie is dat ook waar deze kennis voor bedoeld is. Het gaat erom welke betekenis professionals in de praktijk eraan ontleen, of zij erdoor geraakt of geïnspireerd worden, of het hen helpt betekenis te geven aan hun omgeving en daarin tot werkbare en passende probleemformuleringen en oplossingen te komen. Ik ga daarbij niet uit van de correspondentie-benadering (tijd-taal moet overeen komen met de objectieve werkelijkheid die buiten jezelf bestaat), maar van de coherentie-benadering: tijd-taal moet helpen tot een coherent en werkbare beeld van de werkelijkheid te komen. Bovendien moet het aanzetten tot reflectie. De uitkomsten van mijn analyse zijn daarom niet onomstotelijk te bewijzen of te weerleggen op basis van de vraag of ze kloppen. In hoeverre ze geaccepteerd worden hangt af van de overtuigingskracht, verleidelijkheid en coherentie ervan.

De *betrouwbaarheid* van het onderzoek gaat over de vraag of de uitkomsten op een juiste manier tot stand zijn gekomen. Vaak wordt dit aan de hand van replicatie of interbeoordelaarsbetrouwbaarheid vastgesteld, door hetzelfde onderzoek nogmaals te doen en te testen of dit tot dezelfde uitkomsten leidt respectievelijk door een tweede onderzoeker aan het onderzoek mee te laten doen en te testen of diegene op dat moment tot dezelfde conclusies komt. Hiermee moet worden aangetoond dat de bevindingen objectief en over tijd constant zijn. Dat past echter niet bij dit type onderzoek. Omdat iedere vervolgstudie in een nieuwe, unieke context plaatsvindt en constructies door iedere onderzoeker anders gehanteerd en ontwikkeld zullen worden, zullen de uitkomsten in termen van passende tijd- taal natuurlijk nooit hetzelfde zijn. De betrouwbaarheid van de meetmethode is niet af te lezen aan de repliceerbaarheid van de resultaten.

Volgens Stenbacka (2001) gaat het betrouwbaarheids criterium in dit type onderzoek daarom niet op. Betrouwbaarheid is wel vast te stellen, maar dan alleen als afgeleide van validiteit. Volgens Lincoln en Guba (1985: 316) kan er in dit type onderzoek geen validiteit zonder betrouwbaarheid zijn, waardoor het aantonen van de validiteit voldoende is om betrouwbaarheid vast te stellen. Als de uitkomsten als integere, passende, coherente en werkbare conceptualisering van de werkelijkheid worden geaccepteerd, dan zijn het daarmee ook betrouwbare uitkomsten. In hoeverre dat lukt, hangt af van mijn vermogen om tot passende duiding te komen van wat ik bestudeer. Dat is dus per definitie niet neutraal of vrij van 'bias', want het is altijd mijn perspectief. Het gaat om de relevantie van mijn aanduidingen. Volgens Lincoln & Guba (1985: 317) kan het vertrouwen in het actie- onderzoek voor een deel wel vergroot worden door inzicht te geven in het proces dat de onderzoeker heeft doorlopen, en de stappen, keuzes en overwegingen die daarin gemaakt zijn. Tegelijkertijd geldt dat het achteraf uitleggen van een creatief proces altijd ook zijn beperkingen kent en dat de kracht van een overtuigend verhaal soms ook wordt vergroot doordat er een zekere mystiek omheen hangt.

De *generaliseerbaarheid of externe validiteit* gaat over de vraag of de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren zijn naar andere contexten. Mijn uitgangspunt hier is dat generaliseerbaarheid geen kwestie van transplantatie, maar van translatie is. De uitkomsten zijn niet één op één toe te passen in een andere context, omdat ook die weer unieke kenmerken heeft. Dat betekent niet dat we geen kennis uit de ene unieke situatie kunnen halen en benutten in een andere unieke situatie. Schön (1983: 205) stelt: *"Although competent policy designers tend to treat each practice episode as a unique case, they are able, through reflective transfer, to carry over learning from one unique episode of policy design to others."* Zo is er geen algemene wetmatigheid voor goede timing in complexe contexten mogelijk, maar kunnen we wel leren van ervaringen door de volgende keer attenter te zijn op vergelijkbare gebeurtenissen. Schön (1983: 204) noemt dit een *reflective transfer*: *"by which we mean the process by which patterns detected in one situation are carried over as projective models to other situations where they are used to generate new causal inferences and are subjected to new, situation-specific tests of internal validity."* Casus en de ervaringen daaruit worden onderdeel van het repertoire van de professional. Het principe is dan echter niet 'precies hetzelfde doen', maar inzichten (die op allerlei soorten niveaus van abstractie, en in allerlei vormen bestaan) vertalen naar de volgende unieke praktijk. Mijn resultaten zijn generaliseerbaar in zoverre ze de mogelijkheid bieden voor, en aanzetten tot, reflectie-in-actie in andere contexten.

3.2 Casus en empirie

3.2.1 Emergente casusselectie

Nadat ik de bijeenkomst met bestuurskundigen achter de rug heb waar mijn fascinatie met tijd begint en ik langzaam tot het voornemen kom om onderzoek te gaan doen naar tijd en bestuur, begin ik niet met het selecteren van casus voor het onderzoek. Ik kies er in plaats daarvan voor strategische vraagstukken te bestuderen die uit de praktijk zelf voortkomen. De praktijk komt zo naar mij toe in plaats van andersom. Het is een *emergente vorm van casusselectie* die ik bewust zo tot stand laat komen.

Ik ben in deze positie vanwege mijn werk als onderzoeker bij de Denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Ik werk daar in onderzoeksteams aan onderzoeksprojecten die voortkomen uit praktijkvragen. Die vragen komen van organisaties of actoren in de publieke sector, vaak een ministerie, provincie of gemeente. Zo'n organisatie vraagt ons om onderzoek te doen naar een actueel, strategisch vraagstuk. Wij worden daarbij gevraagd om vanuit bestuurskundig perspectief te reflecteren op die praktijk en handelingsrepertoire te bieden. Niet om een oordeel te geven, maar om tot interessante gezichtspunten en inzichten te komen. Wij kiezen daarbij zelf, en in overleg met de opdrachtgever, onze onderzoeksaanpak en conceptuele benadering van het vraagstuk.

Een eerste voordeel van het emergent tot stand komen van de casusselectie is dat de praktijk op dat moment op zoek is naar reflectie, naar nieuwe inzichten en open staat voor een wederzijdse gedachtenwisseling. De praktijkorganisatie vraagt ons om reflectie en duiding. Er is dus een zekere mate van ontvankelijkheid voor het zoeken naar nieuwe invalshoeken. Dit sluit aan bij mijn onderzoeksbenadering van interactie-onderzoek.

Een tweede voordeel van deze totstandkoming van de casus is het dat het allemaal vraagstukken betreft die actueel zijn in het openbaar bestuur. Er is niet alleen behoefte aan reflectie, er is ook de mogelijkheid om die reflectie *in actie* te laten plaatsvinden en zo tot een doorleefde conceptuele duiding te komen. Door de selectie van casus uit de praktijk te laten voorkomen, zijn de casus allemaal actuele, strategische vraagstukken die op dat moment in de praktijk aan de orde zijn. Het is een vorm van mee-ademen met het bestuur in de casus- selectie.

Een derde voordeel is dat ik door deze totstandkoming van de casus, ook wordt uitgedaagd om de verwachting waar te maken dat iedere politiek-bestuurlijke uitdaging een temporele kant heeft. De empirie omvat soms het werkterrein van een deel van een ministerie, soms van een provincie of gemeente, en soms een toezichthouder. Het gaat om gevarieerde beleidsvraagstukken als toezicht op incidenten, strategievorming tijdens een leiderschapswissel, of reflectie op ambtelijk vakmanschap. De constante is dat het steeds gaat om de rol van tijd bij complexe vraagstukken in het publieke domein. De emergente totstandkoming van de casus leidt tot een grote variëteit aan beleidsdomeinen en aan bestuurskundige problematieken. De casus zijn onderling niet vergelijkbaar, maar zijn ieder unieke casus die

zich lenen voor verdieping van het temporele perspectief op bestuur. Zo ontstaat een rijk perspectief op tijd in verschillende bestuurslagen, beleidsdomeinen en type strategische vraagstukken in het openbaar bestuur.

Door verschillende casus te onderzoeken, is het bovendien mogelijk steeds nieuwe temporele invalshoeken te verkennen in zeer verschillende contexten. Ik zit niet vast aan het gekozen frame of aan de elementen van tijd die toevallig in één domein of organisatie nadrukkelijk aan de orde zijn. Voor het ontwikkelen van taal voor tijd, beperk ik mij niet tot een domein, overheidslaag of overheidsvraagstuk, vanuit de gedachte dat deze rijker zal worden door zo breed mogelijk te zoeken. Onderzoek doen in verschillende contexten en naar verschillende bestuurlijke uitdagingen biedt de mogelijkheid om steeds weer tot nieuwe inzichten over tijd te komen. In de ene casus leent bijvoorbeeld een leiderschapswissel zich uitstekend voor een nadere verkenning van termen als fasen en keerpunten, terwijl ik in een andere casus veel meer kan reflecteren vanuit concepten als tempo en ritme. Door steeds in een nieuwe context te stappen, kan ik steeds een andere invalshoek kiezen en zo het thema tijd en bestuur vanuit verschillende kanten bestuderen. Dit past goed bij de ambitie om toe te werken naar zo rijk en toepasbaar mogelijke vormen van tijdigen in het openbaar bestuur.

De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Bestuurskundigen maken verschillende keuzes in hun positionering ten opzichte van de personen en organisaties die zij onderzoeken. Sommige bestuurskundigen kiezen bijvoorbeeld voor een 'koele', gedistantieerde vorm van onderzoek, terwijl andere bestuurskundigen er juist voor kiezen om onderzoek te doen in nauwe wisselwerking met het studieobject. Er zijn ook allerlei tussenposities te onderscheiden. Onder deze positiekeuzes liggen verschillen in rolopvatting tussen 'klassiek academische', beschouwende, op theorievorming gerichte versus meer 'toepassingsgerichte' bestuurskundigen die vanuit betrokkenheid, dienstbaarheid en met een instrumentele instelling in gesprek gaan en meedenken met de praktijk (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012: 365).

Iedere positie die ten opzichte van het object van onderzoek wordt ingenomen kent eigen krachten en kwetsbaarheden. Mijn positie in dit onderzoek wordt gekenmerkt door een nauwe wisselwerking met de praktijk. Dat komt onder andere tot uiting in het doen van onderzoek voor opdrachtgevers, om redenen die ik hierboven heb uitgewerkt. Daarbij moet ik, net als iedere bestuurskundige, steeds balanceren tussen distantie en betrokkenheid. Teveel distantie kan tot 'afstoting' leiden, waarbij het onderzoek volledig geïsoleerd van de bestuurlijke werkelijkheid plaatsvindt en de analyses wereldvreemd worden of op geen enkele manier landen in de bestuurspraktijk. Teveel betrokkenheid brengt daarentegen het risico met zich mee van 'inkapseling', waarbij de bestuurskundige zich zo laat leiden door de opvattingen en behoeften van de te onderzoeken personen en organisaties dat andere interpretaties, belangen en waarden genegeerd worden (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012: 365).

Het risico van afstoting probeer ik te voorkomen door analyse en duiding in nauwe wisselwerking met de praktijk te ontwikkelen. Ik breng mijn reflecties niet alleen achteraf, maar ook tijdens het onderzoek in. Ook wordt afstoting tegengegaan door onderzoek te doen naar strategische vraagstukken die uit de praktijk zelf voortkomen. Ik breng daarbij wel een tijdsperspectief in dat als abstract kan worden gezien, maar probeer dat concreet te maken door het aan specifieke praktijken te koppelen. Ik doe dat niet achteraf of van een afstand, maar tijdens de ontwikkeling van de strategische praktijk en van nabij, in interactie met betrokken professionals.

Het risico van inkapseling ga ik onder andere tegen door in de onderzoeken verschillende perspectieven te bestuderen, bijvoorbeeld door middel van documentenstudies waarin ik gevarieerde bronnen benut en door gesprekken te voeren met verschillende personen en organisaties. Dat betekent dat ideeën of inzichten uit de praktijk, ook van opdrachtgevers, in mijn teksten doorklinken. Dat is in de hier gekozen methodologie juist een belangrijk element. Daarbij is het echter belangrijk te vermelden dat mijn onderzoeken geen beoordelingen of evaluaties zijn van de betreffende bestuurlijke praktijken. Het gaat om het ontwikkelen van bruikbare inzichten en reflecties over en voor de praktijk.

3.2.2 Variëteit in casuïstiek

Het empirische onderzoek in dit proefschrift bestaat uit tien casusonderzoeken gesitueerd in tien verschillende beleidsdomeinen. Iedere casus gaat over een andere bestuurlijke uitdaging en heeft betrekking op een andere organisatie of actor. De partijen die centraal staan in de casusonderzoeken variëren van ministeries, provincies, gemeenten tot andere partijen en netwerken in de publieke sector. De domeinen waar ik onderzoek in doe, bestaan uit: zorg, onderwijs, justitie en veiligheid, bouwen en wonen, voedsel en waren, infrastructuur en milieu, economie en ICT. Sommige casus zijn niet toegespitst op één beleidsdomein, omdat daarin een bepaalde aanpak centraal staat die in verschillende domeinen of verbanden wordt toegepast. In Tabel 1 staat een overzicht van de casus en de betreffende actoren, domeinen en professionele vraagstukken.

Tabel 1. Casus: diversiteit in domeinen, organisaties en professionele vraagstukken

	Actor	Rol in governance	Domein	Vraagstuk
1	Inspectie van het Onderwijs	Toezichthouder	Onderwijs	Toezicht op zeer zwakke scholen
2	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	Ministerie	Zorg	Rolvastheid van ambtenaren
3	Nationale Politie	Uitvoeringsorganisatie	Justitie en veiligheid	Strategievorming tijdens leiderschapswissel
4	Stroomversnelling	Markt-gedragen coalitie	Bouwen en wonen	Verduurzaming gebouwde omgeving
5	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVMA)	Toezichthouder	Voedsel en waren	Toezicht in tijden van digitalisering
6	Gemeente Rotterdam: stadsmarinier	Gemeente	Veiligheid en economie	Bestrijding ondermijnende criminaliteit
7	Provincie Zuid- Holland	Provincie	Divers	Overheidsfinanciering in netwerken
8	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK): City Deals	Publiek-private netwerken	Divers	Overheidssturing in samenwerkingsverbanden
9	Rijkswaterstaat: Ruimte voor de Rivier	Uitvoeringsorganisatie	Infrastructuur en milieu	Sturing in complex programma
10	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK): operatie basisregistratie personen	Ministerie	Bestuur en ICT	Besluitvorming en aansturing van ICT-project

Onderzoeksactiviteiten per casus

In de casusonderzoeken pas ik verschillende methoden toe, die echter allemaal in het kader van de overkoepelende methode – interactief en iteratief actie-onderzoek – moeten worden gezien. Iedere specifieke methode, zoals participatieve observatie, interviews, documentanalyses en reflectiebijeenkomsten, maakt onderdeel uit van de interactie met de praktijk en de iteratieve conceptuele ontwikkeling. In bijlage 1 staat per onderzoek een overzicht van de verschillende onderzoeksactiviteiten weergegeven.

In iedere casus werk ik samen met verschillende onderzoekers. In een aantal gevallen schrijven we ook een publicatie over het onderzoek, in de vorm van een essay of artikel. Steeds ben ik daarvan de eerste auteur. Van sommige empirische onderzoeken die in hoofdstuk 4 t/m 8 gepresenteerd worden zijn dus eerdere versies gepubliceerd. In bijlage 2 staat per onderzoek vermeld met wie ik heb samengewerkt in de onderzoeken en welke paragrafen uit de empirische hoofdstukken gebaseerd zijn op eerder verschenen publicaties. De in dit proefschrift gepresenteerde teksten zijn door mijzelf geschreven.

3.3 Tijd-thematische indeling van de onderzoeken

In de hoofdstukken 4 tot en met 8 presenteer ik de resultaten van de tien casuonderzoeken. In ieder onderzoek ga ik op zoek naar relevante temporele vormen van duiding en handelingsrepertoire. Daarbij maak ik gebruik van de verschillende temporele zoeklichten die ik vooraf heb uitgewerkt en van taal en nieuwe ideeën die in interactie met de praktijk opkomen. Ik benut per onderzoek soms alle zoeklichten (of variaties daarop), door de dynamiek te analyseren in termen van tijdverloop, tempo, timing, tijdhorizon en gelijktijdigheid. In andere onderzoeken benut ik enkele van deze zoeklichten of werk ik met name één van de zoeklichten verder uit.

Terwijl ik de onderzoeken uitvoer, komen zodoende per casus verschillende vormen van tijd centraal te staan. Op basis hiervan orden ik na afloop de tien casuonderzoeken in vijf tijd-thematische hoofdstukken. Deze vijf thema's corresponderen met de vijf zoeklichten die ik als *sensitizing concepts* heb uitgewerkt. Het gaat om de volgende thema's van tijd-taal: tijdverloop, tempo, timing, tijdhorizon en gelijktijdigheid.

In ieder tijd-thematisch hoofdstuk worden twee onderzoeken behandeld, waarin los van elkaar taal voor tijd wordt ontwikkeld in relatie tot het thema van dat hoofdstuk. Ieder onderzoek is opgebouwd aan de hand van de volgende vier onderdelen: een *proloog* (typering van de aanleiding van het onderzoek), *duiding* (manier van kijken in termen van tijd), *handelingsrepertoire* (manier van handelen in termen van tijd) en een *epiloog* (typering van het vervolg in de praktijk).

De casusteksten zijn steeds mijn opbrengst van de reflectie-in-actie tijdens het onderzoek. Soms is die taal te herleiden tot mijn eigen inbreng, soms tot taal die door de professionals wordt gehanteerd. Meestal is de taal en duiding in interactie tot stand gekomen. De tekst blijft desalniettemin mijn weergave van de uitkomsten van die reflectieve gesprekken. Ik onttrek aan de onderzoeken concepten en verhalen die als opmaat kunnen dienen voor een toepassingsgerichte tijd-theoretische benadering. Na het behandelen van de empirische hoofdstukken breng ik daarom de conceptuele opbrengsten van het onderzoek samen in een synthesehoofdstuk.

4. TIJDVERLOOP: LIJNEN EN CIRKELS

Niet de tijd gaat voorbij, maar jij en ik.

— Rutger Kopland (2001)

4.1 Introductie

Het leven gaat voorbij, maar de tijd is er gewoon. Hoé wij ons door de tijd heen bewegen, daar zijn wel patronen in te ontdekken. Met ‘tijdverloop’ duid ik hier dus niet op het verloop van tijd, maar op patronen die zich ‘in de tijd’ afspelen, zoals progressie, regressie, opbloeien, afsterven, vergroeien en slijten.

In onze maatschappij is de perceptie van een lineair tijdverloop steeds dominanter geworden (Adam, 2003: 64). We zijn gewend geraakt aan het idee dat causaliteit lineair verloopt. Het tijdverloop is dan logisch geordend, van A naar B, in een rechte lijn. Waar vroeger nog het ritme van de seizoenen ons leven bepaalde, is dat onder invloed van industrialisering en het aanleggen van de spoorwegen steeds meer vervangen door een lineair tijdsbesef. Doordat steeds meer processen in onze greep komen is het idee dat we uitkomsten naar onze hand kunnen zetten steeds vanzelfsprekender geworden. Kijk maar naar de pogingen tot genetische manipulatie en clonage: de mens probeert zo zelfs van de *circle of life* een verlengd leven te maken.

In de perceptie van een lineaire tijd is het tijdverloop als een directe pijl: van A naar B. Een interventie leidt tot een bepaalde uitkomst. Dat suggereert dat er controle is over het tijdverloop. We hebben zekerheid over de uitkomsten van de handelingen die we nu verrichten. Dat verwachtingspatroon ligt ook ten grondslag aan een positivistische benadering van beleid. Een beleidsinterventie heeft een bepaald gevolg. Als we die lineaire relatie kennen, dan kan die kennis vervolgens gegeneraliseerd worden. We weten dan dat een bepaalde beleidsinterventie werkt. De aanname daarbij is dat kennis gegeneraliseerd kan worden en dat er een directe causale relatie is tussen interventie A en gevolg B.

Tegelijkertijd weten we ook dat processen lang niet altijd lineair verlopen. Bekend zijn de komische plaatjes met teksten als *how you picture your life* (een rechte lijn omhoog, naar de finish) en *how it really goes* (een zwabberende lijn met ups-and-downs, zijpaden en valkuilen). De relatie tussen oorzaak en gevolg is dan niet lineair, maar grillig en moeilijk te voorspellen. Grote interventies hebben soms nauwelijks een effect, terwijl een ogenschijnlijk kleine gebeurtenis soms grote gevolgen kan hebben. Het *butterfly effect* is hier een voorbeeld van. Dergelijke onverwachte of exponentiële effecten kunnen niet goed begrepen worden vanuit het beeld van lineaire causaliteit. Volgens Safranski (2016: 21) leidt de dominantie van het lineaire denken dan ook tot een “dwangmatige vernauwing van de waarneming.” Blijkbaar is dit perspectief ontoereikend om dynamiek in complexe systemen, waar veel variabelen op elkaar ingrijpen, te begrijpen.

Naarmate een situatie complexer wordt zijn er meer factoren die van invloed zijn op de uitkomsten van een handeling. Onze controle over het tijdverloop neemt af en uitkomsten worden grilliger. In complexe systemen grijpen vele gebeurtenissen op elkaar in en de dynamiek kent een hoge mate van onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid. De situatie is te complex en geluk en toeval spelen zo'n grote rol dat er niet of nauwelijks sprake kan zijn van generaliseerbare en geïsoleerde, lineaire causaliteit. Hoewel sommige dynamieken in die complexe systemen als compleet toevallig kunnen worden omschreven, zijn er theorieën die stellen dat er wel patronen zijn waar te nemen in complexe systemen. Het doorzien van dergelijke patronen vereist echter wel een ander tijdbeeld dan dat van lineariteit of randomisatie.

Loops, not lines

Tegenover het idee van een *lineair tijdverloop* wordt dan vaak het idee van een *circulaire tijdverloop* geplaatst. Dat is een ander perspectief om te begrijpen hoe oorzaken en gevolgen op elkaar inwerken: in *loops* in plaats van *lines* (Forrester, 1961; Maruyama, 1963; Van der Steen et al., 2015). Die circulaire tijd zien we bijvoorbeeld in de repetitieve cyclus van de seizoenen en van de groei en het verval van bloemen en planten. De verschillende factoren in een systeem beïnvloeden elkaar in een steeds terugkerende cirkel. Een interventie beïnvloedt daarom nooit alleen één van de factoren (met een directe uitkomst), maar de keten van factoren. Eén kleine interventie kan soms desastreuze gevolgen hebben en uitmonden in een vicieuze cirkel. Het circulaire tijdverloop krijgt door interventies een wending, die ofwel bestendigend werkt (stabiliteit in het systeem) ofwel de vorm aanneemt van een neerwaartse of opwaartse spiraal. Door circulaire causaliteit kunnen (natuurlijke of sociale) processen in evenwicht worden gehouden, maar kunnen er ook vicieuze en virtueuze spiralen ontstaan.

Hoewel het lineaire perspectief aantrekkelijk is als verklaringsmodel voor dynamiek (zeker als het gaat om het claimen van successen) schiet het vaak te kort. In stabiele, overzichtelijke systemen past het lineaire perspectief goed. Het biedt echter geen verklaringen voor onverwachte, indirecte en exponentiële effecten die in instabiele, complexe systemen optreden. Ondanks deze 'kennis' over circulaire causaliteit is het lineaire tijdbeeld vaak dominant. Wat zien we als we het circulaire tijdbeeld benutten om de dynamiek in de maatschappij en de gevolgen van bestuurlijke interventies in complexe vraagstukken te duiden? En welk handelingsrepertoire is er verbonden aan het 'sturen in cirkels'? Hieronder pas ik het idee van circulaire dynamiek toe in twee onderzoeken.

De eerste casus betreft de op verduurzaming van de bouw gerichte aanpak van Stroomversnelling. In dit samenwerkingsverband wordt gewerkt aan het op gang brengen van een innovatieve beweging of 'transitie' in de gebouwde omgeving om verduurzaming te realiseren. Wat het tijdverloop van die beweging zal zijn is vooraf niet te plannen. Innovatie gaat immers altijd gepaard met vernieuwingen waarvan vooraf niet bekend is wat ze zullen zijn en wanneer ze zullen ontstaan. Het is wel mogelijk om de condities te scheppen waarin de kans op innovaties vergroot wordt zodat de dynamiek de gewenste kant op gaat.

In deze casus verken ik het circulaire perspectief om te begrijpen hoe hier gewerkt wordt aan het realiseren van zo'n innovatieve beweging en welk sturingsrepertoire daaraan verbonden is.

De tweede casus betreft de Inspectie van het Onderwijs. Hier gaat het over de vraag hoe toezichtinterventies uitpakken in de complexe praktijk van onderwijsinstellingen. Dezelfde toezichtinterventies hebben bij verschillende scholen hele andere uitkomsten en dat is vaak niet goed toe te schrijven aan één factor. Ook hier probeer ik door het uitwerken van een circulair perspectief taal voor tijd te ontwikkelen om deze dynamiek te begrijpen. Vervolgens werk ik het handelingsrepertoire van 'sturen in cirkels' verder uit op basis van deze casus.

4.2 Casus: Opwaartse spiralen van innovatie

4.2.1 Proloog: de bouwsector op slot

Ik zit aan tafel bij de NSOB. Ambtenaren van het ministerie van BZK melden zich bij ons, met de vraag of wij onderzoek willen doen naar innovatie in de bouw. Het is het jaar 2015 en de Nederlandse bouwsector heeft nog veel last van de economische crisis. De rapporten van de afgelopen jaren zijn eensgezind: de bouw lijkt niet in beweging te krijgen. Terwijl andere sectoren alweer in de lift zitten, lijkt de bouw nog 'stil' te staan. Het lijkt wel in de stenen te zitten. Al jaren wordt geprobeerd om vernieuwing, verduurzaming en innovatie in de bouw op gang te brengen, maar steeds lijkt het vast te lopen op ingesloten patronen en gevestigde belangen. Het ministerie van BZK zoekt naar manieren om de bouw innovatiever te maken en zo weer de weg omhoog te vinden.

De ambtenaren achten dit van groot belang omdat voor veel ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken de hoop is gevestigd op de bouwsector. Zeker als het gaat om het realiseren van de doelstellingen uit het klimaatakkoord van Parijs, waar het reduceren van het energieverbruik een belangrijke factor in is. Het creëren van een duurzame energievoorziening is een speerpunt van het kabinet. En omdat het energieverbruik in Nederland voor ruim 40 procent is verbonden aan de gebouwde omgeving, is dat een grootschalige veranderopgave. Het is voor de ambtenaren de vraag wat ervoor nodig is om van hier (A) naar die duurzame gebouwde omgeving (B) te komen. Kortom, er wordt veel verwacht en veel gevraagd van de bouwsector, maar de sector zelf lijkt maar moeilijk in beweging te komen.

Een initiatief dat er voor de ambtenaren in positieve zin uitspringt is Stroomversnelling. Eén van de initiatoren daarvan is daarom ook uitgenodigd voor dit overleg. Hij wil door middel van ondernemerschap en innovatieve concepten in een samenwerking tussen bouwbedrijven en woningcorporaties de gebouwde omgeving verduurzamen. Niet door het doorvoeren van kleine verbeteringen, maar door huizen in één keer energieneutraal ('nul-op-de-meter') te maken. De video's op YouTube laten zien hoe dat zelfs in één dag gedaan wordt. Terwijl een team de binnenkant van het huis aanpakt wordt buiten met een hijskraan een geïsoleerde kap met zonnepanelen om het huis heen gezet. Het lijkt

een simpele operatie, maar erachter gaat een wereld schuil waarin belangen aan elkaar gekoppeld worden en geldstromen verlegd worden om ondernemerschap en verduurzaming hand in hand te laten gaan. Stroomversnelling is klein begonnen met deze werkwijze door eerst slechts een paar huizen aan te pakken op verschillende locaties. De nieuwe concepten die daaruit voortkomen moeten steeds verder worden ontwikkeld en opgeschaald. De doelstelling is om in 2020 111.000 woningen volledig energieneutraal te hebben gemaakt.

Stroomversnelling bestaat uit een coalitie van partijen die zeker niet vanzelfsprekend allemaal samenwerken. Corporaties kunnen hun woningvoorraad renoveren, bouwbedrijven krijgen de mogelijkheid innovatieve marktconcepten te ontwikkelen, en bewoners krijgen voor dezelfde huurprijs een meer comfortabele en energiezuinige woning, doordat de corporaties een energieprestatievergoeding (EPV) van de bewoners mogen vragen. Het is bovendien een samenwerking waarbij wordt ingezet op een aantal grote stappen voorwaarts, in plaats van incrementele verandering. De naam *Stroomversnelling* is ook niet zomaar gekozen. Het markeert de zoektocht naar een steeds sneller, breder en dieper gaande innovatieve beweging die leidt tot verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Ten tijde van het gesprek met de ambtenaren van BZK, ruim drie jaar na de ondertekening van de deal, is Stroomversnelling uitgegroeid tot een brede coalitie waarbij meer dan 60 partijen zijn aangesloten, die zich inzetten voor een transitie naar een energieneutrale gebouwde omgeving. In lokale pilots zijn verschillende prototypes van nul-op-de-meter (NOM) uitgeprobeerd en uitgewerkt (aantallen noemen) en nu vindt er steeds meer opschaling plaats, wordt er een NOM-keurmerk ontwikkeld en wordt het concept ook internationaal als succes gedeeld. De transitie blijft niet beperkt tot huurwoningen. Er zijn inmiddels ook tal van andere projecten, voor koopwoningen, kantoorpanden of scholen, zoals het initiatief 'School vol Energie'. Ook zijn er verbindingen met andere domeinen en beleidsdoelstellingen, zoals langer thuis wonen, wonen met zorg, ruimte voor flora en fauna en de versteviging van woningen in Groningen om ze beter bestand te maken tegen aardbevingen. Wat begon met innovaties op kleine schaal van één of enkele huizen, heeft concepten opgeleverd die nu steeds meer opgeschaald worden en daarbij doelstellingen van meerdere domeinen aan elkaar verbinden.

De ambtenaren van BZK willen graag dat er geleerd wordt van de achterliggende principes van het initiatief. Hoe probeert Stroomversnelling om in deze lastige sector een innovatieve beweging op gang te brengen? Hoe is dat innovatieproces te duiden en welke lessen zijn daaruit te halen voor andere initiatieven en sectoren? De ambtenaren vragen ons het innovatieve karakter van Stroomversnelling te onderzoeken en duiden.

4.2.2 Duiding: cirkels van vernieuwing, versnelling en verbreding

Stroomversnelling mislukt?

Het artikel op de website van Cobouw kopt: "Stroomversnelling is mislukt".¹² Volgens het artikel, waarin ook één van de leden van Stroomversnelling wordt geïnterviewd, worden de gestelde targets anno 2016 nog lang niet gehaald. Het aantal huizen dat energieneutraal zou worden gemaakt groeit veel te traag en de renovaties zijn nog altijd erg duur. De ambitie om vóór 2017 11.000 woningen energieneutraal te maken is niet gerealiseerd en de aantallen blijven steken rond de 700 woningen. Daarnaast wordt er onvoldoende samengewerkt: partijen gaan voor hun eigen innovaties maar delen die niet met elkaar.

Leen van Dijke, voorzitter Brede Stroomversnelling, reageert in een ander artikel met een (retorische) vraag op de kritiek: "Als je de doelstelling niet haalt, ben je dan mislukt?".¹³ Stroomversnelling loopt inderdaad achter op de gestelde doelen, maar de beweging gaat wel de goede kant op, zo stelt Van Dijke. Belangrijke randvoorwaarden (zoals de verandering van wetgeving) worden gerealiseerd en er zijn een aantal succesvolle lokale projecten (NOM in twee dagen bij zo'n 700 woningen) die laten zien dat er een werkend concept is en zorgen voor een goede uitstraling. In de samenwerking is daarnaast in deze fase juist bewust gekozen voor verschillende innovatiepaden, om daarna te kunnen vergelijken wat het beste werkt. Volgens de voorzitter zorgt de beweging voor de benodigde innovaties en komt de mogelijkheid om meer massa te maken steeds dichterbij.

De bovenstaande artikelen illustreren hoe verschillend naar het tijdverloop van een innovatie gekeken kan worden. Vanuit een lineair perspectief kan gesteld worden dat het gekozen tijdpad als doel niet gehaald is en dat daarmee de aanpak is mislukt. Het project loopt zo bezien hopeloos achter en gaat de opgelopen achterstand niet meer inhalen. Dat partijen ieder voor zich het wiel proberen uit te vinden is zo bezien ook geen efficiënte samenwerking. Het is een verwachtingspatroon dat Stroomversnelling overigens met de opgestelde planning met mijlpalen zelf heeft opgeroepen.

Vanuit een circulair perspectief kan echter ook gesteld worden dat innovatie niet te plannen is en ook zelden volgens planning verloopt. Vooraf is niet bekend wanneer zich doorbraken zullen voordoen of wat bepalende momenten zullen zijn. Belangrijker dan het halen van de mijlpalen is dan of de juiste condities tot stand komen om de kans op opwaartse spiralen te vergroten. Zo bezien is de opgestelde planning van Stroomversnelling wellicht geen spoorboekje maar eerder te zien als een middel om partijen te stimuleren om richting een bepaalde ambitie mee te bewegen.

¹² Artikel op de website van Cobouw, 5 augustus 2016, 'Stroomversnelling mislukt'. Download op 9 mei 2019.

¹³ Artikel op de website van Stroomversnelling, 5 augustus 2016, *Interview in Cobouw: Als je de doelstelling niet haalt, ben je dan mislukt?* Download op 9 mei 2019.

Dit laatste perspectief lijkt meer te corresponderen met de reactie op het eerste artikel. Blijkbaar is er een andere handelingslogica dan het lineaire perspectief te ontdekken in de aanpak van Stroomversnelling. Wat als we de logica van de Stroomversnelling volgen van het op gang brengen van een beweging en deze handelingslogica proberen te duiden aan de hand van een circulair perspectief? Welke inzichten in het tijdverloop van innovatie kunnen worden ontwikkeld door middel van zo'n circulaire manier van kijken?

Overzichtelijk plan, grillige praktijk

Het ligt voor de hand om de aanpak van Stroomversnelling als een lineair pad te beschrijven. De uitvoering van Stroomversnelling is opgedeeld in drie fasen: prototyping, industrialisatie en opschaling. De eerste fase van prototyping gaat om het experimenteren met proposities van bouwers om NOM-woningen te realiseren, het verder ontwikkelen van het concept en oplevering van de eerste 1.000 woningen. De tweede fase van industrialisatie betreft het standaardiseren van de succesvolle prototypes, methoden en toepassing bij nog eens 10.000 woningen. Vervolgens moet in de derde fase opschaling plaatsvinden naar een totaal van 111.000 woningen.

Op papier is de Stroomversnelling dus een strak gepland project met sequentiële fasen. In drie verschillende fasen moet Stroomversnelling gaan van 4 testwoningen in 2014 naar 111.000 energieneutrale woningen in 2020. Op papier zijn dit stappen die netjes gepland en in de tijd 'uitgezet' kunnen worden. Het lijkt een overzichtelijk, rechtlijnig, gepland proces; van A naar B. Er zijn duidelijke stappen te onderscheiden waarin van klein naar groot, van experimenteel naar industrialisatie, en van vernieuwing naar verankering wordt gewerkt. Het lijkt op papier alsof Stroomversnelling de juiste knoppen heeft gevonden die direct tot deze innovatieve uitkomsten leiden.

In de praktijk is er echter sprake van een veel grilliger proces waarin verschillende paden gelijktijdig worden bewandeld, waarin vooruitgang plaatsvindt maar ook stappen terug moeten worden gedaan en waarin de richting steeds opnieuw wordt bepaald op basis van wat men onderweg tegenkomt. Er zijn meerdere partijen die in experimenten een eigen product ontwikkelen en dat doen in een eigen tempo. Er wordt parallel gewerkt en op sommige plekken worden de fasen sneller doorlopen dan op andere. Bij de aanvang van Stroomversnelling hebben de vier bouwbedrijven dan ook niet hetzelfde startpunt. Waar het ene bedrijf al langere tijd experimenteert met energieneutraal wonen en hier al de nodige projecten voor heeft lopen, start het andere bedrijf letterlijk aan de tekentafel. En waar de één op meerdere plekken experimenteert met verschillende prototypes en woningtypes, rolt de ander een enkel prototype uit dat al snel bij meerdere woningen kan worden toegepast.

Ondertussen wordt ook gewerkt aan condities die de innovaties en opschaling beter mogelijk moeten maken. De noodzakelijke wetswijziging om een energieprestatievergoeding (EPV) mogelijk te maken is er daar één van, maar het gaat ook om het ontwikkelen van een nul-op-de-meter keurmerk en het creëren van draagvlak voor energieneutraal wonen bij alle partijen die ermee te maken hebben, zoals banken, taxateurs, toezichthouders en

energieleveranciers. Zo ontwikkelen zich binnen Stroomversnelling meerdere processen of kleinere stromingen, die zich allemaal met een eigen snelheid en in een eigen richting ontwikkelen. Een indeling van één lijn in helder afgebakende fasen suggereert dat er sprake is van duidelijk te onderscheiden stappen die elkaar opvolgen in de tijd. Daarvoor bestaat het proces echter uit te veel verschillende bewegingen en samenwerkingen die allemaal een eigen ontwikkelpad kennen.

Vernieuwing, versnelling, verbreding

Voor Stroomversnelling is het de uitdaging om die grillige dynamiek de gewenste kanten op te laten bewegen. Dat is uit te splitsen in het maken van drie bewegingen: vernieuwing, versnelling en verbreding. Stroomversnelling wil een vernieuwende aanpak ontwikkelen die steeds breder wordt ingezet en sneller de gebouwde omgeving verduurzaamt. Deze drie bewegingen zijn ook zichtbaar in de verschillende namen die in de loop van de tijd voor deze samenwerking worden gebruikt: Energiesprong, Stroomversnelling en Brede Stroomversnelling. De overgang in namen laat zien dat het voor het innovatieproces van belang is om een *vernieuwende* sprong te maken (Energiesprong), om *versnelling* van de vernieuwing te bewerkstelligen (Stroomversnelling) en om opschaling te bereiken door deze te *verbreden* naar andere partijen en domeinen (Brede Stroomversnelling). De vernieuwing, versnelling en verbreding zijn te zien als belangrijke drijvende krachten achter de innovatieve beweging van Stroomversnelling.

De vernieuwing, versnelling en verbreding worden niet in één rechte lijn bereikt, maar in een grillig en dynamisch proces dat ik in termen van spiralen zal duiden. Op sommige plekken gaat het heel snel, op andere plekken gaat het langzaam of moeizaam. Er zijn meevallers en tegenvallers, blokkades en doorbraken. Hoewel Stroomversnelling is gestart met een heldere deal waarin stapsgewijs het proces voor de komende jaren is uitgestippeld, zijn er ook tal van onverwachte ontwikkelingen die ervoor zorgen dat plannings- en plannen kunnen en moeten worden bijgesteld. Bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen, onverwachte knelpunten die men onderweg tegenkomt in het bouwproces, door ervaringen van de bewoners of door belemmeringen in wetgeving of randvoorwaarden. Dergelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen zijn moeilijk te voorspellen maar maken wel inherent onderdeel uit van het innovatieproces. Zo bekeken valt Stroomversnelling uiteen in tal van kleinere, onvoorspelbare en onverwachte ontwikkelingen die soms kansen bieden, soms barrières opwerpen of het vinden van alternatieve routes vereisen, en waar lessen uit getrokken worden waardoor het initiatief zijn weg vindt. In de praktijk zit het proces van Stroomversnelling vol verrassingen en ontwikkelt het zich veel meer via onverwachte, ongeplande kleine stapjes dan dat de vooraf bedachte planning lineair en chronologisch gevolgd kan worden. Dat dit proces zich grillig voltrekt, betekent echter niet dat er geen logica achter zit en geen patronen uit te destilleren zijn.

In plaats van het 'lineaire traplopen' dat de indeling in fasen suggereert, duid ik het innovatieproces als poging tot *upward spiraling*. Dat is een proces waarin getracht wordt exponentiële groei te laten plaatsvinden door steeds nieuwe cirkels te maken. Een voorbeeld

is het vliegwieleffect dat uit moet gaan van de lokale projecten. Om tot een lokale deal te komen, zijn er gesprekken met de gemeente, huiseigenaren, woningcorporaties, energieleveranciers, bouwers en aannemers. Er kan pas gestart worden met het energieneutraal maken van de woningen, als er een overeenkomst ligt waar alle partijen mee akkoord zijn. Aangezien de belangen van deze partijen lang niet altijd in elkaars verlengde liggen, vergt dit veel van de creativiteit en het aanpassingsvermogen van de Stroomversnelling. Daardoor moeten de lokale projecten steeds weer nieuwe oplossingen opleveren, zowel in technische als in bestuurlijke of financiële zin, die het weer kansrijker maken om volgende projecten te laten slagen. De lokale projecten zijn niet makkelijk te realiseren omdat er vele factoren zijn die het kunnen laten stranden. Mislukte projecten hoeven daarmee niet direct afgeschreven te worden: ook niet-geslaagde projecten brengen inzichten voort die aan een opwaartse spiraal kunnen bijdragen. Door steeds weer uitdagingen en verrassingen op te zoeken en hier oplossingen voor te zoeken blijft Stroomversnelling innovatief en wordt de kans vergroot om te versnellen en op te schalen. Door de vele lokale pilots, zowel de geslaagde als de mislukkingen, wordt getracht een vliegwieleffect te laten ontstaan waarin steeds sneller, breder en vernieuwender wordt gewerkt.

Dergelijke zelfversterkende dynamieken zijn ook nodig als het bijvoorbeeld gaat om het uitbreiden van de kring van betrokkenen: door steeds weer de meerwaarde van het concept te laten zien en belangen aan elkaar te verbinden, kan een sneeuwbaaleffect ontstaan waarin meer en meer partijen zich bij Stroomversnelling voegen. Innovatie vergroten gaat dan om het bewerkstelligen van opwaartse spiralen. Steeds wordt een kleine cirkel gemaakt, om een volgende iets grotere cirkel in werking te zetten, waardoor de beweging groeit en versnelt.

Cirkels van innovatie

Het circulaire perspectief laat zien dat elke interventie 'A' niet alleen invloed heeft op B, maar ook op C, D en E, en dat heeft weer invloed op A. Oftewel: het proces verloopt niet rechtlijnig maar in cirkels die bestendigend of veranderend kunnen zijn. In een bestendigende cirkel wordt de status quo gehandhaafd (dat is vaak het geval, omdat er altijd wel een partij is voor wie een concrete verandering niet goed uitkomt en die dwars gaat liggen), terwijl in een veranderende cirkel opwaartse of neerwaartse exponentiële verandering plaatsvindt. Vanuit dit circulaire perspectief kijk ik naar het proces, dat zo bezien geen rechtlijnig pad is maar beter is te begrijpen als poging tot een omhoog cirkelend proces. Het innovatieproces van de Stroomversnelling kan geduid worden als het op alle vlakken op gang willen brengen van opwaartse spiralen.

Het tot stand brengen van de vernieuwing, versnelling en verbreding zie ik zodoende als het resultaat van vele cirkels die op gang moeten worden gebracht en (voor zover mogelijk) in de goede richting worden gestuurd. Hieronder werk ik zes opwaartse spiralen uit als aanduiding van hoe in de praktijk wordt gewerkt aan het bewerkstelligen van de vernieuwing, versnelling en verbreding in het proces van Stroomversnelling.

Tussen koplopers en volgers

Bij de start van Stroomversnelling wordt ervoor gekozen om niet gelijk te streven naar een sectorbrede samenwerking, maar om te starten met een selecte groep koplopers die hierin wil investeren en experimenteren. Stroomversnelling bindt dus niet zoveel mogelijk partijen aan zich. Niet alle vertegenwoordigers of een afvaardiging van de grote partijen doen mee. Er wordt gestart met partijen die zich zo snel mogelijk willen committeren en inzetten. Degene die het eerst risico durven nemen worden het eerst aan Stroomversnelling verbonden. Twijfelende partijen, tegenstanders of afwachtende partijen probeert men niet te overtuigen. Alleen voorvechters, koplopers en doorzetters worden aan boord gehaald. Hierdoor hoeven partijen niet te worden gedwongen of overgehaald maar handelen zij vanuit hun eigen initiatief en energie.

De gedachte hierachter is dat de snelsten het tempo bepalen en niet gehinderd worden door partijen die het langzamer aan doen. Het brengt die andere partijen wél in beweging. Doordat de technische mogelijkheden toenemen en er steeds meer schaal kan worden gemaakt wordt het voor steeds meer partijen aantrekkelijk om mee te doen. De instapkosten worden lager en de winstkansen worden vergroot. Al snel is er sprake van een wachtlijst van partijen die zich ook willen aanmelden. Steeds als er een project is gerealiseerd melden zich nieuwe partijen. Zij brengen nieuwe inzichten en mogelijkheden met zich mee, wat de innovatie weer verder opstuwt. De koplopers worden bovendien gemotiveerd om koploper te blijven, om de volgers voor te blijven door verder te vernieuwen.

Onder andere door media-aandacht wordt de aantrekkingskracht van Stroomversnelling vergroot. Zo is er het RTL4 programma 'Ons huis verdient het' en zijn er diverse YouTube filmpjes die het idee van nul-op-de-meter in de praktijk laten zien. Dankzij deze positieve communicatie wordt het steeds aantrekkelijker om 'erbij' te horen. Bij de deal horen maakt je tot een koploper, een aantrekkelijk beeld. Zo wordt de cirkel van betrokkenen gaandeweg steeds meer uitgebreid. Een kwetsbaarheid van deze cirkel zit daardoor ook in negatieve beeldvorming. Er is bijvoorbeeld naar aanleiding van verschillende proefprojecten een uitzending van Kassa met klachten van bewoners die te maken hebben met flinke vertragingen van de verbouwing en slecht werkende ventilatiesystemen. Partijen kunnen daardoor terughoudender worden om zich aan de aanpak te verbinden. Stroomversnelling tracht dan ook de negatieve media-aandacht te beperken en positieve ervaringen uit te lichten.

Kortom, het werken met koplopers en het vieren van successen kan een opwaartse vernieuwende spiraal op gang brengen. Het beeld van een selecte groep koplopers werkt daarbij twee kanten op: het trekt nieuwe partijen aan die ook bij de koplopers willen horen en de komst van nieuwe partijen motiveert de koplopers om ook een stapje verder te gaan. Innovaties van koplopers trekken nieuwe partijen aan en dat vergroot de innovatiekracht van de koplopers weer. Zo kan een opwaartse spiraal ontstaan door de interactie tussen *koplopers en volgers*.

Een tweede spiraal vindt plaats door de interactie tussen behoudende partijen en vernieuwers. Dat zijn niet noodzakelijk dezelfde partijen als de koplopers en de volgers, maar het mechanisme is wel vergelijkbaar. De partijen die het meest vernieuwend werken behalen hier een marktvoordeel mee, wat behoudende partijen uitnodigt of dwingt om ook te vernieuwen. Dit spoort de vernieuwers weer aan om verder te innoveren, nieuwe grenzen op te zoeken en het karakter van innovator te kunnen behouden.

Stroomversnelling is gestart met het maken van prototypen van nul-op-de-meter huizen. De betrokken corporaties en bouwbedrijven moeten grotendeels zelf het wiel uitvinden. Dit heeft als nadeel dat het extra ontwikkelkosten met zich meebrengt; elke partij maakt namelijk vergelijkbare fouten en leert hierbij niet van de anderen. Enerzijds willen partijen wel van elkaar leren, maar anderzijds willen zij ook niet teveel van hun ideeën prijsgeven aan de concurrent. Het voordeel hiervan is dat er creatieve concurrentie ontstaat tussen de verschillende partijen. Er ontstaan meerdere prototypen en modellen naast elkaar. Dit zorgt ervoor dat wanneer één prototype mislukt er nog andere prototypen zijn die Stroomversnelling verder helpen. Differentiatie draagt zodoende bij aan het verder brengen van de innovatie. Tegelijkertijd brengt de mislukking van één prototype ook altijd een afbreukrisico voor het geheel met zich mee, vooral omdat de prototypen allemaal onder de paraplu van nul-op-de-meter vallen en het voor consumenten en de media oogt als één initiatief. De initiatieven ontwikkelen zich naast en los van elkaar, maar zijn tegelijkertijd ook sterk verbonden.

Het 'anders'doen gaat ook gepaard met transitiepijn, waarbij gevestigde partijen die bijvoorbeeld reguliere verwarmingssystemen leveren de vraag naar hun producten zien afnemen en energieproducenten hun rol zien veranderen. Succesvolle vernieuwers kunnen gevestigde partijen dan in beweging brengen om ook te vernieuwen. Om te voorkomen dat de vernieuwers zelf een gevestigde partij worden, moeten zij vervolgens ook blijven doorontwikkelen. De vernieuwende spiraal is hier: innovaties stimuleren behoudende partijen om te vernieuwen en dat spoort vernieuwers weer aan om verder te innoveren. Door parallelle experimenten en creatieve concurrentie kan de cirkel tot steeds meer innovatie leiden. Juist daardoor kunnen de grote stappen worden gemaakt die Stroomversnelling voor ogen heeft: geen incrementele aanpassingen maar in één keer huizen nul-op-de-meter maken.

Het tot stand laten komen van beide spiralen draagt bij aan de ambitie om met Stroomversnelling voortdurend innovatief te werken. De koplopers en de vernieuwers zetten andere partijen ertoe aan om ook innovatief en belanghebbende te worden, en worden hierdoor vervolgens zelf gestimuleerd om verder te innoveren en investeren. De spiralen laten ook de mogelijke keerzijde van de aanpak zien: behoudende partijen vertragen de beweging en een gebrek aan volgers verkleint de kans op innovaties.

Tussen toekomstige ambities en dagelijkse praktijk

Het formuleren van een ambitieuze doelstelling (111.000 nul-op-de-meter huizen in 2020) en tussentijdse mijlpalen brengt veel beweging met zich mee. De doelstelling zet een duidelijke stip op de horizon. Door de omvang van deze doelstelling komt het concept op de kaart; er wordt zelfs gesproken over een revolutie in de bouw. Partijen met deelbelangen kunnen zich hier aan verbinden waardoor een krachtige coalitie tot stand komt. Het vaststellen van deze doelstelling is belangrijk voor de verbreding van de ontwikkeling omdat verschillende partijen zich willen aansluiten, maar ook voor de versnelling: partijen hebben een moment om naartoe te werken en hiermee wordt de gevraagde inzet gericht.

In het begin van het proces wordt veel geïnvesteerd in een relatief klein aantal woningen. Naarmate het concept zich verder ontwikkelt kan de vernieuwing op steeds grotere schaal plaatsvinden. Steeds als het daaraan gekoppelde doel binnen bereik komt, wordt deze ambitie verder verhoogd: van 110 woningen, naar 1.100 woningen, naar 111.000 woningen. Telkens als de lat in de buurt lijkt te komen, wordt deze weer verder verlegd. Het gaat niet om het realiseren van de ambities op het daarvoor geplande moment, maar om de stimulerende werking die ze hebben om nu tempo te maken. De ambities werken niet als *pull* factoren waar partijen naartoe werken, maar als *push* factoren die het proces voortstuwen.

Zo kan hier versnelling gerealiseerd worden door een opwaartse spiraal in gang te zetten. De opwaartse spiraal is hier: hoge ambities voor de toekomst stuwen wensen in het heden op, en doorbraken in het heden vergroten de ambities voor de toekomst. Door het steeds doorlopen van deze cirkel wordt getracht de vernieuwing te versnellen: de groei in het project moet niet evenredig maar exponentieel verlopen.

Tussen uitdagingen en doorbraken

Het tempo van de innovatie wordt niet alleen bepaald door de koplopers, want zij zijn afhankelijk van andere partijen zoals leveranciers, bewoners, financiers, banken en taxateurs. De belangen van deze partijen liggen lang niet altijd op één lijn met Stroomversnelling. Gedurende de aanpak van Stroomversnelling komen er dan ook steeds nieuwe obstakels op het pad. Deze moeten opgelost worden omdat Stroomversnelling van deze partijen afhankelijk is voor de realisatie. In plaats van ze als obstakels te zien, ziet de Stroomversnelling ze echter als potentiële versnellers. Door in kleine projecten overeenkomsten te sluiten waarin alle deelbelangen worden behartigd ontstaan oplossingen die ook op andere plekken kunnen worden toegepast, waardoor het proces in een versnelling komt. Wat na grote inspanning in één project als oplossing wordt gevonden kan met relatief minder inspanning in vele andere projecten worden toegepast. Naarmate de schaal van de projecten toeneemt komen er weer nieuwe obstakels bij, maar ook die gelden weer als potentiële versnellers voor volgende projecten.

Hier wordt dus getracht een spiraal te realiseren door interactie tussen *uitdagingen en doorbraken*: Iedere doorbraak zorgt voor minder obstakels in vergelijkbare projecten, en door het aangaan van nieuwe projecten op grotere schaal kan Stroomversnelling weer meer doorbraken realiseren. Eerst gaat dat in kleine stapjes, maar hoe meer deze cirkel wordt doorlopen, hoe meer de snelheid van de innovatie toeneemt.

Het op gang brengen van beide spiralen draagt eraan bij dat Stroomversnelling op een exponentiële manier de gebouwde omgeving kan verduurzamen. Terwijl het in het begin maanden kan duren voordat enkele huizen energieneutraal worden gemaakt, kan later in dezelfde periode een hele wijk gedaan worden. Hoge ambities en uitdagingen worden ingezet en aangegrepen als kansen om steeds meer te versnellen. Ook hier tekenen zich mogelijke keerzijdes van de aanpak af. Als de hoge ambities onrealistisch worden geacht (zie de discussie aan het begin van deze casus) verliezen ze hun stimulerende werking. Er moet een zeker geloof in de aanpak blijven staan, ondersteund door concrete resultaten. Anders zullen partijen minder risico's willen nemen waardoor doorbraken uitblijven. Daarnaast zijn niet alle belangen op één lijn te krijgen en ligt altijd het risico van vertraging op de loer.

Cirkels van verbreding

Tussen vaste routines en nieuwe routes

Eén van de grootste kritiekpunten op de bouw is dat deze niet innovatief genoeg zou zijn vanwege bestaande belangen. Vaste geldstromen, prikkels en posities zouden ervoor zorgen dat de status quo eerder gehandhaafd blijft dan dat er vernieuwing zou plaatsvinden. Beginnen bij '100% energieneutraal' is dan ook ingewikkeld. Dat vergt een grote investering en daarmee is het ook risicovoller. Ook voor particulieren is de stap van in één keer naar 100% vaak te groot. Voor hen kan het aantrekkelijker zijn om de verbouwing gefaseerd te doen en elk jaar één onderdeel te financieren, waardoor zij op de lange termijn steeds dichterbij een energievrij systeem komen. Woningbouwcorporaties beschikken wel over het kapitaal, maar ook voor hen is vaak niet rendabel om een grote investering te doen omdat deze verbouwing hen geen extra inkomsten – of compensatie – voor de investering oplevert. Dit maakt dat er gezocht moet worden naar een nieuwe innovatieve financieringsconstructie.

Stroomversnelling creëert ruimte voor investeringen door het verleggen van geldstromen. Door de huurders om een 'energieprestatievergoeding' te vragen – waarbij de huurders hun energierekening voortaan niet meer aan de energiecorporatie maar aan de woningcorporatie betalen –, beschikt de woningcorporatie over financiële middelen om de renovatie te bekostigen terwijl de huurprijs voor de bewoner gelijk blijft – deze hoeft immers geen energierekening meer te betalen. Met de energieprestatievergoeding worden nieuwe geldstromen aangeboord en dat maakt ruimte om nieuwe investeringen te doen.

Het succes hiervan maakt ook het kunnen aanboren van andere geldstromen kansrijker. Zo vindt verbreding plaats van sociale huurwoningen naar particuliere woningen, van huur naar koop, en van huizen naar school- en kantoorgebouwen. De verbreding wordt onder andere mogelijk gemaakt door middel van aanvullende convenanten in regio's zoals Brabant en Utrecht (intentieverklaring). Iedere vertakking die een nieuwe geldstroom aanboort maakt innovatie in zijn geheel weer goedkoper, ook voor de initiële stromen.

Kortom, de vaste routines van geldstromen worden verlegd door nieuwe routes mogelijk te maken, en succesvolle projecten zorgen dat steeds meer verbreding kan optreden en steeds nieuwe financiële mogelijkheden kunnen worden gecreëerd. Het is een spiraal die door de interactie tussen *nieuwe routes en vaste routines* tot steeds meer verbreding leidt. De verbredende spiraal neemt hier de vorm aan van het verleggen van de geldstromen (routes) die bestaande bouwpatronen (routines) veranderen, waardoor de mogelijkheden om nieuwe routes te verkennen verder toenemen.

Tussen hoofdstroom en vertakkingen

Schaalbaarheid is een belangrijke voorwaarde in de ontwikkeling en de realisatie van het concept. In het begin van Stroomversnelling in 2013 experimenteren de bouwbedrijven met verschillende prototypen bij verschillende type huizen. Hierbij wordt steeds opnieuw gezocht naar passende aanpassingen aan het huis. Later komen – mede door de bereidheid van de corporaties – ook groepen huizen van hetzelfde type in aanmerking. Dit maakt het proces efficiënter en doordat een grotere schaal kan worden bereikt, ook goedkoper.

Opschaling van renovaties maakt verbreding van de ontwikkeling mogelijk. Het idee van nul- op-de-meter gaat uit van een integraal energiesysteem en dat spreekt ook andere partijen en domeinen aan. In het begin verbindt Stroomversnelling het energiedomein met het bouwdomen. De driehoek bestaat uit bouwers, woningcorporaties en energiecorporaties, maar ook bewoners, banken, taxateurs en makelaars worden betrokken. Vervolgens wordt er nagedacht over de integratie van zorg en mantelzorg in de woningen. Als de woning toch aangepast wordt, waarom dan niet tegelijkertijd kijken naar andere slimme innovaties die het woongemak vergroten? Gedurende de tijd verschuift nul-op-de-meter steeds meer van een doel op zich naar een middel voor andere doelen: gezond en comfortabel wonen betaalbaar houden, langer thuis wonen, wijkverbetering, geen afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, aardbevingsbestendigheid en klimaatadaptatie, zoals wateroverlast. Hiermee ontstaan er verbindingen met andere netwerken en domeinen. Bovendien zorgt het voor een verbreding van de verantwoordelijkheid. Meerdere partijen hebben er nu baat bij dat het concept slaagt. Het 'verhaal' van nul-op-de-meter wordt verbreed en verder uitgediept.

Stroomversnelling begint binnen een beleidsdomein (sociale huur), maar groeit steeds meer in de breedte door combinaties te maken met andere netwerken en domeinen. Steeds worden andere partijen en domeinen bereikt die de directe doelstellingen mede mogelijk kunnen maken. Er wordt gewerkt aan het realiseren van een verbredende spiraal door interactie tussen *hoofdstroom en vertakkingen*: de initiële aanpak wordt verbreed door

vertakkingen met andere partijen en domeinen, om de hoofdstroom te laten groeien en vernieuwen, en dat maakt weer andere vertakkingen mogelijk.

Het realiseren van beide spiralen draagt eraan bij dat de Stroomversnelling een steeds groter bereik krijgt. Binnen het woningdomein, maar ook daarbuiten. Binnen het beleidsdomein van verduurzaming, maar ook gecombineerd met andere beleidsdoelstellingen. Tegelijkertijd tekenen zich ook hier mogelijke keerzijden van de aanpak af. De verbreding kan ook leiden tot verdunning van waar de aanpak voor staat, door verwarring over de missie en de doelstellingen. Bovendien brengt verbreding niet alleen welwillende partijen met zich mee maar ook partijen met conflicterende belangen, wat juist voor blokkades en impasses kan zorgen.

Samenvattend: zes opwaartse innovatieve spiralen

De manier waarop gewerkt wordt aan het innovatieproces is te duiden als het trachten te realiseren van verschillende opwaartse spiralen. Die beginnen steeds met een aantal eerste bewegingen: een vernieuwend idee, een partij die zijn nek uitsteekt, kleine vernieuwingen in eerste experimenten en pilots. Dit moet leiden tot een aantal beginnende cirkels, zoals de interactie tussen de eersten en de volgers, of tussen de nieuwe routes en de bestaande routines. Door middel van parallelle, lokale projecten brengt Stroomversnelling een aantal van deze cirkels op gang. Verschillende interventies van Stroomversnelling kunnen vervolgens opwaartse spiralen tot stand brengen: ideeën doorontwikkelen in parallelle experimenten, blokkades opzoeken om tot nieuwe oplossingen te komen, het vieren van successen, nieuwe partijen enthousiasmeren, geldstromen aanboren en het aangaan van creatieve combinaties. Op deze wijze kunnen opwaartse spiralen op gang komen van vernieuwing, versnelling en verbreding van Stroomversnelling.

Zo is de praktijk van dit innovatieproces er niet één van een lineair pad, maar van een stroom die door opwaartse spiralen moet worden aangedreven. In andere woorden, het tijdpad van de innovatie is niet die van een rechte weg omhoog maar van omhoog cirkelen. Hieronder vat ik samen welke cirkels van vernieuwing, versnelling en verbreding zijn onderscheiden en welke innovaties daarmee gepaard moeten gaan.

Tabel 2. Cirkels van vernieuwing, versnelling en verbreding in Stroomversnelling

	Cirkel	Innovatie
Vernieuwing	<i>Tussen koplopers en volgers</i> Innovaties van de koplopers trekken nieuwe partijen aan en dat vergroot de innovatiekracht van de koplopers weer.	Door vooral met koplopers te werken, in plaats van direct een brede coalitie of overeenkomst na te streven, kan vanuit een radicaal ander concept gewerkt worden met verdergaande vernieuwingen tot gevolg, die steeds verder kunnen worden verbeterd door een toename van experimenten en toepassingsgebieden.
	<i>Tussen behoudende partijen en vernieuwers</i> De innovaties dwingen behoudende partijen om ook te vernieuwen, en dat spoort de vernieuwers weer aan om verder te innoveren.	Door te werken met parallelle experimenten en creatieve concurrentie, worden tegelijkertijd vele kleine innovaties tot stand gebracht die het samen mogelijk maken om in één keer grote stappen te maken (nul-op-de-meter).
Versnelling	<i>Tussen toekomstige ambities en dagelijkse praktijk</i> De (onmogelijke) ambities in de toekomst stuwden de wensen in het heden op, en de doorbraken in het heden vergroten de ambities voor de toekomst.	Door de lat steeds te verhogen wanneer deze in beeld komt, is er wel een gemeenschappelijk doel maar niet het einde van de beweging als het doel is verwezenlijkt. En door te blijven vernieuwen en verbreden, verloopt deze groei niet gradueel maar exponentieel.
	<i>Tussen uitdagingen en doorbraken</i> Iedere doorbraak zorgt voor minder obstakels voor anderen om te volgen, en door toename van de volgers kan de voorste weer meer doorbraken realiseren.	Door te investeren in de koplopers en het bereiken van doorbraken, wordt de snelheid niet bepaald door de traagste maar de snelste partijen. Eerst gaat dat in kleine stapjes, maar hoe meer deze cirkel wordt doorlopen, hoe meer snelheid kan worden gemaakt doordat de slagkracht wordt vergroot.
Verbreding	<i>Tussen vaste routines en nieuwe routes</i> Het verleggen van de geldstromen (routes) verandert de bestaande routines, en dat vergroot weer de mogelijkheden om nieuwe routes te verkennen.	Het verleggen van de geldstromen maakt innovatie in zijn geheel goedkoper, wat de drempel voor andere partijen om te investeren verlaagt, en de toetreding van nieuwe partijen brengt weer nieuwe bronnen in beeld.
	<i>Tussen hoofdstroom en vertakkingen</i> De stroom wordt verbreed door vertakkingen met andere partijen en domeinen, waardoor de stroom blijft groeien en vernieuwen, en dat maakt weer andere vertakkingen mogelijk.	Het energieneutraal maken van woningen wordt steeds meer als middel gebruikt om doelen zoals 'langer thuis wonen' of meer flora en fauna te verwezenlijken, waardoor verbreding mogelijk is en dat draagt weer bij aan de klimaatdoelen van de Stroomversnelling.

4.2.3. Handelingsrepertoire: sturen met tijd in cirkels

Wat kunnen we leren van de aanpak van Stroomversnelling over het tot stand brengen van opwaartse spiralen? Duidelijk is dat het een andere omgang met de tijd vergt dan in een lineair proces. In een geplande, lineaire benadering staan directe resultaten centraal. Er is een duidelijk en precies eindpunt waar naartoe wordt gewerkt. Het is bekend welke stappen er gezet moeten worden om bij het einddoel te komen. En dus ligt er veel nadruk op het volgen van de planning, het formuleren van SMART doelen, het halen van deadlines, het opdelen van het proces in deelstapjes en het monitoren van de voortgang. Voor het sturen in cirkels is een andere omgang met tijd nodig.

In één specifiek project is het bijvoorbeeld niet de vraag hoe deze huizen 'zo snel mogelijk' energieneutraal gemaakt kunnen worden, maar hoe een proces kan worden doorlopen dat het meest bijdraagt aan de vernieuwing, versnelling en verbreding van de verduurzaming op langere termijn. Kenmerkend voor innovatieprocessen is zelfs dat een individueel project kan mislukken en toch succesvol kan bijdragen aan de versnelling van de stroom, bijvoorbeeld vanwege geleerde lessen die elders kunnen worden toegepast, opgedane contacten die tot nieuwe projecten leiden of toegenomen aandacht voor het project die tot meer partners leidt. Het is daarom belangrijk dat er in de tijdhorizon voorbij de 'directe resultaten' naar de effecten van een pilot op de langere termijn gekeken kan worden. Belangrijker dan de directe resultaten is de bijdrage op lange termijn aan de beweging van exponentiële groei. Zo bezien wordt soms met één huis (dat nationale bekendheid krijgt) meer bereikt dan het energieneutraal maken van een heel huizenblok.

De ambtenaren van BZK vroegen om de methodiek van Stroomversnelling te duiden als handelingsrepertoire dat voor andere initiatieven en sectoren een voorbeeld kan zijn. Nu is het zeer de vraag of de aanpak van Stroomversnelling als 'methode' ook direct vertaalbaar is naar andere contexten en de unieke omstandigheden die daar van toepassing zijn. Ik kan wel op basis van het perspectief van circulaire dynamiek uitwerken hoe in Stroomversnelling het 'sturen in cirkels' plaatsvindt door een specifieke omgang met tijd. Ik onderscheid daarvoor in deze casus (als uitwerking van, en variatie op, de vijf eerder uiteengezette temporele zoeklichten) de volgende relevante vormen van tijd:

- Tijdhorizon: omgang met korte, middellange en lange termijn
- Tempo: de rust of haast, traagheid of versnelling, gedurende het proces
- Sequentie: de volgorde of gelijktijdigheid van stappen die worden gezet
- (Dis-)continuïteit: de stabiliteit en omgang met tegenslagen of veranderingen
- Leercurve: de manier waarop met weerstand wordt omgegaan
- Momenten: de rol van kantelpunten en keerpunten in het proces
- Groeipatroon: hoe innovatie via opwaartse spiralen wordt bereikt

Tijdhorizon: Toekomst als drijvende kracht

In een complex vraagstuk als het energieneutraal maken van de woningsector, zijn er veel partijen van wie de klokken niet vanzelf gelijk lopen. Wat voor de één een snelle verandering is, gaat voor de ander veel te traag. Het is zelfs de vraag of iedereen wel dezelfde klok hanteert. Vanuit de eigen discipline heeft iedere partij eigen mogelijkheden, behoeften en ambities, en dus ook een ander beeld van de toekomst. Om iedereen mee te krijgen is het nodig om de klokken gelijk te zetten en tot een gezamenlijke toekomstambitie te komen.

Dat is gedaan door een punt op de horizon te plaatsen, dat zo ver ligt dat alle ambities van de individuele partijen erin passen. Door het gelijk zetten van de klokken ontstaat een gemeenschappelijk beeld van hoe laat het is, maar het zet ook aan tot actie omdat de klok tikt en de toekomst zich opdringt. Een belangrijk element in de Energiesprong en Stroomversnelling is dan ook het ambitieuze toekomstbeeld waar iedereen zich aan heeft verbonden. Het programma heeft ingezet op de hoogst haalbare ambitie: niet energiebesparing, maar energieneutraal. Die belofte is vanuit de individuele partijen gezien wellicht onhaalbaar en onrealistisch, maar als collectief doel brengt het partijen bij elkaar en in beweging. Het maakt het mogelijk om voorbij te denken aan de beperkingen van de huidige tijd, door in een toekomst te denken die misschien niet meteen haalbaar maar wel voorstelbaar is en een lokkend perspectief kan zijn.

De lange termijn ambitie wordt vertaald naar het heden en omgezet in concrete acties op de korte termijn. Zo is in business cases precies uitgerekend hoeveel schaal een bouwer en corporatie in een bepaald gebied nodig hebben om de investeringen rendabel te maken. De lange termijn belofte wordt omgezet in acties op de korte termijn, net zoals toekomstige inkomsten van de energienota naar voren worden gehaald (“netto contant gemaakt naar nu”) zodat ze geïnvesteerd kunnen worden in de renovatie. Al doende worden concrete resultaten behaald die de belofte steeds realistischer maken. Woningen worden verduurzaamd, beleid wordt veranderd en technische innovatie wordt bevorderd. Resultaten die de lange termijn ambitie dichterbij brengen, stuwen de ambities verder op. Zo is de toekomst hier niet alleen iets wat in het zicht ligt, een perspectief in de verte, maar ook iets wat partijen vooruit duwt, als drijvende kracht en steun in de rug.

Mede door de lange termijn op te rekken, de lat hoog te leggen, ontstaat de ervaren ruimte op de middellange termijn om te experimenteren. De middellange termijn wordt dan ook niet geoperationaliseerd en strak gepland: daar ligt de ruimte om te experimenteren, verschillende toepassingen uit te proberen en te leren. Er wordt geen stappenplan uitgestippeld naar het einddoel, zodat de ruimte blijft bestaan om mee te veranderen met de eisen van de omgeving. Het pad naar het lange termijn doel wordt vooraf niet uitgestippeld, maar wordt al doende ontdekt en gemaakt. De aanpak ontwikkelt zich gaandeweg en krijgt steeds meer partners, door deze te ontwikkelen op basis van de wensen en belangen van alle verschillende stakeholders.

Zo is er dus een andere invulling van de tijdhorizon dan in een lineaire aanpak. In een lineaire planning worden lange termijn doelen opgedeeld in mijlpalen en tussenproducten op middellange termijn. Het zijn de stappen die na elkaar gezet moeten worden om bij het eindpunt terecht te komen. In een circulair proces is de lange termijn niet meer iets wat men 'voor ogen heeft', maar iets wat partijen voortsstuwet in het dagelijkse handelen. De middellange termijn blijft open, als ruimte waarin vernieuwing kan worden gezocht.

Tempo: Exponentieel groeien

Voor het werken aan deze toekomstambitie zijn vele verschillende partijen nodig, zoals woningcorporaties, bouwers, ministerie, gemeenten en aannemers. Deze samenwerking kan op verschillende manieren vorm gegeven worden. Zo kan op bestuurlijk niveau een overleg worden georganiseerd, waarin koepels en vertegenwoordigende organen tot overeenstemming moeten komen over de aanpak. Een dergelijk overlegmodel heeft echter als nadeel dat het een wendbare strategie in de weg staat. Natuurlijk moeten deze partijen wel betrokken worden om de condities van het project te verbeteren. Maar de kern van de hier gekozen aanpak is dat de vernieuwing op lokaal niveau in concrete projecten wordt gerealiseerd. Daarom wordt steeds ingezet op het werken met koplopers. Partijen die durven om te investeren in een nieuwe aanpak, risico's durven nemen omdat ze geloven in het einddoel. Zo wordt het tempo hier bepaald door de snelsten, degenen die als eerste durven in te stappen.

Daarbij wordt niet één pad gekozen wat zo snel mogelijk bewandeld moet worden. Er wordt juist tijd gemaakt om verschillende routes te verkennen en niet gelijk opties uit te sluiten. In termen van groei ligt het tempo in het begin heel laag. Concepten worden langzaam verbeterd en betaalbaarder gemaakt. Traag kruipen de kosten naar een betaalbaar niveau en neemt de schaal waarop nul-op-de-meter kan worden toegepast toe. Naarmate de inspanningen meer optellen tot successen en de mogelijkheden om verder op te schalen toenemen, kan steeds meer vaart worden gemaakt en gaan de kosten steeds sneller dalen. Hierbij past dus een ander beeld van snelheid dan in een lineair tijdbeeld: niet zo snel mogelijk door naar de volgende fase of het einddoel, maar juist tijd maken voor verkenningen, experimenten en pilots die het later mogelijk maken om steeds sneller te innoveren.

Sequentie: Niet stap voor stap, maar via parallelle paden

Om het energieneutraal maken van woningen in een concrete wijk of straat te realiseren zijn steeds veel partijen nodig. Het gaat er echter niet alleen om dat ze meedoen, maar ook dat ze *tegelijkertijd* meedoen. Het zetten van stappen naar een energieneutrale woningvoorraad kan niet één voor één (sequentieel) aangepakt worden. Alle partijen hebben elkaar nodig, omdat anders het patroon is dat niemand de eerste stap zet en iedereen op elkaar blijft wachten.

Het heeft daarom geen zin om alleen of eerst op het 'grootste probleem' te focussen. Vaak wordt bijvoorbeeld gedacht dat financiering het grootste probleem is, wat bijvoorbeeld bij de overheid kan leiden tot de oplossing om subsidie te verstrekken. Of dat het om

regelgeving gaat, en dat een nieuwe wet de oplossing zal vormen. Maar het sturen met subsidie of regelgeving alleen is niet genoeg: het gaat er ook om dat het concept technisch mogelijk is, dat het voor woningcorporaties betaalbaar is, dat de schaal voor bouwers rendabel is, dat taxateurs energieneutrale woningen anders waarderen en dat het voor bewoners betaalbaar en comfortabel is. Daarom wordt gekozen voor het werken aan een complete propositie. Hiermee wordt geprobeerd te realiseren dat de verschillende partijen tegelijkertijd een stap vooruit zetten in plaats van op elkaar blijven wachten.

Stroomversnelling functioneert als coördinerende partij die de maatschappelijke opgave van verduurzaming van de bouw als haar taak ziet. Die maatschappelijke opgave is breder dan de doelen van de individuele partijen en het bereiken van die opgave vergt meer dan de optelsom van het werken aan deze individuele doelen. Het zijn echter wel die individuele doelen waar ook de incentives en kaders op ingericht zijn. Zo zal een fonds dat technische innovatie in de bouw moet stimuleren, doelen en kaders meekrijgen die daarop gericht zijn, waardoor er bijvoorbeeld niet direct een prikkel is om daar ook de bewoners of woningcorporaties bij te betrekken. Stroomversnelling probeert daarom die bestaande incentives en kaders te herschikken door ze te verbinden aan de bredere opgave. Dit verlaagt de risico's voor de betrokken partijen om mee te doen, juist omdat zij de zekerheid hebben dat de anderen ook die stap zetten. Om cirkels te realiseren wordt hier dus gekozen voor een parallelle in plaats van een sequentiële aanpak.

(Dis-)continuïteit: stabiliteit om te kunnen veranderen

Het op gang brengen van een innovatieve beweging betekent dat voor Stroomversnelling steeds verandering gewenst is. Stroomversnelling zoekt nieuwe uitdagingen op en ziet obstakels of tegenvallers als noodzakelijk om de aanpak te verbeteren. Discontinuïteit is de noodzakelijke toestand van Stroomversnelling om innovatie te realiseren.

Het samenwerken te midden van die discontinuïteit is alleen haalbaar als de betrokken partijen risico's durven nemen en gecommitteerd blijven als het moeilijk wordt. Het samenwerken aan op discontinuïteit gerichte projecten vergt continuïteit van de betrokken partijen. Maar het werken aan een energieneutrale woningvoorziening is een proces waarin de winst voor verschillende partijen op verschillende momenten kan liggen. Bovendien kunnen er altijd gebeurtenissen zijn, die ertoe leiden dat partijen zich terugtrekken. Zo is er op verschillende momenten tegenwind door negatieve media-aandacht of het besluit dat gas toch nog wordt opgenomen als mogelijkheid binnen de wetswijziging omtrent de energieprestatievergoeding. Een uitdaging voor Stroomversnelling is dan het bewaken van de continuïteit van de betrokken partijen, om de discontinuïteit van een opwaartse spiraal te kunnen realiseren.

Om continuïteit te waarborgen zet Stroomversnelling onder andere in op het voor alle partijen aantrekkelijk houden van de samenwerking. Dat betekent echter niet dat deelname ook ieder moment weer kan worden beëindigd. Partijen doen mee op vrijwillige basis, maar het is niet vrijblijvend. In een deal committeren alle partijen zich aan het zetten van de

gezamenlijke stappen. Partijen kiezen zelf om mee te doen, maar eenmaal deel van het geheel zijn ze ook gebonden en gehouden aan de onderlinge afspraken. Zonder deze overeenkomst is het waarschijnlijker dat de coalitie onderweg uiteen valt.

Het verschil met een lineaire benadering is hier dus dat niet alle partijen naar eenzelfde einddoel toewerken. De winst voor de individuele partijen kan op verschillende punten in de tijd liggen. Het is dan de kunst om toch een zekere mate van continuïteit te borgen. Door de partijen die meedoen zich te laten committeren in een overeenkomst zorgt Stroomversnelling voor de benodigde continuïteit. Dit maakt het mogelijk om (de voor vernieuwing noodzakelijke) te blijven samenwerken te midden van de discontinuïteit die samenhangt met innovatie.

Momenten: kantelpunten maken om keerpunten te voorkomen

In de Stroomversnelling en Energiesprong worden wel directe resultaten geboekt, die op zichzelf ook waardevol zijn, maar deze staan steeds in dienst van het verder brengen van de beweging. De cirkels beginnen klein maar de aanpak is erop gericht om steeds meer te groeien, verbreden en sneller te gaan draaien. Gedurende het proces zijn er steeds momenten aan te wijzen waarop het halen van de ene cirkel als een vliegwieleffect fungeert voor volgende cirkels. Dat betekent dat er steeds een soort kantelpunten zijn: als een knikker die de looping haalt en daardoor genoeg vaart heeft om door te rollen naar de volgende.

Iedere keer dat zo'n kantelpunt zich voordoet is het weer spannend voor Stroomversnelling. Het doorzetten van de beweging is niet alleen afhankelijk van technische innovatie, maar vooral van de beleving van partijen, het geloof dat de samenwerking de grote ambities gaat realiseren. Het grootste risico is dat de cirkels stilvallen en het proces weer inzakt. Dus moeten steeds weer nieuwe impulsen worden gegeven om het levend te houden en de volgende cirkel te kunnen doorlopen. Steeds moeten weer stappen worden gezet om daarmee de beweging richting het grotere doel te vergroten. Het rondmaken van een cirkel zorgt voor nieuw momentum, het is een boost voor het vervolg.

Dit zijn het soort kantelpunten die in potentie zowel verkeerd kunnen uitpakken als het proces een impuls kunnen geven. In een complex proces als dit zijn er altijd momenten die een keerpunt kunnen vormen in de opwaartse beweging doordat het vertrouwen afneemt, de stemming omslaat of het politieke klimaat verandert. De kunst is hier niet om dergelijke momenten te vermijden, maar juist om er bijzondere aandacht voor te hebben om ze als kantelpunt te laten werken. Een geslaagde pilot is niet alleen geslaagd als technische innovatie, maar brengt ook de stroom in versnelling en kan de beweging verbreden.

Ook een mislukte pilot (een potentieel keerpunt), kan tot kantelpunt worden gemaakt door er lessen uit te halen en het moment ook neer te zetten als noodzakelijk onderdeel van de leercurve. Zo zijn er verschillende geslaagde én minder geslaagde pilots geweest die als een doorbraak worden gezien en gevierd. Cruciaal voor het vergroten van de beweging, is het vieren van deze kleine successen en doorbraken. Zelfs een gedurfde offerte van bouwbedrijven wordt gebruikt om het beeld van de haalbaarheid van het concept te

vergroten. Het zijn doorbraakmomenten waarvan de effecten groter zijn dan alleen het concrete project, omdat het concreter worden van de contouren van de oplossingsrichting leidt tot een steeds groter geloof in het mogelijk worden van de nul-op-de-meter ambities. Ze creëren geloofwaardigheid en maken daardoor de cirkel steeds groter. Met ieder kantelpunt dat in succes wordt omgezet, wordt de kring van betrokkenen vergroot, waardoor de haalbaarheid en reikwijdte van de ambitie toeneemt.

Periodes: fasen SMART benoemen en WIJS doorlopen

Vanuit de Deal Stroomversnelling zijn er drie fasen aangegeven die moeten worden doorlopen: experimenteren, opschalen en industrialiseren. Op papier zijn dit overzichtelijke fasen die structuur geven aan de veelheid van activiteiten. Het is een beschrijving van het proces die voldoet aan de kenmerken van SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Deze fasen worden in de praktijk echter niet overal even snel doorlopen. Door vraag en aanbod steeds meer te laten groeien, neemt ook de gepercipieerde haalbaarheid van het einddoel toe. Doelen die eerst onhaalbaar leken komen in het zicht. Op sommige terreinen verloopt dat sneller dan op andere. Daarom is het belangrijk dat het proces van experimenteren, opschalen en industrialiseren overal op eigen snelheid kan worden doorlopen, passend bij de specifieke omstandigheden waarin wordt gewerkt.

Naast het perspectief van SMART staat dan ook een tweede perspectief dat ik als WIJS heb aangeduid: waarachtig (recht doen aan, en meebewegen met de grillige praktijk), intrinsiek (niet alleen sturen op mijlpalen en deadlines, maar ook op vraag en behoeften), jubelend (niet alleen partijen overtuigen via een rationale analyse, maar ook partijen verleiden via emotie en betrokkenheid) en selectief (niet overal dezelfde mal op plakken, maar het beste uit iedere casus halen). De kern hiervan is niet dat SMART overbodig wordt, maar dat het belangrijk is om een goede balans tussen SMART en WIJS te vinden. Wel precies en nauwkeurig, afrekenbaar en betrouwbaar. Maar niet al te specifiek en afrekenbaar, want zonder flexibiliteit en wendbaarheid loopt het proces al gauw vast in een pad dat te star is voor de grillige praktijk.

De flexibiliteit van WIJS is ook nodig, omdat in iedere fase andere condities en vereisten gelden om door te kunnen groeien. Voor het ene project is het sneller mogelijk om die condities te creëren dan voor het andere. Die condities liggen op verschillende schaalniveaus. Zo is het op microniveau (huis, straat, wijk) van belang dat de bewoners bediend worden door financiële zekerheid (betaalbaarheid), een snelle aanpassing (binnen een week), kwalitatieve verbeteringen (verhoogde woningwaarde) en comfort ("maak de burens jaloers"). Op het meso niveau van de stad en regio, is het voor gemeenten van belang dat investeringen passen in hun plannen en dat zij hieraan kunnen bijdragen, bijvoorbeeld door bij nieuwbouw te eisen dat het energieneutraal wordt opgeleverd. Bouwers werken regionaal, en daarom moet er ook op dit niveau worden geïnvesteerd in schaalvergroting. Op het macro nationale niveau wordt aandacht besteed aan regelgeving, kennis delen en zichtbaarheid, wat op al die andere niveaus doorwerkt. Voorts wordt gepoogd aan te sluiten op en bij te dragen aan duurzame initiatieven in andere landen.

Leercurve: Weerstand opzoeken en benutten om te groeien

Bij de start van het proces is er nog nauwelijks vraag en aanbod voor nul-op-de-meter. Er is wel vraag naar duurzaamheid en energiebesparing, maar nul-op-de-meter woningen vormen geen expliciete wens. Ook het aanbod is gericht op aparte energiebesparingen, mede door de prikkels die ieder in het eigen domein heeft. Vraag en aanbod moeten daarom beide groeien. Dat gaat niet vanzelf omdat het systeem gefragmenteerd is en de prikkels niet van nature dezelfde kant op wijzen. De Energiesprong en Stroomversnelling lopen dan ook steeds tegen nieuwe weerstand en blokkades aan.

Kenmerkend voor de hier gekozen aanpak is dat moeilijkheden worden benut om de aanpak te verbeteren. Na iedere stap zijn er nieuwe uitdagingen die overwonnen moet worden. Dat wordt niet gedaan door ze te omzeilen of onderdrukken, maar door in te spelen op de vraag en de aanpak hierop aan te passen. In plaats van het afdwingen van medewerking wordt gewerkt aan een nieuw verdienmodel. Er wordt niet geprobeerd moeilijkheden te doorbreken of te vermijden. Ze worden benut om de aanpak zo aan te passen dat weerstand veranderd naar een behoefte. Dit past bij een strategie van *anti-fragiliteit* (Taleb, 2012). De aanpak groeit, juist vanuit de confrontatie met onvoorziene gebeurtenissen of externe schokken.

Een concreet voorbeeld hiervan is een plan om een groep woningen in een regio energie-neutraal te maken. De gemeente en de bewoners zijn akkoord met de plannen, maar voor de bouwers ligt de kostprijs nog te hoog. Dit obstakel wordt aangegrepen om te kijken of besparingen mogelijk zijn door de schaal te vergroten. Hier wordt net zo lang aan gewerkt, totdat voor alle partijen een aantrekkelijke business case ontstaat. De aanpak wordt verbeterd zodat de volgende barrière genomen kan worden.

Op deze wijze worden zowel vraag als aanbod aangewakkerd. Het aanbod wordt verbeterd door het aan te passen op de vraag en het verbeterde aanbod leidt ertoe dat het voor meer partijen interessant wordt, waardoor de vraag toeneemt. De groeiende vraag leidt ook weer tot nieuwe uitdagingen en ervaringen waarop het aanbod verder wordt aangepast. Het opzoeken van grenzen, weerstanden en tegenvallers is voor deze strategie functioneel zo lang het er via leerprocessen over en weer toe leidt dat vraag en aanbod groeien. Anders gezegd: om de ontwikkeling op gang te houden, zijn steeds nieuwe uitdagingen nodig.

In een lineaire benadering worden verrassingen ervaren als bron van vertragingen. Ze zijn obstakels op het geplande pad die extra inzet vergen of een omweg noodzakelijk maken. Het voorkomen van verrassingen en het vergroten van de voorspelbaarheid is dan ook een belangrijk onderdeel van een lineaire strategie. Bij het creëren van innovatieve spiralen zijn ze echter juist onmisbaar. Verrassingen zijn nodig om vernieuwende bewegingen te kunnen maken. Ze zijn de benodigde uitdagingen die tot innovatieve oplossingen leiden. De weerstand die ze oproepen hoeft niet te worden doorbroken of ontweken, maar wordt benut om te kunnen groeien en innoveren. Zo is hier het opzoeken en leren van moeilijkheden en verrassingen een belangrijk onderdeel van de innovatiestrategie.

Groeipatroon: upcycling door verwachte verrassingen

Het 'sturen in cirkels' dat is af te leiden uit deze aanpak past bij het stimuleren van een omhoog cirkelend groeipatroon van versnelling, verbreding en vernieuwing. De groei van de aanpak is niet lineair, maar exponentieel. In eerste instantie wordt tijd gemaakt voor experimenten, en naarmate de aanpak verbetert en de vraag groeit, versnelt de verduurzaming door opschaling en industrialisering. Iedere stap leidt weer tot een veelvoud aan mogelijke vervolgstappen.

De Stroomversnelling is te zien als een katalysator om deze opwaartse spiralen te stimuleren. Langs welke wegen en waar naartoe zij deze beweging moeten leiden staat vooraf niet vast. In abstractie is er wel een einddoel, maar de wegen er naartoe liggen bewust open. Dit innovatieproces kent dus een heel ander tijdpad dan een lineaire weg omhoog, waarvan de stappen en wegen vooraf bekend zijn. Er wordt niet stap voor stap gewerkt, maar er wordt gewacht tot het gelukt is om één grote stap voorwaarts te kunnen zetten. Doelen worden niet bepaald door wat op middellange termijn realistisch is, maar door een maatschappelijke opgave die een stip op de horizon vormt. Met iedere vervolgstap wordt de aanpak bovendien verder aangepast en verbeterd, waardoor hier geen sprake is van *recycling* (cirkels doorlopen met dezelfde aanpak) maar van *upcycling* (cirkels doorlopen om de aanpak te verbeteren).

Daarvoor is steeds het opzoeken van verwachte verrassingen nodig. Juist het toelaten van het onbekende en het opzoeken van de verrassing zorgt voor een opwaartse spiraal. Interessant is hier, dat die verrassingen bewust worden opgezocht en niet worden gezien als tegenvallers maar als noodzakelijk om tot passende innovatieve concepten te komen waar alle partijen in mee kunnen gaan. Ze zorgen voor onverwachtse opbrengsten: niet als afwijking van de planning, maar als kern van de innovatie.

Sturen in cirkels: een samenvatting

Ik heb de manier van sturing in Stroomversnelling geduid als het 'sturen in cirkels'. Daarbij heb ik laten zien hoe in de omgang met tijd opwaartse cirkels tot stand kunnen worden gebracht. Deze circulaire benadering van tijd heb ik afgezet tegen een lineaire benadering. In Tabel 3 vat ik het verschil tussen beide benaderingen samen. De acht vormen van circulair sturen kunnen als aanknopingspunten dienen voor het stimuleren van opwaartse innovatieve spiralen in andere sectoren.

Tabel 3. Sturen met tijd in cirkels

	Lineaire benadering	Circulaire benadering	
Tijds horizon	Lange termijn wordt geoperationaliseerd in middellange termijn (deadlines, mijlpalen, tussenproducten). Stapsgewijze realisatie.	<i>Toekomst als drijvende kracht</i>	Er worden grote toekomstambities geformuleerd, die de activiteiten in het heden opstuwt. Realisaties in het heden, vergroten de ambities voor de toekomst weer. Middellange termijn ligt open voor experimenteren.
Tempo	Snelheid als doel: zo snel mogelijk naar de volgende fase. Tijd is schaars, haast.	<i>Exponentieel groeien</i>	De snelheid wordt bepaald door de koplopers. Eerst door hen de tijd te geven om te experimenteren, daarna door daarvan de vruchten te plukken en het vliegwiel steeds sneller te laten draaien.
Sequentie	Sequentieel werken, één voor één. Grootste problemen eerst.	<i>Niet stap voor stap, maar via parallelle paden</i>	Net zolang parallelle paden bewandelen totdat iedereen klaar is voor een volgende, gezamenlijke stap voorwaarts.
(Dis-) continuïteit	Toewerken naar een gemeenschappelijk, gelijktijdig einddoel.	<i>Stabiliteit om te kunnen veranderen</i>	Discontinuïteit creëren, maar ook kunnen volhouden door stabiliteit in de coalitie.
Momenten	Ieder moment is gelijk: een volgende stap op weg naar het einddoel.	<i>Kantelpunten maken om keerpunten te voorkomen</i>	De cruciale kantelpunten in het proces aangrijpen om de beweging te vergroten. Ze leiden niet alleen tot een concreet resultaat in het specifieke project, maar worden ook benut om de beweging te versnellen, verbreden en verbeteren.
Periodes	Planning en sturing van het proces moet SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.	<i>Fasen SMART benoemen en WIJS doorlopen</i>	Fasen markeren om de groei te stimuleren, maar ook deze fasen flexibel doorlopen zodat de verschillende projecten op hun eigen snelheid kunnen groeien. WIJS: waarachtig, intrinsiek, jubelend en selectief.
Leercurve	Implementatie is geen leerproces maar uitvoering. Verrassingen zijn vertragingen waartegen de aanpak bestand moet zijn. Weerstand doorbreken of ontwijken.	<i>Weerstand opzoeken en benutten om te groeien</i>	De leerstrategie is die van anti-fragiliteit: niet tegen de weerstand ingaan maar leren van tegenslagen en meebewegen met de behoefte.
Groeipatroon	Lineair uitrollen van de geplande aanpak.	<i>Upcycling door verwachte verrassingen</i>	Het toelaten van het onbekende en het opzoeken van verrassingen, om een opwaartse spiraal te creëren.

4.2.4 Epiloog: permanente tijdelijkheid

Op de Stroomversnelling conferentie 'Energy Up' presenteer ik de inzichten uit het onderzoek. In de wandelgangen van de conferentie zijn positieve en kritische geluiden te horen over de resultaten van Stroomversnelling, zoals ook in de twee eerder aangehaalde nieuwsberichten aan de orde was. Sommigen belichten de successen en de kansen, anderen benadrukken dat het te langzaam gaat, dat de aantallen tegenvallen en dat er meer samenwerking moet worden. De bijeenkomst in de grote fabriekshal is in ieder geval wel goed bezocht: er zijn bouwers, beleidsmakers, ontwerpers en bestuurders van woningcorporaties. De opzet en uitstraling van de conferentie is dat er een betekenisvolle beweging gaande is en dat er een volgende fase aanbreekt met kansen voor verduurzaming, opschaling en winst.

De bijeenkomst toont zich ook weer als zo'n moment waarmee het begin van een volgende spiraal kan worden gemaakt. Huidige successen van Stroomversnelling worden gevierd aan de hand van presentaties en filmpjes over geslaagde projecten en innovaties. Maar het vieren van die eerste resultaten is niet het enige doel van deze dag. Het moet een volgende wending opleveren in het realiseren van exponentiële groei. De projecten die worden gevierd zijn kleinschalig en lokaal. Met de aanwezige partijen kunnen kleine doorbraken op grotere schaal en in verschillende domeinen verder worden gebracht. Zo moet de innovatie worden versneld.

Toch openbaart zich tijdens de Energy Up bijeenkomst ook een dilemma van dit groeimodel. Juist nadat eerste successen zijn geboekt, wordt de verleiding groter om het circulaire model van 'opwaartse spiralen' te vervangen door een lineair model van 'bestendigen en uitbouwen'. Zo wordt een NOM-keurmerk ingevoerd waarmee wordt vastgelegd wat onder nul-op-de-meter mag worden verstaan. Het kan zorgen voor een grotere aantrekkelijkheid voor partijen om mee te doen, maar draagt ook het risico met zich mee van een paradox van de professionalisering: de vastlegging, bestendiging en verankering die het einde vormt van de dynamiek, van de katalyserende werking van nieuwe verrassingen. De markering van het succes kan dan ook het stilvallen van de dynamiek inluiden. Zo vertelt één van de betrokken managers hoe Stroomversnelling in het buitenland steeds wordt uitgenodigd om te komen vertellen waarom Stroomversnelling een succes is, waardoor er minder verrassende vernieuwingen uit deze ontmoetingen voort komen. Het stelt partijen in het buitenland in de gelegenheid de aanpak te kopiëren, terwijl de waarde voor de mensen van Stroomversnelling waarschijnlijk meer zou zitten in een ontmoeting waarin zij zelf verrast en geïnspireerd zouden worden. Zo bezien moet de Stroomversnelling steeds veranderen, om zichzelf te kunnen blijven: een staat van permanente tijdelijkheid.

Met de Energy Up bijeenkomst laat Stroomversnelling zien dat het zijn eigen dynamiek maakt. De urgentie komt niet voort uit een direct gevoelde crisis of ramp, maar uit het scheppen van kansen voor zowel ondernemers als publieke partijen. Dat doet Stroomversnelling door deze partijen bij elkaar te brengen, zonder instrumenteel doel, maar met de mogelijkheid dat het nieuwe innovatieve samenwerkingen op gang brengt. Toch blijken ook (al dan niet bewust opgewekte) externe wendingen de opwaartse spiraal te kunnen helpen. Een jaar na de bijeenkomst presenteert het kabinet een ambitieuze Bouwagenda. Het versnellen van de innovaties van Stroomversnelling prijkt bovenaan het lijstje.

4.3 Overgang

In de casus over Stroomversnelling is een conceptualisering van opwaartse spiralen uitgewerkt om te begrijpen hoe de dynamiek verloopt. Het maakt zichtbaar hoe – in dit soort complexe, instabiele omgevingen – kleine effecten grote gevolgen kunnen hebben terwijl grote interventies soms nauwelijks impact hebben. In plaats van losse factoren te bekijken gaat het bovendien om het samenspel tussen die factoren als geheel. Hoewel dat samenspel niet te regisseren is, kan met inzicht in de dynamiek wel zicht ontstaan op interventies om opwaartse spiralen te creëren. Zo bezien werken interventies bijvoorbeeld vaak als katalysator.

Dit tijdperspectief werd als zodanig niet expliciet gehanteerd door de betrokkenen bij Stroomversnelling. In de gesprekken bleek het intuïtief wel aan te sluiten bij de manier van werken en denken door de professionals betrokken bij Stroomversnelling. Deze reflectie is daarmee deels een manier geweest om het strategisch handelen te verwoorden en hertalen, om de kennis die in dat handelen besloten ligt ook expliciet met anderen te kunnen delen. Het circulaire perspectief is (door met professionals terug te kijken en te reflecteren op het handelen) aan de casus Stroomversnelling ontleent, maar is te benutten door professionals in andere complexe, dynamische omgevingen.

In de volgende casus is het startpunt veel meer een lineaire manier van werken in de praktijk. Het ontwikkelen van een circulair perspectief is hier geen explicitering van een bestaande strategische praktijk, maar juist het bieden van een nieuw perspectief om anders naar de eigen manier van werken en organiseren te kijken. De circulaire taal kan daar een ander perspectief voor bieden en tot inzicht leiden in de dynamiek waarin de Inspectie van het Onderwijs zich bevindt. Dat nieuwe perspectief wordt ontwikkeld en benut op basis van interactie en reflectie tijdens het werken aan concrete incidenten in het toezicht. Ook hier gaat het om het duiden van, en omgaan met, circulaire patronen. In tegenstelling tot Stroomversnelling gaat het hier echter met name om (het voorkomen van) neerwaartse spiralen.

4.4 Casus: Neerwaartse spiralen in het toezicht

4.4.1 Proloog: knop in de lift

“Ik voel me vaak alsof ik in een lift sta waarbij dezelfde knop me soms naar de 10e brengt, soms naar de 3e en dan weer naar de kelder. Hoe weet ik nu waar ik op moet drukken?”

Zo drukt een van de strategen van het ministerie van OCW zich uit als het gaat om interventies die vanuit het toezicht op zeer zwakke scholen worden ondernomen. Zijn ongemak wordt gedeeld door de andere beleidsmakers, toezichthouders en onderwijsbestuurders in de zaal. Ik ben bij een brainstormsessie bij de NSOB waarin het gaat over het toezicht op zeer zwakke scholen. Dezelfde interventie blijkt hele verschillende effecten te hebben, variërend van positieve naar negatieve en van weinig naar veel impact. In de metafoor van de lift: na het indrukken van dezelfde knop stopt de lift op hele andere etages. Toezichtinterventies verlopen met andere woorden lang niet altijd volgens hetzelfde lineaire patroon. Het ontbreekt aan een verklaring voor de onverwachtse, en soms disproportionele, effecten van toezicht-interventies.

Dit vraagstuk komt in verschillende bewoordingen steeds weer terug in de onderzoeken voor de Inspectie van het Onderwijs waar ik in de periode 2011 – 2013 bij betrokken ben. Na incidenten in het stelsel is het steeds weer de vraag hoe de dynamiek verklaard kan worden en wat de rol van de Inspectie daarbij is. Zeker als daarbij de kritiek is dat de toezichthouder ‘te laat was’, waardoor de problemen konden voortbestaan, en dat er ‘eerder ingegrepen had moeten worden’. Maar hoe is dan te bepalen wat eigenlijk ‘op tijd’ is in het toezicht? Kan het inzicht hierin vergroot worden vanuit circulair perspectief?

Het onderzoek naar zeer zwakke scholen vormt het startpunt van een langdurige betrokkenheid bij de toezichtontwikkeling van de Inspectie van het Onderwijs. Ik ben betrokken bij onderzoeken naar meerdere casus waarin wordt geadviseerd over de ontwikkeling van het toezicht. Het gaat om onderzoeken naar het toezicht op zeer zwakke basisscholen alsmede de rol van het toezicht bij de val van MBO-onderwijsinstelling Amarantis en de incidenten op middelbare school Ibn Ghaldoun. Het zijn onderzoeken die steeds na of tijdens het toezicht naar incidenten plaatsvinden, maar waarin gevraagd wordt om een toekomstgerichte reflectie te bieden ten behoeve van de ontwikkeling van het toezicht.

4.4.2 Duiding: vicieuze en virtueuze cirkels

School A en school B

Nadat de Inspectie school A als zeer zwak beoordeelt volgen in eerste instantie protesten vanuit de staf en de leraren. Zij zijn het niet eens met de manier van beoordelen, maar besluiten uiteindelijk dat ze hier ook niks aan kunnen veranderen. De Inspectie wordt gezien als een gezamenlijke vijand en de school besluit te laten zien dat zij niet in deze

categorie thuis hoort. Daarom schrijft de schooldirecteur in samenspraak met de staf een verbeterplan. Verouderde onderwijsmethoden worden vervangen, wat de leraren motiveert door de vernieuwing die het teweeg brengt en de tijd voor professionele ontwikkeling die wordt ingeruimd. Het onderwijs verbetert hierdoor en dit wordt opgemerkt door de ouders, die zich ook meer gaan inzetten voor activiteiten op school. Na een jaar is de onderwijskwaliteit volgens de Inspectie alweer voldoende verbeterd en dat werkt als een stimulans voor de leraren en staf. Zij blijven zich doorontwikkelen en de school wint uiteindelijk een nationale prijs voor excellent onderwijs. In een opgaande spiraal bereiken leraren, staf en ouders gezamenlijk een hoger niveau.

Het oordeel van de Inspectie dat school B zeer zwak is leidt tot veel verbazing en verontwaardiging bij de ouders. In een speciale bijeenkomst worden zij door het bestuur geïnformeerd over de verbeterplannen, maar dit neemt de zorgen niet weg. In de buurt bevinden zich ook andere scholen en een aantal ouders besluit hun kinderen meteen over te plaatsen. Met name de beter presterende leerlingen verlaten de school, waardoor de gemiddelde onderwijsprestaties afnemen. Nadat de eerste leerlingen zijn overgeplaatst volgen er meer, waardoor de school zich genoodzaakt ziet om klassen met verschillende groepen samen te stellen. Leraren moeten hun aandacht nu verdelen over meerdere niveaus en kunnen minder aandacht besteden aan individuele leerlingen. Verbeterplannen voor het onderwijs zijn er wel, maar het ontbreekt aan geld en tijd om hierin te investeren. Het aantal probleemstudenten neemt relatief in aantal toe en de reputatie van de school verslechtert nog meer. Twee jaar na het oordeel van de Inspectie zijn de prestaties van deze school alleen maar verslechtert als gevolg van een negatieve spiraal en uiteindelijk volgt sluiting.

Bij sturing in complexe systemen doen zich altijd onverwachte effecten voor. Soms klein, soms als neveneffect, soms buitenproportioneel groot. Soms zijn dat meevallers of bijvangsten, soms zijn ze juist onwenselijk of contraproductief. De vraag is hoe de onderliggende dynamiek daarvan te doorzien is. Een circulair perspectief biedt daar inzicht in omdat daarin oog is voor de complexiteit van het systeem waarin geïntervenieerd wordt.

Bij scholen is zeker sprake van een dergelijke complexiteit. In feite is de school te zien als een sociaal systeem met continue interactie tussen onder andere het bestuur, leraren, ouders, scholen in de omgeving, de gemeente en in sommige gevallen ook lokale media. De uitwerking van een interventie is zo gezien altijd de uitkomst van een unieke interactie tussen die verschillende partijen. Een interactie die, zo laten de verhalen over school A en B zien, zeer uiteenlopend uit kan pakken.

Bij ieder toezichtinterventie in zo'n complex schoolsysteem is het de vraag welke effecten de interventies oproepen en hoe het ontstaan daarvan begrepen kan worden. Het maakt dan bij het begrijpen van verschillende, onverwachte en disproportionele effecten nogal uit welk beeld van het tijdverloop wordt gehanteerd. Welke inzichten in het tijdverloop van de dynamiek bij een instelling kunnen worden ontwikkeld door (ontwikkeling van) een

circulaire manier van kijken? Die vraag verken ik aan de hand van onderzoeken naar zeer zwakke scholen in het basisonderwijs, scholengemeenschap voor het voortgezet onderwijs Amarantis en ten slotte de middelbare school Ibn Ghaldoun.

Zeer zwakke scholen: opwaartse en neerwaartse spiralen

Het toezicht op zeer zwakke scholen gaat in eerste instantie om vaststellen of een school boven of onder een bepaalde norm zit. Op basis daarvan wordt een school in een categorie ingedeeld (basis, zwak of zeer zwak) en wordt een toezichtarrangement (basis, geïntensiveerd of intensief) vastgesteld. Het oordeel van de Inspectie is in dat geval een momentopname. Er wordt nog geen rekening gehouden met voorgeschiedenis of toekomst. De Inspectie doet uitspraken over de toestand van het systeem en zet deze af tegen een vastgestelde norm. Zowel school A als school B zijn op basis hiervan aanvankelijk als zeer zwak te beoordelen.

Om de uitkomsten van toezichtinterventies bij school A en B te begrijpen is het echter ook nodig om inzicht te krijgen in de verandering die de school doormaakt. De opgave voor de Inspectie is in dat licht om niet alleen de bestaande situatie in beeld te krijgen, maar vooral ook de beweging die de school doormaakt. Het is dus niet alleen zaak om vast te stellen hoe de school nu presteert, maar ook hoe en binnen welk tijdsbestek dit zich ontwikkelt.

Een eerste vraag is dan of op de school een beweging richting verbetering of verslechtering plaatsvindt. In welke richting ontwikkelt de school zich? En als er sprake is van verbetering of verslechtering, hoe stijlt de lijn daar naartoe dan? Dit perspectief kan worden gevisualiseerd als een lineaire pijl, van A naar B(eter?). Zo bezien is er in eerste instantie zowel op school A als school B na de toezichtinterventie weerstand tegen het oordeel van de Inspectie; er wordt niet direct een verbetering ingezet.

Een vervolgvraag is of de bewegingsrichting stabiel is over een langere periode. De beweging in een bepaalde richting kan stabiel maar ook grillig zijn. De ingezette lijn kan doorzetten maar ook slechts een tijdelijke ervaring zijn. Hiermee komt de vorm van de beweging die de school maakt meer in beeld: een tijdsvorm tekent zich af. Terwijl op school A de initiële weerstand snel omslaat in positieve veranderingen, beweegt school B juist verder omlaag.

Nu er zicht is op de beweging die school A en B doormaken, kan worden gekeken naar de onderliggende patronen. Er is sprake van circulaire dynamiek als verschillende factoren in het systeem waar de school onderdeel van is elkaar steeds opnieuw beïnvloeden en daarmee een bepaalde dynamiek teweeg brengen. De vergelijking tussen de twee scholen maakt duidelijk hoe het verschil in uitkomsten vanuit circulair perspectief is te begrijpen. In de ene school (A) wordt een verbetering ingezet die binnen enkele jaren de school weer naar een hoog kwaliteitsniveau en een basis toezichtarrangement bracht. Dit komt tot stand doordat het oordeel van de Inspectie leidt tot een versterking van de teamgeest en motivatie tot vernieuwing, wat bemerkt wordt door ouders die zich ook inzetten voor de school, wat samen leidt tot betere schoolresultaten die weer een volgende stimulans zijn voor de teamgeest en vernieuwing, waardoor de cirkel versterkt wordt. In de andere school (B) gaat het na de toezichtinterventie bergafwaarts en de school dreigt binnenkort te moeten sluiten.

Hier leidt het toezichtoordeel tot overplaatsing van met name goed scorende kinderen, wat de onderwijsresultaten verder omlaag haalt en leidt tot onderwijsaanpassingen die niet goed uitpakken, waardoor het aantal probleemstudenten toeneemt, de reputatie van de school verder afneemt en nog meer ouders hun kinderen van school halen, waardoor de cirkel doorzet.

De onderliggende dynamiek is zodoende te begrijpen als het zich voltrekken van opwaartse of neerwaartse spiralen. Zo zijn in de praktijk steeds cirkels te construeren en te constateren waarbij sturingsinterventies directe maar ook indirecte effecten hebben, die in tweede orde weer reacties en nieuwe effecten oproepen. Die versterken elkaar en zetten een cirkel in die ofwel virtuoos of vicieus is. Dat laatste patroon blijkt een jaar later ook een verklaring te bieden voor het omvallen van scholengemeenschap Amarantis.

De vertraagde val van Amarantis

Amarantis is een scholengemeenschap met circa 30 scholen en 30.000 leerlingen. De instelling ontstaat uit een fusie tussen twee onderwijsinstellingen en heeft vanaf de start de ambitie om te groeien. De eerste jaren van Amarantis worden gekenmerkt door innovatieve plannen, zoals doorlopende leerlijnen van VMBO naar MBO en multifunctionele schoolgebouwen waarin probleemleerlingen een integrale aanpak wordt geboden. Jarenlang staat Amarantis bekend als een vooruitstrevende, ambitieuze MBO-instelling die een voorloper in de sector is. Amarantis geldt als een voorbeeld voor velen in de onderwijssector vanwege het maatschappelijke ondernemerschap, de integrale aanpak en doorlopende leerlijnen.

De val van onderwijsgroep Amarantis is dan ook een schok in de onderwijswereld. In december 2012 wordt bekend dat Amarantis een lening bij de bank niet kan herfinancieren, daardoor in acute financiële problemen komt en richting een faillissement gaat. Het ministerie acht ingrijpen onvermijdelijk, binnen enkele maanden treedt de Raad van Toezicht af en wordt het bestuur vervangen. Wat volgt is een miljoenensteun van het ministerie van OCW en intensieve gesprekken over de toekomst van de onderwijsinstelling. Onder aanvoering van de interim-bestuurder wordt vervolgens gekozen voor het defuseren van de instelling in vijf kleinere delen.

De minister van OCW stelt een onderzoekscommissie in die de gebeurtenissen in de aanloop naar dit fiasco onderzoekt. Ik ben betrokken bij het deelonderzoek naar de rol van de toezichthouder en het ministerie hierbij. Bij het doornemen van de vele stukken ben ik verbaasd over de vele signalen die gedurende de jaren bij de Inspectie binnenkomen over problemen bij Amarantis. Er zijn in die periode tientallen signalen van slecht onderwijs, problemen met de examens en financiële problemen. In plaats van zeer onverwachts lijkt de val van Amarantis al jarenlang aangekondigd te zijn.

Gedurende de jaren voor de val van Amarantis behandelt de Inspectie al deze signalen individueel en voorziet ze van sancties. Ze worden dus niet gemist door de toezichthouder. Er zijn kwaliteitstekorten op scholen, problemen met ongekwificeerde diploma's, afgekeurde examens en financiële tekorten. Allemaal worden ze individueel aangepakt met

een daarbij passende toezichtinterventie. Er is echter nooit één probleem dat groot genoeg is om tot steviger interventies over te gaan, om een stap hoger te zetten op de toezichtladder. Op deze manier kan Amarantis, ondanks het volgens het toezichtkader adequate optreden van de Inspectie, toch steeds verder afglijden terwijl het tegelijkertijd binnen de bandbreedtes van het toezichtkader blijft. De toezichtinterventies leiden lokaal wel tot verbeteringen, maar die inspanningen zorgen elders weer voor nieuwe problemen. Gaten worden gedicht met middelen die elders weer nieuwe gaten veroorzaken. Het probleem van de toezichthouder is niet dat er een gebrek is aan problemen op basis waarvan geïntervenieerd kan worden, maar de afwezigheid van een cruciaal 'groot' moment dat buiten bestaande kaders valt en steviger ingrijpen mogelijk maakt.

Eén van mijn mede-onderzoekers duidt de val van Amarantis daarom als een *vertraagde val*: de situatie verslechtert, maar binnen de bestaande kaders. Amarantis blijft in die periode steeds binnen de bandbreedtes van de toezichtcategorie. Gedurende een periode van zo'n 3 jaar is er daarom geen sprake van een verandering van toezichtarrangement, maar zijn er steeds verlengingen van het geïntensiverde toezicht. Telkens is de situatie zorgelijk en moeten er verbeteringen worden aangebracht. Maar tegelijk is de situatie elke keer niet dusdanig ernstig dat de Inspectie besluit het toezichtarrangement op te schalen. Er zijn niet of nauwelijks kritieke gebeurtenissen te noemen die buiten de kaders vallen. Nergens wordt Amarantis een serieus politiek risico, zoals bijvoorbeeld bij enkele hogescholen wel gebeurt. Er zijn wel veel negatieve signalen, maar deze zijn steeds lokaal en te klein om een grote schok te veroorzaken. Amarantis is voortdurend in beeld, maar tot aan het kantelpunt nooit in die mate dat drastisch ingrijpen noodzakelijk wordt. Het 'probleem' van het toezicht op Amarantis is lange tijd niet het gebrek aan problemen – die zijn er overvloedig – maar de afwezigheid van een probleem dat écht groot is en buiten de kaders valt.

De vertraagde val van Amarantis voltrekt zich niet op lineaire wijze. Er is niet één probleem dat steeds groter en zichtbaarder wordt, maar juist een verzameling van problemen die opkomen, verdwijnen en in een andere vorm weer opnieuw opduiken. De vertraagde val van Amarantis is te duiden als een samenspel van meerdere vicieuze cirkels, die elkaar beïnvloeden en zo de financiële situatie van Amarantis steeds verder laten verslechteren.

Een eerste vicieuze cirkel is dat investeringen worden gedaan in gebouwen en locaties (om het leerlingenaantal te laten groeien), waardoor de financiële positie verslechtert en de kwaliteit van het onderwijs op een aantal scholen vermindert. De Inspectie intensificeert het toezicht op deze scholen, waardoor de noodzaak ontstaat om extra geld in deze scholen te investeren en de financiële middelen van Amarantis verder verminderen.

Dit versterkt een andere vicieuze cirkel. De scholen die niet zeer zwak zijn, krijgen minder geld en er groeit een groep ontevreden medewerkers en ouders. De reputatie van Amarantis verslechtert, bijvoorbeeld door een uitzending van Zembla over deze ontevredenheid, waardoor een sfeer ontstaat waarin nieuwe incidenten naar boven komen die ook weer in de media komen.

Een derde vicieuze cirkel is zichtbaar in de relatie tussen bestuur en toezichthouders. Steeds worden problemen gesignaleerd, bijvoorbeeld op het vlak van financiën of onderwijskwaliteit, maar telkens weet het bestuur een overtuigend plan te presenteren waarom het in de toekomst beter gaat. De toezichthouders signaleren het probleem en het bestuur neemt zijn verantwoordelijkheid, waardoor er geen nadere ingrepen worden gepleegd.

Er zijn tijdens de vertraagde val van Amarantis dus verschillende vicieuze cirkels, die op elkaar ingrijpen en elkaar versterken. De Inspectie staat niet buiten deze dynamiek, maar draagt onbewust bij aan het patroon van een vicieuze cirkel. De lokale interventies gaan de neerwaartse spiraal niet tegen, maar versterken eerder het patroon. De oplossing voor het ene probleem, vergroot de ernst van het andere probleem. Hoewel ze door toezichthouders als losstaande problemen worden behandeld, zijn de problemen op het gebied van onderwijskwaliteit, leningen, ziekteverzuim, onderhoud van panden en voortijdig schoolverlaters wel degelijk met elkaar verbonden. De individuele problemen zijn wel oplosbaar, maar tezamen veroorzaken ze een negatieve spiraal waardoor de instelling (onzichtbaar in de toezichtkaders) steeds verder afzakt.

Aan de hand van het onderzoek naar zeer zwakke scholen heb ik spiralen gereconstrueerd, om zo de dynamiek van instellingen in termen van virtueuze en vicieuze cirkels te duiden. De rol van de Inspectie bleef in deze reconstructies beperkt tot de ene interventie die aan de cirkels vooraf ging. De casus Amarantis laat zien dat toezicht niet buiten de cirkels staat, maar er zelf ook onderdeel van uitmaakt. Dat is terugkijkend te constateren. In de casus Ibn Ghaldoun volgt een toepassing van het perspectief van circulaire dynamiek in een actuele toezichtcasus.

Loops als basis voor oordeelsvorming: Ibn Ghaldoun

In 2013 komt de middelbare school Ibn Ghaldoun in het nieuws door de diefstal van 27 centraal schriftelijke examens. De examens zijn uit de klas ontvreemd, en vervolgens worden kopieën ervan door het hele land teruggevonden. Kranten spreken van de *'grootste examenroof in de Nederlandse geschiedenis'* waarbij allerlei scenario's over de diefstal zelf worden gesuggereerd. De fraude lijkt niet alleen de school te raken. Even is het vertrouwen in het gehele systeem van examinering in het geding: kan het centraal schriftelijk examen wel doorgaan? De maatschappelijke impact is groot en de Inspectie besluit (naast het Openbaar Ministerie) een onderzoek in te stellen. De directe aanleiding hiervan is weliswaar de examendiefstal, maar het onderzoek richt zich op de problemen die al veel langer op de school aan de orde zijn en mogelijk de levensvatbaarheid van de school bedreigen. Bijzonder aan de opgave voor de Inspectie is hier dat niet alleen een oordeel moet worden gegeven over de huidige situatie, maar ook over de toekomst van de school.

Het onderzoek vindt plaats in de laatste week voor de zomervakantie. Het is 1 juli 2013. Een regenachtige zomerochtend in Rotterdam-Zuid. Om half 9, als de meeste leerlingen net hun plaats hebben gevonden in het klaslokaal, komen acht mensen van de Onderwijsinspectie het terrein op gewandeld. De inspecteurs staan oog in oog met het gebouw dat de laatste

dagen zo vaak op televisie te zien was en waarop over de volle breedte de bekende letters staan geschreven: ISG Ibn Ghaldoun VWO HAVO MAVO VMBO. De gordijnen zijn dicht, de lokalen afgeschermd van de wereld daarbuiten. Enigszins onwennig zoeken ze naar de juiste ingang, alwaar ze begroet worden door een vriendelijke vrouw. Ze laat de inspecteurs binnen en geleidt hen naar boven, naar het lokaal dat de komende dagen het epicentrum van hun activiteiten zal vormen.

De inspecteurs installeren zich en na een kort overleg storten ze zich op de aangeleverde dozen vol dossiers. Het lokaal waarin leerlingen normaal les krijgen over topografie verandert in een commandocentrum dat bezaaid ligt met papieren. Van hieruit werken de inspecteurs geconcentreerd aan hun deelonderzoeken. De school wordt volgehangen met posters met het logo van de Inspectie: "Aanstaande woensdag telefonisch spreekuur". Ondertussen verzamelen de media zich weer buiten, achter de hekken van de school. 's Avonds hebben de meeste discussieprogramma's hun oordeel over Ibn Ghaldoun al gevormd.

Op het eerste gezicht ziet het er niet goed uit. Al sinds de oprichting in 2000 is Ibn Ghaldoun onderwerp van debat en komt de school regelmatig op negatieve wijze in beeld bij de Inspectie. De geschiedenis van Ibn Ghaldoun wordt gekenmerkt door een reeks van incidenten. De school begint al met een tekort aan leerlingen. Vanaf de oprichting van de school in 2000 tot aan de examenfraude, zijn er afwisselend problemen op het terrein van leerlingenaantallen, onderwijskwaliteit, fraude, financiële tekorten, schoolgebouwen die in slechte staat verkeren, en incidenten tussen bestuurders, Raad van Toezicht en ouders. In 2007 besteedt Ibn Ghaldoun op onrechtmatige wijze 1,2 miljoen euro belastinggeld aan reizen naar Saoedi-Arabië, waarna het geld door de minister van OCW teruggevorderd wordt. De financiële situatie van Ibn Ghaldoun staat daarna jarenlang onder geïntensiveerd toezicht van de Inspectie.

Deze aaneenschakeling van problemen, gevolgd door weer een ernstig incident, roept de vraag op of hier sprake is van losstaande incidenten of van een patroon dat zich ook in de toekomst weer voor kan doen. De Inspectie moet zich dus niet alleen een oordeel vormen over de huidige situatie en het verleden, maar ook een inschatting maken van de kans dat Ibn Ghaldoun zich in de nabije toekomst voldoende zal kunnen verbeteren.

Evenals bij Amarantis zijn er bij Ibn Ghaldoun problemen op verschillende gebieden die elkaar uiteindelijk versterken in een negatieve spiraal. In en rondom de school bevinden deze problemen zich op drie niveaus: het bestuur, de onderwijskwaliteit en de financiën. Een oordeel over het bestuurlijk handelen is niet los te koppelen van een beoordeling van het financieel beheer en de kwaliteit van het onderwijs. Binnen één school zijn bestuur, financiën en onderwijskwaliteit immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. In feite is sprake van een driehoek met hoekpunten die elkaar onderling in positieve maar ook in negatieve zin (kunnen) beïnvloeden. Een dure lening verhelpt het tekort op korte termijn, maar beperkt de financiële mogelijkheden later. Een oud gebouw lost het probleem van de huisvesting op korte termijn op, maar zorgt voor jaren van financiële beperkingen door de

hoge energierekening en onderhoudskosten ervan. Bij Ibn Ghaldoun zorgt de oplossing voor een probleem zo steeds voor het opkomen van andere problemen; waarbij bovendien de oplossingen steeds de mogelijkheden voor later beperken, omdat een deel van de kosten in de oplossing vooruit worden geschoven.

De casus laat ook zien hoe deze circulaire dynamiek tot stand komt als interactie tussen de personen en partijen in het systeem. Binnen de school zijn het niet alleen de leraren die de onderwijskwaliteit beïnvloeden, maar ook de schoolleiding, het bestuur, de ouders en de leerlingen. In het netwerk van de school zijn er ook partijen die van invloed zijn op de school. De gemeente en het ministerie spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol met betrekking tot de financiële positie van de instelling. Er blijken veel problemen te zijn geweest met de huisvesting van Ibn Ghaldoun, een taak die bij de gemeente ligt. En in verband met de financiële problemen van de school werd met de gemeente een betalingsregeling getroffen, maar de rente daarover is vervolgens zwaar blijven wegen op de begroting van de school. Via huisvesting en de financieringsrelatie bleek de relatie met de gemeente zo ook van invloed op de mogelijkheden om het onderwijs en de financiën van de school omhoog te brengen. Ook het ministerie is van belang, omdat deze de bekostiging verzorgt en onrechtmatig besteed geld heeft teruggevorderd. De media hebben tevens altijd veel aandacht gehad voor de school en daarin een beeld neergezet die ook heeft kunnen doorwerken tot binnen de schoolmuren. En veel ouders hebben de school op onvoorwaardelijke manier gesteund, wat de school enerzijds gesterkt heeft maar wellicht ook ten koste is gegaan van de corrigerende tegenkracht die ouders soms kunnen vervullen. Tot slot vervult de Inspectie ook zelf een rol binnen dit netwerk: zij geeft immers signalen af op basis van de controles die uitgevoerd worden, door het voeren van gesprekken en door het instellen of beëindigen van geïntensiveerd toezicht.

De mogelijkheid om de vicieuze cirkel tegen te gaan blijkt zodoende deels afhankelijk van de relatie met stakeholders in de omgeving. De kwetsbare financiële positie van Ibn Ghaldoun blijkt deels het gevolg van stappen die deze partijen hebben genomen. Alles wijst erop dat die relaties na de examenfraude niet zullen verbeteren. De Inspectie constateert dat er bij Ibn Ghaldoun sprake is van een vicieuze cirkel van elkaar versterkende problemen, die in de toekomst eerder versterkt dan omgekeerd zal worden door de relatie met andere partijen in het netwerk. De Inspectie oordeelt dan ook dat de school alleen onder zeer strenge condities nog levensvatbaar kan zijn.

De onderzoeken naar zeer zwakke scholen en Amarantis leiden bij de Inspectie tot een nieuw perspectief op de dynamiek in instellingen en bieden inzicht in de rol van de toezichthouder in dat tijdverloop. Beide onderzoeken zijn echter een vorm van 'terugkijken', het reconstrueren van de gebeurtenissen vanuit een circulair perspectief. In het onderzoek naar Ibn Ghaldoun benut de Inspectie deze inzichten in 'live' toezichtwerk waarin ook vooruit wordt gekeken. Hier wordt, mede met behulp van het circulaire perspectief, een toezichtoordeel- en interventie bepaald.

Het circulaire perspectief zoals uitgewerkt in de drie onderzoeken laat zien hoe dynamieken in het toezicht begrepen kunnen worden als het voltrekken van opwaartse en neerwaartse spiralen. De onderwijskwaliteit en financiële staat van een instelling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar wederzijds. Hieraan ten grondslag ligt de opwaartse of neerwaartse interactie tussen de partijen die betrokken zijn bij het onderwijs: ouders, leraren, besturen, het openbaar bestuur en toezichthouders. We kunnen de school dus zien als een systeem waar al deze partijen deel van uitmaken. Dat systeem is complex, omdat er vele partijen bij betrokken zijn die sterke en onverwachte dynamieken kunnen veroorzaken. En dat systeem is adaptief, omdat het reageert op interventies en gebeurtenissen (Merali & Allen, 2011). De toezichthouder staat niet buiten dit systeem, maar maakt onderdeel uit van de spiralen die zich voltrekken. Wat betekent dit voor de vraag hoe het toezicht zich effectief tot deze circulaire dynamieken kan verhouden?

4.4.3 Handelingsrepertoire: cyclisch en anticyclisch toezicht

Cirkels herkennen is één stap, ze benutten bij de inzet van toezicht is een tweede. Wat betekent het circulaire perspectief voor het handelingsrepertoire van toezichthouders? Ik werk dat hieronder uit aan de hand van drie stappen: het reconstrueren van spiralen, anticiperen op spiralen en interveniëren in spiralen.

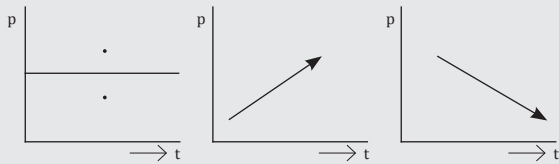
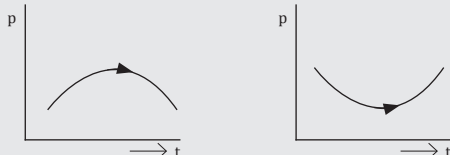
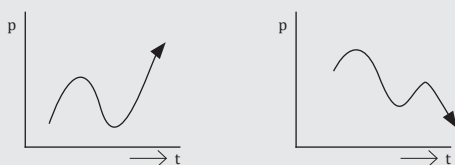
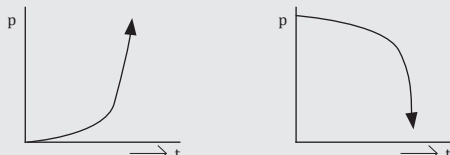
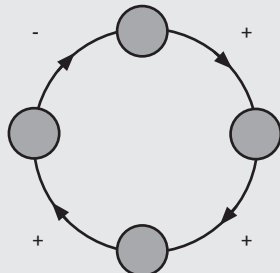
Reconstrueren van spiralen: cirkels tekenen

Ten eerste is het kunnen reconstrueren van spiralen van belang. In de onderzoeken bleek steeds dat het visueel maken van de patronen scherpte brengt in het gesprek en het doorzien van de dynamiek. Het tekenen van cirkels en spiralen is dan op zichzelf al een belangrijke competentie. Om spiralen te kunnen reconstrueren is inzicht nodig in de lokale dynamiek. Er is kennis nodig van de interacties tussen schoolbestuurders, leraren, ouders, leerlingen, de media, de gemeente en eventuele andere partijen. De kennis die de inspecteur opbouwt van een lokale instelling is daarom van groot belang. In Tabel 4 staan de stappen uitgewerkt om tot het reconstrueren van spiralen te komen.

Anticiperen op spiralen: systemisch kijken

Het is de uitdaging om spiralen niet alleen achteraf te reconstrueren (als de uitkomst bekend is), maar ook een inschatting te kunnen maken van de patronen terwijl ze zich voordoen. Dit vergt inzicht in de lokale dynamiek die zich in en rondom een school voordoet. Door kennis van inspecteurs over de houding van een directeur en van leerkrachten, de betrokkenheid van ouders, de opstelling van een gemeente en de eventuele belangstelling van de media, kan een inschatting gemaakt worden van de reactie op de interventie van de Inspectie.

Tabel 4. Inzicht in de achterliggende dynamiek (Bron: Van Twist et al., 2013)

Inzicht in de achterliggende dynamiek		
Niveau en richting van de beweging		- Huidig niveau voldoende of onvoldoende? - Verbetering of verslechtering? - Snel of langzaam?
		
Stabiliteit van de beweging		
		- Continue verbetering of de top bereikt? - Begin van de weg omhoog of tijdelijke opleving? - Structurele voortgang of terugval?
Patronen op de langere tijdshorizon		- Parabool of opgaande cyclus? - Stap voor stap opbouwen of schommelend proces? - Eerst zakken om te kunnen stijgen? - Of investeringen die op lange termijn meer schade doen?
		
Exponentiële effecten		
		- Kleine veranderingen of zelfversterkende effecten? - Ontsteker of remmer?
Circulariteit door interactie en verbondenheid		- Individuele problemen of stapeling van kwesties? - Klem zitten of dynamisch proces? - Vicieuze of virtuouse cirkel?
		

Daarnaast is het van belang om de informatie over verschillende problemen bij een instelling in samenhang te beschouwen. Om die reden is het advies naar aanleiding van Amarantis dan ook om het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht niet langer als twee gescheiden gebieden te laten functioneren. Ten tijde van het toezicht op Amarantis zijn dit nog twee gescheiden onderdelen van het toezicht, waardoor wel op verschillende plekken binnen de Inspectie deelproblemen in beeld komen, maar nimmer het patroon van een vertraagde val. Door het combineren van signalen uit beide onderdelen van het toezicht, kunnen spiralen beter in beeld worden gebracht.

Om een totaaloverzicht te krijgen van de ontwikkelingen en patronen is het, zeker bij instellingen waar het risico op vicieuze spiralen groot lijkt te zijn, nodig om het toezicht niet alleen te richten op deelproblemen maar ook op het niveau van het bestuur. De casus Ibn Ghalidoun laat zien dat een oordeel over de ontwikkelingsrichting van een school door de Inspectie een analyse vergt van de wisselwerking tussen kwaliteit, bestuur en financiën. Het gaat dus niet om elk van die factoren apart, en ook niet om de optelling daarvan, maar om de dynamiek tussen die verschillende factoren. Met daarbij de vaststelling dat de dynamiek zich niet beperkt tot wat er nu al is, maar dat in de dynamiek nieuwe patronen, ontwikkelingen en fenomenen kunnen ontstaan. De kwesties van morgen zijn nu nog niet altijd in het systeem aanwezig, maar kunnen ontstaan als onverwachte uitkomst van interactie. Toezicht in een complex systeem, bijvoorbeeld om de risico's en kansen van dat systeem te analyseren, zou dus ook (of vooral) een analyse van dynamiek in het netwerk moeten zijn. Met in ieder geval aandacht voor de rol van de gemeente, de ouders, het ministerie, de Inspectie, de media (beeldvorming) en andere scholen in de nabijheid. Dat is dus een verbreding van het aantal partijen om naar te kijken, maar ook een verschuiving van het perspectief: van wat er is, naar wat er kan komen.

Dit leidt tot het advies aan de Inspectie om de verschillende signalen op het niveau van het bestuur te beoordelen. Dus niet alleen het bij elkaar brengen van verschillende signalen, maar ook het beoordelen en interveniëren op het bestuurlijke niveau. Dit leidt tot meer samenhang in de oordeelsvorming. Dit is een meer probleemgerichte benadering in plaats van een indicatorgerichte benadering. Juist door (bij risicovolle casus) op het niveau van het bestuur alle informatie in samenhang te bezien kan beter maatwerk worden geboden.

Interveniëren in spiralen: anticyclisch toezicht

De casus Amarantis laat zien dat de toezichthouder zelf ook onderdeel is van de cirkels en spiralen die zich voordoen. In dit geval versterkt de toezichthouder – onbewust – de vicieuze cirkels doordat interventies op deelproblemen (zoals examenproblemen, een zeer zwakke school of financiële problemen) tot deeloplossingen leiden die nieuwe problemen in de hand werken. Dit heeft ermee te maken dat de toezichtladder die vanuit lineair perspectief logisch is ontworpen (harder ingrijpen bij zwaardere overtredingen), vanuit circulair perspectief averechts kan werken.

Door het circulaire perspectief op de toezichthouder te betrekken komt in beeld dat het toezicht zelf *cyclisch* meebeweegt met de opwaartse of neerwaartse bewegingen van instellingen. Als het slecht gaat met een instelling wordt het toezicht geïntensiveerd; als het goed gaat wordt er wat minder vaak gecontroleerd of komt er een 'toezichtvakantie'. Dit mechanisme past helemaal bij risicogericht toezicht. Het klinkt logisch en efficiënt.

Uit het voorbeeld van de zeer zwakke scholen weten we echter dat intensiever toezicht bij instellingen waar het slecht gaat, niet altijd tot betere resultaten leidt. Toezicht kan een vicieuze cirkel juist versterken door bijvoorbeeld het in de hand werken van *teaching to the test* (in plaats van echte kwaliteitsverbetering), toenemende imagoproblemen, het vertrek van de beste leerlingen of een dalende motivatie bij het personeel. Extra toezicht is, in sommige gevallen, voor zo'n instelling geen reddingsvest maar een betonnen zwemvest.

Andersom kan het onverstandig zijn het toezicht te verminderen bij instellingen waar het wél goed gaat. Daarvan waren er de laatste jaren diverse voorbeelden. Semipublieke instellingen als Vestia en Amarantis werden jarenlang gevierd als innovatieve koplopers in hun sector. Achteraf bleek deze voortrekkersrol een voorbode te zijn van hun neergang, waardoor respectievelijk huurders en andere corporaties, en scholen en leerlingen, te maken kregen met serieuze problemen.

Heeft een omkering van de gangbare benadering daarom niet ook zijn waarde? Bij anticyclisch toezicht krijgen instellingen met tegenslag ruimte om zelf de neerwaartse spiraal te doorbreken. Daarentegen worden ál te ambitieuze voorlopers nauwgezet gevolgd vanwege potentiële risico's. Het is een vorm van toezicht die niet meegaat met de trend, maar er juist tegenin durft te gaan en daardoor effectiever kan zijn in het tegengaan van excessen. Een advies is daarom om de vanzelfsprekendheid van cyclisch meebewegend toezicht ter discussie te stellen. Soms is wellicht juist anticyclisch toezicht een betere manier om excessen te voorkomen.

Regelmatigheden in het sturen in cirkels

Wie wil begrijpen wat er in een complex systeem aan de hand is, moet niet kijken naar de foto maar naar de film. En die film is niet eenvoudigweg het achter elkaar plakken van foto's, maar een rijk begrip ontwikkelen voor de circulaire dynamiek in het systeem. Dat vereist een ander perspectief van de Inspectie en bewuste reflectie op de toepassing van het toezichtkader in concrete situaties, omdat dynamiek het beste lokaal, in het systeem, te zien is. Een belangrijke rol is dus weggelegd voor de individuele inspecteur; het systeem is lokaal, van dichtbij en misschien wel van binnenuit pas echt goed te zien. Dat vereist een decentrale organisatie, die lokale verschillen moet kunnen waarnemen en beoordelen. Om circulaire dynamiek te doorzien en te voorzien is eerst en vooral professioneel inzicht in dynamiek gevraagd. Wetmatigheden zijn daarvoor niet te geven, maar een aantal regelmatigheden is wel te noemen (Senge, 1990).

- 1) De oplossing voor het ene probleem als de oorzaak van het volgende. In de casus Ibn Ghaldoun zie ik dit patroon terug. Investeringsproblemen maken de financiële problemen groter, maar de daarop volgende bezuinigingen gaan weer ten koste van de kwaliteit op andere plekken. In complexe systemen doen zich waterbedeffecten voor. Dit laat zien hoe belangrijk het is om problemen en de aanpak daarvan in samenhang te beschouwen.
- 2) Groei als voorbode van krimp. Vanuit lineair perspectief zet een positief effect van een interventie zich door. Vaak echter zorgen interventies voor een tijdelijke opleving, maar blijkt dat slechts een vertraging en maskering voor de uiteindelijke neergaande ontwikkeling. Door aandacht veert het systeem even op, maar daarna zakt het toch weer in. Bij Amarantis bijvoorbeeld leken de financiële problemen even te verbeteren, maar een paar maanden later ontstond alsnog de grote financiële nood. Er is dus niet alleen inzicht nodig in de tijdelijke richting van de beweging, maar ook de trend op langere termijn.
- 3) Oorzaak en gevolg als indirect gerelateerde concepten. Bij de meeste interventies wordt een resultaat verwacht dat zich op korte afstand voordoet; snel en dichtbij. In de praktijk is de afstand tot oorzaak en gevolg vaak veel groter. Effecten openbaren zich (grotendeels) vaak pas later in de tijd, omdat ze onderdeel uitmaken van een doorlopende *feedback loop*. Zo heeft het oordeel van 'zeer zwak' niet alleen directe invloed op de huidige betrokkenen bij de school, maar ook op de toestroom van nieuwe leerlingen op lange termijn door de schoolkeuzes van ouders van wie de kinderen straks naar de basisschool gaan.
- 4) Vertragen als middel om te versnellen. Wanneer een *inspectie* in problemen verkeert, wordt meestal gekozen voor een intensiever toezichtarrangement om de urgentie en tijdsdruk te verhogen. Zo moeten zwakke scholen binnen twee jaar de kwaliteit weer op peil brengen, anders dreigt een sluiting. Hoewel dit goed kan uitpakken, kan de druk op het systeem ook leiden tot tegengestelde effecten. De ouders kunnen het vertrouwen in de school verliezen, leraren kunnen het zien als een brevet van onvermogen en de schoolleiding kan de externe druk als aanval, in plaats van als hulpmiddel beschouwen. In sommige gevallen kan het juist goed zijn om te vertragen, de druk wat af te bouwen, en bijvoorbeeld ruimte te scheppen voor nieuwe initiatieven.
- 5) Een groot probleem is niet de som van kleine problemen. Een les van de casus is dat meerdere problemen in samenhang beschouwd moeten worden om de werking van interventies te doorgronden. Dat betekent echter niet dat een optelsom gemaakt kan worden van de verschillende problemen die er spelen. Bij Amarantis bijvoorbeeld, richtte de Inspectie zich op alle deelproblemen, en zette hier passende interventies op in. Toch werd daarmee niet het grotere probleem opgelost, juist omdat er sprake was van neveneffecten, waterbedeffecten en interactie tussen problemen en interventies die weer nieuwe problemen genereerden.

- 6) Kleine ingrepen als hefboom voor grote veranderingen. In circulaire dynamiek kunnen de kleinste ingrepen op de lange termijn het meeste effect hebben. Het is voor inspecteurs steeds zoeken naar de meest effectieve beweging. Soms is dat het sluiten van een school of een grote interventie in het systeem, maar vaak ook een gesprek met een directeur, een bijeenkomst met de staf, of een andere impuls die de dynamiek in het systeem verandert.
- 7) Makkelijke oplossingen als boemerangeffect. Na een probleemanalyse wordt meestal gekozen voor een interventie of oplossing die proportioneel past bij het gesignaleerde probleem. De casus Amarantis laat echter zien dat dit soort 'logische' interventies een negatieve spiraal juist ook kunnen versterken. De oplossing past dan niet bij de complexiteit van het systeem, omdat het probleem als eenvoudige, geïsoleerde kwestie wordt beschouwd.
- 8) Er is niet één schuldige: alle partijen zijn onderdeel van het probleem en de oplossing. In complexe systemen zijn alle actoren verbonden en interacteren ze met elkaar. Problemen komen niet vanuit één actor, maar vinden plaats in de context van het gehele systeem. Zo worden financiële problemen toegewezen aan het management van de school, maar hebben de toezichthouders, personeelsleden, media en andere actoren ook een rol gespeeld in de historie hiervan. Het is logisch dat verantwoordelijkheden bij specifieke actoren worden belegd. Evenzo geldt dat de oplossing niet bij een partij ligt maar een gezamenlijke inspanning vraagt van de actoren in het systeem, inclusief de toezichthouder.

4.4.4 Epiloog: leren van crisis

Deze casus werd ingeleid met de opmerking van een strateeg van het ministerie van OCW: *op welke knop moet ik nu drukken?* De opmerking verraadde een lineair perspectief, waar vanuit geen verklaring kon worden gevonden voor de dynamiek die volgt op een toezichtinterventie. Daar tegenover is hier een circulair perspectief op dynamiek gezet. Zo kwam er meer zicht op patronen in het toezicht, het mogelijke verband tussen signalen en de impact van toezichtinterventies op de dynamiek in en rond scholen.

Deze taal voor tijd is langzaam meegegroeid met de praktijk, in een lerend proces en in wederzijdse interactie. Er is geleerd van 'crisis'-situaties zoals Amarantis en Ibn Ghaldoun. De taal bracht de praktijk verder, en de praktijk bracht de taal voor tijd verder. In die praktijk zal overigens niet dagelijks in termen van cirkels en spiralen worden gesproken. De taal leent zich goed voor het bieden van reflectie en het ontwikkelen van professionele intuïtie. Het expliciete gebruik ervan in een toezichtkader of standaard toezichtrapport is wellicht ingewikkelder, omdat een circulair patroon moeilijker hard is te maken dan de metingen van geïsoleerde variabelen als de CITO scores.

Gaandeweg gaan de inzichten uit de onderzoeken wel gepaard met veranderingen in de aanpak van de Inspectie van het Onderwijs. Zo worden na het onderzoek naar Amarantis het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht veel nauwer verweven binnen de Inspectie. Bij de volgende crisis, Ibn Ghaldoun, baseert de Inspectie het oordeel over de school op een

inschatting van de toekomstige voortzetting van een vicieuze spiraal. En na Ibn Ghaldoun komt er bestuursgericht toezicht om de samenhang van de verschillende ontwikkelingen (kwaliteit, financieel, relaties met externe partijen) die zich op een school voordoen te herkennen én te kunnen adresseren. Zo lijkt er een verschuiving te zijn van incidentgericht naar patroongericht toezicht.

4.5 Afronding

In de beide casus heb ik de dynamiek geduid in termen van een circulair tijdverloop en het daarbij passende handelingsrepertoire van het sturen in cirkels.

In de casus Stroomversnelling heb ik een conceptuele duiding van opwaartse spiralen gebruikt om het innovatieve karakter ervan te analyseren. Ik heb geduid hoe innovatie hier geen rechtlijnig proces is (van A naar B), maar gezien kan worden als een proces van opwaartse spiralen. De interventies van Stroomversnelling kunnen dan ook gezien worden als een handelingsrepertoire om opwaartse spiralen aan te jagen. Belangrijk daarin is het opzoeken van ‘verwachte verrassingen’, die het steeds mogelijk maken om een volgende vernieuwende, versnellende of verbredende cirkel te maken.

In de casus van de Inspectie van het Onderwijs heb ik vervolgens taal van opwaartse en neerwaartse spiralen gehanteerd in de advisering over toezicht in relatie tot verschillende incidenten. Door incidenten als een gevolg van neerwaartse spiralen te zien, komt ook een ander handelingsrepertoire naar voren voor de Inspectie dan vanuit het perspectief van lineaire causaliteit. Vanuit lineariteit moet er één direct aanwijsbare oorzaak zijn, een directe veroorzaker van de problematiek. Vanuit circulariteit komt meer de interactie tussen verschillende oorzaken en gevolgen in beeld. De Inspectie kan incidenten proberen te voorkomen door vroegtijdig neerwaartse spiralen tegen te gaan en opwaartse spiralen te stimuleren. De Inspectie staat bovendien niet ‘buiten’ de cirkels, maar is er zelf onderdeel van en kan deze dus mede versterken of verzwakken. Zo gezien is het handelen van de Inspectie zelf behoorlijk cyclisch ingericht: het toezicht wordt geïntensiveerd als het slechter gaat en verminderd als het goed gaat. In sommige gevallen zou wellicht anticyclisch handelen effectiever kunnen zijn om extreme gevallen te voorkomen.

Tabel 5. Afronding thema tijdverloop

Tijd-thema	Casus	Duiding	Handelingsrepertoire
Tijdverloop: lijnen en cirkels	Stroomversnelling	Opwaartse spiralen	Sturen met tijd in cirkels
	Inspectie van het Onderwijs	Neerwaartse spiralen	Cyclisch en anticyclisch interveniëren

5. TEMPO: GESTOLDE EN VLOEIBARE TIJD

*So you run and you run to catch up with the sun but it's sinking
racing around to come up behind you again.*

— Pink Floyd, Time

5.1 Introductie

Versnelling van maatschappelijke processen wordt beschouwd als een van de invloedrijkste en kenmerkende ontwikkelingen in de Westerse maatschappij in de laatste eeuwen (Gleick, 1999; Rosa, 2013). In de steden van grote Westerse landen ligt de *pace of life* het hoogst (Levine & Norenzayan, 1999). Door industrialisering, techniek en digitalisering zijn ongekend hoge snelheden van productie, verplaatsing en informatiedeling mogelijk. De opkomst van de stoomtrein wordt als één van de vroegste en betekenisvolle versnellers van het maatschappelijk leven gezien. De opkomst van de stoomtrein was een belangrijke stap in het veranderende maatschappelijke tijdsbesef. Door middel van techniek kon ineens een nieuw soort snelheid worden ervaren. Een door technologie aangedreven snelheid, die voor een zekere desoriëntatie zorgt, maar later ook snel zal wennen. Illustratief zijn de ervaringen van de eerste reizigers in een stoomlocomotief, die mooi zijn verwoord door Safranski (2016: 104): *“De landschapsindrukken wisselden te snel, vooral als men gewoontegetrouw de dingen probeerde te fixeren. Dan flitste alles voorbij en viel het gevoel van duizeligheid niet te vermijden. Men moest opnieuw leren kijken.”*

Snelheid biedt grote strategische voordelen, zo stelt Hans Achterhuis (2003) in zijn boek *Werelden van tijd*. Achterhuis analyseert hoe in conflicten tussen moderne samenlevingen en premoderne culturen verschillende opvattingen over tijd met elkaar botsen in wat hij een ‘tijdoorlog’ noemt. Snelheid (in bijvoorbeeld de handel, maar ook van wapens en digitale informatie-uitwisseling) noemt hij daarbij als misschien wel het belangrijkste onderscheidende kenmerk van moderne samenlevingen. Hij verwijst daarbij ook naar Virilio (1989; 1991; 1999; 2002, zoals beschreven in Achterhuis, 2003), die onder andere onderzoek doet naar de relatie tussen snelheid en macht. Virilio beargumenteert dat snelheid een doorslaggevende rol heeft gespeeld in veel oorlogssituaties. In de oorlogen tussen de Spanjaarden en de Maya’s wijst hij op het voordeel dat de Spanjaarden hadden van de snelheid van paarden als transportmiddel. Vervolgens was het de snelheid van de trein die een voordeel gaf in de oorlog tussen de Duitsers en de Fransen onder aanvoering van Napoleon (aan wie door Achterhuis de volgende uitspraak wordt toegewezen: *“de kracht van een leger is, net als de grootte van een beweging in de mechanica, gelijk aan de massa vermenigvuldigd met zijn snelheid”*), het volautomatische geweer dat de Britten konden inzetten in de oorlog met de Soedanezen en in de Golfoorlog de permanente satellieten, met real-time informatie en de capaciteit tot snelle analyse. Steeds geeft snelheid volgens Virilio een strategisch voordeel in machtsconflicten.

Versnelling biedt echter niet louter voordelen voor de Westerse maatschappij. Integendeel, veel auteurs wijzen op de paradox dat keer op keer de tijdwinst die met nieuwe technologieën wordt behaald, niet leidt tot de ervaring van méér tijd maar juist tot meer haast (Gleick, 1999; Rosa, 2013). Het gevoel van haast en tijdsgebrek neemt toe, naarmate we dingen steeds efficiënter kunnen doen. Dit heeft volgens Rosa te maken met de plek die kloktijd en tijdregimes in de Westerse samenleving innemen.

Met de opkomst van de kloktijd, industrialisering en met name digitalisering is onze samenleving steeds meer in versnelling geraakt (Rosa, 2013). Tegenwoordig kan alles altijd, 24/7, plaats- en tijdonafhankelijk. Er is steeds meer flexibiliteit, continue bereikbaarheid en permanente toegang tot bijvoorbeeld het web. De filosofe Marli Huijer (2011) laat in haar boek *Ritme* zien dat deze snelheidswinst vaak hand in hand gaat met het verdwijnen van ritmes. Het onderscheid tussen werkdagen en vrije tijd wordt bijvoorbeeld steeds vager; door technologische mogelijkheden en flexibele werktijden kan men overal en altijd werken. Het onderscheid tussen een sacrale en profane tijd, ooit een belangrijke basis voor betekenisgeving aan het leven en maatschappelijke groeperingen, verdwijnt steeds meer in de vloeibare samenleving. We gaan steeds meer naar een 'staccato' tijdverloop in plaats van een 'legato' tijdverloop (Zijderveld, 1991). In de Westerse samenleving, waarin alles direct moet kunnen, is snelheid inmiddels vaak belangrijker dan ritme. Daarmee verschuift de samenleving van een geordende tijd (met van tevoren vastliggende culturele of religieuze tijdsordeningen) naar een *lege tijd* waarin allerlei activiteiten op ieder moment plaats kunnen vinden (Achterhuis, 2003: 13). Maatschappelijke activiteiten zijn steeds minder gestold in collectieve ritmes; de samenleving wordt steeds vloeibaarder.

Bauman (2012: 15) omschrijft dit als de overgang van een vaste naar een vloeibare tijd: *“een toestand waarin sociale vormen (structuren die individuele keuzes beperken, instituties die zorgen voor routines, voor aanvaardbare gedragspatronen) hun gestalte niet langer kunnen behouden (en waarvan dit ook niet wordt verwacht), omdat zij sneller uiteenvallen en wegsmelten dan de tijd die vereist is om ze vaste vorm te geven en daarna te stollen”*. Bauman legt hier dus de relatie tussen snelheid en vloeibaarheid. Er is geen tijd voor vaste waarheden of routines om te stollen, waardoor onzekerheden toenemen en aan flexibiliteit steeds meer waarde wordt gehecht. Daarmee komen de begrippen *stolling* en *vloeibaarheid* hier naar voren als in dit thema nader te verkennen concepten.

Enerzijds worden maatschappelijke processen gestold in vaste ritmes en cycli. Hiermee wordt het tempo als het ware gedictéerd door het ritme; de vaste regelmaat die daarmee wordt aangehouden. Daarnaast wordt hiermee aan belangrijke gebeurtenissen een vaste plek in de tijd toegekend; bepaalde dagen of andere vaste tijdstippen worden met regelmaat voorbestemd aan bepaalde gebeurtenissen. Stolling kent ook een zekere traagheid: betekenissen staan vast, structuren zijn duurzaam en interactiepatronen blijven gelijk. Volgens Bauman (2012) is er echter steeds meer sprake van een vloeibare samenleving, omdat processen, betekenissen en structuren snel veranderen en aan activiteiten of

gebeurtenissen minder vaste momenten worden toegekend. Hierdoor wordt de inzet flexibeler, er is meer ruimte om gaandeweg het tempo te bepalen, maar neemt ook de onzekerheid toe.

In dit hoofdstuk reflecteer ik aan de hand van twee casus hoe met het concept tempo en de taal voor tijd die ik daaromheen ontwikkel meer inzicht kan worden verkregen in dynamiek en passend handelingsrepertoire. De eerste casus gaat over de uitdagingen die digitalisering met zich meebrengt voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) in termen van versnelling en vloeibaarheid. De tweede casus betreft het werk van een taskforce bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Samenleving (VWS) en gaat in op de vraag hoe het aanbrengen van ritme een manier kan zijn om reflectie te organiseren te midden van een snelle en turbulente omgeving.

5.2 Casus: Tijd, toezicht, techniek

5.2.1 Proloog: van winkel naar webshop

Tijdens onze eerste kennismaking in 2015 vertelt de strategisch adviseur van de NVWA dat de toezichthouder steeds weer te maken krijgt met incidenten die de aandacht opeisen, bijvoorbeeld de paardenvleesaffaire, misstanden in slachthuizen en verkeerde bacteriën in de zalm in supermarkten. Het lijken me stuk voor stuk interessante gevallen om onderzoek naar te doen. Maar als we een iets langere tijdhorizon kiezen, komen we op een thema dat op lange termijn een veel grotere invloed heeft op het werk van de NVWA: digitalisering.

Digitalisering verandert op diverse manieren de maatschappij en dus ook de omstandigheden waarin een toezichthouder als de NVWA haar toezicht uitoefent. De markt verandert radicaal, net zoals de manier waarop toezicht op die markt plaatsvindt. Online winkelen leidt tot een digitale markt waarop aanbieders vanuit de hele wereld producten aanbieden. Daar kunnen de inspecteurs van de NVWA niet zomaar langs gaan. Maar ook op lokaal niveau leidt digitalisering tot veranderingen in het toezichtwerk. Onverwachtse inspecties worden vanuit de geïnspecteerde bedrijven via WhatsApp vlug doorgegeven aan bedrijven in de buurt, waardoor het verrassingseffect verloren gaat. Via nieuwe sociale media zoals Twitter komt de NVWA bovendien ook nog eens heel anders in beeld bij het publiek dan vroeger het geval was.

Het toezicht van de NVWA is vormgegeven in een tijd dat het vooral in de fysieke wereld plaatsvond. In deze tijd wordt de vermenging van de fysieke met de digitale wereld, die eigen kenmerken en een eigen dynamiek kent, echter steeds belangrijker. Veel activiteiten die onder toezicht vallen vinden niet meer op een vaste locatie maar online plaats: in de *cloud*, op websites, fora en via sociale media. Dit maakt de sector minder overzichtelijk, maar tegelijkertijd is er veel meer informatie over beschikbaar in de vorm van open data, big data en ervaringsinformatie van gebruikers. Kennis over de sector zit niet alleen meer in de boeken en waarnemingen, maar ook in ervaringen van consumenten die in grote hoeveel-

heden data op het internet te vinden zijn. Bovendien wordt de opinievorming op internet ook op de toezichthouder toegespitst. Op sociale media worden incidenten regelmatig breed uitgemeten en beïnvloeden ze aldus de opinievorming in het maatschappelijk én politiek debat. Ook hier geldt dat digitalisering de dynamiek in het debat wellicht minder beheersbaar of overzichtelijk maakt, maar dat digitalisering tegelijkertijd de kans biedt aan toezichthouders om het publiek op nieuwe manieren te bereiken en betrekken bij het toezicht. De digitalisering biedt zowel kansen als risico's voor het handelingsrepertoire van de toezichthouder.

Samen met de NVWA komen we tot het plan om te verkennen welke uitdagingen en kansen er zijn vanuit de digitalisering voor het toezicht. In vier reflectietafels met groepen NVWA medewerkers wordt besproken wat digitalisering betekent voor het toezicht van de NVWA, in het bijzonder op het gebied van signaleren, interveniëren en communiceren. Het onderzoek maakt onderdeel uit van een bredere strategische verkenning binnen de NVWA.

5.2.2 Duiding: voorbij de grenzen van tijd en plaats

Ongrijpbare webshops

De Nederlandse consument heeft tegenwoordig de keuze: hij kan zijn medicijnen kopen bij de apotheek op de hoek, of bij een buitenlandse webshop op het internet. In een aantal gevallen is de levertijd hetzelfde. Daarbij zijn de online producten vaak goedkoper en worden ze ook nog thuis bezorgd. Het is dus niet vreemd dat de online handel in allerlei producten tegenwoordig steeds grotere vormen aanneemt. Dit heeft niet alleen gevolgen voor lokale ondernemers maar ook voor de toezichthouder die de handel in deze producten controleert.

Chinese webshop 'X' verkoopt vele producten. Kleding en speelgoed, maar ook allerlei gadgets zoals tablets en smart watches. De NVWA merkt op dat veel van deze producten niet voldoen aan de veiligheidskeurmerken en dus veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Er wordt een onderzoek gestart, door gedurende een aantal maanden de producten te onderzoeken en hierover een inspectierapport te schrijven. Na een jaar is het onderzoek afgerond. Het is duidelijk: de webshop overtreedt Nederlandse en Europese regels en er volgt een flinke boete.

De volgende dag is de webshop echter ineens van het internet verdwenen. De website bestaat niet meer, er kunnen geen bestellingen meer worden gedaan. Nader onderzoek wijst uit dat het bedrijf failliet is gegaan. Echter, tegelijkertijd zijn de eigenaren wel een nieuwe webwinkel begonnen: met dezelfde producten en prijzen, maar onder een andere (domein-)naam. De webshop is de toezichthouder te snel af, door gebruik te maken van de flexibiliteit die het web mogelijk maakt. Al het onderzoekswerk van het afgelopen jaar is binnen één dag teniet gedaan.

Dit is één voorbeeld, maar het duidt op een grotere uitdaging. Toezichthouders richten zich tot voor kort met name op de 'offline' wereld, waar zich traditioneel het professionele werkdomein van de inspecties bevindt. Rijkstoezichthouders zoals de Inspectie van het Onderwijs, Inspectie van de Gezondheidszorg en de NVWA richten zich hoofdzakelijk op de fysieke plekken waar het werk gedaan wordt: de school, het ziekenhuis, de boerderij.

Maar wat als de digitale wereld steeds meer vermengt raakt met het professionele werkdomein? Inspecties maken steeds meer gebruik van digitale toepassingen in hun werk. Inmiddels worden hele studies aangeboden via het internet, inclusief digitale colleges en examens. Middels een elektronisch patiëntendossier wordt medische informatie digitaal opgeslagen en verspreid. Een steeds groter deel van de handel in elektronica verloopt via het web. Toezichthouders komen zo voor het vraagstuk te staan hoe toezicht te houden op activiteiten die op of via het internet plaatsvinden, een domein met een heel andere logica dan het fysieke werkdomein. Met de opmars van het internet vindt zo een steeds verdere vermenging plaats van twee voorheen gescheiden werelden: het fysieke (offline) werkdomein en de online wereld.

Er is niet alleen sprake van een verschil tussen 'offline' en 'online'. Er is ook sprake van een andere dynamiek, omdat op het internet voorbij de klassieke grenzen van tijd en ruimte wordt geopereerd. Het voorbeeld van de Chinese webshop laat zien hoe het internet een andere dynamiek met zich meebrengt die de toezichthouder voor nieuwe uitdagingen stelt.

Kenmerkend aan de digitalisering is dat het in veel processen versnelling aanbrengt. Waar het vroeger weken duurde om iets vanuit China of Chili te laten verschepen, is het nu een kwestie van dagen of soms zelfs uren om deze producten te importeren en thuis te laten bezorgen. Productie en transport vinden plaats op veel grotere schaal, in minder tijd en met minder middelen. Versnelling komt er ook uit voort dat informatie-uitwisseling in de digitale wereld niet is gebonden aan barrières van plaats en tijd. Mensen en organisaties kunnen via digitale *live streams* direct contact met elkaar hebben, ongeacht hun geografische positie, zolang ze maar verbonden zijn met internet. Op sociale media kan nieuws zich razendsnel verspreiden, waardoor betekenisgeving en beoordeling in een veel hoger tempo geschiedt. Naast deze continue interactie kent het internet een hoge mate van vloeibaarheid: activiteiten kunnen snel verplaatsen als dat nodig is en er wordt in de markt makkelijker van leverancier of bedrijf gewisseld. Het betekent dat de wereld waarin toezicht wordt uitgeoefend sneller, vluchtiger en grilliger wordt.

Hoe kan inzicht verkregen worden in de kansen en uitdagingen van digitalisering vanuit het perspectief van *versnelling en vloeibaarheid*? En hoe kan een toezichthouder omgaan met de snelheid en grilligheid op het web? Kan een toezichthouder zelf versnellen om partijen op het web bij te houden, en wat zijn dan de instrumenten die daarvoor voorhanden zijn? Wat als het tempo van het toezicht niet voldoende is om digitale dynamiek bij te houden?

Toenemend tempo door digitalisering

Digitalisering geeft de mogelijkheid om wereldwijde verbindingen te leggen een grote stimulans. Barrières van plaats en tijd om connecties te maken met mensen over de hele wereld zijn grotendeels verdwenen, waardoor steeds meer globale sociale netwerken en snellere vormen van informatie-uitwisseling zijn ontstaan. Mensen en organisaties leggen nu gemakkelijk en in hoog tempo relaties over de hele wereld, waardoor sociale en zakelijke relaties van aard veranderen.

Met deze digitalisering en globalisering gaat gepaard dat informatie steeds sneller verspreid wordt. Wat in Nederland bekend wordt bij een uitbraak van dierziekten bijvoorbeeld, kan op zo ongeveer hetzelfde moment ook al in China of Venezuela bekend zijn. Als er een incident plaatsvindt in een lokale veehouderij of als de NVWA een kat wil verbieden in een pastelbakkerij, is het binnen de kortste keren via sociale media landelijk bekend. Waar voorheen alleen de lokaal betrokkenen hierop reageerden kan nu iedereen zich inleven en mengen in de maatschappelijke discussie. Sociale media zijn regelmatig sneller met het brengen van nieuws dan de traditionele media en veel partijen raken op eigen terrein veel van hun klassieke informatievoorsprong kwijt. Ook op de beurs is zichtbaar dat informatie razendsnel rondgaat en dat markten daardoor in korte tijd snel kunnen fluctueren. Dat vormt steeds meer een risicofactor voor bedrijven en economieën.

Versnelling biedt kansen voor toezichthouders. Er is immers meer informatie voorhanden en op steeds kortere termijn. Ervaringsinformatie van consumenten, open data en big data stellen toezichthouders in staat om meer informatie over de sector te verzamelen en verwerken en zich zo een beter beeld te vormen van wat er in de sector gebeurt, naast de meer traditionele inspectiebezoeken die ook afgelegd worden.

Tegelijkertijd is er hierdoor ook sprake van een veranderende sector, wat toezichthouders voor nieuwe uitdagingen stelt. Steeds meer partijen verschuiven (een deel van) hun activiteiten naar de digitale wereld: denk bijvoorbeeld aan het online onderwijsaanbod of de handel in bepaalde grondstoffen. Met als aannemelijk gevolg dat ook ongewenste en verboden activiteiten op of via het internet plaatsvinden die onder het domein van de Nederlandse toezichthouders vallen. Partijen die de regels willen omzeilen of overschrijden, kunnen de snellere informatieverspreiding via het internet in hun voordeel gebruiken. Dit gedrag zou bijvoorbeeld versterkt kunnen worden door openbaarmaking en daarmee verspreiding van gegevens. Als bijvoorbeeld de toezichthouder een oordeel publiceert, kan dit steeds sneller gebruikt worden door bedrijven. Een informatievoorsprong geldt dan als strategisch voordeel in de markt én ten opzichte van de toezichthouder. Zo kan ook vluchtiger gedrag ontstaan: als bijvoorbeeld een medicijn verboden wordt, worden via het internet binnen de kortste keren andere wegen gevonden om het toch te kunnen verhandelen.

Dit plaatst toezichthouders voor nieuwe uitdagingen, omdat de organisatie en werkwijze hierop van oorsprong niet is ingericht. Digitalisering wordt gekenmerkt door versnelling en vloeibaarheid in de sector en daar sluiten de gestolde werkwijze van de organisatie niet vanzelf bij aan. De gevolgen daarvan zijn zo verstrekkend en diep doorgedrongen in de

markt en samenleving, dat het niet voldoet om hieraan grenzen te willen stellen of het te verbieden. Er is ook veel kritiek op deze versnelling, maar dit betekent niet dat toezichthouders zich eraan kunnen onttrekken. Toezichthouders staan voor de opgave om zich productief tot de nieuwe situatie te verhouden. Daarvoor is inzicht nodig in de veranderende dynamiek die digitalisering teweeg brengt.

Vier soorten versnelling

Hieronder werk ik vier vormen van versnelling uit die met digitalisering gepaard gaan en consequenties hebben voor het toezicht: versnelling in natuurlijke tijd, kloktijd, netwerktime en maatschappelijke tijd.

Natuurlijke tijd: het verdwijnen van vaste ritmes

De toezichthouder werkt voor een deel volgens vaste ritmes en cycli. Wetgeving en regels, procedures en routines worden ontwikkeld en vastgelegd. Natuurlijk zijn incidenten en ad hoc verstoringen ook altijd al onderdeel geweest van het professionele werk van toezichthouders. Maar de omgeving is steeds minder gestold en wordt steeds vloeibaarder en veranderlijker. Denk alleen maar aan de seizoenen: voorheen wist de toezichthouder in welke seizoenen zich welke risico's zouden voordoen in de groentesector, maar tegenwoordig gaat de productie en handel het hele jaar door. Figuurlijk gesproken wist de toezichthouder voorheen vaak nog wel wanneer 'de rapen gaar zijn' en werden inspecties op basis hiervan gepland. Ook het werken van 9 tot 5 is steeds minder aan de orde in de 24-uursecconomie. Het betekent bijvoorbeeld simpelweg dat inspecteren ook 's avonds of 's nachts relevanter is geworden, en dit soort veranderingen vergt van de toezichthouder meer flexibiliteit.

Daarnaast worden gebieden met verschillende ritmes met elkaar verbonden. Nederlanders kunnen ieder moment van de dag producten kopen in andere landen waar in andere tijdzones wordt gewerkt. Die producten kunnen vervolgens binnen korte tijd geleverd worden. De digitalisering leidt er zo toe dat de natuurlijke ritmes en cycli voor een deel ontregeld worden. Tegenwoordig kunnen producten het hele jaar verkocht worden dankzij de mogelijkheid om ze in te vriezen en vanuit de hele wereld hier naartoe te halen. Het betekent niet alleen een toename van de processen waar een toezichthouder rekening mee moet houden, maar ook dat er meer gevraagd wordt van de flexibiliteit van de toezichthouder.

Tegelijk met deze 'ontritmitisering' wordt er ook nieuwe technologie ontwikkeld die de toezichthouder de gelegenheid biedt om slimmere analyses te maken. Zo kan ook het toezicht zich onttrekken aan de geografische beperkingen van tijd en plaats. Bijvoorbeeld wanneer gebruik wordt gemaakt van monitoring van digitale communicatie, zoals een analyse van Twitterberichten die automatisch waarschuwt als er veel aandacht is voor een thema uit de voedsel- en warenindustrie.

Kloktijd: de verkorte houdbaarheid van kennis en informatie

Een tweede type versnelling is dat processen in steeds kortere tijd plaatsvinden. Technologische ontwikkelingen leveren vaak tijdswinst op. We kunnen nu sneller met elkaar communiceren en bijvoorbeeld door internetwinkelen efficiënter aankopen doen. We worden ook steeds slimmer in het meten en weten van alles wat er speelt, ongeacht de fysieke locatie. De versnelling in kloktijd is ook zichtbaar in de productieketen, die steeds vaker massaler en efficiënter wordt ingericht, waardoor de toezichthouder meer moet controleren in dezelfde tijd. Productie, communicatie en transport vinden in steeds korter tijdsbestek plaats. De wereld lijkt zo steeds kleiner te worden. Zo is er tegenwoordig een vrijwel volledig dekkend netwerk van GPS-signalen en iedereen in het netwerk kan direct met elkaar verbonden worden. Zo kan het dus ook zijn dat de inspecteur die een ronde wil maken langs bedrijven digitaal 'ingehaald' wordt doordat zijn komst al via WhatsApp-groepen in de omgeving bekend wordt gemaakt.

Nieuwe technologieën bieden toezichthouders ook kansen om zelf tijdswinst te boeken. Zo kan een deel van de informatie voor risicoprofielen digitaal worden opgevraagd en zo efficiënter verzameld worden. Ook kan informatie voor consumenten of bedrijven veel sneller worden verspreidt dankzij digitale technologieën. Tijdswinst kan ook geboekt worden in de monitoring van bedrijven. In theorie zouden alle stallen van Nederlandse boerderijen bijvoorbeeld tegelijkertijd 'live' in beeld gebracht kunnen worden door webcams, zoals dat op sommige plaatsen ook in steden met cameratoezicht wordt gedaan. Als er dan ook nog een automatisch systeem komt dat risico's herkent, bijvoorbeeld als dieren zich vreemd gedragen of verkeerde voeding krijgen toegediend, kan de reactietijd van het toezicht enorm verkort worden.

Hier kleven echter ook keerzijden en risico's aan. Het betekent dat er een enorme toename is van het aantal gebeurtenissen dat mogelijk waargenomen kan worden, en waarvoor je als toezichthouder ook verantwoordelijk worden gehouden. Dit vraagt vervolgens weer om een efficiëntere manier van toezicht houden: er moet steeds meer tijd gemaakt en gewonnen worden om het tempo van de ontwikkelingen bij te kunnen houden. Kennis en expertise hebben bovendien een steeds kortere houdbaarheidsdatum. In een wereld waar alles sneller en slimmer gaat, is het de vraag of de toezichthouder de ontwikkelingen wel kan bijhouden. En als dat lukt, wat betekent die snelheid dan nog voor de zorgvuldigheid en het vertrouwen? Real-time, continue monitoring van bijvoorbeeld de situatie op boerderijen roept natuurlijk ook wantrouwen op bij boeren die bang zijn dat iedere afwijking bestraft kan worden.

Netwerktijd: de onvoorspelbaarheid van grillige netwerken

Digitalisering heeft ook gevolgen voor de overzichtelijkheid van het werkveld van de toezichthouder. Er dienen zich steeds meer nieuwe en andersoortige partijen en netwerken aan die voor het toezicht relevant zijn. Voorheen kon de toezichthouder zich voornamelijk concentreren op bedrijven die in Nederland gevestigd waren. Nu zijn er steeds meer bedrijven die via websites producten aanbieden op de Nederlandse markt, maar in het

buitenland gehost worden. In de sector doen nieuwe partijen hun intrede, maar ook in de gezamenlijke toezichtaanpak worden nieuwe partijen relevant. Waar buitenlandse handelaren bijvoorbeeld in Nederland producten aanbieden, is er voor een deel afhankelijkheid van de manier waarop het toezicht in die landen wordt georganiseerd. Zeker binnen de vrije handelsgrenzen van de EU is dat een steeds grotere uitdaging.

Ook een platform als Markplaats wordt steeds relevanter voor het toezicht en neemt deels de plaats in van de stabiele ketens en verkooppunten van voorheen. Niet alleen ontstaan dus nieuwe netwerken, platforms en spelers die de werkpraktijk van de toezichthouder complexer maken. Ook de sector zelf wordt minder stabiel en overzichtelijk door deze ontwikkeling. Partijen die in staat zijn om het snelste te opereren kunnen in korte tijd uitgroeien tot grote nieuwe spelers. De omloopsnelheid van relevante partijen neemt toe.

Waar de toezichthouder voorheen nog wel als een soort poortwachter bij de grens kon functioneren, zijn deze grenzen in de digitale wereld nauwelijks meer aanwezig. Zo wordt het ook relevant om in de gaten te houden hoe het met de Zika-mug in Brazilië gaat, omdat de kans door het vele reizen groter is dat deze in Nederland terecht komt. Overigens geldt ook hier dat de digitalisering kansen biedt: zo kan bijvoorbeeld via gezamenlijke databases beter informatie gedeeld worden met partners in binnen- en buitenland en biedt de samenwerking met toezichthouders in andere Europese landen kansen om te leren.

Maatschappelijke tijd: hijgerigheid in het maatschappelijk debat

Dankzij het internet zijn mensen over de hele wereld met elkaar verbonden. Vaak via sociale media, maar ook via andere platforms waar zij informatie met elkaar uitwisselen. Informatie-uitwisseling kan daardoor sneller plaatsvinden dan via fysieke wegen. Na het versturen van een tweet is deze in (vrijwel) de hele wereld een seconde later al te lezen. Dit leidt tot een exponentiële toename van de informatie die er over uiteenlopende onderwerpen beschikbaar is. Voor de toezichthouder is dit bijvoorbeeld relevant, omdat mensen op grote schaal hun ervaringen delen met bijvoorbeeld restaurants of winkels. De hoge omloopsnelheid op sociale media biedt de toezichthouder daarnaast kansen, bijvoorbeeld als het gaat om het informeren van bepaalde doelgroepen. In veel kortere tijd kunnen veel mensen bereikt worden. Dit kan bijdragen aan het effect van toezicht (bijvoorbeeld door *faming*, *naming* en *shaming*) en de risicocommunicatiefunctie van de toezichthouder.

De snelheid en reikwijdte van de digitale informatie-uitwisseling leidt echter ook tot nieuwe risico's. Het maatschappelijk debat over het toezicht voltrekt zich in toenemende mate rondom (lokale) hypes. Soms ontstaat binnen enkele uren een nationale discussie over nut- en noodzaak van de interventies van de toezichthouder, wat dan op digitale platforms zoals Twitter gepaard gaat met stevige taal over het werk van de NVWA. Bovendien wordt daarbij vaak ook nog eens snel om een reactie gevraagd, zelfs als een snelle reactie wringt met het uitvoeren van zorgvuldig onderzoek of de vertrouwelijkheid van een dossier.

Paradoxaal genoeg leidt de technologische versnelling voor de toezichthouder vaak niet tot een tijdoverschot, maar tot tijdschaarste. Het feit dat je snel *zou kunnen* reageren, betekent ook dat er verwacht wordt *dat* je snel reageert. En dus ontstaat meer de noodzaak van continue activiteit en multitasking op het web. Het leidt bovendien tot een versterkte aandacht voor het 'nu'. Immers, binnen enkele minuten kan er iets gebeuren wat tot nationale verhitte debatten leidt en waarin de toezichthouder een belangrijke rol wordt toegedicht. Risico's in de communicatie doen zich soms razendsnel voor en dus wordt de nabije toekomst relatief steeds belangrijker. Tegelijkertijd is die impact vaak ook kortstondig, omdat de volgende hype zich alweer aandient. Hierbij wordt ook wel gesproken van een 'ineenkrimpen van het heden': de tijd waarin debatten zich afspelen neemt af en dus is er ook een kleinere tijdspanne waarbinnen gereageerd kan worden.

Samengevat: versnelling en ritmeverlies

Samengevat kunnen we stellen dat technologische ontwikkelingen gepaard gaan met versnelling en destabilisering van gevestigde instituties. Informatie wordt sneller uitgewisseld, waardoor ook processen in de markt sneller verlopen. Vaste ritmes worden doorbroken en vervangen door snel wisselende verbanden. Het internet kent een hoge mate van *vloeibaarheid*: activiteiten verplaatsen sneller en er wordt in steeds verschillende verhoudingen gewerkt. Dit betekent ook dat het instellen van nieuwe regels of het inzetten van een interventie vaak geen blijvend effect heeft omdat het gedrag zich makkelijk verplaatst. Het voorbeeld van de Chinese webshops illustreert dit. De aanbieders ervan zijn wel bekend, maar zijn tegelijkertijd nauwelijks aan te pakken vanwege de mogelijkheid om zich snel te verplaatsen. Hoewel een klein deel van de markt op dit moment via deze winkels verloopt, zijn dit wel de producten waar grote risico's liggen op het gebied van consumentenveiligheid.

Van de toezichthouder wordt meer flexibiliteit gevraagd, en het omgaan met nieuwe partijen en (digitale) plaatsen die ertoe doen. De toezichtorganisatie gaat echter niet vanzelf mee in het tempo van de digitale wereld. Waar in de digitale wereld steeds meer vloeibaarheid ontstaat, is de toezichtorganisatie nog vooral gebouwd als een robuuste organisatie, uitgaande van een meer gestolde werkelijkheid. De omgeving is steeds vloeibaarder, terwijl de toezichthouder juist werkt vanuit wetten, normen en procedures die zijn ingericht volgens het beeld van een gestolde praktijk. Zo kan een mismatch ontstaan tussen het tempo van de organisatie en dat van de wereld waarbinnen het toezicht plaatsvindt. Met als niet te onderschatten risico dat de toezichthouder vaak te laat of te traag is.

Tabel 6. Versnelling en vloeibaarheid in de praktijk van de NVWA

	Verandering in tijd	Risico	Kans
<i>Tijd die er is: natuurlijke tijd</i>	Ontregeling van natuurlijke ritmes en cycli Flexibilisering, 24-urseeconomie <i>Belang van flexibiliteit</i>	Mismatch van eigen ritme met steeds vloeibaar wordende omgeving	Technologie die toezicht mogelijkheid biedt om continu informatie te volgen
<i>Tijd die gemeten wordt: kloktijd</i>	Versnelde informatie circulatie Gelijktijdigheid Real-time monitoring <i>Belang van tijdwinst</i>	Sector die toezichthouder steeds te snel af is	Data-analyse die deel van het toezicht (o.a. risico-selectie) efficiënter kan maken
<i>Tijd van actoren: netwerkijd</i>	Nieuwe netwerken, spelers en platforms Grilligheid, minder stabiele ketens Internationalisering Afhankelijk van de tijd van partners in de aanpak <i>Belang van afstemming/synchronisatie van tijd</i>	Ongrijpbare nieuwe spelers en grotere afhankelijkheid van buitenlandse instanties	Grotere hoeveelheden informatie van diverse bronnen die gecombineerd kunnen worden
<i>Tijd van individuen: maatschappelijke tijd</i>	Grotere verbondenheid en snellere informatie-uitwisseling Risico's op kortere termijn Vluchtigheid Ineenkrimpen van het heden <i>Belang van hypes en events</i>	Steeds meer beeldbepalende incidenten die op korte termijn inzet vergen, die ten koste gaat van échte, maar minder zichtbare, lange termijn kwesties	Mogelijkheid om sociale netwerken snel te informeren en activeren om handhaving via hen af te dwingen

5.2.3 Handelingsrepertoire: schakelvermogen van de toezichthouder

Het ontwikkelen van digitaal handelingsrepertoire staat in veel opzichten nog in de kinderschoenen, maar we kunnen wel leren van de huidige ervaringen. De versnelling brengt zowel kansen als risico's voor de toezichthouder met zich mee en daartoe ontwikkelt de organisatie nieuwe vormen van handelingsrepertoire. Ten eerste gaat het om het opbouwen van een informatiepositie; het *signaleren* van risico's of het waarnemen van mogelijke overtredingen. Ten tweede gaat het om de werking en vormen van *interventies*, zoals het inspecteren op locatie, het opleggen van een waarschuwing of boete of het blokkeren van websites. En ten derde gaat het om de *communicatie* van de toezichthouder, zoals het uitbrengen van een rapport, het reageren op berichtgeving of de interactie op sociale media.

Zowel op het gebied van signaleren, interveniëren als communiceren wordt er nieuw handelingsrepertoire ontwikkeld voor de digitale wereld. Uitdaging daarbij is om minder vanuit vaste ritmes te werken en meer vanuit patronen die kunnen worden gesignaleerd, gestimuleerd of verstoord.

Signaleren: ontwikkelingen zien en patronen volgen

De paardenvleesaffaire

Begin 2013 wordt Nederland opgeschud. De media worden gedomineerd door het nieuws dat mensen mogelijk jarenlang paardenvlees hebben gegeten, terwijl er rundvlees op de verpakking stond vermeld. Naast de maatschappelijke ophef over de vleesindustrie, komt er ook veel kritiek op de NVWA. Hoe kan het dat de NVWA dit niet eerder heeft gezien? Waarom hebben zusterorganisaties in Ierland en Groot-Brittannië wel onjuistheden geconstateerd? En wat zegt dit over de wijze waarop ons toezicht is georganiseerd? De politieke discussie die daarop volgt mondt uit in stevige politieke ingrepen in de sector en een groots verbeterplan voor de NVWA.

Het incident kenmerkt de nieuwe realiteit van een toezichthouder. In Oost-Europese slachthuizen wordt paardenvlees vermengd met rundvlees, de papieren worden vervalst. Vervolgens komt het vlees via allerlei tussenhandelaren en fabrieken in de Nederlandse supermarkten terecht. Het zelfcorrigerend vermogen van de sector heeft gefaald, maar de NVWA kan ook niet haar inspecteurs over de hele wereld sturen om ook daar het vlees in de slachterijen te controleren. Wat betekent dit voor de werkwijze van de toezichthouder?

Achteraf praten is natuurlijk altijd makkelijk, maar misschien had een dergelijke situatie wel kunnen worden voorkomen door slimme data-analyse. Er waren immers wel signalen die op verdachte handelspatronen hadden kunnen wijzen, ze werden alleen niet als zodanig opgemerkt. Of de paardenvleesaffaire daarmee had kunnen worden voorkomen, blijft giswerk. Feit blijft echter dat in een internationale markt, met complexe handelsstromen, het belangrijk is om patronen vroegtijdig te herkennen. Data kunnen een belangrijke bron vormen om risico's te detecteren. Daarvoor geldt dan wel een voor het toezicht ongebruikelijke strategie: niet zoeken volgens de normen maar juist naar onbekende risico's, verrassende vragen stellen en ongebruikelijke verbindingen onderzoeken.

Er zijn verschillende manieren om met digitale informatieverzameling patronen in de markt vroegtijdig te zien en te kunnen blijven volgen. Naast of in plaats van het 'ter plaatse zijn' gaat het hierbij veel meer om inzicht krijgen in de patronen over een langere tijdperiode en het op basis daarvan voorzien en inschatten van risico's. Daarmee vragen ze een andere temporele oriëntatie van de toezichthouder. Hieronder bespreek ik vijf van deze manieren: internetrechercheren, big data-analyses, continue monitoring, ervaringsinformatie van consumenten benutten en maatschappelijk toezicht.

Internetrechercheren lijkt op het eerste oog nog het meest op het klassieke toezicht. Ook hier wordt risicogericht gezocht naar misstanden. De locatie is alleen niet offline, maar online. De inspecteur belt niet aan bij een boer of leverancier, maar surft naar Marktplaats of een ander webadres. Toch gaat het hier vaak veel meer om het inzicht krijgen in patronen. De kans dat een inspecteur iemand illegale gewasbeschermingsmiddelen ziet gebruiken is klein. Het op heterdaad betrappen is tot een minimum beperkt. Daar tegenover staat dat online datastromen de mogelijkheid bieden om veel meer informatie in korte tijd te verwerken en zo meer risico's te ontdekken. Om aan te sluiten bij de ontwikkeling dat belangrijke toezichtinformatie steeds minder fysiek en steeds meer virtueel verkrijgbaar is, heeft de NVWA niet alleen fysieke inspecteurs, maar ook internetinspecteurs en internetrechercheurs. Zij proberen te onderzoeken waar op het internet zich frauduleuze handelingen afspelen en welke partijen en tussenpersonen daarbij betrokken zijn. Door het volgen van de datastromen op het web komt er meer inzicht in deze overtredingen en kan bijvoorbeeld ontdekt worden welke partijen of platforms als knooppunt fungeren zodat daar interventies op gericht kunnen worden. Interessant daarbij is dat het toezichtwerk er niet altijd bij gebaat is snel tot interventies over te gaan. Dat zou immers de informatiepositie weggeven en stelt de betrokken partijen in staat om hun activiteiten te verleggen. Het moment om naar voren te treden is dus altijd lastig te bepalen. In tegenstelling tot het 'traditionele' inspectiewerk is het verzamelen van toezichtinformatie door de internetinspecteur niet zozeer gericht op het confronteren van een norm en een praktijk op één moment, maar om het volgen van datastromen. Het gaat veel meer om bewegingen in de markt dan om vaste ijkpunten.

Big data analyses zijn potentieel een andere manier om patronen in beeld te krijgen. Het internet brengt met zich mee dat er veel meer informatie is te vinden over de partijen waarop toezicht gehouden wordt. Door eigen overheidsinformatie en informatie van andere partijen met elkaar te koppelen ontstaan nieuwe inzichten voor publieke toezichthouders. Bijzonder aan het werken met big data is dat het de noodzaak wegneemt om iets waar te nemen op het moment dat het gebeurt. Veel data vervliegt, maar als het goed wordt opgeslagen kan een overtreding dus ook jaren later nog worden geconstateerd. Bovendien kan door het destilleren van datapatronen ook aan voorspellingen worden gedaan, om op basis daarvan tot een slimmere capaciteitsverdeling te komen. Ook zijn er mogelijkheden om met geavanceerde software de techniek van administratieve controle – waarbij de boeken van bedrijven worden gecontroleerd en er bij risico's steeds verder wordt gezocht – te digitaliseren. Dit scheelt niet alleen in tijd maar ook in capaciteit. Tegelijkertijd is de ervaring dat er al snel verdwaling in de data plaatsvindt als niet de juiste zoekvragen worden gesteld. Door zoveel mogelijk data te verzamelen wordt een enorme hooiberg gecreëerd waarin het vinden van de speld steeds moeilijker wordt. De organisatie kan *data obese* worden, wat tot tragere informatieverzameling leidt in plaats van een versnelling.

Niet alleen in bedrijfsdata, maar ook in consumentendata kan interessante informatie zitten over potentiële risico's. Internethandel gaat gepaard met een toename van websites en fora waarop consumenten hun ervaringen delen met de producten en de service. Zo bevat de app

Lens een schat aan informatie over de ervaringen die klanten met restaurants hebben. Op sociale media als Twitter en Facebook is hier waarschijnlijk nog veel over meer te vinden. Ervaringsinformatie is vanuit die optiek een interessante bron om vroege signalen op te pikken om (in combinatie met andere informatie) patronen in de sector bloot te leggen, bijvoorbeeld als er stelselmatig gezondheidsproblemen ontstaan na het nuttigen van een bepaald product uit de supermarkt. Zo zijn er eens bepaalde drankjes uit de schappen gehaald nadat de NVWA op sociale media signaleerde dat consumenten er ziek van werden. Bijzonder aan het werken met deze ervaringsinformatie van consumenten is dat toezichthouders gebruik kunnen maken van zachtere, vroegtijdige signalen van mogelijke misstanden. Een applicatie als Lens hanteert hele andere indicatoren dan de Horeca Inspectiekaart. Voor de toezichthouder schuilt op dit gebied vooral de uitdaging om de belevingswaarde van de Lens-applicatie op een handzame wijze te combineren met de constateringswaarde van de inspectie-applicatie. Ingewikkeld aan dergelijke vormen van door burgers voortgebrachte informatie is de betrouwbaarheid en weging ervan. Waar sensordata objectief maar nietszeggend kan zijn, zit er bij ervaringsinformatie van consumenten een risico in de subjectiviteit van de informatie.

Een stap verder gaat het idee van continue monitoring. Hierbij wordt live data verzameld en (vaak automatisch) geanalyseerd. Steeds meer ondernemingen draaien zelf op allerlei data die wordt verzameld. Zo is er het voorbeeld van *smart farming*. In een 'intelligente varkensstal' zet de boer technologieën zoals sensoren in om het gedrag en welzijn van de dieren te kunnen monitoren en automatisch te managen. Rond welke tijd hebben bijvoorbeeld de varkens honger en kunnen zij het beste voer krijgen? Op welk plek van het weiland grazen de koeien het liefst? Zoveel mogelijk acties worden geautomatiseerd en door monitoring wordt bijgehouden of er afwijkingen zijn. Het levert veel data op die gebruikt kunnen worden voor bedrijfssystemen, maar potentieel ook waardevol zijn voor de toezichthouder die daarmee een goed beeld krijgt van de omstandigheden op de boerderij en eventuele complicaties. Als de toezichthouder ook van deze data gebruik kan maken krijgt het direct inzicht in veranderende indicatoren, in plaats van alleen een momentopname als er een steekproef wordt gedaan. Als er bij de toezichthouder een goed werkend automatisch volgsysteem in werking is, kan het toezicht op efficiënte wijze een veel grotere hoeveelheid informatie verzamelen en benutten.

Tot slot kent de wereld van het internet allerlei vormen van maatschappelijk toezicht door de gebruikers ervan. Zij wijzen elkaar bijvoorbeeld op goede en foute aanbieders. Soms gebeurt dit op fora waar ervaringen worden gedeeld en soms loopt dit maatschappelijk toezicht via grote, commerciële spelers op de digitale markt. Zo is er het voorbeeld van Alibaba, het Chinese internetbedrijf dat een platform biedt voor allerlei soorten handel. Alibaba laat zelf tests uitvoeren en geeft beoordelingen van de handelaren. Op andere websites, zoals Bol.com, staan de recensies van de consumenten centraal en deze beïnvloeden het keuzegedrag van andere consumenten. Deze zijn een graadmeter voor de kwaliteit van de handelaar. De digitalisering kan zo een vliegwieleffect hebben om nieuwe vormen van controle en verantwoording op gang te brengen die niet alleen via de toezichthouder verlopen,

maar ook via privaatrechtelijk of maatschappelijk toezicht. Voor de toezichthouder kan dit bovendien een waardevolle bron van informatie zijn. Bijzonder aan het maatschappelijk toezicht is de interactie die tussen aanbieder en consument plaatsvindt, waardoor de signalering van mogelijke problemen veel directer en sneller tot stand komt.

Interveniëren: patronen versterken en verstoren

Infographic ‘Think before you ink’

Tatoeages kennen een toenemende populariteit. Het plaatsen, hebben en verwijderen van een tatoeage is echter niet zonder risico. Inkt die gebruikt wordt voor het tatoeëren bevat soms kankerverwekkende stoffen. Het toezicht hierop wordt bemoeilijkt doordat er vele aanbieders zijn, die zowel vanuit winkels, op festivals of aan huis werken en door middel van digitale advertenties en mond-op-mond reclame aan hun klanten komen. Lang niet alle aanbieders staan geregistreerd. De meeste zijn van goede kwaliteit, maar er is ook een aanzienlijk deel schimmige tatoeëerders waarbij de risico's groot zijn. Het uitschrijven van boetes kost veel capaciteit en leidt niet tot een grote afname van de problematiek.

In de zoektocht naar een passende aanpak van dit probleem komt de NVWA uit bij een nieuw instrument: een infographic. Het is een digitale weergave van de belangrijkste cijfers en feiten, bedoeld om de consument bewust te maken van de risico's en zo een gedragsverandering bij de consumenten te bewerkstelligen. De infographic wordt gemaakt in de vorm van een tattoo zodat het de doelgroep aanspreekt. Deze wordt op sociale media geplaatst en vervolgens veelvuldig gedeeld binnen de 'community'.

De campagne raakt een snaar en komt door het steeds meer delen op sociale media in een zelfversterkende dynamiek terecht: het gaat viraal. De snelheid van sociale media werkt in het voordeel van de campagne. Hoewel er openlijk (op de fora) niet veel steun is voor de actie, lijkt er wel degelijk sprake van een gedragsverandering bij de consumenten. Het internet maakt dit mogelijk doordat de doelgroep op hun eigen fora te bereiken zijn, in hun eigen beeld en taal, en doordat de informatie van daaruit snel gedeeld wordt. Door het ontwerp van de campagne af te stemmen op de belevingswereld van de doelgroep wordt de aansluiting gevonden. De dynamiek van nieuwe media wordt benut om de voorlichting te verspreiden en de risico's van tatoeage op de kaart te zetten.

Doordat de digitale wereld zo snel verandert, is snel ingrijpen soms noodzakelijk. Een deel van de klassieke mechanismen die belangrijk zijn in het toezicht werken daarbij belemmerend, zoals de ontwikkeling van wet- en regelgeving vanuit het ministerie die ten opzichte van de digitale snelheid lange looptijden kent. Dergelijke processen lopen steeds weer achter op de veranderende sector. Zo zijn er binnen enkele jaren duizenden bezitters van drones gekomen, die al rondvlogen zonder dat er aparte wet- en regelgeving voor was. Het roept de vraag op welke vormen van interveniëren passen bij een dergelijk veranderings-

tempo. Veel van de nieuwe vormen van interveniëren zijn te beschouwen als het verstoren of versterken van patronen in bedrijven, bedrijfstakken en op markten.

Neem voor het verstoren van patronen bijvoorbeeld de oplichting die via internet plaatsvindt. Er zijn vele voorbeelden van producten die in Nederland niet in een winkel te koop zijn omdat ze verboden zijn, maar wel digitaal worden aangeboden. Dit varieert van illegale voedingssupplementen en gewasbestrijdingsmiddelen tot aan uitheemse dieren. Het aanpakken van specifieke overtreeders is erg lastig en tijdsintensief. Omdat het op die platforms vooral kleine, individuele, internationale aanbieders betreft, zal een langdurig en grondig onderzoek naar zo'n aanbieder vaak niet efficiënt zijn. Het zou hooguit een bredere afschrikwekkende werking kunnen hebben. Een andere aanpak die van *knocking doors*. Het idee daarbij is dat er bij de constatering van regelovertredingen direct een waarschuwing uitgaat naar de aanbieder om gedragsverandering te bewerkstelligen. Daarnaast kunnen de activiteiten verstoord worden door bijvoorbeeld afspraken met de platforms en voorlichting aan consumenten. Een dergelijke aanpak leidt er op den duur hopelijk toe dat de gemakkelijke illegale handel wordt teruggedrongen. Het hele probleem is er niet direct mee verholpen, maar de dreiging van de toezichthouder verhoogt wel de drempel voor een aantal aanbieders om hiermee door te gaan.

Naast het verstoren van patronen kan de toezichthouder ook gewenste patronen versterken. Ontwikkelingen die bijvoorbeeld versterkt kunnen worden zijn aanbiedersplatforms die zelf aan kwaliteitsbewaking gaan doen, of consumenten die zelf aan controle en beoordeling doen. Zij zijn immers ook steeds meer georganiseerd op het web, met hun eigen platforms, fora en vormen van informatiedeling. Als het de NVWA lukt hen te informeren over de gevaren van bepaalde producten kan dit wellicht een snellere en effectievere methode zijn dan het aanpakken van alle individuele aanbieders. De infographic over slechte tatoeage inkt is daar een interessant voorbeeld van. Een ander voorbeeld is het gebruik van Twitter als communicatiemiddel om bekend te maken dat een bepaald product uit de supermarkt onveilig is en niet gekocht moet worden. Een berichtje op Twitter dat via retweets wordt verspreid gaat veel sneller dat een officiële brief of een tv-reclame. Bijzonder aan deze vorm van interveniëren is dat de dynamiek van het web wordt benut om snel – en met bij de doelgroep passende communicatie – een boodschap over te brengen.

Communiceren: reactief en proactief

Ophef over Smokey

Huiskat Smokey is in het Amsterdamse café 't Loosje een vaste waarde. Tot voor kort. Na een periode van 20 jaar moet Smokey het café verlaten. De NVWA heeft tijdens een inspectie geconstateerd dat de kat niet in het café mag blijven in verband met de hygiëne. Op straffe van een dwangsom wordt Smokey verbannen uit café 't Loosje. Het verbieden van de kat leidt tot grote onrust op sociale media. Via Facebook en Twitter beginnen duizenden mensen zich met de kwestie te bemoeien. Op Facebook krijgt een bericht over Smokey zelfs

meer 'likes' dan de pagina over 'project X' die tot een onhoudbare toestroom van jongeren in het dorpje Haren leidde. De boodschap van de berichten zijn overwegend in het voordeel van Smokey. De kat zou moet blijven! Dit wordt nog maar eens onderschreven door de internet-petitie die wordt opgezet. Ruim 15.000 mensen zetten hun digitale handtekening om Smokey in het café te houden.

Waar de onvrede over interventies van de NVWA vroeger binnen de wijk bleef is er nu sprake van snelle opschaling. Nieuwe media zoals Twitter en Facebook bereiken miljoenen mensen, die zich allemaal kunnen inleven in de vaak persoonlijke verhalen. Hoe te voorkomen dat dergelijke incidenten steeds beeldbepalend zijn in de maatschappelijke én politieke discussies over de NVWA? Is de NVWA in toenemende mate kwetsbaar door de dynamiek van nieuwe media, en zo ja, hoe kan hier dan mee worden omgaan?

Via internet kan de toezichthouder sneller het grote publiek bereiken. Via internet kan ook een incident sneller uitgroeien tot een landelijk thema. Nieuwe media leiden ertoe dat het werk van de NVWA steeds meer onder een vergrootglas komt te liggen. Door de globalisering kan een lokaal incident al gauw uitgroeien tot een nationaal discussiethema. Mensen aan de ene kant van het land kunnen zich inleven in wat er gebeurt in een café of een buurtwinkel aan de andere kant van het land en wisselen hier publiekelijk op sociale media van gedachten over. Gebeurt er iets negatiefs in Groningen, dan spreekt iemand uit Amsterdam daar schande over. Een van de kenmerken van dergelijke hypes is de snelle escalatie. Een klein – soms bijna nietszeggend – nieuwsitem wordt in korte tijd opgeblazen tot een grote actualiteit, waar een ieder zich mee lijkt te moeten bemoeien; met allerlei nieuwe uitdagingen tot gevolg.

Jaarlijks zijn er tientallen voorbeelden van ingrepen van de NVWA waarbij vaak kleine, 'aaibare' dieren (cavia's en parkieten, honden en poezen, koeien en paarden) betrokken zijn, die al snel tot landelijke ophef kunnen leiden. Met name deze categorie dieren en persoonlijke drama's trekken veel aandacht en leiden in rap tempo tot grote maatschappelijke en soms zelfs politieke ophef. De toezichthouder krijgt in de publieke opinie veelal de rol van kille handhaver toegedicht. De ophef die rondom de verboden kat in het café ontstaat op online media, leidt diezelfde avond zelfs tot een item van Hart van Nederland waarin uitgebreid aandacht wordt besteed aan de casus en de rol van de NVWA daarin. Binnen de kortste keren is een kleine interventie van een toezichthouder het onderwerp van een landelijke discussie.

De NVWA speelt onder andere in op de nieuwe dynamiek van sociale media door snellere *reactieve communicatie*. Het communicatierepertoire wordt aangepast op de ontwikkelingen van tijd, toezicht en techniek. Zo is er een webcare team dat stand-by staat op belangrijke momenten en zijn er Twitterinspecteurs die snel kunnen reageren op nieuwsitems waarbij vraagtekens over de NVWA ontstaan. Vaak leidt dit ertoe dat de NVWA de feiten kan toevoegen, om in een debat verkeerde beeldvorming of escalatie van negatieve oordelen te voorkomen. Het gaat soms ook mis, bijvoorbeeld wanneer een Twitterinspecteur iets

te voorbarig meldt dat er ‘geen risico’s’ zijn in een broodfabriek waar asbest is gevonden. Hoewel feitelijk juist leidde dit bericht zonder verdere toelichting eerder tot een verdere escalatie dan tot de-escalatie van de ophef op sociale media.

Daarnaast wordt er meer ingezet op *proactieve communicatie*. Een van de voorbeelden is het gebruik van Twitter om nieuwsberichten, veiligheidswaarschuwingen en tips over de veiligheid van voedsel en producten te verspreiden. Er zijn negen verschillende twitterende inspecteurs die in principe speciaal voor ondernemers in het leven zijn geroepen om hen informatie over handhaving en wet- en regelgeving te geven en te helpen bij specifieke werkterreinen. Het is een nieuwe manier van communiceren, die niet alleen helpt bij het aansluiten bij de doelgroep maar ook zorgt voor een groter en directer bereik.

De versnelling in communicatie heeft voor de NVWA een belangrijke keerzijde. Er komt in de beeldvorming een stroom aan incidenten op gang met een overmatig grote impact op het imago van de organisatie. Daarmee heeft het gevolgen voor de impact als toezichthouder. Steeds weer is er een risico aanwezig op reputatieschade. Ook de politiek speelt hierin een belangrijke rol, door mee te gaan in de snelheid van de informatiecirculatie. Soms door er Kamervragen aan te verbinden en soms zelfs door live via een hotline op de hoogte te willen worden gehouden wat de NVWA doet aan een bepaald probleem. De uitdaging is om als toezichthouder snel te kunnen reageren op dergelijke incidenten; de praktijk leert namelijk dat dit in een aantal gevallen kan helpen om te de-escaleren. Tegelijkertijd zijn nauwkeurigheid en zorgvuldigheid essentieel voor een goede respons. In de praktijk levert dit concrete dilemma’s op, als de gevraagde reactietijd hoger ligt dan de tijd die er normaal voor nodig is om de communicatieprocedures te doorlopen. Hierin ligt een uitdaging om een nieuwe balans te vinden tussen snelheid en zorgvuldigheid.

Schakelvermogen van de toezichthouder

In reactie op de versnelling die de techniek oproept, moet het toezicht niet altijd steeds sneller maar wel steeds wendbaarder kunnen opereren. De toezichthouder heeft *schakelvermogen* nodig, waarbij niet alleen een snelle respons belangrijk is maar ook het vermogen om patronen te kunnen analyseren en een langdurige informatiepositie op te bouwen. Door andere manieren van signaleren kan de toezichthouder beter stromen en sporen in de data volgen, herleiden en zo voorbij korte termijn incidenten ook op lange termijn op patronen inspelen. Het zich ontwikkelende digitale handelingsrepertoire – zoals internetinspecties, communicatie via Twitter, het inzetten van infographics en big data analyse – draagt bij aan het vermogen van de toezichthouder om patronen te kunnen zien, stimuleren of verstoren. Soms kan de toezichthouder zelf sneller ingrijpen dankzij digitale middelen, maar het is ook kansrijk om de snelheid van anderen te benutten, zoals via platforms of *influencers* die informatie in korte tijd viraal kunnen laten gaan.

In de versnellende en vloeibaarder wordende omgeving hoeft de toezichthouder dus niet steeds sneller te worden. Die snelheid heeft namelijk ook negatieve gevolgen: een groter risico op onzorgvuldige communicatie en een te grote focus op incidenten en de korte

termijn. De echte uitdaging voor toezichthouders is het ontwikkelen van het vermogen om in verschillende snelheden te kunnen opereren: soms vroeg anticiperen, soms snel reageren en soms juist geduldig volgen en monitoren om de patronen te zien en dan de juiste timing en interventiestrategieën te kiezen. Net zoals in het gesprek met de adviseur van de NVWA, kan zo voorkomen worden dat de aandacht niet alleen uitgaat naar incidenten en hypes maar ook naar lange termijn ontwikkelingen.

5.2.4 Epiloog: van incidenten naar patronen

Na afloop van het onderzoek verschijnt de NVWA (wederom) met nieuwe incidenten in de media. Er is het rapport van de commissie Sorgdrager over het fipronilschandaal. Daarnaast is er een aansprakelijkheidsstelling voor de val van een vierjarige jongen in een speeltuin. Ook is er kritiek dat de NVWA niet tijdig heeft ingegrepen bij de verkoop van het gevaarlijke chloormiddel MMS. De NVWA gaat van incident naar incident. Niet alleen in de media, maar ook in de Tweede Kamer, waar het debat over de toezichthouder steeds weer oplaait.

In veel gevallen wordt meer gevraagd van de snelheid en wendbaarheid van de organisatie. Bijvoorbeeld om tijdig incidenten op te sporen, vroeg in te grijpen als zich misstanden voordoen en het publiek te informeren als zich gezondheidsrisico's voordoen. In de bovenstaande reflectie kwam al naar voren dat digitalisering verschillende mogelijkheden kan bieden om dit soort activiteiten te versnellen en wendbaarder op te pakken.

Tegelijkertijd komt ook naar voren dat versnellen niet het enige antwoord is. Door in sommige gevallen juist niet gelijk tot actie over te gaan en doelgericht te werken, maar patronen te zoeken en beïnvloeden, kan de NVWA ook haar effectiviteit proberen te vergroten. Dat vergt dat de organisatie ook in staat is om uit de waan van de dag te blijven en oog te ontwikkelen voor wat de onderliggende lange termijn ontwikkelingen zijn. Hoe meer korte termijn incidenten, hoe meer de noodzaak tot het doorzien van patronen toeneemt.

Het lijkt er zodoende op dat de NVWA in het handelingsrepertoire grofweg twee snelheden moet gaan ontwikkelen. Het eerste is gericht op de korte termijn, op de incidenten die een reactie vragen, op de ingrepen die veel aandacht van politiek en media opleveren. Dit vergt slagvaardigheid, strakke protocollen en een snelle interne afstemming. Het tweede gaat om het ontwikkelen van een langer termijn perspectief, gericht op patronen en grote veranderingen die zich langzaam maar diepgaand voltrekken. Dit vergt juist reflectief vermogen, creatief zoeken in data, en tijd en ruimte om nieuwe inzichten op te doen.

5.3 Overgang

Bij de NVWA gaf de reflectie vanuit het concept tempo een duiding van praktijkdilemma's en praktijkontwikkelingen waar de professionals mee te maken hebben in een (door digitalisering) sterk veranderende wereld. In plaats van alleen de inhoudelijke uitdagingen daarvan centraal te stellen, is juist de dynamische aard van die verandering op de voorgrond geplaatst. Dit vestigt de aandacht op het belang van snelheid, maar ook op de langere termijn patronen. Zo ontstond een ander perspectief op de uitdagingen en oplossingen voor een organisatie in dynamische, versnellende omgevingen.

In deze casus stond een organisatie centraal die in een dynamische context op zoek is naar meer wendbaarheid. Het belang van het schakelen tussen snelheden en het vinden van een balans tussen reageren op incidenten en inspelen op patronen kwamen zo naar voren. In de volgende casus over het ministerie van VWS komt juist het belang van regelmaat en stolling in ritmes naar voren, als manier om beter met snelle dynamiek en vloeibaarheid om te gaan. Hiertoe volgt een verkenning van het begrip *ritme* in de dynamische en volatiele context van een ministerie.

5.4 Casus: Ritme voor reflectie

5.4.1 Proloog: onderzoeken na een tragische aanleiding

Op 1 januari 2014 pleegt Arthur Gotlieb, medewerker van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA), zelfmoord. Hij was sinds 1 januari 2000 in dienst van de NZa en van een van haar rechtsvoorgangers en had recent een negatief beoordelingsbesluit gekregen. Zijn tragische daad gaat gepaard met de openbaarmaking van een bezwaarschrift van ruim 600 pagina's. In het bezwaarschrift uit hij onder andere kritiek op de manier waarop hij door het management van de organisatie is bejegend, op de cultuur en werksfeer binnen de NZa, op de relatie van de NZa met stakeholders uit de sector en op de verhouding tussen het ministerie van VWS en de NZa. Over dit laatste punt geeft hij aan, met onderbouwing van voorbeelden en documenten, dat (hoge) ambtenaren van het ministerie zich teveel zouden bemoeien met individuele casuïstiek die de NZa behandelt.

In april 2014 worden deze gebeurtenissen bekend bij het grote publiek. Journalisten van NRC Handelsblad krijgen passages uit het bezwaarschrift in handen en publiceren over de kwestie. Media brengen het nieuws met krantenkoppen als: 'Wanorde bij NZa: medische gegevens onveilig, klokkenluider genegeerd', 'NZa schrapte alarmerende cijfers in definitief rapport' en 'Schipper zette NZa onder druk om het Oogziekenhuis Rotterdam extra subsidie te geven'.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen bij de NZa stelt de minister van VWS (Edith Schippers) een onderzoekscommissie in. Deze commissie Borstlap krijgt de opdracht om de handelwijze van en de werksfeer binnen de NZa te onderzoeken, evenals de verhouding tussen de NZa en het ministerie. In het eindrapport van de commissie Borstlap worden enkele

kritische opmerkingen gemaakt over de relatie tussen het ministerie van VWS en de NZa. Ambtenaren zouden zich teveel mengen in individuele gevallen en ook op andere terreinen is er teveel bemoeienis vanuit het ministerie, waardoor de ruimte voor de NZa om zelfstandig te opereren wordt beperkt. De commissie stelt in dat licht dat het ministerie van VWS “alserter moet zijn op de eigen rolvastheid”.

Het commissierapport leidt in september 2014 tot een stevig debat tussen de minister van VWS en de Tweede Kamer. Het gaat in het debat met name over de rolvastheid van ambtenaren van VWS ten opzichte van externe partijen en (ook vanwege andere gebeurtenissen die tegelijkertijd aan de orde zijn) over de informatiepositie van de minister. In het debat zegt de minister de Tweede Kamer toe binnen het ministerie een intern traject te zullen starten om de aandacht voor rolvastheid en de informatiepositie te waarborgen. minister Schippers zegt daarover in debat met de Tweede Kamer:¹⁴

... een speciale eenheid [zal] zich gaan inzetten om het bewustzijn van de verantwoordelijkheidsverdeling te vergroten. Die wordt intern aangevuld met externe experts die gezien hun kennis en ervaring van buiten VWS een objectief- kritische meerwaarde kunnen leveren. Het kan niet bij een vergroot bewustzijn blijven. Het moet ook duidelijk worden in de dagelijkse praktijk. Een speciaal daartoe aangestelde functionaris gaat het komende halfjaar alle directies binnen VWS langs. Hij analyseert waar de knelpunten zitten en zal adviezen geven over het beter borgen van de rolvastheid. Dit moet uiteindelijk leiden tot een werkplan, een protocol met helder omschreven bevoegdheden en verantwoordelijkheden met duidelijke kaders voor de onderlinge omgang en de financiën. Elke partij, VWS en NZa, moet daarbinnen blijven en weet daardoor precies waar zij aan toe is. Het wordt een openbaar document, zodat ook de Kamer precies weet waar zij aan toe is.

Zo resulteert een incident bij de NZa in de aankondiging van een speciale eenheid binnen het ministerie van VWS, die moet zorgen voor een beter bewustzijn bij de ambtenaren waar het gaat om rolvastheid en de informatiepositie van de bewindslieden. Om invulling te geven aan de toezegging van de minister stelt de secretaris-generaal van het ministerie van VWS een taskforce samen met een aantal directeuren van binnen het ministerie. Ook twee ervaren directeuren van andere ministeries maken deel uit van deze taskforce. Wij worden gevraagd voor externe begeleiding van de taskforce. De vraag die de taskforce ons vooraf stelt is: hoe kan deze gespreksronde (als één van de hiervoor binnen het ministerie ingezette actielijnen) zo goed mogelijk bijdragen aan de versterking van de informatiepositie van de bewindslieden en de borging van rolbewustzijn van de VWS medewerkers? Vanaf dat moment denken en doen we mee met de aanpak, werkwijze en inhoudelijke invulling van de gespreksronde binnen het ministerie. Voor mijzelf betekent dat onder andere: meedenken met de taskforce over de aanpak van de gespreksronde (via discussie en voorbereidende stukken); deelnemen aan een groot deel van de gesprekken die de taskforce voert met de verschillende directies (door vragen te stellen en reflecties te geven); en adviseren over opbrengsten van de gespreksronde en overwegingen voor het vervolg.

¹⁴ Tweede Kamer, plenair verslag 106^e vergadering, Dinsdag 9 september 2014.

5.4.2 Duiding: drijfveren, dilemma's en dynamieken

Controleren, corrigeren, commanderen

In een zaaltje zitten negen medewerkers van het ministerie van VWS, samen met twee directeuren en twee begeleiders. Het gesprek gaat over de vraag hoe ver je kan en mag gaan in de reactie op conceptrapporten van externe onderzoekers. De concrete casus die vertrekpunt vormt voor het gesprek betreft een conceptrapport dat in opdracht van het ministerie is opgesteld, maar dat in termen van de onderzoeksmethode nogal kwetsbaar blijkt, terwijl daarin wel zeer stevige uitspraken worden gedaan die de minister zouden kunnen raken in de verantwoording richting volksvertegenwoordiging.

Wat is de goede manier om hiermee om te gaan? Aan de ene kant is de keuze voor een bepaalde onderzoeksmethode niet de verantwoordelijkheid van een ambtenaar en mag het verondersteld worden onderdeel te zijn van de professionaliteit van de onderzoekers. In die zin is het niet aan de opdrachtgever van het onderzoek om zich juist hiermee te bemoeien. Aan de andere kant zouden niet alleen de onderzoekers maar ook de minister last kunnen krijgen van uitspraken in een rapport waarop methodisch nogal wat valt af te dingen – en dat wil je als opdrachtgever voorkomen. “Ik doe alleen een controle op feitelijke onjuistheden in het rapport, met de onderzoeksmethoden bemoei ik me niet”, zegt een van de medewerkers. Een ander werpt tegen: “maar wat nu als bepaalde conclusies niet goed onderbouwd kunnen worden? Ik zet er dan wel gewoon een dikke rode streep doorheen.” Weer een ander merkt op wel eens zover te gaan in renvooi teksten van een concept-onderzoeksrapport te bewerken en dus feitelijk mee te schrijven. “Waar ik echt buikpijn van krijg is de situatie dat ik níet zou ingrijpen in het rapport en de minister onterecht onder vuur komt te liggen.”

De grenzen tussen feiten check, correcties aanbrengen, opmerkingen plaatsen en meesturen in framing en toonzetting worden gezamenlijk verkend, maar grenzen lijken hierbij niet altijd helder te plaatsen. Wat nodig is om de minister te beschermen tegen politieke hitte past niet altijd binnen wat verwacht wordt van de rol van beleidsmedewerker, en andersom. Beide zijn belangrijk, maar niet altijd vanzelf te verenigen.

Handboek soldaat?

In de aanleiding van de taskforce ging het over de rolvastheid van ambtenaren. Echter, zo bleek al gauw, in de afwegingen van ambtenaren spelen altijd verschillende drijfveren een belangrijke rol. Ambtenaren worden dagelijks voor lastige keuzes gesteld waarin belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden, conflicterende waarden aan de orde zijn en diverse ambities spelen die elk voor zich moeten meetellen, maar die niet direct in elkaars verlengde liggen. Wat daarin de juiste keuze is valt niet te vatten in een ‘Handboek soldaat’ voor beleidsmedewerkers. Er zijn aanwijzingen van leidinggevend, toezeggingen van de bewindspersonen aan de Tweede Kamer, adviesrapporten van onderzoeksbureaus,

verzoeken van toezichthouders, incidenten in de uitvoering, burgers die om medewerking vragen. Zeker in de zorg is het aantal partijen en belangen groot, en het handelen te midden daarvan is zowel uitdagend als ingewikkeld, terwijl de omstandigheden voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Vele van de dossiers waarin ambtenaren dagelijks keuzes maken, kunnen tevens plots in de publieke belangstelling komen te staan en vormen zowel potentiële succesverhalen als politieke bananenschillen. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij als professional in iedere unieke situatie weer een afweging maken tussen een grote variëteit aan goede bedoelingen. Dat doen zij bovendien in een turbulente omgeving, waarin naderende deadlines, onverwachte verzoeken en grote haast aan de orde van de dag zijn. Wat de juiste balans is en hoe dit wordt beoordeeld, is steeds aan verandering onderhevig. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een algemeen geaccepteerd Handboek soldaat met de *do's and dont's* van ambtelijk vakmanschap niet voorhanden is en ook lastig op te stellen valt.

Op zoek naar drijfveren, dilemma's en dynamieken

Regels en richtlijnen, normenkaders en toetsstenen raken snel achterhaald of blijken niet te voldoen in de weerbarstige praktijk. Dat een vastlegging in regels en richtlijnen zonder meer ingewikkeld is neemt niet weg dat er over ambtelijke professionaliteit wel degelijk zinvol te redeneren en te reflecteren valt. Niet met als intentie te codificeren en te controleren, maar wel met als ambitie het bespreken en bediscussiëren van de (steeds situatie specifieke) afwegingen die hiermee verbonden zijn. Dat kan door gericht aandacht te besteden aan de drijfveren, dilemma's en dynamieken rondom het ambtelijk vakmanschap.

De *drijfveren* van ambtenaren waarop de normen voor professionaliteit ook vaak zijn terug te voeren lijken op het eerste gezicht helder, bijvoorbeeld: de kwaliteit van de zorg verbeteren, de onafhankelijkheid van advisering borgen, kritische toetsing mogelijk maken om de kwaliteit van de beleidsontwikkeling te stimuleren, goede relaties onderhouden met partijen uit het veld, uitvoering geven aan de agenda van de bewindspersoon, en incidenten of beleidsfiasco's voorkomen.

In de praktijk is het echter lastig om aan alle goede intenties tegelijk te voldoen. Voortdurend doen zich *dilemma's* voor waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen verschillende drijfveren die aan de orde zijn. Zoals de inleidende anekdote laat zien is het bijvoorbeeld lastig te beoordelen hoe ver je kan gaan als een rapport niet goed is onderbouwd, zeker als de conclusies de minister kwetsbaar maken, maar je tegelijk ook niet uit je rol wilt vallen of de verantwoordelijkheid voor de tekst van een onderzoeksrapport wilt overnemen. Je wilt de minister beschermen, maar ook de reputatie van de onderzoeksinstantie bewaken en zorgen dat er goede rapporten komen. Voor deze dilemma's geldt dat er geen absolute norm kan worden geformuleerd die het onderscheid maakt tussen goed en fout handelen. Er zijn wel grenzen aan te geven tussen wat mag en wat niet, wat kan en wat niet – en het is goed om die met elkaar te expliciteren, maar daarbinnen vergt iedere situatie opnieuw een afweging tussen de verschillende drijfveren die aan de orde zijn.

Bovendien roept iedere keuze een *dynamiek* op die de balans tussen drijfveren weer in beweging kan zetten. De vraagstukken waar ambtenaren aan werken zijn complexe kwesties waarin zelden alleen winnaars bestaan, waarin zich steeds nieuwe complicaties kunnen voordoen en die niet simpelweg op te lossen zijn door gewoon vast te houden aan een doctrine, bijvoorbeeld rolvast handelen en het onderzoeksrapport niet corrigeren, of dat juist consequent wel te doen door zo nodig stevig in te grijpen in het onderzoeksproces. Wat de norm moet zijn, hangt af van omstandigheden die zeer uiteenlopend zijn en bovendien verschillend geïnterpreteerd worden. Correct handelen in deze situaties kan daarom niet geheel gevat worden door een normenkader of stappenplan, omdat zich hierbij steeds onverwachte of nieuwe situaties voordoen.

Taskforce: tijd voor reflectie

In de volatiele context van een ministerie dienen dergelijke combinaties van drijfveren, dilemma's en dynamieken zich vaak, vlug en in veelvoud aan. Veelal is de tijd om ze te doordenken beperkt en veranderen de omstandigheden voortdurend van karakter. Het gaat in termen van ambtelijk vakmanschap dan ook niet alleen om het maken van de juiste keuze, maar ook om dat te doen op het juiste moment in een context waarin het tempo vaak hoog ligt, er vele gelijktijdige ontwikkelingen plaatsvinden die niet allemaal bekend of inzichtelijk zijn en waarin de juiste keuze ook afhangt van wat andere partijen – met eigen belangen en verantwoordelijkheden – doen.

In die dagelijkse werkpraktijk is het niet vanzelfsprekend om de tijd te 'nemen', er even uit te stappen en over deze dilemma's met elkaar een meta-gesprek te voeren. De tijd voor reflectie is beperkt, maar het is tegelijkertijd essentieel om in hectische omstandigheden tot passende afwegingen te komen. Niet iedereen is bovendien even goed in staat om de dilemma's die spelen in de praktijk te herkennen en er op een weloverwogen wijze mee om te gaan. Soms is er de neiging om 'gewoon' weer te kiezen voor de opties die in het verleden leken te werken, met alle risico's van dien voor de toekomst. Juist de dilemma's scherp kunnen zien en het maken van de afweging tussen de diverse en uiteenlopende drijfveren die tegelijk aan de orde zijn, in een steeds veranderende context, is een kernopgave van ambtelijk vakmanschap. Er zijn geen eenvoudige oplossingen die vooraf voorgeschreven kunnen worden. Tegelijkertijd is het wel mogelijk om hierover een reflectief gesprek te hebben om zo de onderliggende dynamieken te leren herkennen en het vermogen te ontwikkelen om tot zo goed mogelijke afwegingen te komen. Het organiseren van dat reflectieve gesprek en het maken van tijd hiervoor is zeker geen eenvoudige opgave en verdient daarom nadere beschouwing.

Het instellen van een taskforce duid ik als een *temporele interventie* in de dynamiek van het ministerie. Er zijn immers allerlei andere lopende processen en ontwikkelingen die het werkritme van ambtenaren bepalen. Deze gespreksronde is bedoeld om daar van een afstand naar te kijken, maar daarvoor moet dan wel tijd vrijgemaakt worden. Het werk van ambtenaren heeft kenmerkende ritmes die zich over verschillende periodes uitstrekken. Zo is er de cyclus van het aan- en aftreden van bewindspersonen, de jaarlijkse begrotingscyclus

en de wekelijkse cyclus van Kamervragen die behandeld moeten worden. In een gemiddelde week komen bijvoorbeeld de mondelinge vragen op vrijdag binnen, waarvan de antwoorden uiterlijk maandag door ambtenaren worden voorbereid. Op dinsdag wordt bekend welke vragen daadwerkelijk gesteld gaan worden, waarna de beantwoording plaatsvindt. Als hier toezeggingen uit voort komen, dan worden daar deadlines aan gekoppeld en bij de betreffende directies ondergebracht. De Kamervragen veroorzaken zo een wekelijkse cyclus van acties die vaak onder tijdsdruk voltooid moeten worden.

In de zorg zijn er enerzijds veel langlopende kwesties die veelal niet opgelost kunnen worden maar wel voortdurende aandacht vergen. Anderzijds is er variatie door plotse gebeurtenissen, zoals nieuwe onderzoeksrapporten, incidenten op het zorgterrein of nieuwe toezeggingen aan de Tweede Kamer. Regelmatig zijn er politiek gevoelige kwesties zoals bijvoorbeeld het wetsvoorstel voor artikel 13, incidenten in de jeugdzorg of rondom de uitbetaling van de persoonsgebonden budgetten. Deze kwesties komen plots op, waarbij de ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en snelle actie is vereist. Ze gaan gepaard met deadlines, zijn sterk bepalend voor de tijdhorizon van veel acties en leggen daardoor op momenten grote tijdsdruk op het ambtelijk werk.

Bij de vele lastige en gevoelige dossiers doen zich niet zelden dilemma's voor. Dat zijn echter ook vaak de dossiers waarin er door de tijdsdruk de minste ruimte is om tijd te nemen voor reflectie. Het is voor een dergelijk traject van belang om tijd te organiseren buiten het dagelijkse ritme, zodat van een afstand gereflecteerd kan worden op de momenten waarop snel gehandeld moet worden. De taskforce schept een tijdelijke ruimte die zo wordt georganiseerd dat het past naast de andere ritmes die het dagelijkse werk bepalen. Het is een tijd die bedoeld is om even afstand te nemen van de dagelijkse routines, maar waarvan de inzichten er vervolgens wel een plek in moeten krijgen. Deze tijd heeft een duidelijk begin- en eindpunt, zodat er in die periode tijd beschikbaar komt voor het reflectieve gesprek.

De taskforce organiseert daarom voor iedere directie een "Week van...". Tijdens deze 'Week van...' voert de taskforce gesprekken met het MT en medewerkers van de directie en gaat de directie zelf aan de slag met het formuleren van lessen en manieren om deze te borgen. Deze gesprekken vinden plaats aan de hand van concrete casuïstiek van de directie en hebben het karakter van een kritisch en lerend gesprek. Het moet volgens de taskforce bovendien liefst spannende casuïstiek betreffen die representatief is voor een aantal dilemma's waar de directie regelmatig mee te maken heeft. Eén van de betrokken directeuren formuleert dat als volgt: "langs de afgrond bloeien de mooiste bloemen", daarmee doelend op het bespreken van casuïstiek waarin het verschil tussen een groot succes of een enorm fiasco klein was.

Patronen in ambtelijke dilemma's

Gedurende de gespreksronde komt de taskforce een aantal terugkerende dilemma's tegen, waarbij telkens hetzelfde type drijfveren tegenover elkaar komen te staan. Zo is er behoefte om informatie snel te delen maar ook om de juistheid daarvan zorgvuldig te controleren.

En zo is er de neiging van ambtenaren om kwesties naar zich toe te trekken als dingen dreigen mis te gaan, maar is er ook het besef van de noodzaak om rolvast te zijn en niet zomaar de verantwoordelijkheid van anderen over te nemen. Dergelijke dilemma's zijn inherent aan het werk van ambtenaren. De dynamiek die eruit voortvloeit heeft daarom niet zelden de vorm van een bepaald patroon: steeds komen ambtenaren in de situatie waarbij tegemoetkomen aan de ene drijfveer spanning oproept ten opzichte van andere drijfveren.

Deze dynamiek wordt niet altijd meteen zichtbaar door te kijken naar één casus, maar wel door de optelsom van afwegingen die binnen het ministerie in verschillende situaties en over een langere periode gemaakt worden in ogenschouw te nemen. Wat op korte termijn goed uitpakt kan bijvoorbeeld op lange termijn juist complicaties oproepen. De taskforce vindt het belangrijk veelvoorkomende patronen zichtbaar te maken en het gesprek daarover te organiseren. Als de taskforce aan het einde van het traject aan de leiding wil rapporteren over de opbrengsten van het traject, dan worden deze terugkerende dilemma's daarom uitgewerkt. Aan de hand van patronen wordt de dynamiek van drijfveren en dilemma's inzichtelijk gemaakt.

Patroon 1: Risico's reduceren en rolvast handelen

Ambtenaren worden voortdurend geconfronteerd met gevoelige kwesties, die onderwerp kunnen worden van politiek debat en waarbij zich afbreukrisico's voordoen voor de doelstellingen van het ministerie. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij politieke sensitiviteit tonen en vroegtijdig anticiperen om daarbij de bewindspersoon uit de wind houden. Om politieke risico's weg te nemen trekken ze daarom regelmatig verantwoordelijkheden naar zich toe die aan (of zelfs buiten) de grenzen van de formele rol liggen (bijvoorbeeld omdat de kwesties betrekking hebben op een rapport van een onafhankelijk instituut of op het handelen van een toezichthouder). Vanuit goede intenties wordt het ministerie medeverantwoordelijk of zelfs probleemeigenaar. Dat kan bijdragen aan de oplossing, maar tegelijkertijd ook nieuwe kwetsbaarheden oproepen omdat voorbij de eigen formele rol wordt gehandeld.

Tegelijkertijd is de verwachting dat ambtenaren rolvast handelen en niet in de rol en verantwoordelijkheid van andere partijen treden. Het is dus goed mogelijk dat de afweging wordt gemaakt om afzijdig te blijven. Als dit vervolgens evenwel leidt tot politieke kwetsbaarheid die voorkomen had kunnen worden door een meer proactieve houding, zal de roep om in het vervolg eerder en steviger in te grijpen juist weer toenemen.

Zo komen ambtenaren steeds voor een dilemma te staan. Een keuze voor rolvastheid lijkt in eerste instantie een logisch ijkpunt te bieden, maar leidt op de langere termijn mogelijk tot politieke schade in de vorm van kwetsbaarheid bij incidenten en een roep om eerder en steviger te anticiperen op politiek-bestuurlijke risico's. Dit kan op korte termijn resultaten opleveren waarvan vervolgens op lange termijn nieuwe nadelen en kwetsbaarheden zichtbaar worden, zoals rolvervaging en een te nauwe bemoeienis met bijvoorbeeld de casuïstiek van toezichthouders.

Als goed en snel niet samen gaan (I)

Wat als het beter is om informatie nog maar even niet te delen (bijvoorbeeld omdat deze nog wat onzeker is en gevalideerd moet worden) maar een risico bestaat dat het uitkomt en dan oogt alsof informatie stiekem is achtergehouden?

Wat als een zorgpartij vraagt om een handige constructie waardoor zij snelle verbeteringen in de dienstverlening mogelijk kunnen maken, maar daarmee de formele procedure niet helemaal correct wordt gevolgd, wat als zich een incident voordoet op een later moment als 'fout' gedrag zou kunnen worden aangemerkt?

Wat als er in het verleden fouten zijn geweest die in de organisatie tot grote voorzichtigheid hebben geleid in de beleidsvorming, waardoor de organisatie vastzit in een beleid wat steeds minder goed werkt maar ook niet vernieuwd mag worden?

Wat als routines in de organisatie zo diep zijn ingesleten dat het op korte termijn erg veel moeite kost om deze te veranderen (en ook politieke risico's met zich brengt omdat geëxperimenteerd moet worden met nieuwe werkwijzen) om daar op de lange termijn profijt van te kunnen hebben?

Wat als risico-inventarisaties in een complex project wel nodig zijn voor de publieke verantwoording, maar zo verschillend geïnterpreteerd kunnen worden dat ze de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen eigenlijk eerder vergroten dan verkleinen?

Wat als ambtenaren zich eerst uitgebreid verdiepen in complexe kwesties alvorens met oplossingen te komen, maar de omstandigheden van deze kwesties zo onzeker en veranderlijk zijn dat de oplossingen altijd achter de feiten aanlopen?

Patroon 2: Zorgvuldig analyseren en tijdig informeren

Bij het werken aan complexe projecten zijn er voortdurend veranderende omstandigheden die om afwegingen vragen. Ambtenaren weten dat de bewindspersoon er aan hecht om juist geïnformeerd te worden over de voortgang, zodat er geen onnodige ruis ontstaat in de onderlinge informatiedeling en aansturing. Om te zorgen dat de informatie die de bewindspersoon bereikt juist is, zoeken ambtenaren afstemming binnen en buiten het departement. Hierdoor kan evenwel het risico ontstaan dat informatie via een andere lijn de bewindspersoon eerder bereikt, bijvoorbeeld via een andere bewindspersoon die eerder wordt ingelicht of omdat de informatie in de publiciteit terecht komt. Zorgvuldigheid in de informatievoorziening is belangrijk, maar tijdigheid is dat ook. Bewindspersonen zullen mogelijk aandringen op tijdigheid van de informatievoorziening, maar het gevolg is dan dat informatie die niet volledig gecontroleerd is te snel wordt gedeeld, waardoor desinformatie het proces verstoort. Het bepalen van de juiste timing om te escaleren en informatie te delen krijgt vanuit twee drijfveren (tijdigheid en zorgvuldigheid) een verschillende invulling.

Als goed en snel niet samen gaan (II)

Wat als uitstel van de presentatie van een kritisch rapport betekent dat de aandacht ervoor minder zal zijn vanwege een andere belangrijke gebeurtenis?

Wat als een goed advies aan het ministerie beter even uitgesteld kan worden omdat het nu samenvalt met een urgenter thema en daardoor ondergesneeuwd zou raken, maar daardoor wel vertraging oplevert voor sectorpartijen?

Wat als informatie op tijd aanleveren betekent dat een deel van de informatie nog onzeker is, maar er langer mee wachten betekent dat je de deadline mist?

Wat als het delen van kennis met een externe counterpart ondanks onderlinge afspraken hierover beter even uitgesteld kan worden, omdat het strategisch voordeel van een informatievoorsprong benut kan worden bij de bekendmaking van politiek gevoelige informatie?

Patroon 3: Tegenkracht organiseren en vaart maken

Voor de ambtelijke leiding is het een belangrijke opgave om voldoende kritisch vermogen te organiseren bij de ontwikkeling van wetten en beleid. Van het ambtelijk apparaat wordt immers verwacht dat het kritisch tegenwicht biedt aan de voorstellen van bewindspersonen zodat die voorstellen aangescherpt worden (bijvoorbeeld vanuit het perspectief van rechtmatigheid en uitvoerbaarheid). Echter, naarmate het dossier politiek gevoeliger wordt en er onder grote tijdsdruk een politiek acceptabele oplossing gevonden moet worden, moet tegenspraak op een gegeven moment plaats maken voor oplossend vermogen. De kring van betrokkenen wordt dan niet groter maar kleiner gemaakt om snel en slagvaardig te kunnen opereren en meer ruimte te hebben om vertrouwelijke afwegingen te delen. Naarmate het spannender wordt en het tempo toeneemt, wordt zo ook de tegenspraak meer uit het proces georganiseerd naar een later moment. De groep medewerkers buiten de kring van direct betrokkenen zijn even niet aan zet, wat vanuit de productieve voortgang in het proces noodzakelijk is, maar later een nieuw probleem voortbrengt: het kan leiden tot onbegrip bij mensen die het eindspel dat onder hoge tijdsdruk plaatsvond niet konden meemaken. Bovendien kan het zijn dat zij tegen die tijd toch nieuwe bezwaren hebben tegen de gemaakte keuzes, waardoor de snelheid die eerder onder tijdsdruk tot stand werd gebracht resulteert in grotere vertragingen op een later moment.

Als goed en snel niet samen gaan (III)

Wat als de partijen in het veld voor kwaliteitsdoeleinden vaart willen maken met de invoering van een nieuw systeem, terwijl dit vanwege budgettaire redenen beter even vertraagd kan worden?

Wat als een simpele, technische kwestie een slepend politiek risico wordt voor de minister die systeemverantwoordelijk is, omdat een zelfstandige organisatie er te traag aan werkt, maar het niet je rol is de verantwoordelijkheid over te nemen of druk uit te oefenen?

Wat als informatie eerst uitgebreid gecheckt moet worden voor het naar de bewindspersoon kan, maar dit binnen een ander ministerie veel sneller en onzorgvuldiger verloopt, waardoor de bewindspersoon er door de andere bewindspersoon van op de hoogte wordt gebracht, en zich niet goed geïnformeerd acht door het eigen ministerie?

Wat als (terechte) tegenspraak op den duur ervaren wordt als hindermacht die maar beter achterwege kan blijven voor een productieve voortgang in het proces?

Wat als een onderzoeksinstantie een rapport eerder wil uitbrengen zodat het meegenomen kan worden in een politieke discussie, terwijl dat de bewindspersoon niet goed uitkomt omdat het waarschijnlijk tot ophef en vertraging gaat leiden waardoor andere, belangrijke maatregelen op dit terrein niet genomen kunnen worden?

Wat als reflectie op de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid altijd naar achter wordt geschoven omdat het direct helpen bij problemen van zorgpartijen – desnoods totdat de ziekenhuisbedden naar binnen worden gereden – nu eenmaal in de genen van de ambtenaren zit?

Patroon 4: Afstemmen en zelf verantwoordelijkheid nemen

Bewindspersonen hebben het druk, zijn zwaar belast en moeten op veel dossiers tegelijkertijd actief zijn. Ambtenaren kunnen niet alles met de bewindspersoon overleggen en dus is het belangrijk dat een goede selectie gemaakt wordt van de punten waarover nadere afstemming wordt gezocht en onderwerpen waarop zelf verantwoordelijkheid wordt genomen. In dat laatste geval worden inschattingen gemaakt van de voorkeuren van de bewindspersoon en is het onvermijdelijk dat ambtenaren soms acties ondernemen die onbedoeld afwijken van wat de bewindspersoon eigenlijk gewild had. De bewindspersoon, die zich niet in de acties herkent, corrigeert dit door bij te sturen, wat er vervolgens toe kan leiden dat veldpartijen het ministerie maar onbetrouwbaar vinden omdat standpunten en opvattingen wijzigen of teruggedraaid worden. Wat bedoeld was om te ontlasten, levert zo uiteindelijk nieuwe lasten op. De neiging zal hierdoor toenemen om de bewindspersoon vaker te informeren, maar dit kan weer het omgekeerde patroon oproepen, waarbij de bewindspersoon wordt overladen met berichten ('ter informatie') en verzoeken tot afstemming waardoor inzicht in de grote lijnen of de echte aandachtspunten ontbreekt.

Als goed en snel niet samen gaan (IV)

Wat als de tijd om keuzes uit te leggen zo beperkt is dat medewerkers in onzekerheid verkeren over de besluitvorming en teleurgesteld raken over het gebrek aan terugkoppeling?

Wat als tijd vragen om tussentijdse reflectie wordt gezien als een poging tot vertraging en daardoor niet vanzelf tot stand komt?

Wat als een maatschappelijke organisatie vaart wil maken met de besluitvorming en de druk opvoert via de media, terwijl in het ministerie juist meer tijd gewenst is voor nader onderzoek?

Wat als leidinggevers gelijk van informatie willen worden voorzien, maar de ene leidinggevende veel meer tijd maakt om zaken in onderling overleg door te nemen?

Patroon 5: Politieke en ambtelijke ritmeken

Politiek is een praktijk met een eigen ritme waardoor een bewindspersoon soms resultaten naar voren wil halen of risico's naar achter zal schuiven in de tijd om effectief te kunnen zijn. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij loyaal zijn in het volgen van de agenda van de bewindspersoon, maar soms is de tijdhorizon van die agenda anders dan van de langdurige trajecten waaraan gewerkt wordt. Het volgen van het ene ritme vanuit politiek-bestuurlijke sensitiviteit, kan er toe leiden dat de bewindspersoon op korte termijn successen bereikt. Echter, op langere termijn kan hierdoor vertraging worden opgelopen in de aanpak van een maatschappelijk probleem, bijvoorbeeld omdat risico's die vooruit zijn geschoven tot vertraging leiden of omdat partijen afhaken die hun succes al binnen hebben. Andersom is het vanuit maatschappelijke betrokkenheid voor ambtenaren een belangrijke drijfveer om de duur van maatschappelijke problematiek het ritme te laten bepalen. Zo kunnen zij tegenwicht bieden aan al te snelle koerswijzigingen of *quick wins* die op lange termijn het proces zouden kunnen verstoren. Dat kan maatschappelijke meerwaarde hebben, maar heeft op langere termijn een keerzijde. Als het de bewindspersoon beperkt in het bereiken van resultaten kan het er toe leiden dat het dossier onvoldoende belangrijk gevonden wordt of dat er bijvoorbeeld minder budgetten voor vrijkomen.

Als goed en snel niet samen gaan (V)

Wat als een uitvoeringsorganisatie liever na de verkiezingen een plan tot uitvoering wil brengen, terwijl de planning van het ministerie is om dat daarvoor al te laten plaatsvinden?

Wat als het ritme van gemeenten of zorgverleners niet synchroon loopt met dat van het ministerie, waardoor verantwoording over prestaties vertraging oploopt?

Wat als het eigen ritme van de reflectie in een verder of juist minder ver gevorderd stadium is dan dat van partners waarmee wordt samengewerkt, waardoor nieuwe en oudere werkrouines gaan schuren?

Patroon 6: Resultaatgerichtheid en reflectie

Ambtenaren denken veelal liever over de vraag hoe zij maatschappelijke kwesties kunnen helpen oplossen dan dat zij stilstaan bij de dilemma's en dynamiek van het vakmanschap dat daar achter schuil gaat. Gesprekken moeten toch bij voorkeur 'ter zake' zijn en gericht op de inhoud. In de dynamiek van het ministerie moet immers niet teveel vertraging opgelopen worden door reflectie of navelstaarderij. Tempo maken en het behalen van resultaten zijn van belang en dit streven werkt zelfversterkend. Er zijn bijvoorbeeld toezeggingen die binnen een beperkte tijd gerealiseerd moeten worden. Vanuit de directies worden plannings gemaakt en gedeeld met collega's die op tijd stukken moeten aanleveren en ook met externe partijen worden tijdsafspraken gemaakt zodat de voortgang in het proces geborgd is. In het dagelijkse werk leidt dit er echter ook toe dat er weinig tijd is voor reflectie op wat de ambtenaar eigenlijk aan het doen is. Ambtenaren maken in hun werk steeds keuzes die in de individuele casus heel vanzelfsprekend lijken, maar het gesprek over wat de optelsom van die keuzes oplevert blijft daarbij vaak achterwege. Hierdoor wordt steeds veel tempo gemaakt en wordt slagvaardig gewerkt, maar wordt tegelijkertijd ingeboet aan reflectief vermogen. De vraag wat professionele afwegingen zijn komt minder aan de orde, omdat het gesprek hierover ten koste gaat van de tijd voor het werk zelf. De praktische oplossing wordt wel besproken, maar wat daarmee onderbelicht blijft is de onderstroom van professionele afwegingen tussen drijfveren en minder hard te maken gevoelens van ongemak, emoties of morele twijfels. De consequentie kan zijn dat alle veldslagen worden gewonnen, maar de oorlog wordt verloren.

Als goed en snel niet samen gaan (VI)

Wat als de ingeplande tijd voor reflectie steeds verdrongen wordt door de urgentie van operationele overleggen, waardoor het in de praktijk steeds maar niet goed van de grond komt?

Wat als het organiseren van reflectie eenmalig tot goede gesprekken leidt, maar de aandacht ervoor vervolgens snel weer weg ebt doordat vaste routines er niet goed ruimte voor laten?

Wat als een bepaalde groep medewerkers steeds te druk is voor het voeren van reflectie-gesprekken, terwijl juist die groep misschien wel het meeste baat heeft daarbij?

5.4.3 Handelingsrepertoire: ritme voor reflectie

Een symbolisch einde

De directies ronden telkens hun 'Week van ...' af met een eigen afsluitend document, ook wel aangeduid als 'Beter Bewust plan'. Iedere directie kiest voor een eigen insteek. Sommige directies benoemen waar zij in het handelen meer nadruk op willen leggen, zowel waar het gaat om afzonderlijke medewerkers als om de directie als geheel. De plannen variëren van hele concrete voornemens zoals het delen van bepaalde stukken tot procedurele afspraken over het betrekken van collega's ('maatjes') bij lastige afwegingen. Andere directies kiezen minder de inhoudelijke route, maar zoeken het vooral in manieren om het reflectieve gesprek binnen de directie te borgen. Er wordt bijvoorbeeld afgesproken ieder directieoverleg een bananenschilgesprek te voeren, om iedere maand een reflectie-overleg in te lassen, of om volgend jaar weer een "Week van..." te organiseren.

Achteraf moet de taskforce erkennen dat de plannen op zichzelf niet altijd voldoende zijn voor de borging van de opbrengsten. De diepgang van de gesprekken laat zich vaak niet goed in de plannen weergeven, waardoor het een al te vlakke weergave is van de eigenlijke dilemma's die indringend zijn besproken. De plannen geven wel samenvattende inzichten en goede intenties weer, maar zijn niet voldoende om de ingewikkeldheid en het ongemak van de besproken dilemma's te vatten. Wel blijkt het in termen van ritme toch een belangrijke symbolische afronding van de week: een logisch vervolg op de laatste bijeenkomst, die zelf niet de rijkheid van de gesprekken kan bevatten maar wel een aantal kernboodschappen vastlegt als slotstuk op de week. De Beter Bewust Plannen vormen daarmee de afsluiting van de week, maar zijn niet vanzelfsprekend de start van de ontwikkeling naar meer continue aandacht voor de besproken dilemma's.

Regels, richtlijnen en reflectie

Aan het einde van het traject krijgt de taskforce een begrijpelijke, doch ingewikkelde vraag voorgelegd. Tot welke gedragsverandering heeft Beter Bewust geleid? De minister heeft immers aan de Tweede Kamer toegezegd: "Het kan niet bij een vergroot bewustzijn blijven. Het moet ook duidelijk worden in de dagelijkse praktijk." Zijn er concrete praktijken te benoemen waarin medewerkers anders zijn gaan werken? Het uiteindelijke doel is natuurlijk niet alleen bewuster zijn, maar ook bewuster handelen. Dit blijkt een ingewikkelde vraag voor de taskforce, want het is nog niet zo eenvoudig vast te stellen of het traject daadwerkelijk (en op deze korte termijn) gedragsverandering binnen het ministerie heeft bewerkstelligd. Natuurlijk zijn er wel allerlei positieve en enthousiaste geluiden vanuit de verschillende directies en zijn er voorbeelden te geven hoe het traject heeft doorgewerkt in de dagelijkse praktijk maar van een systematisch geborgde gedragsverandering is daarmee nog geen sprake.

Voor een deel wordt deze gedragsverandering gestimuleerd door een aantal producten die de taskforce los van de gespreksronde heeft ontwikkeld. Om het omgaan met concept-rapporten te verbeteren is bijvoorbeeld een rapportenwijzer gemaakt, die handvatten biedt aan medewerkers over hoe om te gaan met onderzoeksvoorstellen en onderzoeksrapporten van concernpartners. Ook zijn de informatiestatuten voor de uitwisseling met concernpartners verbeterd en voor de interne informatie-uitwisseling is ook een project opgezet om tot heldere afspraken te komen. Voor een deel zijn de thema's waar de taskforce voor is ingeschakeld dus gevat in regels en richtlijnen waar iedere medewerkers zich aan dient te houden.

Daarnaast zijn er echter een groot aantal meer ingewikkelde afwegingen waarvoor regels en richtlijnen niet dekkend zijn en die onderwerp waren van de gespreksronde. Deze afwegingen vormen een belangrijk onderdeel van de ambtelijke professionaliteit en omdat daarbij steeds sprake is van dilemma's is het niet voldoende om hiervoor alleen normen te benoemen of aan te scherpen. Voor de taskforce was het uitgangspunt dat het voor het maken van deze professionele afwegingen van belang is dat de bewustwording over de achterliggende dilemma's vergroot zou worden door het organiseren van reflectie hierop. In dit traject is juist de conclusie getrokken dat het gesprek over ambtelijke professionaliteit niet alleen over normen, richtlijnen of een 'Handboek soldaat' moet gaan. Daarom is ook niet gekozen voor een *compliance officer* die de norm kwam controleren en afvinken, of een externe deskundige die zou komen uitleggen hoe het hoort, maar in plaats daarvan voor een eigen, gezamenlijk ontwikkeltraject en het voeren van reflectieve gesprekken. Uitsluitend aandacht voor het normeren van gedrag is onvoldoende omdat het tekort doet aan de dilemma's en dynamieken die zich in de praktijk voordoen. Daarom past een term als rolbewust beter dan rolvast. Immers, in tal van ambtelijke dilemma's blijkt dat wat als passende rolinvulling wordt gezien afhangt van de gegroeide verhoudingen op het specifieke terrein, de bewindspersoon die aan het roer staat, incidenten die plaatsvinden en verhoudingen met partners op andere terreinen. Daarbij worden steeds afwegingen gemaakt tussen drijfveren die beide goed zijn en waartussen steeds opnieuw in specifieke situaties afwegingen gemaakt worden. Naast het maken van gedeelde afspraken en het delen van normen, kan ambtelijk vakmanschap vooral verder worden gebracht door het organiseren van het reflectieve gesprek hierover; zo is ook gebleken uit de vele lerende gesprekken binnen het ministerie.

Naast het benoemen van nieuwe regels en richtlijnen is een opbrengst van dit traject dan ook het lerende gesprek dat op gang is gebracht door tijd te maken voor reflectie. In alle directies van het ministerie, inclusief de Bestuursraad, zijn reflectieve gesprekken gevoerd over de lastige afwegingen die vaak onbesproken blijven maar ondertussen een veelzeggend deel zijn van het ambtelijk vakmanschap. Tijd maken voor dit soort gesprekken vormt een meerwaarde, zo wordt meermaals benadrukt door de betrokken medewerkers. Terwijl in het normale werkritme vaak niet of nauwelijks tijd is ingeruimd of vrij komt voor dit soort gesprekken, is het in dit traject gelukt om hiervoor naast de normale werktijd tijd te organiseren.

Blijvend bewust?

Of dit vervolgens tot een structurele gedragsverandering leidt, hangt er vooral vanaf in hoeverre de reflectie ook blijvend is en landt in de dagelijkse routines van ambtenaren. Als het bij een eenmalige gespreksronde blijft, dan is het risico groot dat deze op korte termijn wel effect heeft maar dat de inzichten op lange termijn vervagen en het vermogen tot reflectie niet vanzelf en ten volle wordt benut. Het is daarom van belang om het vermogen tot reflectie blijvend te ontwikkelen en hiervoor tijd te organiseren naast de andere lopende processen. Door steeds opnieuw te reflecteren op professionele dilemma's, worden ambtenaren hier zelf vaardiger in en wordt ook de gezamenlijke reflectie steeds beter en vanzelfsprekender. Daarnaast is het van belang om tijd voor reflectie te organiseren, omdat het anders al snel achterwege blijft omdat er andere, urgente kwesties zijn die alle aandacht opeisen.

De eerste stap van het traject was om tijd te reserveren voor dit gesprek over ambtelijke professionaliteit en de lastige kanten daarvan buiten de tempodwang van de alledaagse werkpraktijk, om zo van een relatieve afstand te reflecteren op het werk. De rijkheid en scherpste van die gesprekken kwamen tot stand in bijzondere omstandigheden. Er was aparte tijd voor gereserveerd, er waren gespreksbegeleiders bij. Daarvoor is tijd gemaakt naast het normale werkritme, een bijzondere ingreep die nodig was om het gesprek hierover te kunnen voeren. Nu is het de uitdaging om dat een vervolg te geven en de inzichten steeds meer in normale werkomstandigheden te laten landen. Als er geen "Week van..." meer is, maar het belang van reflectie niet verdwijnt. Zo gezien is het opvallend dat dit soort reflectieve gesprekken vooral gevoerd worden op incidentele basis, nadat er zaken mis zijn gegaan. De opgave voor de taskforce bij de 'afronding' van de gespreksronde is dan ook niet om het traject goed af te sluiten, maar om de overgang van 'beter bewust' naar 'blijvend bewust' te maken door het organiseren van een nieuw ritme voor reflectie.

Borgen van het reflectieve gesprek

Een ritme is nodig zodat het gesprek wat op gang is gekomen, niet verstomt in het dagelijkse werkritme maar in plaats daarvan juist een structureel onderdeel wordt van de dagelijkse routines. Reflectie was nu nog een discontinuïteit, een uitzondering op de normale werkcyclus, maar zou in de toekomst steeds meer een structureel onderdeel van de werkpraktijk moeten worden. Net zoals er een jaarlijkse budgetcyclus bestaat, zou daarom ook gedacht kunnen worden aan een jaarlijkse cyclus van een week per directie waarin reflectie op het eigen ambtelijk vakmanschap in termen van rolbewustzijn, de informatiepositie van bewindslieden, politieke sensitiviteit, tegenspraak, escalatie en ambtelijke loyaliteit centraal staat. Reflectie wordt zo een blijvend en structureel onderdeel van de jaarlijkse activiteiten, net zoals het afleggen van verantwoording over de financiële uitgaven. Door reflectie een plek te geven op de kalender (in het ritme van de organisatie, in plaats van als uitzondering daarop) wordt de betekenis ervan benadrukt en wordt het niet meer verdreven door de waan van de dag.

Op basis van dit traject zijn een aantal aspecten uit te lichten waarmee rekening kan worden gehouden bij het organiseren van zo'n ritme voor reflectie.

1) Reflectie laten beklijven

Ritmes maken het mogelijk om dingen in te laten dalen. Net zoals sporters die steeds weer dezelfde trainingvormen uitvoeren om hun vaardigheden te verbeteren en deze in de wedstrijd automatisch te kunnen toepassen, is ook reflectie een bezigheid die gebaat is bij herhaling en regelmatige aandacht. Het vermogen tot reflectie wordt ontwikkeld door het te trainen en er regelmatig aan te werken. Hierdoor krijgen de dilemma's ook tijdens het werk voortdurend aandacht en blijven de inzichten hierover beklijven. Het is een opgave om de onderlinge discussie te blijven organiseren en te stimuleren dat medewerkers blijvend bewust opereren. Reflectie is dus een vermogen dat verbeterd kan worden door het steeds opnieuw samen met collega's te oefenen. Bovendien zorgt herhaling niet alleen voor het inslijpen van inzichten, maar ook voor een olievlekwerking. Door regelmatig de lessen van reflectiebijeenkomsten te delen en hierop terug te komen, kunnen anderen binnen het ministerie hier ook van profiteren.

2) Reflectie en actie bij elkaar brengen

In het organiseren van de gesprekken is een keuze te maken in het selecteren van de casuïstiek. Werkt reflectie het beste met casus die al wat verder in het verleden liggen of is het beter te kiezen voor casus die actueel en urgent zijn? In het geval van het bespreken van *cold cases* is er wellicht meer van de casus bekend en is het reflectief vermogen wellicht groter omdat het mogelijk is om er met meer afstand en ontspanning naar terug te kijken. Aan de andere kant maakt het bespreken van *hot cases* het mogelijk om reflectie direct te benutten bij het handelen en kan het zo onderdeel gemaakt worden van de dagelijkse praktijk en een plek krijgen in het tempo van de dag. Het gaat dan om casus die dichterbij de huid zitten en dus minder vrijblijvend zijn in het bespreken ervan. In dit traject zijn voornamelijk *cold cases* gebruikt, met als achterliggend idee dat het niet om de casus zelf gaat maar om de bewustwording van achterliggende dilemma's en dynamieken. Echter, op lange termijn zou het toewerken naar het werken met 'hot cases' een manier kunnen zijn om reflectie en actie dichterbij elkaar te brengen.

3) Slijtage voorkomen

Een ritme helpt om structuur te bieden aan het gesprek. Met een ritme wordt georganiseerd wanneer gesprekken plaatsvinden, in welke volgorde en hoe dit zich tot elkaar verhoudt. Tegelijkertijd is het van belang om ervoor te waken dat er binnen het ritme ook genoeg variatie en vernieuwing bestaat, anders bestaat het risico dat de meerwaarde van de gesprekken al snel aan slijtage onderhevig is. Er is waakzaamheid nodig om te voorkomen dat de herhaling van hetzelfde ritme niet leidt tot slijtage van het effect. Het is belangrijk om continuïteit te bewaken, maar dat moet er niet toe leiden dat iedereen het ritme gaat volgen maar daarbij de achterliggende betekenis uit het oog verliest.

4) Harmoniseren met interfererende cycli

Door het organiseren van een week per directie, die zelf ook weer een eigen ritme van dagen kent, biedt de taskforce een structuur voor de reflectieve gesprekken. Deze momenten worden vooraf ingepland, zodat voor iedereen duidelijk is wanneer ze plaatsvinden en om te voorkomen dat er agendaconflicten ontstaan. Toch komt het ook voor dat gesprekken worden onderbroken, door een politieke actualiteit, een spoedklus, of andere plotse gebeurtenissen. Medewerkers kunnen worden weggeroepen uit de vergadering of zitten soms met hun hoofd nog bij andere zaken. Daarom is aandacht nodig voor interfererende gebeurtenissen.

Dat geldt ook voor de langere termijn. Met dit traject probeert de taskforce een gesprek te stimuleren dat niet verstomd nadat de week is verstreken. Daarom is het van belang om te kijken naar de meerdere ritmes die zich in het ministerie voordoen. Dit traject loopt natuurlijk parallel aan andere cycli die ook tijd en aandacht eisen. Wat speelt er bij de meerdere directies, wat zijn andere cycli die leiden tot een wisseling van drukke en rustige tijden, hoe past het ritme van reflectiegesprekken daarin?

Om dit traject in verbinding te houden met de ambtelijke en politieke top is het van belang dat ook verbinding wordt gemaakt met hun cycli. Zo doet zich bij dit ministerie een wisseling van de wacht voor in de ambtelijke top, die gepaard gaat met het leggen van nieuwe accenten en het ontwikkelen van werkwijzen. Dit brengt voor een deel een nieuwe tijdgeest met zich mee die niet los gezien kan worden van de manier waarop reflectie een plek krijgt in het ministerie en het is een uitdaging om te zorgen dat beide sporen gelijk lopen of samengebracht worden.

Schurende ritmes

De zaal waar de taskforce iedere week met een andere directie de week afsluit, zit deze keer vol met zo'n 50 medewerkers. De casus die wordt besproken betreft de decentralisaties. De Tweede Kamer heeft gevraagd op korte termijn acties te ondernemen op een bepaald beleidsterrein, maar de partijen in het veld die verantwoordelijk zijn voor de invulling vinden dat deze acties te vroeg komen. "Ik vind dat we gewoon nu door moeten zetten, anders krijgt de staatssecretaris daar later last van", stelt een van de medewerkers. Een ander brengt in: 'Dat past toch niet in de nieuwe verhoudingen, we horen te wachten op het veld'. Er ontspint zich een debat waarin blijkt dat hier ambtelijke loyaliteit en de rolbepaling ten opzichte van het veld niet vanzelf in elkaars verlengde liggen. Het laat ook zien hoe in het ritme van de organisatie politieke toezeggingen en opdrachten vaak bepalend zijn omdat er op korte termijn resultaten worden verwacht, maar dat dit kan schuren met het ritme van andere maatschappelijke partijen.

5) Reflectie verbreden

Dit traject is van en voor het ministerie van VWS georganiseerd. In veel gesprekken ging het over de rol en dilemma's in de relatie met partijen buiten het ministerie, zoals zorgverzekeraars, ziekenhuizen, gemeenten en zorginstellingen. Steeds als het gesprek dreigde af te zwaaien naar kritiek op de ánder (terecht of niet), draaiden de gespreksbegeleiders het om door te vragen wat daarin dan je eigen rol is. Op deze manier ging het er steeds om te reflecteren op de eigen rol en het handelingsrepertoire. De gesprekken in het traject waren gericht op zelfreflectie en hadden betrekking op eigen dilemma's en professionaliteit.

Dat zou echter niet als negatief gevolg moeten hebben dat het ministerie zich in de praktijk terugtrekt als het om zelfreflectie gaat. Immers, ambtenaren opereren steeds vaker in verbanden met andere partijen waarbij gezamenlijk aan publieke waarde wordt gewerkt. Medewerkers werken steeds meer over de grenzen van de eigen directie en het eigen departement samen met anderen. Om vervolg te geven aan de gesprekken zou juist ook de verbreding ervan interessant kunnen zijn. Naast interne borging zou het waardevol zijn om ook aandacht te hebben voor het gesprek over gedeelde verantwoordelijkheid met externe partijen. Bijvoorbeeld door reflectieve gesprekken te voeren met partijen als de NZa, het SCP, de VNG en het CPB.

Deze partijen hebben een ander tijdsbesef van dit traject. Voor de medewerkers van VWS gaat nu de tweede fase van 'beter bewust' werken in, maar voor een andere partij is hiermee wellicht nog helemaal geen start gemaakt of is men juist wel klaar met zelfreflectie op deze thema's. Zo heeft iedere partij ook als het gaat om reflectie een eigen ritme en de klokken lopen daarbij niet vanzelf gelijk. Om het bewustzijn van de dilemma's met andere partijen te delen, is het dus wel van belang om de klokken op elkaar af te stemmen.

Tabel 7. Overwegingen voor borging van de ritmiek

Overwegingen voor borging van de ritmiek

Blijvend bewust: Niet een eenmalige gespreksronde, maar een structureel ritme vinden voor reflectieve gesprekken

Ritmische reflectie: Reflectie niet laten afhangen van toevallige gebeurtenissen of incident-gebaseerd laten plaatsvinden, maar volgens een vaste cyclus naast andere belangrijke werkritmes

Continuïteit van de vorm: Betekenis voortzetten door continuïteit in eigenaarschap en bezetting

Reflectie en actie bij elkaar brengen: Het vermogen tot reflectie ontwikkelen door terugkijken op *cold cases*, maar vervolgens steeds meer onderdeel maken van het dagelijkse werk door toepassing in *hot cases*

Slijtage voorkomen: Variatie binnen het ritme toelaten om te voorkomen dat het effect ervan afneemt of de betekenis ervan vergeten wordt

Harmoniseren met interfererende cycli: Het ritme voor reflectie zo organiseren dat het niet interfereert met andere ritmes zoals de budgetcyclus of de cyclus van politieke verantwoording. Bijvoorbeeld in het ritme ook vaste momenten inbouwen voor verbinding met ambtelijke en politieke top.

Klokken gelijk zetten met externe partijen: Ermee rekening houden dat de eigen ontwikkeling van reflectie niet gelijk loopt met andere partijen, waardoor bepaalde thema's meer of minder relevant worden gevonden en heersende opvattingen uiteen lopen

Reflectie in routines laten landen: het vermogen tot reflectie steeds verder ontwikkelen en aanscherpen zodat het steeds meer kan landen in professionele routines

Advies: van bijzondere ritmes naar betekenisvolle routines

Ambtelijke professionaliteit vraagt om voortdurende reflectie op de dilemma's tussen de verschillende drijfveren die zich in vele dossiers voordoen. In de dagelijkse hectiek, waarin gehandeld moet worden onder tijdsdruk, is het echter niet vanzelfsprekend dat er tijd is voor deze reflectie. De routines in het werk worden met name vormgegeven door deadlines, een hoog werktempo en het inspelen op onverwachte gebeurtenissen. De grootste uitdaging voor het ministerie is nu om ook de reflectie op de dilemma's van ambtelijke professionaliteit steeds meer onderdeel te maken van professionele routines.

Dat vraagt om het vinden van een nieuw ritme, die past binnen de andere cycli van de organisatie en tevens in verbinding kan worden gebracht met de ritmes van aanverwante organisaties. Dit kan door het ook te verbinden aan andere processen in de organisatie, zoals de budgetcyclus of verantwoordingsgesprekken. Wat nodig is, is een ritme dat reflectie een vaste plek geeft. Door middel van een nieuw ritme kan reflectie steeds meer ingeslepen worden en kan worden gewerkt aan blijvende bewustwording van ambtenaren.

Reflectie op ambtelijke professionaliteit is dus vooral een continu proces van inslijpen, aanscherpen, oppoetsen en bijwerken. Het vraagt voortdurende aandacht, omdat de omgeving en omstandigheden waarin ambtenaren werken ook voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Dilemma's veranderen van kleur, keuzes kunnen in een ander daglicht komen te staan en leiden tot patronen die weer nieuwe dilemma's oproepen. Dit vergt voortdurende zelfreflectie, juist binnen een beroepsgroep die continu te maken heeft met (potentieel) schurende publieke belangen.

Door het organiseren en vasthouden van dat ritme wordt reflectie steeds meer een vast onderdeel van de bepalende en betekenisvolle routines, die daarmee zelf ook kunnen veranderen. De drijfveren die aan routines ten grondslag liggen, komen immers zelf onder een vergrootglas te liggen, wat ertoe kan leiden dat vanuit dat bewustzijn soms andere

professionele afwegingen gemaakt worden. Bijvoorbeeld omdat zichtbaar is geworden dat individuele keuzes in hun optelsom tot een ongewenste tendens leiden, of omdat keuzes die in een situatie op zichzelf goed lijken op langere termijn of bij een andere directie tot nieuwe kwetsbaarheden leiden terwijl dat voorheen niet zichtbaar werd. Om reflectie op ambtelijke professionaliteit een vast onderdeel van het werk te maken, is dus een ritme nodig die de aandacht hiervoor regelmatig en structureel maakt. Zo kan het vermogen tot reflectie worden vergroot en kunnen de inzichten van dit bewustzijn steeds verder inslijten in de professionele routines.

5.4.4 Epiloog: adviseren op een lastig moment

Dit onderzoek vond plaats tijdens het werk van de taskforce: vanaf het moment dat de taskforce werd ingesteld tot aan de afronding en verantwoording aan de Tweede Kamer. Dat betekent ook dat veel van de inzichten die gaandeweg zijn opgedaan direct in de praktijk zijn gebracht. Zo zijn veel van de hierboven beschreven dynamische dilemma's direct besproken in de reflectieve slotbijeenkomsten met de directies en benut voor het formuleren van de 'Beter bewust plannen' van de directies.

Het advies om na afloop van de taskforce een ritme aan te brengen in de reflectieve gesprekken wordt echter niet opgevolgd. Er heeft mogelijk wel binnen het ministerie resonantie van de Beter Bewust weken plaatsgevonden in vervolggesprekken en veranderde gewoontes. Maar het inbrengen van het concept 'ritme' heeft hier geen instrumentele doorwerking gehad.

Naar mijn idee laat zich dit achteraf wel verklaren door de tijd waarin de organisatie verkeerde. De aanleiding van de taskforce werd gevormd door een tragisch incident: de zelfmoord bij de NZa. De conclusies van de hierop volgende commissie over (een gebrek aan) rolvastheid van ambtenaren van het ministerie van VWS leidde tot de toezegging van de minister van VWS aan de Tweede Kamer. In temporele zin is er dus een incident – een moment die de geschiedenis een ander daglicht stelt en de toekomst een nieuwe wending geeft – en een toezegging – een belofte over een aanpak van deze kwestie in de nabije toekomst. De instelling van een taskforce kan (ook) in dat licht worden gezien als een rituele activiteit. Zo'n toezegging draagt ook de belofte van een afronding en een terugkoppeling aan de Tweede Kamer in zich waarmee aan de toezegging is voldaan: in de politieke arena moet de cirkel rond worden gemaakt. Het tijdelijke traject waarin deze gesprekken plaatsvinden, met het tragische begin ervan, heeft ook een einde nodig. Het advies over ritme blijkt niet te passen bij de noodzaak voor de organisatie om het traject af te sluiten. Dit is te zien als een vorm van institutioneel geheugenverlies, maar tegelijkertijd ook als vorm van noodzakelijke beëindiging om verder te kunnen gaan. Er komt een nette afronding richting de Tweede Kamer, met de boodschap dat het traject Beter Bewust is uitgevoerd en nu is afgerond.

5.5 Afronding

Aan de hand van twee casus heb ik hier onderzocht hoe ‘tempo’ is te conceptualiseren om dynamiek te duiden en handelingsrepertoire te onderscheiden. In dat tijdigen stonden de ideeën over gestolde en vloeibare tijd centraal.

In de NVWA casus heb ik de uitdagingen van digitalisering voor de toezichthouder geduid als een tempo-vraagstuk. Digitalisering leidt tot een versnelling en toename van vloeibaarheid in de omgeving van de toezichthouder, en het is de vraag hoe daar goed mee omgegaan kan worden. Het handelingsrepertoire dat voor de digitale wereld wordt ontworpen, heeft vaak minder een vast ritme en meer het karakter van het kunnen signaleren, stimuleren en verstoren van patronen. Het is daarbij de kunst om verschillende snelheden te kunnen ontwikkelen en soms ook het tempo van anderen te kunnen benutten.

In de VWS casus heb ik de taskforce geduid als een tijdelijke temporele interventie in de normale ritmiek van het ministerie. Het is een interventie waarmee tijd voor reflectie wordt gemaakt, voor de urgente en lastige vraagstukken waar te midden van de waan van de dag vaak het minste tijd voor is. Hierdoor kwam er meer zicht op de drijfveren, dilemma’s en dynamieken van ambtelijk vakmanschap. De taskforce voerde waardevolle gesprekken, maar dit was wel een eenmalige exercitie. Om ruimte en betekenis te geven aan reflectieve gesprekken, kan er een ritme voor reflectie gemaakt worden. In een omgeving die steeds vloeibaarder wordt, is een dergelijke stolling een manier om te zorgen dat echt belangrijke activiteiten niet verdrongen worden door de waan van de dag.

Tabel 8. Afronding thema tempo

Tijd-thema	Casus	Duiding	Handelingsrepertoire
Tempo: <i>gestolde en vloeibare tijd</i>	NVWA	Tempo	Versnellen en vertragen; meerdere snelheden ontwikkelen
	VWS	Ritmiek	Ritme voor reflectie aanbrengen

6. TIMING: OP TIJD EN IN DE TIJD

"What day is it?" asked Pooh.

"It's today", squeaked Piglet.

"My favorite day", said Pooh.

— A.A. Milne

6.1 Introductie

Macht van de centrale klok

Een gebeurtenis wordt een tijdstip als het in verband wordt gebracht met eerdere, latere of gelijktijdige gebeurtenissen. Er is een vorm van tijdmeting voor nodig, pas dan kunnen we zeggen dat een gebeurtenis op een *bepaald* tijdstip plaatsvond. Die tijdbepaling kan op verschillende manieren plaatsvinden. De klok is de meest voorkomende manier om gebeurtenissen aan tijdstippen te koppelen.

Lange tijd was de klok iets dat voorbehouden was aan machtige instituties (Adam, 2003). Religieuze plekken waren een van de eersten die de tijd ging bijhouden met zandlopers, kaarsen en later klokken, en in dagschema's en jaarkalenders. Eerst gebeurde dat nog in de relatieve beslotenheid van kloosters, maar later bovenin kerktorens die hoog boven de dorpen en steden uittorenden. De klok van de kerk hing letterlijk boven het dorp of de stad, voor iedereen zichtbaar, als gezamenlijk ankerpunt. Gemeenten hebben dit gebruik overgenomen door de meeste stadhuizen uit te rusten met grote klokken.

De macht over de tijd werd ook steeds meer benut door bedrijven, die hun arbeiders efficiënter wilden laten werken. Met als bekend voorbeeld de wetenschappelijke experimenten van Fredrick Taylor (1914), die tot op de seconde de productiviteit ging meten met als doel om steeds meer tijdwinst te boeken. Iedere seconde telt, zo was de gedachte. Het bedrijf had de macht over de tijd en kon daar soms zelfs misbruik van maken door in de ochtend de klok een paar minuten vooruit te draaien en aan het einde van de middag juist een paar minuten te vervroegen om de werkdag langer te laten duren.

Geobjectiveerde kloktijd

Met de komst van de stoomtreinen werd besloten om lokale tijden zoveel mogelijk gelijk te stellen, zodat de spoorboekjes op elkaar konden aansluiten. Zo ontstond steeds meer een wereldwijde gesynchroniseerde tijd. De enige verschillen in kloktijd zijn nog te relateren aan de tijdzones tussen gebieden en het in sommige landen verschuiven van de zomer- en wintertijd.

Met de komst van de mechanische tijdsaanduiding en de globale synchronisatie daarvan is de kloktijd dominant geworden in onze maatschappij. Arbeid, het onderscheid tussen werk en privé, de coördinatie van afspraken: de kloktijd wordt als een hiërarchisch coördinatiemiddel gebruikt tussen kerk en samenleving, tussen manager en arbeiders. De geobjectiveerde kloktijd is steeds meer doorgedrongen tot in de haarvaten van de samenleving (Adam, 2003).

Het gaat dan om een schijnbaar objectieve, voor iedereen gelijke tijd. Volgens de kloktijd hebben we allemaal dezelfde tijd. Een gedeelde tijd, waar we allemaal in zitten. Het is zoals in de Griekse mythologie de god Chronos wordt omschreven. Ieder tijdstip is gelijk aan de volgende en is er duidelijk van te onderscheiden. Iedere seconde, minuut en dag is hetzelfde als de vorige. Tegelijkertijd kan één moment het verschil maken tussen succes en falen. Ook is bekend dat een mooie kans zo weer verkeken kan zijn. Het juiste moment moet worden gegrepen wanneer het zich – vaak onverwachts – voordoet. Dat is waar de Griekse God Kairos voor staat.

Timing

Timing is cruciaal, zo weten bestuurders. Maar hoe is te bepalen wat het juiste moment is? Wanneer doet zich een *window of opportunity* voor en hoe lang duurt het voordat de kans weer voorbij is? En hoe goed is de overheid eigenlijk in het responsief omgaan met plotse kansen, het grijpen van het moment? Vergt dat veel overzicht van tijd met behulp van universele klokken en kalenders, of juist ook inzicht in unieke en lokaal bepaalde tijdverloop en dynamiek? Alleen in het heden kunnen we strategie beoefenen, kunnen we handelen. Maar wat als we allemaal in ons eigen heden zitten? Hoe kan de overheid dan impact hebben op wat er in de maatschappij gebeurt?

Uit deze eerste verkenning van het thema 'tijdstippen' volgt taal voor tijd die ik in twee casus verder ontwikkel. De eerste casus gaat over het werk van een stadsmarinier in de aanpak van ondermijnende criminaliteit op industrieterrein de Spaanse Polder. De stadsmarinier werkt vanuit het gebied en probeert de timing van de inzet zo goed mogelijk af te stemmen op de dynamiek die zich daar afspeelt. In de tweede casus kijk ik vooruit naar het financieren in netwerken door de provincie Zuid-Holland. Hier is de uitdaging dat de financiering vaak te maken heeft met een sterk intern gereguleerd tijdschema, terwijl de maatschappelijke dynamiek waar het aan moet bijdragen een hele eigen dynamiek kent die daar niet vanzelf op aansluit.

6.2 Casus: Ondertussen in de Spaanse Polder

6.2.1 Proloog: een ongemakkelijke ontdekking van het bestuur

Ik ontmoet de stadsmarinier voor het eerst in 2016 in een café in de Rotterdamse wijk Middelland. De afgelopen jaren heeft hij in deze woonwijk de criminaliteit bestreden. Nu wacht hem een nieuwe uitdaging: industrieterrein Spaanse Polder. Het is voor hem een spannende opgave, waarin hij zijn rol opnieuw zal moeten uitvinden. Maar het wordt ook gevaarlijk, zo benadrukt hij op gedempte toon, want hij gaat zich vestigen in een gebied dat bekend is komen te staan als een plek waar drugshandel, wapenhandel en zelfs mensenhandel plaatsvindt.

De Spaanse Polder, liggend aan beide kanten van de grens tussen Schiedam en Rotterdam, is in potentie een krachtig economisch gebied. De ligging is geweldig: vlakbij de Rotterdamse haven, naast de snelweg, en aan de rand van de stad Rotterdam die wereldwijd *hip and happening* is. Deze 'gouden potentie' komt er echter al decennialang niet uit. Het gebied is jarenlang tussen wal en het schip gevallen en kent veel problemen. Het is het grootste aaneengesloten droge bedrijventerrein van Europa, en kent zeker ook enkele parels die wel goed presteren, maar staat er verder niet goed op. Vooral de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit is wat het bestuur zorgen baart. Hoewel er keer op keer geprobeerd is om de criminaliteit te bestrijden en zo de potentie van het gebied te verwezenlijken, blijft de problematiek steeds hardnekkig terugkomen.

Autobedrijven zonder klanten die enkel voor het witwassen blijken te bestaan, opslagloodsen die ontoegankelijk zijn voor politie en handhavers en voor wapenhandel worden gebruikt, en een groothandelsterrein waar grote partijen drugs worden opgeslagen met behulp van omgekochte douaneambtenaren. Af en toe komen dergelijke zaken aan het licht, maar meestal blijven ze onder de radar, zo is het sterke vermoeden. Het is een publiek geheim dat het er is, maar in de praktijk is het zo goed verstopt in legale constructies dat het grotendeels onzichtbaar blijft.

Een terugblik in de geschiedenis laat zien dat er in de afgelopen decennia een drietal concrete pogingen is gedaan om met stevige justitiële inzet de criminaliteit uit te roeien en zo het gebied te laten floreren. Keer op keer heeft dit wel geleid tot enkele succesvolle zaken, maar niet tot een structurele verbetering van het gebied. De intensieve inzet van het strafrecht blijkt onvoldoende effect te sorteren. De criminaliteit blijft hardnekkig voortduren. Zo komt het bestuur tot een ongemakkelijke conclusie over de inzet van het gebruikelijke repertoire bij de aanwezigheid van criminaliteit: *'we maaien wel het gras, maar pakken niet de wortels mee'*.

"We sturen de stadsmarinier erop af"

Voor de gebieden waar het slecht gesteld is met criminaliteit heeft de gemeente Rotterdam een speciale functie: de stadsmarinier. Stadsmariniers zijn sinds een aantal jaren in Rotterdam actief om problematiek in wijken en buurten aan te pakken in samenwerking met overheidsinstanties, bewoners en ondernemers. Het idee hierbij is dat de gemeente haar *beste mensen naar de buurten met de meeste problemen stuurt*¹⁵, zoals het leger zijn mariniers stuurt naar de moeilijkste plekken. Ze zijn werkzaam bij de gemeente, maar zijn letterlijk in de wijk gevestigd en opereren in hun dagelijkse praktijk vooral buiten de muren van de organisatie. Ze vallen ook niet onder één beleidsdomein, maar werken onder het directe mandaat van de burgemeester. Ze werken op basis van geleend gezag en hebben de *power to convene*. Ze opereren in de frontlijn, als 'tussenfunctie' op de grens van organisatie en samenleving, en moeten zowel de taal van de staat als de straat kunnen spreken. Ze hebben een sterk bestuurlijk netwerk, maar bouwen vooral ook relaties op in het gebied om informatie uit eerste hand te verkrijgen en maatwerk te kunnen bieden met interventies. Ze zijn een spin in het web, maar werken wel achter de schermen van het politieke toneel. Op deze wijze proberen zij, in samenwerking met georganiseerde en ongeorganiseerde actoren, de stad veiliger te maken.

De functie van stadsmarinier is bedacht in het tijdperk na de opkomst van Pim Fortuyn, als gevolg van een regimeverandering in Rotterdam (Tops, 2007). De functie is omgeven met krijgsmetaforen: de marinier die wijken moest heroveren door de strijd tegen de onveiligheid aan te binden. De stadsmariniers vestigden zich hiertoe in zulke gebieden om als een soort *embedded crime-fighter* te werk te gaan. Ze gingen figuurlijk met de 'knuppels achter de boeven aan' om de straten weer veilig te maken. De veiligheidsbeleving en de metingen van de veiligheidsindex waren de belangrijkste graadmeter van hun succes. Dit heeft de stadsmariniers een duidelijk profiel gegeven.

Het is echter ook een functie die op dat moment sterk in verandering is. Volgens de veiligheidsindex is het op veel plekken in Rotterdam veiliger geworden, achterstandswijken veranderen in bakfietswijken en de stad wordt een toeristische trekpleister. Dit zou erop kunnen duiden dat de rol van stadsmarinier niet meer past in dit tijdperk. Maar terwijl het op straat veiliger lijkt te worden, komen andere criminaliteitsproblemen aan het licht. De stad ziet zich geconfronteerd met vormen van georganiseerde criminaliteit die zich 'overlastvrij' in de woonwijken en op industrieterreinen manifesteren. Gedurende de tijd hebben de stadsmariniers zich steeds weer aangepast aan de veranderende vraagstukken. Vraagstukken die veelal complexer, ongrijpbaarder en internationaler zijn en een hele andere rol van de stadsmarinier vergen dan het bekende profiel van iemand die snel orde op zaken stelt. In het licht van veranderende veiligheidsvraagstukken moet de stadsmarinier zichzelf steeds opnieuw uitvinden. De stadsmarinier geeft aan dat hij op zoek moet naar een 'nieuw verhaal' – een nieuwe missie, focus en werkwijze die past bij de veranderende lokale contexten.

¹⁵ Bron: Gemeente Rotterdam (2016). *De stadsmariniers van Rotterdam*. Voorwoord burgemeester Aboutaleb.

In de Spaanse Polder wordt de stadsmarinier ingezet onder de noemer van ‘flankerend beleid’, naast de justitiële ‘integrale’ aanpak. Hij vestigt zich in het gebied en werkt daarbij nauw samen met de projectleider vanuit de gemeente Schiedam. Samen met enkele medewerkers vormen zij het team ‘Galatee7’. Ook wordt nauw samengewerkt met de projectleider Holsteiner die namens de politie de justitiële aanpak coördineert. De opdracht voor de stadsmarinier is om te zorgen voor een vitaal en integer economisch ontwikkelklimaat. Uitgangspunt hierbij is dat voor een meer structurele aanpak van dit gebied gebruik gemaakt moet worden van het bredere bestuurlijke instrumentarium en de kracht van lokale netwerken van ondernemers. Het is voor de stadsmarinier een uitdaging, ook om zichzelf opnieuw uit te vinden. Wat zijn rol en invloed moet worden wil hij gaandeweg en al doende gaan ontdekken. Door wekelijkse aanwezigheid en ‘dagboekgesprekken’ reflecteren we samen op ervaringen, dilemma’s en ontwikkelingen in het gebied. Wat kunnen we met behulp van tijd-taal leren van de zoektocht van de stadsmarinier naar manieren om duurzame gebiedsverandering te realiseren?

6.2.2 Duiding: er zijn, in de tijd

Degelijke dienstauto’s en ruige racewagens

Het is drukker dan normaal op het bedrijventerrein. Voor een loods, die normaal leegstaat, staan verschillende wijkagenten opgesteld. Bovenaan hangt een gloednieuw bord: “Gemeente Rotterdam en Schiedam: Veilig, verantwoord en vitaal ondernemen”. Tegenover het pand is een autodealer gevestigd, die bekend staat als een van de grootste criminelen in het gebied. Ook daar is het onrustig. Wantrouwend wordt er naar de overkant gestaard. Dan komen om de hoek de dienstauto’s aanrijden, mooie chique auto’s met chauffeur. De minister van Veiligheid en Justitie, de secretaris-generaal en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven arriveren bij de loods. Enigszins onwennig stappen zij uit en bekijken de omgeving.

Vrijwel tegelijkertijd worden aan de overkant de Porsches en Maserati’s die daar geparkeerd staan, weggereden. Het werd hen toch iets te heet onder de voeten. Argwanend wordt er vanuit de showrooms en kantoren gekeken naar het schouwspel op straat. De stadsmarinier, die de bijeenkomst heeft georganiseerd, knikt goedkeurend. De eerste reuring in het gebied is een feit.

Tijdperspectief op de netwerkaanpak

Het kenmerkende van een plek als de Spaanse Polder is, dat het langzaam een steeds hechter en ondoorzichtig netwerk is geworden, waar de grens tussen legale en illegale praktijken moeilijk te trekken is. Een netwerk dat te robuust is om echt geraakt te worden door een vlugge ingreep. Sterker nog, een dergelijke aanpak werkt averechts zodra de vlugge aanpak erin uitmondt dat degenen die opgepakt worden razendsnel weer vrijkomen en het beeld ontstaat dat justitie hen eigenlijk niet veel kan maken. Wat is een werkende aanpak van een

gebied dat langzaam is weggeleden tot een bolwerk van criminelen, waarop het zicht beperkt is en waar traditionele methoden van opsporing en vervolging niet aan lijken te slaan?

Het besef is gegroeid dat er in het verleden teveel vanuit een korte termijn perspectief is gestuurd. Een bestrijdende aanpak van de korte klap blijkt hier niet voldoende effect te sorteren. Het is de uitdaging om hier voorbij de vlugge verbetering, een meer duurzame lijn omhoog in te zetten. De gemeenten willen 'de basis op orde brengen', met als doel om een duurzaam florerend gebied tot stand te brengen. Het gaat niet (alleen) om de directe resultaten, maar vooral om de lange termijn veranderingen, omdat incidentele ingrepen in het verleden niet voldoende effectief bleken te zijn. Zo wordt hier een ander tijdperspectief gebruikt: niet zaakgericht, maar de patronen veranderen die ten grondslag liggen aan de problematiek. Het stoppen van de neerwaartse, zelfversterkende spiraal en het op gang brengen van een positieve, zelfversterkende spiraal.

Daar komt bij dat voor het bereiken van duurzame verandering de inzet van een veelvoud aan publieke én private partijen nodig is. Partijen met eigen tijdsplanningen, belangrijke momenten, snelheden van werken en een verschillend urgentiebesef. Vanuit de overheid is er een grote hoeveelheid relevante partijen, zoals de gemeente, de politie, het OM, het ministerie van JenV en de Belastingdienst – met daarbinnen weer verschillende onderdelen. Daarnaast is er een grote hoeveelheid ondernemers en partijen in het gebied actief die een belangrijke rol spelen. Allemaal partijen die wel betrokken zijn bij het gebied, maar vanuit hun eigen taken of doelen en met een autonome beslisbevoegdheid. Bovendien partijen bij wie het gebied een verschillende urgentie heeft en waarvan doelen uiteen lopen. De inzet van al die partijen is niet van bovenaf te sturen, maar vindt wel steeds in interactie plaats en is zodoende te beïnvloeden. Voor de onderlinge samenwerking kan niet simpelweg een tijdpad uitgestippeld worden als in een planmatige aanpak. Wel kan geprobeerd worden om partijen te mobiliseren, urgentie te kweken, een ander toekomstperspectief te bieden en zo verandering te stimuleren.

Wat houdt het in om, in plaats van een geplande en vlugge benadering, het gebied organisch en duurzaam te laten veranderen? De stadsmarinier werkt niet met een vooraf bedacht strategisch plan dat 'geïmplementeerd' moet worden. In plaats daarvan probeert hij al doende te leren van de dynamiek en hoe deze zo beïnvloedt kan worden om een duurzame verandering te laten ontstaan. Gaandeweg krijgt hij meer inzicht in wat er gebeurt en hoe hij impact kan hebben. Dat begint al bij de pogingen om zich te vestigen in het gebied.

Vestigen in het gebied

Eén van de eerste acties van de stadsmarinier is het zoeken van een geschikt pand in het gebied. Hij wil van binnenuit kunnen werken, om van daaruit informatie te verzamelen en de betrokken partijen bij elkaar te brengen. Een dergelijk pand heeft ook een belangrijke symbolische waarde: het laat zien dat de gemeente uit de toren komt en weer nadrukkelijk aanwezig is in het gebied. Het is een teken van de verandering, zichtbaar gemaakt in de stenen van het gebied, een interventie op zich.

Het is echter ook een teken aan de wand dat het voor de gemeente niet vanzelf gaat om überhaupt een pand in het gebied te verkrijgen. Tot twee keer toe ketst een huurdeal af. De eerste keer zegt de huurder zonder duidelijke reden op het laatste moment af, terwijl de handtekeningen al bijna gezet zijn, waarna het pand verhuurd wordt aan een lokale ondernemer die mogelijk banden heeft met het criminele circuit. De tweede keer is de huurovereenkomst ook in een ver gevorderd stadium, maar dan blijkt dat de pandeigenaar getrouwd is met de grootste hennepboer van Rotterdam. Pas bij de derde keer is het, na een uitgebreide screening, eindelijk raak in het pand waar voorheen een illegale lunchroom was gevestigd. Met deze locatie slaat hij een dubbele slag: hij heeft toegang tot het gebied en laat gelijk zien dat de gemeente bovenop dit soort praktijken gaat zitten.

Het pand is van buitenaf duidelijk herkenbaar. Bovenaan hangt het bord met de logo's van beide gemeenten: Rotterdam en Schiedam. Daarbij staat ook de slogan die de nieuwe aanpak omvat: "vitaal, verantwoord en veilig ondernemen." De verbondenheid tussen beide gemeenten wordt ook symbolisch zichtbaar gemaakt in de fiets parkeerplekken voor het pand: de Rotterdamse en Schiedamse types staan om en om gemonteerd. Op de ramen zijn woorden geplakt als 'veilig', 'bereikbaar' en 'samenwerken'. Ook wordt een eigen logo en huisstijl ontworpen, met "Galatee7" als naam. Hier wordt dus niet het standaard format van de gemeente gebruikt, maar een eigen, herkenbare identiteit. En vooral een zichtbare identiteit, zowel voor het gebied als voor de bestuurders en ambtenaren die er regelmatig worden uitgenodigd.

Het kantoor is in de eerste weken nog erg rustig, maar daarna begint het steeds drukker te worden. Wijkagenten, handhavers en medewerkers van de gemeenten Rotterdam en Schiedam lopen iedere dag in en uit en gebruiken het als werkplek en vergaderlocatie. Ook ondernemers weten de weg naar het pand steeds beter te vinden. Zo ontstaat midden in het gebied een plek waar alle betrokkenen bij de aanpak van de Spaanse Polder elkaar ontmoeten, iets wat voorheen niet of nauwelijks gebeurde.

Een 'supermarkt voor criminelen'

Wijkagent zonder meldingen

Een dag meelopen met de wijkagent verloopt anders dan verwacht: hij krijgt geen enkele melding binnen. Wel kan hij onderweg aanwijzen waar de criminaliteit vermoedelijk zit. "Daar hebben we een hennepkwekerij opgerold". "Daar werden partijen wapens gevonden". "Daar was er sprake van drugs- en mensensmokkel". Het wrange is dat deze bedrijven, vaak na korte tijd gesloten te zijn geweest, inmiddels weer gewoon verder gaan en dat vaak dezelfde namen opduiken. De wijkagent heeft weinig zicht op wat er precies achter de gesloten deuren gebeurt, want hij heeft niet de bevoegdheid om in loodsen of opslagplaatsen te kijken.

De wijkagent is blij met de komst van de stadsmarinier: "Hopelijk kunnen we nu meer instrumentarium inzetten in onze aanpak. We laten veel mogelijkheden liggen, bijvoorbeeld om ze via belastingen aan te pakken. En we moeten veel meer informatie gaan delen tussen de verschillende bevoegdheden. Soms komen we er door toeval achter dat andere instanties ook met een bedrijf bezig zijn, en hadden we dit veel beter kunnen afstemmen. Er gaat zo veel informatie verloren".

Voor de stadsmarinier is het cruciaal om, voorbij alle geruchten en vermoedens, duidelijkheid te krijgen over wat er aan de hand is in het gebied. Er zijn wilde verhalen, maar op het eerste oog is er weinig aan de hand in de Spaanse Polder. Sterker nog, volgens de veiligheidscijfers wordt het gebied al jaren steeds veiliger. Tijdens een gemiddelde dienstronde met de wijkagent komen er geen meldingen binnen. Als die er wel zijn, gaat het meestal over een verkeersongeval, omdat er te hard is gereden. Bovendien zijn er ook enkele parels van ondernemingen die het gebied glans geven. Tegelijkertijd is er bij alle aanwezige functionarissen het sterke vermoeden dat er naast de parels en positieve cijfers ook zware vormen van criminaliteit in het gebied plaatsvinden, ook al is dat niet altijd hard te maken met de bestaande metingen.

De stadsmarinier staat dan ook voor een eerste uitdaging: er achter komen wat hier nou daadwerkelijk aan de hand is. Aan vage vermoedens en publieke wijsheden heeft hij niet genoeg, er zijn harde feiten nodig. Daarom laat hij eerst onderzoek doen door een criminoloog door middel van verdeckte en onverdeckte gegevensverzameling. De criminoloog gaat, onder de vlag van de gemeente, bij de bedrijven langs om de situatie zelf van binnenuit te kunnen opnemen en zoveel mogelijk vertrouwelijke informatie te kunnen verzamelen. Daarnaast vangen veldonderzoekers gesprekken op, op plaatsen waar criminelen regelmatig afspreken om deals te bespreken.

Het onderzoek levert een ontluisterend beeld op.¹⁶ De criminoloog constateert dat de Spaanse Polder een 'supermarkt voor criminelen' is: alle faciliteiten zijn aanwezig voor hele criminele bedrijfsketens, van productie tot transport en handel. Terwijl de veiligheidscijfers al jaren een trend van dalende criminaliteit laten zien, maakt het diepte-onderzoek een hele andere, schrikbarende kant zichtbaar. Het gebied blijkt een knooppunt van criminaliteit te zijn waarin zeer zware georganiseerde criminaliteit zit gevestigd. Dat wordt niet zichtbaar in de cijfers van meldingen, maar wel door de problematiek met eigen ogen waar te nemen.

Het ontbreken van meldingen van criminaliteit blijkt hier geen indicator van veiligheid te zijn, maar juist van onveiligheid. Het vertrouwen om meldingen te maken is laag, en de criminele systemen zijn zo gesloten dat er weinig naar boven komt en zichtbaar wordt. Het is een publiek geheim dat er in de Spaanse Polder veel criminaliteit zit: iedereen weet het (in zekere mate) maar niemand heeft harde feiten of maakt er melding van. Door het onderzoek is deze wijsheid nu ook hard gemaakt en neemt het besef toe dat er hier sprake is van zeer hardnekkige problematiek.

¹⁶ Bron: Bervoets, E. (2017). *Spaanse Polder in bedrijf; een streetwise onderzoek*.

Ongemak van de stilte

Het werkbezoek met de groep ambtenaren is dit keer niet in een vergaderzaal, maar buiten op straat. Met zo'n twintig man lopen we door het industrieterrein. Binnen een kwartier komen we langs meer dan honderd autobedrijven. Dan vraagt de stadsmarinier aan de beleidsambtenaren wat hen opvalt aan het gebied. "Veel autobedrijven", zo luidt het eerste antwoord. De stadsmarinier knikt beamend, en voegt daaraan toe: "Nog iets anders misschien?". Er komt niet direct een antwoord. De stadsmarinier licht toe: "Er zijn hier nergens klanten".

De stilte in het gebied verradt de drukte die wordt verborgen. Veel van de autobedrijven op dit terrein adverteren niet met hun service. Sterker nog, er wordt argwanend gekeken naar de pottenkijkers die door 'hun' gebied lopen en de groepen worden regelmatig gevolgd en geïntimideerd door jongeren in trainingspakken. Op het eerste gezicht lijkt hier niets aan de hand, maar wie dieper kijkt ziet al gauw de rafelrandjes. Een autogarage zonder de juiste apparatuur, scooters die de bezoekers op een afstand volgen en in de gaten houden, en een groot aantal zeer dure auto's die af en aan rijden. En bovenal de sfeer dat buitenstaanders hier niet welkom zijn.

De stadsmarinier noemt het 'tegels lichten'. Het gebied zit letterlijk en figuurlijk vol met scheefliggende stoeptegels, en daaronder zitten veel zaken die het daglicht niet kunnen verdragen. Hoewel iedereen het onraad ruikt en een beeld heeft van wat het is, is het niet vanzelfsprekend dat de tegels worden omgekeerd. Bovendien is dit ook geen makkelijke ingreep: voor je het weet licht je de verkeerde tegels en worden goede ondernemers de dupe van een harde aanpak. Of komt er zoveel nadruk op de negatieve kanten, dat de economische kracht en potentie uit beeld verdwijnen. Met als averechts gevolg dat het vertrouwen van de ondernemers in de overheid verder daalt, het imago verslechtert en de negatieve spiraal versterkt wordt – als gevolg van daadkrachtig optreden. Het plaatst alle betrokken partijen voor de uitdaging om een goede balans te vinden tussen bestrijden en versterken, aanpakken en ondersteunen, urgentie kweken en imago versterken.

Een historisch analyse, gemaakt door een van de leden van het team Galatee⁷, laat zien dat criminaliteitsproblemen zich in de Spaanse Polder niet voor het eerst voordoen.¹⁷ De verweving tussen onder- en bovenwereld is zeer hardnekkig, ondanks herhaaldelijke pogingen om dit stevig aan te pakken. De problemen in het gebied zijn niet incidenteel, maar doen zich al decennialang voor. Negatieve patronen lijken zo diep verankerd in het gebied, dat ze telkens terugkeren als de tijdelijke interventies voorbij zijn. In het gebied doen zich

¹⁷ Doorn-Claassen, M. van (2017). *Een sprankelend bewijs van het leven dat komt; Spaanse Polder en 's Gravenlandsepolder in vogelvlicht*. Kapsenberg van Waesenberg, Rotterdam.

patronen van *regeneratie* voor: de criminaliteit vindt plaats in een fijnmazig netwerk en als onderdelen daarvan worden aangepakt, worden die snel hersteld en komen die vaak sterker en slimmer terug dan voorheen. Dit leidt tot een verwevenheid tussen onder- en bovenwereld. Een fruittransportbedrijf dat af en toe ook wapens meesmokkelt, is op het eerste gezicht een legaal bedrijf. Het is bovendien een bedrijf waar veel andere bedrijven van afhankelijk zijn. Als er wapens worden gevonden, is bovendien niet altijd duidelijk of hier sprake is van een structureel probleem of een incident. Door zich voor te doen als normaal bedrijf en netjes een boekhouding bij te houden, kunnen zij vanuit hun dekmantel zowel bonafide als malafide zaken doen. Dat maakt het zo moeilijk om ze aan te pakken: de grens tussen legale en illegale activiteiten is vaak moeilijk te trekken.

Aan de oppervlakte zijn wel signalen van de georganiseerde criminaliteit zichtbaar. De vele dure auto's in het gebied zijn daar een voorbeeld van, evenals de verdachte figuren die regelmatig 's nachts met elkaar vergaderen in de bedrijfspanden. Volgens de stadsmarinier is er letterlijk 'vrijstaatgedrag' zichtbaar, van mensen die zich niks aantrekken van het gezag en bijvoorbeeld stroom aftappen en gezagsdragers proberen te intimideren, omdat ze weten dat ze er niet voor bestraft worden. Daaronder zit een laag van ongeschreven regels en routines in het gebied. Ieder voor zich, en er wordt niet met de politie gepraat, lijkt zo'n regel te zijn. De handelsstromen van en naar het gebied, worden geregeld gebruikt voor malafide doeleinden. Doordat dit vrijstaatgedrag, en de regels en routines, steeds normaler worden raakt het steeds meer verankerd in het gebied. Het is niet meer de uitzondering, maar de normale gang van zaken geworden. Het dringt door tot de kern van het gebied en wordt onderdeel van de heersende normen en waarden.

De georganiseerde criminaliteit raakt zo steeds meer verbonden aan de legale structuren in het gebied en krijgt het in haar greep. Er vestigen zich patronen, die niet makkelijk doorbroken kunnen worden met een incidentele ingreep. Problemen manifesteren zich aan de oppervlakte, worden in periodes van een intensieve justitiële aanpak wel teruggedrongen, maar komen steeds terug doordat ze diep in de kern van het gebied zitten. Regels en routines zorgen ervoor dat nieuwe partijen zich aanpassen of afzijdig houden, waardoor de regels en routines weer versterkt worden. Dit betekent dat er niet alleen aan de oppervlakte interventies nodig zijn, maar dat de kern van het gebied veranderd moet worden. Andersom betekent het ook, dat de kern van het gebied pas kan veranderen, als er aan de oppervlakte ook daadwerkelijk veranderingen plaatsvinden die zichtbaar en merkbaar zijn zodat ze de betrokkenen in het gebied een alternatief bieden.

De stadsmarinier ziet zich dus geconfronteerd met een gebied waarin het aan alle kanten lijkt te stinken, maar waar niet altijd duidelijk is onder welke tegels dat vandaan komt. Wie er van een afstand naar kijkt, ziet een normaal bedrijventerrein. Maar door er iets dichterbij op te gaan zitten, iets gedetailleerder te gaan kijken, worden de scheve en gebroken tegels zichtbaar, die de grote scheuren eronder verraden. De stadsmarinier gaat tegels lichten, om dieper door te dringen tot de kern. Maar het is niet zeker welke tegels hij moet lichten en wat hij daar zal aantreffen. Bovendien moet hij oppassen dat hij onderweg niet ook de tegels die juist goed liggen ontwricht.

De historische analyse laat namelijk ook een andere kant van het gebied zien: de bedrijvigheid, de strategische ligging en het geloof in vooruitgang en ontwikkeling die in het DNA van het gebied zitten. De geschiedenis van het gebied wordt gezien als een 'sprankelend bewijs van het leven dat komt', zoals de architect Le Corbusier dat in 1932 constateerde na het zien van de Van Nelle Fabriek. Het sterkt de betrokkenen bij de aanpak in hun overtuiging dat dit gebied een grote potentie heeft, en dat het uiteindelijk de ondernemers zelf zijn die dit gebied sterker en vitaler kunnen maken. De opgave is dus niet zozeer om het gebied compleet te veranderen, maar om te investeren in de sterke kanten.

Een verweesd en verwaarloosd gebied

De organisatie meekrijgen in het tijdpad

De problemen die in het gebied geconstateerd worden, leiden niet bij alle partijen tot hetzelfde gevoel van urgentie. De gemeenten willen een samenhangende aanpak smeden, maar daarmee wordt wel een bijzondere mate van flexibiliteit gevraagd. Het is een uitdaging om iedereen mee te krijgen in het zelfde tempo, omdat iedere partij een eigen lijst met prioriteiten heeft. Dat speelt bijvoorbeeld bij de dienst Stadsbeheer. Voor de aanpak wordt dit als een belangrijke schakel gezien, omdat de inrichting en het onderhoud van de straten ook bijdragen aan de (on-)aantrekkelijkheid van het gebied. Van hen wordt extra inzet gevraagd, maar die komt niet vanzelf tot stand omdat het niet aansluit bij de gemaakte planning en afgestemde prioriteiten.

De stadsmarinier laat het er niet bij zitten. Hij maakt tientallen foto's van de inrichting van het gebied, en alle scheefliggende stoeptegels, ingezakte stukken straat, braakliggende terreinen en zwervend afval. Hij noemt het een 'schokkende schouw', een fotocollage die het urgentiebesef moet vergroten. De schokkende schouw verschijnt daarna vaker, in presentaties, in bijeenkomsten. Het is een van de manieren waarop hij de vertaling probeert te maken van zijn waarnemingen in het gebied naar de wereld van beleid en bestuur.

De stadsmarinier onderzoekt wat de oorzaken zijn van de diep gewortelde problematiek, die er is ondanks de grote potentie van het gebied. Steeds meer wordt duidelijk dat de overheid hier zelf een belangrijke rol in heeft gespeeld. Er is al die jaren nauwelijks capaciteit geweest voor handhaving, het gebied had niet altijd bestuurlijke prioriteit. Ook voor het onderhoud is er weinig capaciteit, net als voor de (erfpacht-)belastingen. Daarnaast blijken er veel problemen te bestaan voor ondernemers, die vastlopen in de bureaucratie. De behandeling van vergunningen blijkt achter te lopen en vaak onduidelijk voor ondernemers, er zijn moeizame contacten en onvindbare contactpersonen en op klachten wordt niet altijd gereageerd. Het algemene beeld is dat de overheid op grote afstand van dit gebied is gebleven.

Het vertrouwen van de ondernemers in de overheid is dan ook zeer laag. Dat blijkt uit een ronde die langs de ondernemers wordt gemaakt. De ondernemers, van wie er sommigen al tientallen jaren in het gebied actief zijn, geven aan dat er af en toe wel mensen van de

gemeente langs komen, maar dat het meestal bij grote plannen en weinig concrete resultaten blijft. De aanpakken die er zijn geweest, zijn bovendien te weinig in samenspraak met de lokale ondernemers uitgedacht en uitgewerkt. De afwezigheid van de overheid heeft de relatie met het gebied verstoord, en criminelen zijn in het gat gesprongen wat de overheid achterlaat. Zij kunnen in het gebied vrijwel ongestoord hun gang gaan, wat nu resulteert in vormen van vrijstaatgedrag. De ondernemers die hier niet bij betrokken zijn, houden zich hier vaak van afzijdig en hebben weinig vertrouwen in de inzet van het openbaar bestuur. De overheid heeft het gebied laten verwaarlozen, waardoor een opwaartse spiraal uitblijft en een neerwaartse spiraal steeds verder doordringt tot de diepste patronen van het gebied.

‘De basis op orde brengen’ wordt tot prioriteit gemaakt. Er wordt een verkenning van het economisch landschap gemaakt: wie zijn hier gevestigd, wat zijn de bestemmingsplannen, hoe zit het met de erfpacht van pandeigenaren, klopt de informatie uit het kadaster? Veel informatie blijkt achterhaald of vervuild te zijn. Op papier is een werkelijkheid gecreëerd op basis waarvan jarenlang gestuurd is, maar die informatie blijkt niet goed te corresponderen met de praktijk. Vanuit Galatee⁷ wordt een stofkam door al die papieren werkelijkheden gehaald. De data in de systemen worden naast de waarnemingen in het gebied gelegd. De grote discrepantie tussen beide is een bevestiging van de afwezigheid van de overheid in de afgelopen jaren.

Vervolgens wordt ook een veldanalyse gedaan. Een aantal experts worden binnengehaald om als ogen en oren van de stadsmarinier te functioneren. Zij tellen het aantal autobedrijven, opslagboxen, de verschillende industrieën. Vervolgens gaan ze langs in de delen van het gebied waarover de grootste zorgen bestaan. Ze komen langs om kennis te maken, maar kijken ondertussen goed om zich heen om een inschatting te maken van de omstandigheden binnen het bedrijf. Zo wordt van dichtbij kennis opgedaan over de bedrijvigheid in het gebied, worden verdachte signalen opgepikt, maar wordt ook veel geleerd van de ervaringen die ondernemers delen: over een gemeente die vaak onbereikbaar is, over het vastlopen in bureaucratie bij het aanvragen van een vergunning en over erfpacht die jarenlang niet is geïnd. Niet zelden komen de medewerkers die de ronde maken vol ongeloof terug in het pand aan de Galateestraat: soms vanwege de verdachte omstandigheden die ze hebben waargenomen, maar vaak ook vanwege de vele frustraties die ze bij ondernemers hebben aangehoord over de dienstverlening vanuit de overheid.

Tot slot wordt ook gewerkt aan een overzicht van de geldende regels in het gebied (bijvoorbeeld op het gebied van bestemmingsplannen en erfpachtregels), zodat duidelijk is wat ondernemers hier wel en niet mogen. Er blijkt vaak onduidelijkheid over te bestaan, met als risico dat handhavers niet goed op de hoogte zijn of langs elkaar heen werken en ondernemers hier de dupe van worden. Illustratief zijn bordjes met ‘eigen weg’ die wel in het gebied hangen maar nergens blijken te staan geregistreerd. Ook worden er tussen Rotterdam en Schiedam afspraken gemaakt zodat handhavers met dezelfde informatie en over de gemeentegrenzen heen in het gebied kunnen werken. De opheldering van regels en samenwerking tussen de gemeenten maakt het mogelijk om de inzet van verschillende handhavers slimmer te coördineren.

Ondertussen doet de stadsmarinier allerlei kleine interventies. Hij wil de verwaarlozing en verwezing vanuit de overheid tegengaan, door zelf in het gebied aanspreekbaar te zijn en te zorgen voor een vlugge respons. Als een ondernemer vastloopt in bureaucratie bij het verkrijgen van een kapvergunning, zorgt de stadsmarinier dat er een snelle behandeling plaatsvindt. Een bedrijf dat voor het vrachtwagentransport veel last heeft van een ingezakte straat, wordt snel geholpen. Een pandeigenaar die wordt geïntimideerd door een malafide huurder, wordt geholpen deze eruit te krijgen op basis van erfpachtachterstanden. Vervolgens worden de eigenaren van leegstaande showrooms in het gebied geïnformeerd, zodat de crimineel zich niet meer in het gebied kan vestigen. Steeds wordt gezocht naar creatieve oplossingen, als het via de reguliere wegen niet snel of effectief genoeg gaat. Zo ook in een straat waar relatief veel 'vrijstaatgedrag' voorkomt, maar waar al jarenlang via strafrechtelijke weg geen oplossing voor is gekomen. De stadsmarinier kiest voor een onorthodoxe oplossing. Een van de panden wordt omgevormd tot 'pop-up locatie' van de stadsmarinier. Naast zijn eigen pand, komt ook hier een ingericht kantoor met een herkenbare voorkant. Deze wordt beplakt met logo's van de gemeente en er worden camera's opgehangen die alles in de straat registreren. De stadsmarinier ziet het als de volgende lichtbak in het gebied. Ook hier wordt reuring gebracht, komen er dingen in beweging. Sommige bedrijven gaan weg, en de camera's registreren waardevolle informatie.

In gesprek met de malafide buurman

De stadsmarinier vestigt zich tegenover een groot garagebedrijf. In zijn eerste week komt hij de eigenaar tegen op straat en ze maken een praatje. De pandeigenaar informeert nieuwsgierig naar wat de stadsmarinier in het gebied gaat doen. De stadsmarinier vertelt dat hij er is voor een 'veilig, verantwoord en vitaal' ondernemersklimaat. "Ik ben er dus ook voor u. Daarom zult u het wel prettig vinden dat ik in deze straat camera's laat installeren, om de veiligheid in de straat in de gaten te houden. We werken hier samen met de politie, het OM en de FIOD. Dan weet u dat de gemeente er bovenop zit". De ondernemer knikt vriendelijk, maar blijkt na afloop toch niet zo blij met het verhaal van de stadsmarinier. Een week na de ontmoeting staat de loods leeg. Het garagebedrijf is vertrokken.

Van onopgeloste problemen naar te realiseren kansen

Het wordt steeds duidelijker dat hier niet alleen sprake is van onopgeloste problemen, maar vooral ook van gemiste kansen. Ondernemers zijn teleurgesteld in de overheid en maken melden daarom geen misstanden of verdachte situaties. Investerings in het gebied blijven uit, vanwege het slechte imago en (op een aantal plekken) de onaantrekkelijke uitstraling. Er zijn wel een aantal parels en er is veel potentie, maar deze worden onvoldoende benut. Dit biedt een voedingsbodem voor malafide ondernemers die gebaat zijn bij stilte en schaduw.

De problemen in het gebied, oorspronkelijk vooral vanuit het veiligheidsdomein beschouwd, zijn dus niet los te zien van de economische omstandigheden. Een slecht werkende bureaucratie en weinig productieve samenwerking tussen ondernemers en bestuur,

belemmert de economische groei en werkt criminaliteit in de hand. Steeds meer wordt duidelijk dat niet alleen de justitiële aanpak, maar ook de economische omstandigheden bepalend zijn voor de toekomst van het gebied. Er is niet alleen sprake van een vicieuze spiraal, maar ook van een gebrek aan een opwaartse spiraal. Incidenteel lukt het wel om met justitiële inzet het gras te maaien, maar de wortelstructuur houdt de patronen in stand. Voor een duurzame verandering moet niet alleen de neerwaartse spiraal worden bestreden, maar moet ook een opwaartse spiraal worden gestimuleerd.

De stadsmarinier vestigt dan ook veel aandacht op de potentie en de parels. Hij wil 'licht schijnen op het duister' en 'reuring brengen in het gebied'. Zo is er een snel groeiend, innovatief bedrijf die hij helpt met een vergunning, waardoor een vertrouwensband ontstaat. Het bedrijf blijkt graag te willen investeren in een opwaardering van het gebied, kan ook andere innovatieve bedrijven hier naartoe halen en zo ontstaat door het directe contact een nieuwe kans om het gebied te laten bloeien. Ook is er een buitenlandse investeerder die ambitieuze plannen heeft voor het gebied. De stadsmarinier informeert hem over potentiële panden, ook om te voorkomen dat ze anders in de verkeerde handen terecht komen. Ook het aanpakken van de etalages van de panden heeft prioriteit, zeker als die direct in het zicht van de snelweg staan en daarmee het uithangbord van het gebied moeten vormen. Tegelijkertijd wordt er in breder verband gesproken over een ruimtelijk-economische visie voor het gebied.

Zo verschuift de focus steeds meer van het aanpakken van criminaliteit, naar het realiseren van het economisch potentieel. Deels door de bestuurlijke inzet te verbeteren en direct aanwezig te zijn, deels door de economische ontwikkeling van het gebied te stimuleren samen met de lokale ondernemers. In bestuurlijke kringen benadrukt de stadsmarinier keer op keer dat dit het 'beste bedrijventerrein van Europa' moet worden. Wat daar precies onder wordt verstaan is daarbij niet eens zo belangrijk: het gaat om het smeden van een coalitie met een gezamenlijke ambitie en het op gang brengen van een positieve beweging. Galatee7 probeert het ondernemersklimaat te veranderen, door andere omstandigheden te creëren, positieve bewegingen te stimuleren, banden te smeden met bonafide ondernemers en door nieuwe innovatieve bedrijven aan te trekken.

Tijd voor verandering, door verandering in de tijd

Een territoriale gebiedsorganisatie

De eerste verdieping van het kantoor van de stadsmarinier wordt inmiddels steeds vaker gebruikt als ruimte voor bijeenkomsten en ontmoetingen. Deze keer is er hoog bezoek. De burgemeesters van beide gemeenten hebben een diner met een aantal grote ondernemers in het gebied. Er wordt gesproken over de kansen in het gebied, maar ook over de georganiseerde criminaliteit. Terwijl de ondernemers vooral last hebben van overlast op straat en gevaarlijke verkeerssituaties, spreken de bestuurders over drugshandel en wapenopslagplaatsen. De ondernemers lijken hier toch wel van te schrikken: is het zo erg in het gebied?

Burgemeester Aboutaleb hoort het aan, en concludeert dat er actie nodig is in het gebied. Hij geeft aan dat er een 'territoriale gebiedsorganisatie' moet komen, waarin de verschillende overheidsdiensten (zoals economie, veiligheid, stadsbeheer) moeten gaan samenwerken. Voor de stadsmarinier biedt het nieuwe tijd en ruimte om de gezamenlijke inzet verder vorm te geven en te komen tot een duurzame aanpak. In de bestuurlijke tijdlijn is weer een stap gezet, en de volgende stap is het uitwerken van dit plan met de betreffende diensten.

Dat gaat echter niet vanzelf, de stadsmarinier ontmoet hier ook tegenstand. Het is het laatste jaar voor de verkiezingen, en alle budgetten voor dit jaar zijn al vastgelegd. Een ruimere capaciteit voor dit gebied is niet zomaar gevonden. De stadsmarinier overweegt zijn opties. Voor dit soort situaties kan hij zijn directe lijn met de burgemeester gebruiken: bovenlangs druk zetten en zo het ambtelijk apparaat meekrijgen. Hij maakt echter een andere afweging. Doordrukken zou op korte termijn wellicht wel lukken, maar draagt niet bij aan het langere termijn doel van een duurzame samenwerking. Dus kiest hij er bewust voor om het komende jaar geen haast te maken, maar juist de tijd te nemen om de diensten op één lijn te krijgen en te komen tot een voorstel voor het nieuwe College.

De aanpak in de Spaanse Polder is nog volop in ontwikkeling, maar tegelijkertijd worden er al grote en betekenisvolle stappen gezet. Door vanuit het gebied te opereren met publieke en private partijen, is ander inzicht ontwikkeld over de criminaliteitsproblemen en mogelijkheden om het gebied op lange termijn 'vitaal, verantwoord en veilig' te maken. Daarbij zijn andere interventies in beeld gekomen, meer gericht op een duurzame verandering van het ondernemersklimaat. Dit soort inzichten en interventies zijn in beeld gekomen door er te zijn en te sturen in het moment. Belangrijke kenmerken daarvan zijn aan te duiden als: zichtbare aanwezigheid, sturen in het moment en *going with the flow*.

Zichtbare aanwezigheid

Het bord met het logo van de beide gemeenten maakt het voor iedereen duidelijk: de gemeente is er weer. Een zichtbare breuk met het verleden. Niet met een eenmalige actie, maar in permanente vorm, door een kantoor te openen en zichtbaar aanwezig te zijn. Het bord en logo communiceren een structurele aanwezigheid, in tegenstelling tot de incidentele aanwezigheid – of zelfs afwezigheid – in het verleden. Aanwezigheid die in tijd is verlengd door er niet even tijdelijk, maar permanent te zijn. De aanpak van het probleem wordt niet gestuurd vanaf het gemeentehuis, vanachter het bureau, maar vanuit het gebied. De stadsmarinier is daarvan het boegbeeld, die staat voor een zichtbare aanwezigheid, betrokkenheid en integrale samenwerking. Met deze aanpak komt de overheid weer zo dicht mogelijk bij het vuur, omdat daar de signalen zijn van de problematiek, evenals de kansen en relaties die nodig zijn voor een gezamenlijke aanpak. Het is de plek waar de gezamenlijke inzet in de praktijk tot stand wordt gebracht.

Niet de waan, maar de waarde van de dag

Het werken in het gebied betekent dat er steeds 'in het moment' keuzes gemaakt moeten worden (binnen de bandbreedte van wat mag en kan). De keuzes van de stadsmarinier staan niet vooraf op papier, maar worden op het moment zelf gemaakt op basis van de kennis van wat er dan speelt. Met de waan van de dag wordt vaak bedoeld dat het belangrijk is om voorbij de korte termijn te kijken, om niet te snel en overhaast beslissingen te nemen. Hier is juist het omgekeerde aan de hand: strategisch handelen 'in het moment', dus juist vanuit de *waarde van de dag*. De stadsmarinier probeert verandering te realiseren door er te zijn en direct te beïnvloeden.

Van daaruit kan in het strategisch denken natuurlijk wel verder vooruit en terug worden gedacht. De geschiedenis analyseren en de toekomst veranderen, daarover gaat het bij een aanpak voor de lange termijn. Een duurzame aanpak moet verder gaan dan wat er vandaag gebeurt, en tegelijkertijd is vandaag het enige moment waarop enige invloed op de toekomst kan worden uitgeoefend. Verleden en toekomst zijn geen gescheiden gebieden naast het heden, maar bestaan alleen in het heden. Als je in het heden zit, dan is er ook niks meer buiten. En dus wordt het geheel ook weerspiegeld in ieder moment. Alle acties in het heden, hebben gevolgen voor zowel het verleden (reconstructie) als de toekomst (constructie). Verleden en toekomst worden continu herbouwd in het heden; daar wordt het verschil gemaakt.

Strategisch handelen in het nu, verandert ook steeds weer het beeld van de toekomst. Het toekomstbeeld wordt steeds gevormd en gedeeld door acties in het heden. De ambitie van een florerend bedrijventerrein opent nieuwe deuren en wordt in kleine stappen steeds realistischer gemaakt. Hier is dus niet eerst een stappenplan naar de toekomst uitgestippeld, waarna de uitvoering in het heden plaatsvindt. Het gaat precies andersom: in het heden worden stappen gezet, die een (nieuw) beeld van de toekomst (wat lange tijd vast leek te zitten en uitzichtloos was) mogelijk maken. Van een vergeten gebied zonder echt toekomstperspectief, naar een gebied met een ambitieus toekomstperspectief. Sturen en bijsturen in het heden, om zo de loop van de tijd te veranderen.

Strategen op bezoek: is dit strategie?

Als onderdeel van het actie-onderzoek, brengen wij een groep strategen van de gemeente Rotterdam in het kader van een opleiding naar het gebied. Het doel is om met de stadsmarinier het gesprek te voeren over de betekenis van strategische keuzes in de praktijk, ten opzichte van de strategische keuzes die op het gemeentehuis worden gemaakt. Hoe verhouden deze twee zich tot elkaar, hoe kunnen ze elkaar versterken? Het gesprek beland in een boeiende cirkel. Een van de strategen stelt de vraag: "is dit eigenlijk wel een strategisch vraagstuk?" Dit gaat immers over de uitvoering, de dagelijkse praktijk, en daarmee over iets anders dan het denken vanuit een hoger abstractieniveau en (voorbij de waan van de dag) ver vooruit kijken. Een andere deelnemer aan het gesprek brengt hier

tegenin dat dit juist het niveau is waar het strategisch gesprek over moet gaan, "anders gaat het alleen over de papieren werkelijkheid." Er is dus de wens om strategie te bespreken op het niveau van de praktijk, maar eenmaal in de praktijk, is er toch ook het ongemak dat dit niet het hogere abstractieniveau heeft.

Het is een cirkel die illustreert hoe verschillende typen strategie naast elkaar bestaan. Vormen van strategie die gekenmerkt worden door een ander tijdperspectief. Terwijl de strategen van het stadhuis normaal gesproken steeds bezig zijn met kennis over het verleden en vooruit denken over de toekomst, is de stadsmarinier primair georiënteerd op het heden om van daaruit de loop van de tijd te beïnvloeden. Toch ontstaan er na afloop ook interessante nieuwe verbindingen. Een strateeg biedt aan mee te denken in de verdere aanpak, en zo een brug te slaan tussen beide perspectieven.

Sturen in de flow

In die voortdurende stroom van gebeurtenissen in het heden, is het de uitdaging om opwaartse stromen te stimuleren, bij te sturen en te versterken. Het opereren in het gebied vergt daarbij een strategie van *going with the flow*. Waar een incidentele aanpak altijd van buiten komt, is dit een manier om zelf in de flow te komen en er verandering in aan te brengen. In de flow komen vergt onderdompeling, een volledige concentratie en in verbinding staan met het gebied. De aanpak is erop gericht om niet van buitenaf de flow te bestuderen, als toeschouwer aan de zijlijn, maar er middenin te zitten, er onderdeel van uit te maken. Als bijvoorbeeld groepen door het gebied wandelen, hebben ze invloed op de flow in het gebied. Pandeigenaren komen naar buiten, doen een indruk op die op allerlei manieren effect kan hebben. Zeker als het niet eenmalig is, maar steeds opnieuw, en als de gemeente permanent aanwezig is. Door de wijk lopen, met mensen in gesprek gaan, quasi-nieuwsgierig naar binnen kijken in showrooms en foto's maken van dure auto's; het zijn allemaal manieren om de status quo te verstoren en positieve flow mogelijk te maken. Sturen in het moment vergt dus een goed gevoel voor tijd: de vaardigheid om snel te anticiperen en reageren op 'real time' events: sturen in de flow.

Daarnaast is het een belangrijke opgave om partijen mee te krijgen in de flow. Voor het teweeg brengen van deze positieve beweging zijn coalities nodig, zowel met partijen in het gebied als binnen de betrokken overheidsorganisaties. De interne afstemming blijkt daarbij dikwijls ingewikkeld, omdat deze partijen allen hun eigen tijdpad hebben die niet vanzelf overeenkomt met de ontwikkelingen in het gebied. Partijen die het onderling eens zijn over de maatschappelijke opgave in het gebied, moeten elkaar ook nog vinden in een gezamenlijk beeld van het tijdpad en de urgentie. De stadsmarinier kan hierbij een verbindende schakel zijn tussen gebied en (publieke en private) organisaties. Hij wordt door menigeen omschreven als een 'olifant in de porseleinkast', omdat hij vaak nú inzet wil terwijl dat niet altijd aansluit bij de planning en prioriteiten van de verschillende organisaties. De uitdaging is om dat om te zetten in een katalyserende werking: zorgen voor urgentie, partijen meekrijgen in een gezamenlijk tijdpad en zo de aanpak in versnelling brengen.

6.2.3 Handelingsrepertoire: van bestrijden naar bevrijden

Met welke handelingslogica probeert de stadsmarinier duurzame gebiedsverandering te realiseren? Welk handelingsrepertoire is er (terugkijkend) te ontdekken in de aanpak in de Spaanse Polder? Van de aanpak van de stadsmarinier valt te leren dat de toekomst alleen in het heden veranderd kan worden. Door in het moment te sturen, heeft de stadsmarinier invloed op de dynamiek in het gebied. Niet van 'buitenaf', maar door zelf 'in de flow' te stappen. Ik analyseer hoe dat hier is gedaan aan de hand van vier tijdconcepten: timing, patronen, tijdhorizon en snelheid.

Timing: stem geven aan stiltes

De stadsmarinier moet de verbindende schakel vormen tussen wat er in het gebied gebeurt en waar betrokken organisaties aan werken. Hij begeeft zich zogezegd in de 'leefwereld' en probeert daar op te vangen wat zich op dat directe moment afspeelt. Zo wordt de stadsmarinier regelmatig bezocht door ondernemers uit het gebied. Ook op straat doet hij waarnemingen, door er te zijn, door mensen te spreken. Met die informatie wordt geprobeerd om georganiseerde partijen in beweging te brengen en de aanpak verder te ontwikkelen.

Het leidt ertoe dat de informatiepositie van de beleidsmakers, in de 'systeemwereld', verandert. Meer dan voorheen kunnen zij gebruik maken van *inzicht* uit directe waarnemingen, naast het *overzicht* van de gebeurtenissen van de afgelopen tijd of een verkenning van toekomstige ontwikkelingen. Dat wil overigens niet zeggen dat die bestaande beleidskennis niet waardevol is, sterker nog, het is essentieel om in de tijd te volgen wat er speelt en zowel de geschiedenis te kennen als vooruit te kijken. Interessant is wel dat er in het beleid daardoor vrijwel nooit aandacht is voor het directe heden. Wat zich *nu* afspeelt, is niet iets waar beleid normaal gesproken op geënt is (wellicht met uitzondering van hele directe crisissituaties of bijzondere evenementen). Het heden is de tijd die het minst besproken wordt in beleid, het is de tijd waarover het stil blijft. In beleid vormt het heden een interval tussen het volle verleden (bijvoorbeeld weergegeven in statusrapporten, criminaliteitsindexen en monitoringresultaten) en de volle toekomst (bijvoorbeeld weergegeven in verkenningen, scenario-studies en stappenplannen).

Juist in dat interval tussen verleden en toekomst, in de stilte van het beleid, opereert de stadsmarinier en het Galatee7 team. De opgave voor de stadsmarinier is om ook signalen op te pikken als er geen controles worden gehouden, op plekken waar niet naar binnen wordt gekeken en relaties te leggen die van buitenaf niet worden gelegd. In beleid worden plannen gemaakt voor het handelen in een toekomstig heden, in de stadsmariniersaanpak wordt dat gecombineerd met een directe aanpak in het heden. Op deze manier beoogt de stadsmarinier een belangrijke verbindende rol te vervullen.

Patronen: van 'op tijd' naar 'in de tijd'

De ontwikkeling van de aanpak in de Spaanse Polder is een zoekend proces. Er is vooraf geen blauwdruk gemaakt van de onderlinge samenwerking, maar wel de intentie uitgesproken om samen te werken met publieke en private partners. Gaandeweg beginnen partijen elkaar beter te vinden en hun inzet te coördineren. Langzaam ontstaat een geheel aan partijen die samenwerken, zonder dat dit formeel bekrachtigd is. De justitiële aanpak maakt hier onderdeel van uit, maar dan niet als overkoepelende partij maar als één van de partijen. De incidentele successen die worden bereikt, tellen langzaam op tot een verhaal over een samenhangende aanpak. Om daarin verder te kunnen, is bestuurlijke steun nodig en de mogelijkheid om integraal te werken over de grenzen van de verschillende diensten. En dus wordt een bestuurlijk overleg georganiseerd, om de urgentie en gewenste aanpak te bespreken. Dat wordt zo gepland, dat er hopelijk na de gemeentelijke verkiezingen een volgende stap kan worden gezet naar een 'gebiedsorganisatie'.

Het is het omgekeerde van een geplande aanpak. Er is niet vooraf een gebiedsorganisatie uitgedacht, die vervolgens de uitvoering van het beleid vorm geeft. Nee, omgekeerd: de stadsmarinier handelt in de praktijk, haalt daar partijen bij, en zo ontstaat vanuit de praktijk een organisatie die vervolgens formeel bekrachtigd wordt. Systemen vormen zo niet het startpunt, maar zijn een product van de aanpak. Een product bovendien, dat sterk veranderlijk is. Het proces laat zich sterk kenmerken door '*muddling through*' (Lindblom, 1959), een zoekende aanpak, waarbij stolling van de aanpak pas plaatsvindt als die zich in de praktijk heeft bewezen.

De strategie is daarmee geënt op een ander soort tijd: niet de 'uitgaande tijd' maar de 'inkomende tijd'. De *uitgaande tijd* is de kloktijd, de tijd waarin we gestelde doelen willen bereiken door middel van planning, controle en overzicht. De *inkomende tijd* is de tijd van het bewustzijn: het innerlijk ervaren en meemaken van ontwikkelingen, waarbij het verleggen van de loop van de tijd mogelijk wordt door deze van nieuwe betekenis te voorzien (Van Ginkel & Verhaaren, 2015). Het is een strategie die lijkt op wat Senge (2005) *presencing* heeft genoemd: een samentrekking van *presence* (volledige aandacht en bewustzijn), en van *sensing* (aanvoelen wat er aankomt). Door letterlijk 'in de context' te stappen, is het geen context meer maar de kern. Sturen in het moment, gaat over het direct meemaken wat er gebeurt en waar het heen gaat. Meemaken in een dubbele betekenis: *meemaken* door erbij te zijn en het te zien gebeuren, en *meemaken* door onderdeel uit te gaan maken van het systeem en de verandering ervan.

Tijdhorizon: van bestrijden naar bevrijden

De dagelijkse aanpak van dit gebied was jarenlang vooral gebaseerd op kennis over het verleden. Er zijn problemen geconstateerd, en daar moet een eind aan komen. Bestrijding was het centrale woord. Het verleden vormt daarmee het referentiepunt voor de hedendaagse aanpak. Gevolg was dat soms zaken uit het verleden wel werden aangepakt, maar dat te weinig rekening werd gehouden met de innovatieve kracht en het terugverende vermogen

van de georganiseerde criminaliteit en te weinig werd geïnvesteerd in het groeiklimaat in het gebied. Aan de oppervlakte werden wel problemen opgelost, maar de onderliggende patronen gingen door:

In de huidige aanpak is de nadruk verschoven van het verleden naar de toekomst. De nadruk ligt niet meer alleen op bestrijding van problemen, maar ook op bevrijding van het potentieel. In het ene geval is de oriëntatie meer terugkijkend, in het andere geval vooruitkijkend. Het referentiepunt is nu meer de toekomst geworden. Zo wordt er letterlijk een 'droom' voor het gebied geformuleerd en onderverdeeld in concrete activiteiten waar verschillende betrokkenen verantwoordelijkheid voor dragen. De toekomst wordt vaak gezien als iets wat nog buiten ons bereik ligt, waar we ons hooguit zo goed mogelijk op kunnen voorbereiden. Wat hier in feite gebeurt is echter iets anders. Het *toekomstbeeld* wordt veranderd, wat in het heden andere acties mogelijk maakt. Startpunt van de strategie is niet het kenbare verleden, maar de gewenste toekomst. Waar de nadruk in de strafrechtelijke aanpak ligt op het *bestrijden* van historisch gegroeide problemen, verschuift de temporele oriëntatie in de flankerende aanpak naar het *bevrijden* van het toekomstig potentieel.

Het uitgangspunt is hier bovendien dat het gebied alleen zichzelf kan veranderen. De stadsmarinier kan daar wel de juiste omstandigheden voor kweken: vertrouwen opbouwen, partijen aan elkaar linken, kleine interventies om bijvoorbeeld een vergunningverlening sneller te laten verlopen of een straat te laten maken, een nieuwe partij het gebied in krijgen. Het zijn allemaal manieren om de negatieve spiraal te doorbreken en een opwaartse beweging te laten ontstaan, en zo het gebied zichzelf te laten versterken.

De beeldvorming over het gebied verandert daardoor ook. Het gesprek gaat niet alleen meer over de veiligheidsproblemen, maar over de economische potentie. Dat is terug te zien in nieuwe frames zoals 'van lood weer goud maken'. Het moet niet langer steeds over de problemen in het gebied gaan, maar over het grote economische potentieel. De stadsmarinier herhaalt dan ook regelmatig dat de Spaanse Polder het 'grootste aaneengesloten droge bedrijventerrein van Europa' is en in de toekomst ook het 'beste bedrijventerrein van Europa' moet worden. Door het toekomstbeeld te veranderen van 'uitzichtloos' naar 'grote potentie', worden in het heden andere stappen en interventies mogelijk. Het leidt tot toetreding van andere partijen in de samenwerking; niet meer alleen uit het veiligheidsdomein maar ook uit bijvoorbeeld het economisch domein, stadsbeheer en *city marketing*.

Snelheid: gelijke snelheid van wielen van de aanpak

De eerste stappen in de nieuwe aanpak van de Spaanse Polder zijn gezet. Maar alle partijen zijn er ook van doordrongen, dat dit geen kwestie is van een korte sprint maar van een lange adem. Zo snel mogelijk willen ingrijpen, is juist wat in het verleden vaak heeft geleid tot intensieve, maar weinig effectieve maatregelen, ook omdat de aandacht daarna snel afnam. De negatieve patronen zitten zo diep in het systeem, dat ze niet snel op te lossen zijn. De complexiteit van de situatie in de Spaanse Polder blijkt ook niet door één type instrument te kunnen worden opgelost. Er ontwikkelt zich een gevarieerde aanpak waarin niet alleen op

vervolging wordt ingezet maar ook op het op langere termijn investeren in de economische potentie. In het netwerk, van publieke en private partners, moeten daarom steeds strategische beslissingen genomen worden: welke casus krijgt prioriteit, wie pakt het op, wanneer worden interventies gepleegd, hoe verhouden verschillende interventies zich tot elkaar, hoe zorgen we dat acties niet met elkaar conflicteren en hoe wordt deze aanpak verduurzaamd?

In een geplande benadering zou de gewenste snelheid zijn om 'zo snel mogelijk' de problemen op te lossen. Versnellen is dan een waarde op zich. Echter, in de benadering van de stadsmarinier is juist het op elkaar afstemmen van verschillende snelheden van belang. De maatschappelijke aanpak moet niet veel sneller willen gaan dan de strafrechtelijke aanpak, of andersom. Hier gaat snelheid niet zozeer over het afleggen van een afstand in een zo kort mogelijke tijd, maar over het coördineren van verschillende snelheden van verschillende partijen. Er is synergie in de samenwerking nodig.

Het maken van synergie is wat zich dagelijks afspeelt in het kantoor van Galatee7. Iedere dag wordt er gesproken over de actualiteiten, over nieuwe informatie en gebeurtenissen, om van daaruit de volgende stappen af te stemmen. Die gesprekken vinden niet plaats binnen de kolommen, maar ertussen: tussen politie en gemeente, tussen economie en veiligheid, tussen handhavers en beleidsmakers. Het is een samenkomen van disciplines, met relatieve ruimte om te manoeuvreren in hun aanpak. Er is continue afstemming tussen de mensen die ter plekke dingen meemaken, ontwikkelingen zien plaatsvinden, signalen oppikken én afgeven, steeds anticiperen en reageren, bijsturen en ondersteunen.

Overkoepelend kunnen hierbij *twee wielen* worden onderscheiden: het wiel van de criminaliteitsaanpak en het wiel van de sociaaleconomische aanpak. Deze twee wielen kunnen samen zorgen voor de gewenste beweging. Het zijn bovendien wielen waarvoor zowel de publieke als private partners nodig zijn. Het wiel van de criminaliteitsaanpak gaat over het oppakken en vervolgen van criminelen, maar ook over preventie, bijvoorbeeld door het stellen van grenzen aan bepaalde type bedrijven, of door de 'signaleringsbereidheid' van ondernemers te vergroten. Het wiel van de maatschappij gaat over het verbeteren van het ondernemersklimaat, bijvoorbeeld door het investeren in de leefbaarheid, in sociale en economische voorzieningen, in ruimte scheppen voor innovatieve bedrijven.

De twee wielen zijn niet los van elkaar te zien. Heel hard draaien aan de ene, maar te weinig aan de andere, leidt ertoe dat de kar in rondjes draait. Beide zijn nodig om vooruit te komen. Als er bijvoorbeeld alleen sterk op de criminaliteitsaanpak wordt ingezet, maar niet tegelijkertijd wordt gewerkt aan een beter ondernemersklimaat, dan blijft het een gebied dat criminelen aantrekt en goede ondernemers afschrikt. Andersom kan wel vooral ingezet worden op economische ontwikkeling, maar dat zal pas van de grond komen als tegelijkertijd crimineel gedrag wordt aangepakt en het vertrouwen in de overheid wordt hersteld.

Samenvattend: temporele vingerafdruk van de stadsmarinier

In onderstaande tabel staat de 'temporele vingerafdruk' van de benadering van de stadsmarinier weergegeven, afgezet tegen een geplande strategiebenadering.

Tabel 9. Temporele vingerafdruk van de stadsmarinier

	Geplande benadering	Benadering stadsmarinier
Timing	Geplande beleidsstappen	Nu handelen, terwijl het gebeurt
Patronen	Op tijd zijn: <i>planning</i>	In de tijd zijn: <i>go with the flow</i>
Tijdhorizon	Historisch gegroeide problemen bestrijden	Toekomstig potentieel bevrijden
Snelheid	Zo snel mogelijk voortgang maken	Gelijke snelheid van wielen van de aanpak

Ondertussen...

De komst van de stadsmarinier in de Spaanse Polder begon met een klein, besloten bezoek in een leegstaande loods van de minister en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. De ondernemers in de omgeving keken verbaasd toe, en er kwam veel los. Een jaar later is er een volgende bijeenkomst, deze keer bij een van de grootste bedrijven in het gebied. Er is een veel groter publiek aanwezig dat bestaat uit bestuurders, ambtenaren en vele lokale ondernemers. Met deze bijeenkomst wordt de Spaanse Polder opnieuw in de schijnwerpers gezet. Het laat ook zien dat het netwerk is gegroeid en geeft weer een 'boost' aan de gemeenschappelijke inzet in het gebied. Beide bijeenkomsten hebben belangrijke symbolische waarde.

De aanpak in de Spaanse Polder gaat echter om veel meer dan de grote, zichtbare bijeenkomsten. Dit zijn de symbolische momenten: de klappen die nodig zijn en alles in beweging te brengen. Of het ook in beweging blijft wordt *ondertussen* bepaalt: als de bijeenkomst over is en iedereen weer 'gewoon' aan het werk gaat, als de dienstauto's weer weg zijn en andere kwesties alle aandacht opeisen. Met de bijeenkomsten die 'in de schijnwerpers' plaatsvinden wordt nog geen duurzame verandering bereikt, want *ondertussen* gaat de dagelijkse gang van zaken gewoon verder.

In de aandacht voor het 'ondertussen' schuilt daarom een les voor het bereiken van duurzame verandering in dit gebied. Het gaat om aandacht voor dat wat er is terwijl we er (even) geen aandacht voor hebben. De dagelijkse gang van zaken waar uiteindelijk de echte veranderingen moeten plaatsvinden. Het gaat om sensitiviteit voor, op het eerste oog, marginale gebeurtenissen. Die gebeurtenissen die zich in de periferie van de aandacht afspelen, die zich onttrekken aan het zicht, maar wel nu of later van grote betekenis kan zijn. Daarvoor is aandacht nodig voor de gebeurtenissen die normaal buiten het blikveld vallen. De stadsmarinier speelt daarin een belangrijke rol, door permanent in het gebied te zitten en letterlijk en figuurlijk 'tussen de bedrijven door' te werken. Contact met een buurman, een helpende hand bieden bij een conflict, een bureaucratische procedure versnellen.

Ogenschijnlijk zijn het marginale interventies, maar in potentie zijn ze zeer betekenisvol voor de dynamiek in het gebied. Het gaat ook om aandacht voor wat er ‘ondertussen’ *niet* gebeurt: bijvoorbeeld een groot innovatief bedrijf dat besluit zich in een ander gebied te vestigen. Oog hebben voor de kansen die, terwijl de aandacht naar andere zaken uitgaat, ondertussen worden misgelopen, om te zorgen dat ze voortaan wel worden gegrepen.

Daarin zit ook een blijvende uitdaging voor de aanpak. Het ‘ondertussen’ kan immers niet blijvend gevangen worden in systemen. Ondertussen is het schaduwstelsel van de organisatie, dat wat zich bevindt aan de rand van het blikveld of net daarbuiten. En als datgene wat zich lange tijd ‘ondertussen’ heeft afgespeeld in beeld komt en alle aandacht daarop wordt gericht, dan betekent dat dat er ook andere dingen uit beeld verdwijnen. Daarom kan de rol van de stadsmarinier ook niet gestold worden in een ‘vaste’ aanpak: het gaat er juist om in verbinding te staan met het gebied en aandacht te hebben voor datgene wat niet al vanzelfsprekend in de schijnwerpers staat. Het ‘ondertussen’ kan nooit gevangen worden, omdat het verschuift zodra het in beeld komt.

Het blijven opzoeken van het *ondertussen* is dus noodzakelijk voor een duurzame verandering, maar tegelijkertijd niet iets wat ineens klaar is. De enige manier om ermee om te gaan is om de aandacht voor het ondertussen vol te houden. Volhouden is de kunst – juist ook als de aandacht zich ondertussen weer op andere dringende kwesties richt. Blijvende aandacht voor datgene wat niet de aandacht opeist, voor de kleine gebeurtenissen die op den duur het grote verschil kunnen maken. Voor de onverwachte verrassingen, de kansen die zich ongepland voordoen. Want de problemen die in het verleden ondertussen zijn ontstaan, buiten de bestuurlijke aandacht, moeten niet opnieuw sluipend terugkomen als de bestuurlijke aandacht weer afneemt. Successen uit het verleden, vormen geen garantie voor de toekomst.

6.2.4 Epiloog: spanningsboog van een (onder)tussenfunctie

De Spaanse Polder was een gebied dat volgens de betrokken bestuurders al lange tijd verweesd en verwaarloosd was. De initiële justitiële aanpak leverde wel incidentele, maar geen structurele verbeteringen op. De ongemakkelijke bestuurlijke ontdekking was dan ook: “we maaien wel het gras, maar pakken niet de wortels.” De aanpak van de stadsmarinier werd vervolgens als flankerende aanpak ingezet, als nieuwe en aanvullende fase in de aanpak van dit gebied.

Het onderzoek voltrok zich gedurende het eerste jaar van deze aanpak. Na het onderzoek volgt een nieuwe wending. De aanpak wordt gecontinueerd, maar de persoon van de stadsmarinier vertrekt. Zijn rol als vernieuwer en iemand die aan de randen van de organisatie opereert, heeft veel gebracht maar wordt ook door een continue spanning tussen binnen- en buitenwereld gekenmerkt. Wat de stadsmarinier in het gebied wil bereiken en de manier waarop dat gaat, is niet altijd wat vanuit de betrokken organisaties ook logisch of passend wordt gevonden. Wat de stadsmarinier doet of zegt, komt de interne organisatie niet altijd goed uit, en andersom.

De rol van de stadsmarinier is uiteindelijk onhoudbaar. De interventies die hij deed vanuit zijn lokale gezichtspunt gingen gepaard met het opbouwen van frictie met de interne organisaties. Achteraf is dit te duiden als een patroon van een oprekkend elastiek. Een tijdje krijgt de stadsmarinier de ruimte om het anders te doen en buiten de gebaande paden om te opereren (dat is zijn rol), maar wel onder continue spanning met de bestaande procedures en processen in de organisatie. Het is een spanning die ook wordt ervaren door andere vertegenwoordigers van organisaties in het gebied. Zij werken buiten de normale lijnen en instituties, maar moeten wel steeds de verbinding houden met de interne organisatie. Ze zijn als een elastiek die wel de procedures mag oprekken en ombuigen, maar tot op een bepaalde hoogte. Zij werken dus altijd onder spanning. Dan is het de vraag of die spanning productief blijft, of dat op een gegeven moment het elastiek weer terugschiet of knapt. Het is bij dit soort functies steeds van belang om 'op spanning te blijven', maar wel op zo'n manier dat het langdurig is vol te houden. Tijdens de inzet van deze stadsmarinier liep de spanning uiteindelijk te hoog op. Een nieuwe stadsmarinier maakt zijn entree in de Spaanse Polder.

6.3 Overgang

De eerste casus liet een professional zien die steeds moest schakelen tussen 'binnenwereld' en 'buitenwereld'. De stadsmarinier bevond zich daarbij dagelijks in het netwerk, buiten, en had juist daardoor een sterk mandaat nodig om zijn aanpak ook binnen voor elkaar te krijgen.

Zo zijn er natuurlijk vele ambtenaren die, vanuit verschillende rollen, steeds op dat grensvlak opereren en binnen en buiten met elkaar proberen te verbinden. De 'tijd-taal' die in deze eerste casus gaandeweg is ontwikkeld, kan daarbij aanzetten tot reflectie op de verschillende en mogelijke verbindingen tussen binnen- en buitenwereld. Daarnaast kan het inzicht geven in de manier waarop *in de tijd* gestuurd kan worden, om organisatie in plaats van geplande verandering tot stand te brengen. Steeds kan de organisatie zich daarbij ook afvragen in hoeverre het eigen tijdpad het zicht bepaalt op wat er gebeurt, en in hoeverre er zicht is op wat er ondertussen ook gebeurt, welke dynamiek zich daar afspeelt, wat er borrelt en wanneer zich kansen of dreigingen voordoen in het netwerk. Dit vraagt dan wel een hoge mate van responsiviteit van de organisatie. Zo komen ook spanningsvelden in beeld: tussen het volgen van organisatorische cycli en maatschappelijk meebewegen, tussen eenduidigheid en maatwerk.

In de volgende casus worden deze spanningen en uitdagingen verder verkend. Daarbij wordt ook weer gezocht naar tijd-taal om dat begrijpelijk en hanteerbaar te maken. De strategische uitdagingen worden geduid met het concept *timetabling*. Ik confronteer de interne tijdregels en cycli met de dynamieken in het netwerk. Dit keer gaat het daarbij specifiek over de vraag hoe financiering vanuit de overheid op een rechtmatige en meetbare manier kan worden ingezet, op een manier dat het ook goed aansluit op maatschappelijke dynamiek. Als er inzicht is in wat er ondertussen speelt, wat vraagt het dan van de organisatie om daar met financiering zo goed mogelijk aan op in te spelen?

6.4 Casus: Tijd en geld in netwerken

6.4.1 Proloog: financieren in netwerken

Rond publieke vraagstukken zijn veel verschillende partijen uit de publieke sector, private sector en samenleving actief. In toenemende mate is daarbij voor overheden bij het realiseren van doelen sprake van samenwerking met – en wederzijdse afhankelijkheid van – andere publieke organisaties, semipublieke organisaties, marktpartijen, maatschappelijk organisaties, lokale initiatiefnemers en individuele vrijwilligers (Hajer, 2011; Van der Steen et al., 2014). Al deze partijen mengen zich in het publieke domein. Soms *op uitnodiging* van de overheid, bijvoorbeeld als de overheid partijen inhuurt voor het schoonmaken van de straten of het beheer van speeltoestellen in de wijk. Maar steeds vaker *op eigen initiatief*. Lokale initiatiefnemers, maatschappelijke organisaties en sociaal ondernemers zetten zich op hun eigen manier, en op eigen voorwaarden, in voor publieke doelen (WRR, 2012; Van der Steen et al., 2013). Bijvoorbeeld door zelf de straten te gaan schoonmaken of op hun eigen manier en in hun eigen tijd speeltoestellen te onderhouden.

Deze ontwikkeling wordt geduid als de opkomst van een *netwerksamenleving* (Castells, 1996). Een samenleving waarin verschillende (georganiseerde en ongeorganiseerde) partijen met maatschappelijke thema's bezig zijn, in wisselende samenstellingen die niet hiërarchisch maar horizontaal tot stand komen. Deze opkomst van een netwerksamenleving gaat gepaard met een toenemende complexiteit rond publieke vraagstukken. Voor de overheid betekent dit een overgang van *government* naar *governance* (Rhodes, 1996): de overheid heeft bij het aanpakken van publieke vraagstukken te maken met een speelveld van vele, in meer of mindere mate georganiseerde, actoren die zich hier op hun eigen manier voor inzetten. Vele partijen zetten zich in om publieke waarde te realiseren, maar doen dat ieder op hun eigen manier. Er is geen centrale coördinator die alle activiteiten op elkaar afstemt. Partijen werken soms wel met elkaar samen, stemmen activiteiten op elkaar af, en gaan dan weer ieder hun eigen weg. Overheden zoeken daarom naar sturingsvormen die deze maatschappelijke inzet kan faciliteren, mobiliseren en bekrachtigen (zie o.a. Hart & Buiting, 2012; De Baas, 2018).

De provincie Zuid-Holland is een van de organisaties die is gaan pionieren op het gebied van 'netwerkend werken'. Dat is begonnen door beleidsambtenaren meer naar 'buiten' te laten gaan, daar nieuwe partijen op te zoeken, netwerken van maatschappelijke instellingen, initiatieven en bedrijven op te zoeken, en zo een nieuwe rol te ontwikkelen. Een rol die niet zozeer hiërarchisch invulling krijgt, maar gekenmerkt wordt door horizontaal samenwerken of responsiviteit. Zo is het sturingsrepertoire van de overheid, naast rechtmatige en presterende vormen van sturing, steeds meer uitgebreid met de rollen van netwerkende of responsieve sturing (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015).

Netwerkend werken wordt ontwikkeld door meer naar buiten te gaan, maar dat levert steeds meer uitdagingen op voor de 'interne' organisatie. Bij het werken in netwerken is het niet meer de provincie die alleen de doelen bepaalt, kunnen er gaandeweg veranderingen

plaatsvinden in het netwerk of wordt geprobeerd om flexibel in te spelen op opkomende initiatieven. Maar als de doelen, het tijdpad en het eindresultaat niet vooraf duidelijk kunnen worden geformuleerd, leidt dit tot uitdagingen voor de interne monitoring, resultaat-verantwoording en ook voor de vormgeving van financiering. Zeker als de overheid geld wil inbrengen in netwerken, blijken er nieuwe uitdagingen te ontstaan.

Dat is de reden dat ik in 2014 om tafel zit met een projectleider van het bureau Subsidies van de provincie Zuid-Holland. De ambitie is om tot bij netwerksturing passende vormen van financiering te komen. Het wordt een multidisciplinaire zoektocht, waarbij ik als bestuurskundige meedenk over de vraag hoe die 'passendheid' eruit zou moeten zien. De praktijkvraag was hier dus: hoe zijn financieringsvormen vorm te geven op een manier dat ze passen bij netwerkend werken?

6.4.2 Duiding: ritmes van staat en straat

Het rooster

Een mantelzorger zorgt iedere week voor haar moeder die in het verpleeghuis zit. Ze is niet de enige: naast haar zijn er vele mantelzorgers die ook regelmatig voor de ouderen komen zorgen. Er is wel personeel in het verpleeghuis, maar ondanks het feit dat zij keihard werken is er altijd nog genoeg te doen. De mantelzorgers zijn eigenlijk – net als het personeel – onmisbaar geworden voor goede ouderenzorg in het verpleeghuis. Op een dag krijgt de mantelzorger een brief van het verpleeghuis. Hierin wordt verzocht om aan te geven op welke dagen en tijdstippen zij iedere week langs wil komen om mantelzorg te verlenen, zodat dit opgenomen kan worden in het werkrooster. De vrijdagmiddag staat alvast behulpzaam aangekruist, omdat ze tot dan toe meestal op die dag aanwezig is. In de toelichting staat dat de inzet van de mantelzorgers zeer gewaardeerd wordt en op deze manier nog beter ingepast kan worden in de interne werkplanning. Hoewel de mantelzorger in principe elke week op dezelfde dag en ongeveer dezelfde tijd naar het verpleeghuis gaat, stuit de brief haar toch tegen de borst. Ze voelt zich onderdeel gemaakt van het tijdregime van het verpleeghuis. Straks moet ze zich ook nog gaan afmelden als ze een keer niet kan.

Tijd in de netwerksamenleving

Het voorbeeld van de ingeroosterde mantelzorger illustreert de rol van tijd in de verhouding tussen een professioneel systeem en de vrijwillige inzet van mensen die buiten dat systeem staan. Beide partijen zijn gericht op dezelfde publieke waarde (goede ouderenzorg), maar doen dat in hun eigen tijd en met een eigen ritme. Ze willen allebei hetzelfde, maar op hun eigen manier. Het professionele systeem van het verpleeghuis hanteert een vast tijdschema en is erop gericht die zo effectief, efficiënt en voorspelbaar mogelijk in te richten. Vanuit dat perspectief is het logisch en productief om de inzet van de mantelzorgers 'mee te nemen' in

de planning. Helemaal wanneer rondvraag op de afdeling al snel leert dat de mantelzorgers in de praktijk toch al bijna altijd op dezelfde dag en rond dezelfde tijden komen. Toch gebeurt er na invoering van het rooster iets heel anders. De vrijwilligers doen alles in hun eigen tijd en voelen zich in die tijd beperkt als zij het tijdschema van de organisatie krijgen opgelegd. Het kan best zijn dat ze er altijd op dezelfde tijd zijn, maar dat is een gevolg van hoe zij zelf hun dag indelen. Hun ritme is dat van de *leef-tijd*, niet van de *systeem-tijd*.¹⁸

De kwestie van het verpleeghuis en de mantelzorger past in een bredere ontwikkeling in de samenleving en het openbaar bestuur. Tijd heeft een andere betekenis in de context van *governance* dan in traditioneel *government*. Als overheidsorganisaties vooral zelf werken aan het realiseren van publieke waarde, en externe partijen er alleen bijgehaald worden op voorwaarden van die overheidsorganisatie en dus in een hiërarchische verhouding tot de overheid staan, dan kan die overheidsorganisatie haar eigen ritme leidend maken. Eventuele betrokken partijen passen zich dan noodgedwongen aan het ritme van de overheidsorganisatie aan. Dat geeft overzicht in de wereld van beleid en bestuur, er is sprake van een overzichtelijke, geïnstitutionaliseerde en planbare tijd. Het is als het rooster van het verpleeghuis waarin alle activiteiten worden opgenomen. Inzet vindt dan plaats, hoe en wanneer de overheidsorganisatie dat wil. Tijd is dan in zekere zin geen strategisch thema: er is voor de overheidsorganisatie één centraal gecoördineerde tijd die de maat bepaalt. De staat bepaalt de tijd en het ritme waarin de anderen meebewegen. Dat zorgt voor helderheid en maakt gedeelde beweging mogelijk.

Bij het sturen in netwerken heeft de overheidsorganisatie echter te maken met verschillende begrippen en belevingen van tijd. Maatschappelijke initiatieven en activiteiten volgen niet vanzelfsprekend het ritme van de overheidsorganisatie. Partijen zetten zich op eigen initiatief in en doen dat in hun eigen tijd, in hun eigen tempo en in een ritme dat hen past. Net als de mantelzorger die zich niet wil voegen naar het tijdschema van het verpleeghuis: niet omdat het een opstandige mantelzorger is, maar omdat het mechanisme voor de indeling van de eigen tijd anders is. Dat is geen vervelend bijproduct van maatschappelijke inzet, maar vormt juist de kracht ervan (Van Twist et al., 2014). De eigen dynamiek maakt dat er andere ideeën en initiatieven vrijkomen die er anders niet zouden zijn. De kracht van maatschappelijke inzet is dat het een eigen dynamiek kent, dat het een eigen ritme heeft. Betrokkenen zijn actief op het moment dat het hen uitkomt, in het tempo dat zij fijn vinden, richting toekomstdoelen die zij belangrijk vinden, met een eigen volgorde van hun inspanningen, die zo lang duren als ze zelf willen. Wel tijd, ook richting, maar op een eigen – en dus andere – manier.

Verschillen in tijdbepaling en tijdbeleving tussen overheid en samenleving zijn er altijd geweest (Van den Broek & Cloin, 2010). Wel anders is dat in de netwerksamenleving overheden voor het bereiken van publieke doelen meer dan eerst afhankelijk zijn van de inzet van deze andere partijen. Vanwege die context van complexe en vernetwerkte problemen

¹⁸ Gebaseerd op het onderscheid van Habermas (1987) tussen leefwereld en systeemwereld.

kan een overheidsorganisatie niet zomaar het eigen ritme opleggen. De belangrijke rol van netwerken betekent dat de ritmiek en de tijdsdynamiek van netwerken belangrijker wordt en nevensgeschikt is aan ritmes die binnen de overheidsorganisatie worden gehanteerd. Naarmate de netwerksamenleving verder groeit, zich verder ontplooit en zich begeeft op terreinen waarin ook de overheidsorganisatie actief is, is er voor overheidsorganisaties steeds minder sprake van één overzichtelijk ritme (Bauman, 2000). In plaats van een algemene en opgelegde tijd-ordering, komen er zo steeds meer individuele en lokale tijden waarmee rekening moet worden gehouden: een pluralisering van tijd (Huijer, 2011). Dat gaat niet alleen om de kloktijd, maar ook om de beleefde tijd. De beleefde tijd van netwerken verschilt met die van de overheid en die beide belevingen komen steeds meer naast elkaar te staan.

Die pluraliteit neemt niet alleen toe, maar conflicteert ook steeds vaker met het ritme van overheidsorganisaties. Anders gezegd: *ritmes van de straat* en *ritmes van de staat* schuren langs elkaar.¹⁹ Een initiatiefnemer die activiteiten voor de buurt wil organiseren, doet dit niet volgens de planning van de gemeentelijke budgetcyclus of verkiezingscyclus. Toch wil de gemeente voor dit soort initiatieven graag financiering beschikbaar stellen. Andersom geldt hetzelfde: burgers die een actiecomité starten, passen hun protestacties niet altijd aan op de daarvoor geldende bezwaartermijnen. De overheid kiest er dan soms voor om deze te negeren, maar vaak genoeg kan of wil men dit niet en moet het eigen ritme dus worden losgelaten. Wat vanuit het ritme van de staat, van het systeem, een 'fatale datum' is, is vanuit het alledaagse perspectief gewoon een volgende dag. En wat vanuit het ritme van alledag een goed moment is, is vanuit het systeem gezien gewoon een willekeurig moment. De ritmes van staat en straat die lange tijd tamelijk gescheiden naast elkaar konden bestaan, beginnen steeds meer met elkaar te maken te krijgen, zonder dat één van de ritmes zich dominant aan de ander kan maken. Dat zorgt voor tijdproblemen: geen tijd-nood in de zin van een gebrek aan tijd, maar nood in termen van de mismatch tussen de tijdbeleving van verschillende partijen. Dat lijkt conceptueel en abstract, maar het is alledaags en concreet: bijvoorbeeld bij de beantwoording van de vraag wanneer een besluit op tijd is. Het antwoord vanuit ritmes van de staat op die vraag is heel anders dan het antwoord vanuit ritmes van de straat.

Voor bestuurders is het van belang om doelstellingen gerealiseerd te krijgen in de beperkte tijd dat zij verkozen of benoemd zijn. Tijd is ook een middel om democratische besluitvorming en controle te borgen, evenals het zorgen voor verstandige financiële spreidingen en een evenwichtige begroting (Hoogerwerf, 1989). Zo is tijd voor in het openbaar bestuur een middel om activiteiten te coördineren te midden van complexiteit: op tijd, te laat, volgens plan, op schema, tijdig, conform termijn, in lijn met de gestelde doorlooptijd, met spoed of met lage prioriteit (Ekengren; 2002; Pollitt, 2008). Sturing en organisatie zijn altijd tijdsinterventies, omdat een handeling in de tijd wordt geplaatst, en van daaruit wordt toegedeeld aan bepaalde handelende partijen (Pollitt, 2008). Zo weet

¹⁹ Net als, overigens, ook ritmes van publieke organisaties onderling met elkaar kunnen schuren. In deze reflectie wordt, vanuit de vraag van de provincie Zuid-Holland, uitgegaan van de relatie van een specifieke overheidsorganisatie met actoren daarbuiten (die afkomstig kunnen zijn uit de maatschappij, het bedrijfsleven en de publieke sector).

iedereen wat op welk moment moet gebeuren, wat wanneer gepast is en wat wanneer juist niet. Zo vormt de tijd de kapstok voor het gecoördineerd handelen en is het tevens een instrument voor bestuur en organisatie.

Waar tijdordening voor een overheidsorganisatie lange tijd vanzelfsprekend een interne aangelegenheid was, vastgelegd in interne procedures en procesafspraken, wordt het met de opkomst van de netwerksamenleving steeds meer een strategisch vraagstuk in relatie tot de buitenwereld (Zijderveld, 1991). In de wereld van beleid en sturing was het eigen geïnstitutionaliseerde ritme lange tijd vanzelfsprekend toonaangevend en werd daardoor geen onderwerp van gesprek. Tijdsduur, timing en tempo van de overheidsinzet werden bepaald op basis van het interne ritme. Intern was daar wel discussie en strijd over, maar niet in relatie tot andere ritmes en dynamiek van de buitenwereld.

Met de opkomst van de netwerksamenleving verdwijnt dat vanzelfsprekende van het geïnstitutionaliseerde ritme en komt het tijd-vraagstuk steeds meer op de voorgrond. De vaste ritmes die in de wereld van beleid en sturing de maat bepaalden, komen niet vanzelf overeen met de ritmes van partijen met wie wordt samengewerkt of waar de overheid van afhankelijk is. In de netwerksamenleving kan een overheidsorganisatie niet altijd simpelweg haar eigen ritme opleggen. Daarmee zou het ritme van de staat het maatschappelijk initiatief koloniseren en het daarmee juist vernietigen: de kracht van maatschappelijk initiatief is immers dat het een eigen dynamiek heeft, zelfs keuzes maakt in de tijd, zich gaandeweg kan ontwikkelen en aanpassen.

Daarom proberen overheidsorganisaties bij netwerksturing vaak juist ritmes in de maatschappij te volgen en faciliteren. De overheid wil steeds vaker responsief, ondersteunend en faciliterend zijn ten opzichte van netwerken en individuele actoren die hun eigen dynamiek kennen en tijd bepalen en daar ook hun kracht aan ontlelen. Tegelijkertijd moeten ook de democratische, juridische en economische waarden bewaakt worden die geborgd worden in de binnen de overheidsorganisatie vastgelegde termijnen en cycli. Dit leidt tot expliciete strategische vraagstukken over de in- en verdeling van tijd in netwerken. De interne, geïnstitutionaliseerde tijd van overheidsorganisaties wordt ontregeld en komt juist daardoor weer in beeld. Responsief handelen vereist ook het vermogen tot inleven in het tijdpad en het tijdsbesef van anderen. Niet alleen de 'klokken gelijk zetten', maar eerst een gedeelde klok vinden.

Het vraagstuk van de in- en verdeling van tijd is niet onschuldig. Tijd is geen neutrale meeteenheid. Controle over de klok is een krachtig instrument van macht. De klok is dwingend: een tijd-ritme kan niet zomaar genegeerd worden (Goudsblom, 2000; Ekengren, 2002; Zerubavel, 2003). Een overheid die graag responsief wil zijn heeft nog steeds te maken met een intern ritme. Bijvoorbeeld met een begrotingscyclus, die bepalend is voor de momenten dat geld kan worden toegekend. En met besluitvormingstermijnen, die belangrijk zijn voor het democratische proces. Het aanvragen van een subsidie is vaak mogelijk in een beperkte periode, vanuit de juridische afspraak dat daarmee alle partijen een eerlijke kans krijgen om zich aan te melden en het aanmeldingsproces transparant verloopt. Maar wat als

de deadline is verstreken en er zich dan een prachtig initiatief meldt? In de juridische logica van een goed gunningsproces is dat initiatief dan simpelweg *te laat*, in de logica van een responsieve overheid zou de overheid een manier moeten vinden om mee te bewegen met het initiatief. Een overheid die alleen maar vast houdt aan het eigen ritme, is niet goed in staat om mee te bewegen met de maatschappelijke dynamiek. Maar een overheid die met alle winden meewaait, is onvoorspelbaar en kan intern in de knel komen met de termijnen en cycli die in regels en procedures liggen verankerd. Sturing in de netwerksamenleving vraagt dus strategische bezinning op de vraag hoe omgegaan wordt met het *ritme van de staat en het ritme van de straat*.

Tijd en geld: wie betaalt, bepaalt?

Tijd is geld, zo luidt een veel gebezigd gezegde. Dat is natuurlijk niet zo. Tijd is geen geld. Maar tijd en geld hebben wel veel met elkaar te maken, omdat het handelen dat we in en met de tijd initiëren vaak financiële gevolgen heeft. Afspraken rond geld hebben altijd tijdsdimensies. Beloning is vaak gerelateerd aan een investering van tijd. Een financiële verplichting heeft een ingangsdatum en looptijd. Rond een contract gelden tijd-gerelateerde voorwaarden. In het proces dat naar het aangaan van de financiële overeenkomst leidt gelden allerlei doorlooptijden en fatale momenten. Zo zijn tijd en geld nauw met elkaar verbonden.

De kwestie van de schurende tijdsperspectieven van staat en straat speelt sterk bij het inbrengen van financiering (in welke vorm dan ook) in netwerken. In de 'buitenwereld' wordt financiering ingebracht om maatschappelijke dynamiek te bewegen. Dat vergt gevoel voor wat er 'buiten' in die netwerken speelt en het vermogen om daarop in te spelen. De ambitie is immers aansluiten bij de maatschappelijk dynamiek, en dat vraagt om inzicht in wanneer het goede moment is om initiatieven te financieren, hoe lang dat moet duren, wanneer het moet eindigen of juist verlengd moet worden. In de 'binnenwereld' is de vormgeving van financiering sterk verbonden aan bestuurlijke ritmiek die democratische legitimatie borgt en aan institutionele, bureaucratische ritmiek van begrotingscycli, beslistermijnen en verantwoordingsperiodieken. Financiering is een overdracht van de binnenwereld naar de buitenwereld, en dus van iets dat in de context van het ritme van de staat wordt gemaakt naar iets wat impact moet hebben in het ritme van de straat.

In de manier waarop financiering wordt 'geregeld' (in juridische en financiële zin) zitten veel tijdafspraken en -regels. Met financiering vindt niet alleen de allocatie van geld plaats, maar ook de allocatie van tijd: netwerken krijgen door financiering de tijd om activiteiten te ontplooiën. Die tijd wordt in de voorwaarden in meer of mindere mate vastgelegd in de vorm van startdata, termijnen en deadlines; de overheid doet in financiering aan *timetabling*. Met *timetabling* wordt in de literatuur (Goetz, 2009) bedoeld op de in-, ver- en toedeling van tijd in het netwerk. Denk bijvoorbeeld aan vaste inspraakmomenten, het plannen van een verkenningsfase of de regel dat gedurende een aantal weken bezwaar tegen een besluit mag worden genomen. Subsidieregelingen hebben een begin, een looptijd en een einde. Er zit vaak een verantwoordingsritme aan vast, wat dus iets vraagt van de snelheid waarmee

resultaten worden bereikt. Al deze tijdregels zijn van invloed op de activiteiten in het netwerk dat financiering ontvangt. De financiering kent een tijdvorm; het bevat tijdafspraken waar beide partijen zich aan houden. Die vorm kan heel precies en concreet zijn, of heel breed en vaag, en alles daar tussenin.

Nu het vraagstuk van tijd op de voorgrond komt, is nadere reflectie nodig. De bestuurlijke doelstellingen verbonden aan netwerksturing gaan immers om het vinden van aansluiting bij de dynamiek in de samenleving: een (pop-up) dynamiek die zich niet houdt aan de cycli, tijdvakken en monitoringsmomenten binnen één overheidsorganisatie. In dit onderzoek reflecteer ik vanuit het perspectief van *timetabling* op het vraagstuk van *financieren in netwerken*, waarbij het de bestuurlijke ambitie is om maatschappelijke dynamiek die bijdraagt aan publieke waarde met geld te faciliteren, begeleiden en bekrachtigen.

Temporele mismatches bij financieren in netwerken

Een dwingende deadline

De bestemming van het stadsplein is in een gemeente al jaren een heet hangijzer. Het gemeentebestuur had het plan 'rond', maar kreeg te maken met veel maatschappelijke weerstand. Uiteindelijk heeft men het plan laten varen. Daarom is nu gekozen voor een andere aanpak. De bestemming van het stadsplein wordt bepaald in overleg met lokale partijen. Er is een platform opgericht waarin stakeholders in overleg treden over een aanpak en bestemming van het plein. Voor de uitwerking en realisatie van de plannen krijgt het platform per jaar een budget.

Gaandeweg blijkt dat er in het eerste jaar minder budget nodig is dan wat er is gereserveerd. Er is meer tijd nodig voor overleg en het uitwerken van ideeën. Tot die tijd willen partijen nog geen geld besteden aan de realisatie. Dat zou immers zonde zijn, wie gaat er nu geld besteden als je nog niet weet of het wel écht nut heeft? Hierdoor is er voor het eerste jaar wel veel minder geld nodig dan er beschikbaar is. Dat blijkt bij nader inzien een probleem. Het geld dat overblijft vloeit automatisch terug naar de algemene middelen van de gemeente. Dat geld is 'weg', terwijl het de volgende jaren hard nodig is om de plannen te realiseren. Door de verschuiving in activiteiten wordt het overschot aan budget in het eerste jaar gevolgd door een tekort in het tweede jaar.

Het is een patroon dat vaker genoemd wordt. De deadline die gekoppeld wordt aan het jaarlijkse budget, dwingt het netwerk tot uitgaven die anders wellicht beter nog even uitgesteld hadden kunnen worden. Of andersom: plannen die sneller gerealiseerd kunnen worden, worden uitgesteld omdat het uitvoeringsbudget pas voor het daaropvolgende jaar staat ingeboekt. Zo'n vaste budgetcyclus van overheden biedt overzicht en houvast, maar tegelijkertijd weinig flexibiliteit als het gaat om het meebewegen met de maatschappelijke dynamiek.

Met de medewerkers van de provincie bespreek ik vele casus waarin financiering werd ingebracht in netwerken. Ik ga op zoek naar de kansen en de knelpunten van financiering die zij zijn tegengekomen. De volgende kansen en knelpunten komen daarbij het meest dringend naar voren.

De kansen bestaan eruit, dat financiering één van de middelen is die de overheid tot haar beschikking heeft om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen. Dat hoeft overigens lang niet altijd de beste manier te zijn. Vaak wordt ervoor gekozen om andere inspanningen te plegen, bijvoorbeeld: partijen bij elkaar brengen, procesregisseur zijn, een platform scheppen voor die partijen, (al dan niet tijdelijke) aanpassingen doen in wet- en regelgeving, experimenten mogelijk maken en naamsbekendheid geven. Financiering is soms ook helemaal niet nodig, omdat partijen uit het netwerk zelf geld inbrengen en genereren, soms zelfs door een verdienmodel te combineren met publieke doelstellingen (denk aan vormen van sociaal ondernemerschap zoals Granny's Finest). Vaak kiest de overheid echter wel, of ook, voor de inbreng van financiering. Soms samen met andere partijen, soms als enige om partijen tijdelijk te ondersteunen. Bijvoorbeeld om initiatieven te helpen opstarten, tijdelijke initiatieven mogelijk te maken, of te investeren in projecten die zichzelf mogelijk gaan terugverdienen maar anders in deze markt niet tot stand zouden komen (denk aan de inzet van revolverende fondsen). De voordelen van die financiering zijn duidelijk. Ze kunnen initiatieven door een moeilijke fase heen helpen, projecten ondersteunen die door marktfalen niet tot stand komen, of vrijwilligers belonen.

Knelpunten waren er ook en deden zich vaak voor en kunnen in het perspectief gezien worden van een mismatch tussen de ritmes van staat en straat. Voor het financieren in netwerken zijn nog geen standaard vormen. De 'normale' subsidie past echter niet altijd goed bij de aard van het netwerkend werken. In de praktijk treedt dan vaak een mismatch op tussen de tijdordening in de subsidie en de dynamiek in de buitenwereld:

Momenten: te vroeg, te laat

De timing van bijvoorbeeld de subsidieverlening sluit niet altijd aan op het ritme van het netwerk. Zo lopen sommige provincies er tegenaan dat de momenten waarop subsidies kunnen worden verleend niet altijd aansluiten bij de momenten dat initiatieven zich aandienen. Zeker als de subsidieverlening is gekoppeld aan de begrotingsbehandeling die één of twee keer per jaar plaatsvindt. De subsidie wordt dan jaarlijks verleend, maar aanvragers melden zich gedurende het jaar en willen of kunnen niet wachten. De effectiviteit van de subsidie wordt dan beperkt door de vormgeving ervan. Met als risico dat zodra het besluit om een subsidie toe te kennen kan worden genomen, de kans al voorbij is. Verschillende provincies proberen dit op te lossen door er pragmatisch mee om te gaan. Bijvoorbeeld door elke vergadering van Provinciale Staten een begrotingssubsidie te kunnen aanvragen of door het proces zo in te richten dat vooraf alleen goedkeuring nodig is van Gedeputeerde Staten.

Het kan ook zijn dat een provincie te vroeg is met het willen vastleggen van wat er gefinancierd wordt. Vaak is er een sterke drang om 'aan de voorkant te komen'. Als we het vooraf maar goed regelen komt het wel goed, is dan de gedachte. Maar netwerken hebben de tijd nodig om te ontwikkelen, te ontdekken wat ze zijn. Wat ze zijn, is vooraf niet altijd duidelijk. Wel of er potentie in zit, of het netwerk vitaal is. Het ontwikkelpad verloopt ook altijd anders. Soms is er heel snel een doorbraak en komt de samenwerking in een stroomversnelling. Andere keren worden heel veel pilots gedaan, zijpaden genomen, voordat het hoofdpad wordt gevonden. Door dat toch 'aan de voorkant' al te willen vangen, wordt het begin zo bepalend gemaakt dat het risico bestaat dat het ontwikkelpad al voor de start in de kiem wordt gesmoord.

Tempo: te snel, te traag

In verschillende casus wordt aangegeven dat interne processen langzamer of soms juist sneller verlopen dan het tempo in de buitenwereld. Soms moeten andere partijen al beginnen, maar is de provincie nog niet zover omdat de interne besluitvorming nog niet rond is of andersom. Het risico is dat deze partijen dan in moeilijkheden kunnen komen of afhaken. Als de besluitvorming binnen de provincie in tempo kan variëren, kan beter ingespeeld en gereageerd worden op opkomende initiatieven en de ontwikkeling van netwerken waaraan de provincie wil deelnemen. Aan de andere kant zitten in die besluitvorming termijnen en tijdsduren die als *checks and balances* functioneren, waarbij juist het feit dat er géén onderscheid gemaakt wordt van belang is. Het tempovraagstuk laat zich niet makkelijk oplossen. Duidelijk is wel dat er zowel feitelijk als in beleving mismatches in tempo plaatsvinden.

Tijdhorizon: te gefixeerd, te vaag

Wat voor de één urgent is, is voor de ander iets wat eerst verkend moet worden. De tijdlijn van de provincie loopt niet altijd synchroon met die van (potentiële) partners in een netwerk. De een heeft haast, de ander wil liever wat vertragen. De een staat aan het startpunt, de ander zit net tegen verkiezingen aan en wil snel handelen. Wat dan ontstaat zijn asynchrone tijdlijnen tussen provincie en partners. Voor de provincie gelden vaste cycli (zoals de politieke verkiezingscyclus, de strategische meerjarenplannen, of de beslistermijn op subsidieaanvragen van 13 weken), die niet vanzelfsprekend overeenkomen met die van de andere partijen. Het is daardoor moeilijker om zekerheid of garanties te geven in een tijd dat je dat wel wilt doen. Er is sprake van een mismatch tussen de externe en interne tijdhorizon.

De vraag is dan of er een vastgestelde horizon moet zijn, wie die bepaalt en vooral wat gedaan wordt met afwijkingen: wat als de prestaties langer duren dan afgesproken, of misschien veel sneller komen? Het probleem is dus of de horizon vooraf afgebakend wordt, of dat deze meer open kan en mag zijn. Een tijdhorizon die teveel gefixeerd wordt, kan ertoe leiden dat andere partijen afhaken of dat processen die goed lopen toch als mislukking worden gezien. Een tijdhorizon die te vaag is, kan echter ook met zich meebrengen dat er

een signaal wordt afgegeven dat het thema niet als urgent wordt gezien, dat het nog wel even kan wachten, of dat er teveel onduidelijkheid bestaat over de duur van de financiering. Enerzijds is het logisch om het einde van de looptijd van financiering gelijk te stellen aan de oplevering van resultaten. Anderzijds zijn in netwerken de effecten soms pas later of op verschillende momenten zichtbaar, en kan het ook zo zijn dat het initiatief volgens de vooraf geformuleerde doelen mislukt maar tóch slaagt om bij te dragen aan de verdere dynamiek.

Patronen: te star, te grillig

Bij het verstrekken van subsidies wordt vaak veel vastgelegd, zoals de te behalen doelen en het tijdspad. Dit geeft kaders mee aan de subsidieontvanger, maar begrenst ook de mogelijkheid om tijdens het proces flexibel te kunnen zijn als omstandigheden veranderen. Juist in een netwerkende aanpak is vooraf niet altijd duidelijk wat bereikt gaat worden, bijvoorbeeld omdat het niet (alleen) de provincie is die gaat over de doelbepaling. Ook wil men in deze projecten vaak meer ruimte openlaten zodat dit ingevuld kan worden vanuit de expertise van het netwerk. Door de doelen vooraf vast te leggen worden de mogelijkheden voor andere keuzes buiten het gezichtsveld van de provincie begrensd en kunnen goede, vernieuwende oplossingen en onverwachte partijen buiten de boot vallen.

In de praktijk zijn er dus allerlei voorbeelden van *temporele mismatches*. De overheid probeert in de buitenwereld iets te realiseren, maar de inzet mislukt door ongelijke timing of tempo's. De financiering komt dan ten opzichte van de maatschappelijke dynamiek te vroeg of te laat, gaat te snel of te langzaam, is op een te korte of lange termijn gericht of gaat uit van het verkeerde patroon. Het ritme van de staat sluit niet goed aan op het ritme van de straat. Het leidt tot de vraag of in het vormgeven van de financiering ook andere keuzes in *timetabling* kunnen worden gemaakt.

6.4.3 Handelingsrepertoire: op tijd zijn in netwerken

Financieren in netwerken vereist een andere *timetabling* dan rechtmatige en presterende sturing. Dat komt naar voren in individuele casus, maar dat is ook meer systematisch in beeld te brengen als basis voor temporele keuzes in het instrumentarium. Dat blijft echter vaak onbenoemd. Het tijdsbesef wordt vaak niet expliciet benoemd, het gaat om de inhoud, om vertrouwen, om durf, om goede ideeën, maar tegelijkertijd zien we in de praktijkvoorbeelden steeds dat tijdsbesef en temporele mismatches voortdurend voor problemen zorgen – en ook kansen voor nieuwe oplossingen bieden.

In de bestuurskundige literatuur worden vier benaderingen van overheidssturing onderscheiden (Van der Steen, Van Twist & Bressers, 2016). Deze benaderingen worden in de praktijk van het openbaar bestuur regelmatig naast elkaar gezet om te reflecteren op de rol en werkwijze van overheidsorganisaties in netwerken. Vertaalt naar een Nederlandse context leidt dit tot een kwadrantenmodel waarin onderscheid wordt gemaakt in vier overheidsrollen: een rechtmatige overheid, een presterende overheid, een netwerkende overheid en een responsieve overheid (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015).

Ik duid deze vier sturingsperspectieven hier als vier verschillende manieren om met tijd om te gaan. In elk van de vier sturingsbenaderingen schuilt een ander tijdsperspectief. Die behandel ik hieronder, als aanzet voor een meer systematische omgang met tijd in het sturen in netwerken.

Rechtmatige overheid: vaste tijden

Het sturen als rechtmatige overheid past bij de wetenschappelijke benadering van *Traditional Public Administration*. Het idee is dat de politiek bepaalt wat de doelen zijn en dat de ambtenaren zorg dragen voor de uitvoering van deze doelen (Wilson, 1887; Weber, 1922). Bij een rechtmatige sturingsvorm zijn wetten en juridische overeenkomsten met daarin een vastlegging van rechten en plichten de meest gebruikte instrumenten. Ze vormen de basis voor sturing vanuit de overheid.

In de benadering van een rechtmatige overheid is met name de tijd van *politieke cycli*, *bureaucratische procedures* en *juridische termijnen* dominant voor de tijdbepaling van de overheid. De tijd is een prisma van de politiek. Die gaat immers over de toekomstambities, regisseert de belangrijke momenten en de mate van haast en geduld. De bureaucratie moet hier uitvoering aan geven op een ordelijke, voor iedereen gelijke manier. Dit leidt tot de noodzaak om tijd zoveel mogelijk te ordenen, overzichtelijk te maken, te plannen en regisseren in vaste cycli waarbinnen de bureaucratie functioneert.

‘Op tijd zijn’ betekent hier vooral dat die termijnen en deadlines niet worden overschreden. De verkiezingscycli, budget- en verantwoordingscycli bepalen het ritme waarin gewerkt wordt. Het proces moet verlopen volgens de vaste, afgesproken tijd-regels. Dit wordt dus ontleend aan processen en procedures in een juridische context. Als bijvoorbeeld een bezwaarmogelijkheid zes weken duurt, dan duurt die ook altijd zes weken. Het is een rechtmatige tijd, die voor iedereen gelijk is. Voor het recht is de tijd een coördinatiemiddel voor rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, een middel om te zorgen dat iedereen gelijke rechten en plichten heeft. Daarvoor zijn *vaste tijden* nodig.

Tijd is dan ook vaak een coördinatiemiddel voor rechten en plichten: bijvoorbeeld het recht op een minimaal aantal uren onderwijs en de plicht om een nieuwe wet in de Staatscourant bekend te maken voordat deze ingaat. In financiering worden ook vaak rechten en plichten in tijd vastgelegd, bijvoorbeeld: afspraken dat financiering mag worden beëindigd onder bepaalde omstandigheden en afspraken dat het geld op een bepaald moment (of in bepaalde tranches) wordt overgemaakt.

Presterende overheid: geen tijd te verliezen

Het sturen als een presterende overheid past bij de wetenschappelijke benadering van *New Public Management*. Nog steeds is het de overheid die doelen bepaalt, maar hier is het economisch perspectief van een overheid die als dienstverlener zo productief mogelijk de klant moet bedienen leidend (Hood 1991; Rhodes 1996; Peters & Pierre, 1998; Pollitt & Bouckaert 2011). Economische waarden als effectiviteit, efficiëntie en economisch rendement zijn de belangrijkste graadmeters van goed bestuur. De verhouding tussen overheid en externe partijen is die van opdrachtgever-opdrachtnemer. De overheid bepaalt de doelen en de kaders, de externe partijen voeren dit uit.

In de benadering van een presterende overheid is met name de tijd van prestaties en de planning & control cyclus dominant voor de tijdbepaling van de overheid. Dit benadert het meest het idee van tijd als geld. Tijd wordt dan gezien als een budget, een schaars goed dat zeer beperkt moet worden ingezet en waarbij geldt: hoe sneller, hoe beter. Uitstel, afwijking of verrassingen zijn vormen van vertraging.

Eén van de grondleggers van deze economische tijd-benadering is Taylor (1919). Taylor wilde de arbeiders in fabrieken efficiënter en effectiever laten werken via een wetenschappelijke benadering. Daarom werd van iedere handeling nauwkeurig bijgehouden hoeveel tijd die kostte en werden experimenten gedaan om de productiviteit te verhogen. De achterliggende idee is dat productiviteit, effectiviteit en efficiëntie bereikt kunnen worden door zoveel mogelijk *tijdwinst* te boeken.

‘Op tijd zijn’ betekent hier vooral dat prestaties zo snel mogelijk geleverd worden. Tijd wordt daarmee een economisch schaars goed, net als geld; er vindt monetarisering van tijd plaats. En dus is er druk om dezelfde prestaties in steeds minder tijd te leveren: er is *geen tijd te verliezen*. Een presterende overheid heeft haast en moet tijdwinst boeken. Er moeten zo snel mogelijk, zo goed mogelijke resultaten worden geleverd. Tijd wordt een budget waarop zoveel mogelijk bespaard moet worden. Om dit te bereiken, wordt gestuurd op tijdplanning & control. Als opdrachtgever kan de overheid de activiteiten van opdrachtnemers coördineren via de kloktijd. Kalender en tijdplanning zijn middelen om de activiteiten van opdrachtnemers aan te sturen.

Netwerkende overheid: de klokken gelijk zetten

Het sturen als een netwerkende overheid past bij de wetenschappelijke benadering van *Network Governance*. De overheid bepaalt hierbij niet eenzijdig de doelen, maar probeert coalities te sluiten waarin gezamenlijke doelen worden geformuleerd. De overheid is één van de partijen in een netwerk waarin doel- en procesafspraken worden gemaakt door middel van overleg en onderhandelingen (Klijn, & Koppenjan, 2000). Vaak worden hierbij tijdelijke samenwerkingsvormen gebruikt zoals convenanten, akkoorden en PPS-constructies (Osborne, 2002; Klijn & Teisman, 2003; Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011). De overheid zoekt hierbij dus actief het netwerk op, zonder het over te nemen, en moet steeds zoeken naar coalities met partijen die nodig zijn om publieke waarden te realiseren.

Landschapstafels

De provincie werkt samen aan 'tafels' met natuurstichtingen, bedrijven en bewoners-organisaties. Er is een gemeenschappelijke toekomstdroom: bijvoorbeeld geen CO₂-reductie meer of 60% meer natuur in het gebied. De partijen zoeken elkaar op en sluiten partnerschappen. Langzaam ontstaat steeds meer een samenwerkende alliantie. Soms wordt er als geheel samengewerkt, vaak ook in deelverbanden en in partnerschappen met andere partijen die willen bijdragen. Steeds staat de gezamenlijk ambitie voorop. Gaandeweg wordt kennis uitgewisseld, worden ideeën opgedaan en wordt er geïnnoveerd in de aanpak. Zo ontstaat steeds meer een beeld bij de gewenste richting en aanpak.

Dit is een verhaal uit de praktijk van de Landschapstafels, een aanpak waarbij de provincie Zuid-Holland samen met allerlei partners aan groene ambities werkt. Voor de realisatie van deze ambities is de inzet van vele partijen, zoals stichtingen en ondernemers, van groot belang. Om het netwerk meer te betrekken en een grotere rol te geven, werkt de provincie Zuid-Holland daarom met Landschapstafels. Dit zijn overleggen tussen een selecte groep relevante partijen, die samen integrale gebiedsprogramma's opstellen die gericht zijn op provinciale ambities zoals de bevordering van groenbeleving inclusief het vergroten van recreatie in een gebied, stimulering van biodiversiteit, en agrarisch ondernemerschap.

Voor de uitvoering van deze gebiedsprogramma's stelt de provincie subsidie beschikbaar. Maar vaak blijkt dat de Landschapstafels zichzelf gaandeweg uitvinden. Ze formuleren wel een gezamenlijke 'droom' en gaan aan het werk om die droom te realiseren, maar de activiteiten kunnen vooraf niet precies gedefinieerd worden omdat gaandeweg ontdekt wordt wat er nodig is. De financiering wordt hier vooral gebaseerd op het goed doorlopen van het proces: de juiste partijen doen mee, het wordt netjes verantwoord, maar er wordt ook genoeg ruimte in het proces open gelaten om gaandeweg te kunnen leren en de strategie te ontwikkelen.

In de benadering van een netwerkende overheid is met name de tijd die onderling wordt afgesproken om in samenwerking prestaties te leveren dominant voor de tijdbepaling van de overheid. Er is sprake van meervoudige tijd. Ieder heeft eigen belangen in de tijd (*multi- temporal governance*) en het gaat om het vinden van overeenstemming, een symbiose te midden van de vele ritmes.

In akkoorden, convenanten en deals is tijd vaak een manier om partijen bij elkaar te krijgen die normaal allemaal hun eigen cycli, prioriteiten en fasen hebben. Samenwerkingsvormen zoals een convenant zijn een tijdspraak: de afspraak om samen te werken in een convenant of deal creëert een tijdelijke ruimte waarin samen bepaalde prestaties neergezet kunnen worden. Door het afspreken van een gezamenlijke periode wordt een tijd-bubbel gecreëerd voor de samenwerking. Het is een tijd-ruimte (Adam, 1998a; Van der Steen, 2016) die als gezamenlijke klok voor de partijen fungeert; de samenwerking begint en eindigt immers voor iedereen op hetzelfde moment. In die samenwerkingsvorm zitten allerlei afspraken die tijd-gerelateerd zijn (vormen van synchronisatie en synergie maken): wanneer lever je wat,

op welke momenten praten we erover? De tijd biedt kaders en ankers die de samenwerking en tevens de inzet van financiering structureren. Rondom allerlei thema's is zichtbaar dat georganiseerde partijen dit soort *time-slots* met elkaar afspreken om tijdelijk de krachten te bundelen en concrete (in compromis overeengekomen) prestaties te leveren. In dit kwadrant gaat het dus om een onderhandeld ritme, een onderlinge afspraak over wie op welke momenten wat doet. Het is een door middel van een afspraak tussen partijen gecreëerde tijd- ruimte.

'Op tijd zijn' betekent hier vooral dat prestaties geleverd worden op de tijden die met elkaar zijn afgesproken. Net als in een rechtmatige overheid gaat het hier om vaste tijden, maar die tijden zijn wel een gevolg van een onderling compromis en bovendien worden hierover in iedere situatie weer nieuwe afspraken gemaakt. Het verschil met de eerste twee sturingsbenaderingen is ook dat de overheid geen dominante tijdbepaler meer is: de eigen coördinatie moet worden afgestemd in overleg met anderen.

Responsieve overheid: alles op z'n tijd

Het sturen als een responsieve overheid past bij de wetenschappelijke benadering van *Societal Resilience*. Het realiseren van publieke waarde gebeurt hier door maatschappelijke actoren, ook wel aangeduid als de 'energieke samenleving' (Hajer, 2011). De overheid probeert deze maatschappelijke inzet zoveel mogelijk te faciliteren door responsief te sturen. Bijvoorbeeld door regels aan te passen, een platform te bieden en kennis of geld in te brengen. Of door soms juist even weg te blijven van maatschappelijk initiatief dat binnen de wettelijke kaders maar verder los van de overheid opereert. De overheid zoekt de maatschappelijke dynamiek op, om in te schatten hoe hier responsief op te kunnen anticiperen en reageren.

Right to Challenge

De straat in Rotterdam moet al lange tijd worden opgehoogd en de gemeente presenteert een plan. Helaas zullen er ook een aantal bomen uit het straatbeeld moeten verdwijnen. Hier zijn de bewoners het niet mee eens. En dan blijkt er ineens een sluimerend potentieel in deze straat te zitten: er wonen bodemexperts, natuurdeskundigen en planologen die zich gezamenlijk over het plan van de gemeente buigen. Stuk voor stuk bewoners met relevante expertise én een hoge mate van betrokkenheid bij de wijk, alleen hadden ze nog geen aanleiding om zich te verenigen.

Gelukkig voor hen heeft de gemeente Rotterdam eerder het 'Right to Challenge' geïntroduceerd: de mogelijkheid om beleidsplannen van de gemeente te 'challengen' door een eigen, alternatief plan te presenteren. Een groep bewoners besluit zich te verenigen en zo'n plan in overleg met de andere bewoners uit te werken. Het plan wordt door de gemeente omarmd en zal tot uitvoering worden gebracht – met behoud van de bomen en ook op veel punten een door de bewoners zelf vormgegeven herziening van de straat en het natuuronderhoud.

Het Right to Challenge is een relatief nieuwe vorm van het financieren van maatschappelijk initiatief waar verschillende gemeente mee participeren.²⁰ Dat gaat niet slechts om kleine kwesties; in Rotterdam kunnen inwoners de gemeente 'challengen' op de kerntaken van het bestuur. In termen van tijd is het bijzondere aan deze vorm van financiering dat er sprake is van een 'omkering van de volgorde' van burgerparticipatie. Hier is het niet zo dat de overheid een uitvraag doet naar burgerparticipatie en geld beschikbaar stelt op een zelfgekozen moment. Het initiatief daarvoor ligt bij de maatschappij. Op het moment dat zij willen participeren door een plan te 'challengen', kunnen ze een alternatief plan indienen. Hiermee wordt voorkomen dat initiatieven alleen op selecte momenten, bijvoorbeeld alleen tijdens de planvorming of bezwaartermijn kunnen worden ingediend. De 'pop-up' dynamiek van dit soort initiatieven wordt zo gefaciliteerd.

In de benadering van een responsieve overheid is met name de tijd waarin maatschappelijke dynamiek zich kan ontwikkelen, groeien en vernieuwen dominant voor de tijdbepaling van de overheid. In de maatschappelijke dynamiek geldt: *alles op z'n tijd*. Dat klinkt vrijblijvend, maar dat hoeft zeker niet zo te zijn: sommige maatschappelijke initiatieven worden zeer nauwkeurig gepland en nauwgezet uitgevoerd. Maar wel volgens een autonome tijdsplanning en dus een 'eigen' tijd. Timing is dan voor de overheid niet een kwestie van planning, maar van het verder helpen van maatschappelijke dynamiek.

Maatschappelijke initiatieven hebben hun eigen ritme en ontwikkelen zich met de tijd. Vaak is vooraf nog niet duidelijk dat ze er zijn en wat ze precies zijn of gaan worden. Ze ontstaan op eigen initiatief, ontwikkelen zich in eigen fasen, bepalen hun eigen tempo en hebben eigen belangrijke deadlines en stippen op de horizon. Daarin zitten allerlei patronen, bijvoorbeeld de manieren waarop sociaal ondernemers groeien naar volwassenheid of waarin maatschappelijke initiatieven vaak via 'pop-up dynamiek' opkomen. De kern van sturing volgens een responsieve benadering is dat manieren worden gekozen die de maatschappelijke dynamiek stimuleert, faciliteert en bestendigt. Het gaat erom die dynamiek te ondersteunen, maar niet over te nemen door een tijdpad op te leggen, omdat daarmee de kracht van die dynamiek verdwijnt.

'Op tijd zijn' betekent in dit geval dat interventies op het juiste moment komen voor die specifieke maatschappelijke dynamiek. Ten opzichte van de vorige twee sturingsbenaderingen gaat het hier veel meer over sturing van een proces. De dynamiek moet verder worden geholpen. Dat vraagt om maatwerk in de tijdbepaling, omdat die dynamiek overal anders is. Anders komt geld al gauw vaak te laat of te vroeg, of moet het te snel of te langzaam worden besteed.

²⁰ Zie voor meer informatie het rapport 'Maatschappelijk aanbesteden' van het ministerie van BZK (2013) en het rapport 'Zo kén het ook: Right to Challenge als uitnodiging en uitdaging' van de Makers van Rotterdam (2015).

Tabel 10. Tijdperspectieven in sturingsbenaderingen

Sturingsbenadering	Inzet financiering	Tijdperspectief
Rechtmatige overheid	Financiering transparant en procedureel zorgvuldig vaststellen	Ordelijk en overzichtelijk in de tijd, passend in juridische tijdprocedures
Presterende overheid	Financiering als beleids-instrument dat anderen in beweging brengt, met nadruk op prestatiemeting	Gericht op tijd-toekenning en tijdbesparing, passend in economisch tijdbudget
Netwerkende overheid	Financiering als inbreng in alliantie met meer partijen. Contracten en meetbare prestaties als basis	Gericht op uitonderhandeling van inzet in de tijd, als coördinatie van vele verschillende tijden
Responsieve overheid	Financiering als vehikel voor interventie in dynamiek in het netwerk. Lokt uit, sluit aan of bekrachtigt	Gericht op meebewegen en aanjagen, passend in lokale dynamiek

Gepast geregeld

Wie stuurt met geld, stuurt ook met tijd. In beide ‘netwerkende’ benaderingen geldt daarbij dat in de financieringsconstructie niet alleen het ritme van de overheid leidend kan zijn. In de netwerkende sturingsbenadering wordt het procesverloop in de alliantie gezamenlijk bepaald en is deze dus afhankelijk van de cycli, prioriteiten en ritmes van de verschillende partijen. In de responsieve benadering gaat het om initiatieven die hun eigen dynamiek kennen, het ‘ritme van de straat’, en zich niet volledig aan kunnen en willen passen aan het ritme van de staat. Hoe meer de overheidssturing richting het laatste model van een responsieve overheid beweegt, hoe meer inzicht er nodig is in de maatschappelijke dynamiek bij het vormgeven van de financiering.

Bij het werken vanuit een van de sturingsbenaderingen, past dus ook een andere omgang met tijd. Bewustzijn en het doordenken hiervan helpt om bij het financieren in netwerken temporele mismatches te voorkomen en zo goed mogelijk aan de maatschappelijke dynamiek bij te dragen. Ook hier geldt, dat bij het werken vanuit één van de sturingsbenaderingen, ook de andere perspectieven relevant zijn. De timetabling van de financiering moet passen bij de maatschappelijke dynamiek waar het voor bedoeld is, én netjes geregeld zijn waarbij bijvoorbeeld transparantie van het tijdpad van belang is (ook als dat tijdpad bewust open gelaten wordt) en tijdverspilling moet worden voorkomen. De kunst van het financieren in netwerken is om tot constructies te komen die *gepast geregeld* zijn. Het moet netjes geregeld zijn en gecoördineerd worden, maar wel op zo’n manier dat het goed past bij de sturings-ambitie om het maatschappelijke netwerk te mobiliseren: erbij aansluiten, het faciliteren, ondersteunen en verder laten ontwikkelen.

Handelingsrepertoire daarvoor is gelegen in de timetabling – de temporele regels, procedures en afspraken die aan financieringsconstructies worden verbonden. Het gaat dan om keuzes zoals het moment dat partijen zich kunnen inschrijven, de periode die gefinancierd wordt en de deadlines en mijlpalen die eraan verbonden worden. De keuzes in de timetabling zijn mede bepalend voor de initiatieven die mee kunnen doen, de manier waarop die kunnen werken, de momenten dat ze zich moeten verantwoorden, de effecten die in beeld komen en de ruimte die zij hebben om te innoveren en zich te ontwikkelen. De tijd-vorm van de financiering is mede bepalend voor de mate waarin financiering de gestelde ambities kan bereiken: namelijk het daadwerkelijk bijdragen aan de maatschappelijke dynamiek op een thema.

Chronos en Kairos

Aan de timetabling van financiering zijn een aantal logische juridische vereisten verbonden. Van bij wet geregelde tijdslijnen en termijnen mag in principe niet worden afgeweken. Hiervoor bestaan ook goede redenen zoals een evenwichtige begroting, verstandige financiële spreiding en zorgvuldige democratische besluitvorming en controle. Achter deze juridisch vastgelegde timetabling gaan belangrijke waarden schuil zoals gelijke behandeling van burgers, een *level-playing field* voor iedere aanvrager, rechtszekerheid voor aanvragers en rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten. De kunst is nu om in de zoektocht naar nieuwe, passende vormen van financiering verbinding te maken tussen de verschillende werelden. Het is belangrijk om de waarden van de rechtmatige overheid te bewaken, maar ook om binnen die grenzen vormen te ontwikkelen die passen bij de dynamiek in het netwerk.

Daarbij kan het idee van *andersom navigeren* worden gehanteerd. Niet van binnen naar buiten toe redeneren, maar andersom. Vanuit het netwerk, naar de eigen organisatie kijken. De maatschappelijke dynamiek wordt als uitgangspunt genomen voor de timetabling in de financieringsconstructie – binnen de ruimte die er in juridische zin is. Zodat uiteindelijk aan de juridische en prestatie randvoorwaarden kan worden voldaan, op een manier die ook zo goed mogelijk aansluit bij wat er buiten wordt geprobeerd te bereiken. Vaak blijkt er dan in juridische zin veel meer mogelijk dan werd gedacht.

Voor inspiratie kan daarbij worden geput uit de Griekse mythologie, waarin het onderscheid wordt gemaakt tussen een god voor de kloktijd en een god voor 'het juiste moment' (Hermesen, 2010). De kloktijd wordt verbeeld door de god Chronos. Deze god zit onbeweeglijk op zijn troon, onverbidde voor de beweging om hen heen. Hij geeft het tempo aan met zijn staf, voor iedereen gelijk. De kloktijd van Chronos is objectief meetbaar, in te delen in gelijke parten en goed planbaar. Kairos is de god die staat voor het aanvoelen van de 'juiste tijd'. Voor Kairos is juist niet ieder moment gelijk, hij is vliegensvlug gebouwd om het moment te kunnen grijpen. Immers, het kan ook zo weer voorbij zijn.

Wat we kunnen leren van het onderscheid dat de Grieken al maakten, is dat tijd voor het openbaar bestuur zowel een coördinatiemiddel is, als een gevoel voor timing vergt. In netwerkfinanciering is het de kunst om beide goed te benutten. Chronos is van belang in netwerksubsidies, voor heldere afspraken en procedures om democratische waarden te borgen, samenwerking te coördineren, om rechten en plichten te verduidelijken en prestatieafspraken te kunnen maken. Het is tijd als een ordenend principe, die helderheid en zekerheid verschaft. Partijen weten dan waar ze aan toe zijn, wanneer ze erbij moeten zijn, hoeveel tijd ze nog hebben. Het is ook een wederzijdse afspraak: niet alleen wanneer de ontvangende partij moet handelen, maar ook wanneer de overheid moet reageren.

Kairos is van belang om in staat te zijn kansen in de maatschappelijke dynamiek te benutten. Zien wat er in de maatschappij gebeurt, en daar op het juiste moment iets aan bijdragen, om het verder te helpen. Of juist niets doen, omdat het nog tijd nodig heeft om te rijpen. Kiezen voor een tijdelijke bijdrage, of juist een structurele ondersteuning. Bij Kairos gaat het om aansluiting vinden bij het ritme van de straat, de dynamiek van de energieke samenleving en op het juiste moment kunnen bijdragen, ook door middel van financiering.

Wat betekent dit voor het voorbeeld van de mantelzorger die zich niet in het rooster van het verpleeghuis wilde voegen? Achteraf kunnen we stellen dat het rooster zelf eigenlijk niet het probleem is. De kloktijd van het verpleeghuis sluit wel goed aan op de kloktijd van de mantelzorger, maar dat te willen vastleggen vanuit het idee van 'coördinatie' en 'efficiëntie' gaat ten koste van de beleving van de mantelzorger om zelf over de eigen tijd te beschikken. Andersom is het voor het verpleeghuis ook helemaal niet te doen om het disciplineren van de mantelzorgers en het binnenhalen van gratis fte. In een gesprek over de achterliggende bedoelingen komen mantelzorgers en verpleeghuis erachter dat ze eigenlijk hetzelfde willen: het maatschappelijke doel om goede, prettige en aangename verpleging mogelijk te maken. Uiteindelijk leidt dat tot een WhatsApp-groep van de mantelzorgers, waarin zij elke zondagmiddag uitwisselen wie wanneer wil komen. Vervolgens stemmen ze hun tijden wat op elkaar af en houden ze elkaar op de hoogte als er tijdens de week veranderingen in hun geplande aanwezigheid optreden. De coördinator op de verpleegafdeling is zelf ook lid van de groep en kan zodoende zelf ook zien wat er gebeurt en wie wanneer ongeveer te verwachten is. Dan kan ze daar rekening mee houden en gaandeweg ontstaat ook het door iedereen positief gewaardeerde gebruik dat als de verpleging soms omhoog zit een appje genoeg is om wat meer inzet van de mantelzorgers 'teweeg te brengen'. Niet als opdracht, maar als verzoek. Wel geregeld, maar passend bij de aard van de relatie. Kairos én Chronos. Passend geregeld.

6.4.4 Epiloog: kennisproducten en kennisontwikkeling

Het project 'financieren in netwerken' begint met een vraag vanuit de afdeling Subsidies van de provincie Zuid-Holland. Op die vraag blijkt geen eenvoudig antwoord te bestaan, omdat er verschillende waarden en logica's mee gemoeid zijn. Daarom worden er binnen het Provinciehuis bijeenkomsten georganiseerd met juristen, beleidsmakers en financieel experts. Ook worden er bewust kennispartners vanuit verschillende disciplines bij het

project betrokken, met name vanuit het recht en de bestuurskunde. Zo wordt, in eerste instantie binnen de muren van het Provinciehuis, een start gemaakt met een multidisciplinaire vorm van kennisontwikkeling.

Het project levert eerste kennisproducten op, maar daarmee is het voor de projectleider nog niet klaar. De potentie om tot waardevolle kennisontwikkeling te komen is juist groter geworden door het werk in deze eerste fase. Daarom krijgt het project een vervolg in een breder verband. Verschillende kennisorganisaties en overheidsorganisaties zoals een gemeente, een ministerie en een andere provincie blijken ook met deze vraagstukken te zitten en worden als partner betrokken bij het project. Dat gaat niet zomaar vanzelf, maar wordt actief aangemoedigd door de projectleider. Zij is niet alleen bezig met de directe opbrengsten of producten van het project, maar net zo goed met het levend houden van de kennisontwikkeling.

De betrokkenheid van de nieuwe partners geeft een nieuwe stimulans aan het project. Ook deze fase levert kennisproducten op en er wordt besloten om deze kennis zo breed mogelijk toegankelijk te maken. Dat heeft deels als oogmerk om kennis te delen, maar ook om de naamsbekendheid van het project verder te vergroten en hier weer nieuwe partijen bij te betrekken. Een nieuw platform wordt aangegrepen, door tijdens een groot evenement een website en keuzewijzer voor het financieren in netwerken te lanceren waar beleidsmakers en subsidiemakers binnen alle overheden mee aan de slag kunnen. In de keuzewijzer wordt de kennis uit het project samengebracht voor beleidsmakers die door het invullen hiervan advies krijgen over de meest passende vormen van 'netwerkfinanciering' voor hun vraagstuk. Zo groeit het project dat bij een afdeling binnen de provincie Zuid-Holland is begonnen, steeds meer uit tot een breder wordende beweging van kennisontwikkeling met partijen door heel Nederland.

6.5 Afronding

Aan de hand van twee casus heb ik hier vanuit de conceptuele benadering van *timing* met professionals gereflecteerd op hun praktijkvraagstukken. Het verschil tussen *op tijd* en *in tijd* speelde daarbij een belangrijke rol. De taal en verhalen van beide casus geven inzicht in het verschil tussen beide en hoe dit hanteerbaar is te maken in de organisatie. Het levert bijvoorbeeld de vraag op hoeveel aandacht er in de organisatie is voor wat er ‘ondertussen’, buiten het zichtsveld gebeurt en hoe de organisatie het zicht hierop kan vergroten. Het biedt ook zicht op dilemma’s, zoals het belang om gelijke termijnen te hanteren en het belang om flexibel op kansen in te spelen. En het biedt zicht op handelingsrepertoire, zoals het ontwikkelen van flexibele sturingsinstrumenten en het inzetten van tussenfuncties die de logica’s van binnen en buiten met elkaar kunnen verbinden.

In de casus Spaanse Polder heb ik de aanpak van de stadsmarinier onderzocht, waarin ‘er zijn’ het belangrijke strategische kenmerk is. Ik heb dat geduid als een aandacht voor wat er ondertussen gebeurt, buiten het gezichtsveld van het beleid. De aanpak van de stadsmarinier wordt gekenmerkt door sturen *in het moment*, in plaats van op tijd proberen te zijn. Vanuit het heden verschuift de stadsmarinier de temporele oriëntatie van het bestrijden van bestaande problemen naar het bevrijden van toekomstig potentieel.

In de casus van de provincie Zuid-Holland heb ik de uitdaging van financieren in netwerken geduid als een kwestie van *timetabling*. Afhankelijk van het sturingsperspectief van de overheid is dan een andere omgang met tijd passend. Voor netwerkende en (met name) responsieve vormen van sturing kom ik tot het advies om de temporele keuzes in financiering in eerste instantie niet vanuit het ritme van de staat te ontwerpen, maar vanuit het ritme van de straat: andersom navigeren. Op die manier kunnen financieringsvormen worden ontworpen die daadwerkelijk de maatschappelijke dynamiek verder helpen. Daarvoor is naast Chronos ook Kairos nodig: de sensitiviteit en het vermogen om het juiste moment te grijpen als het zich voordoet.

Tabel 11. Afronding thema timing

Tijd-thema	Casus	Duiding	Handelingsrepertoire
Timing: op tijd en in de tijd	Stadsmarinier gemeente Rotterdam	Ondertussen	In het moment sturen
	Provincie Zuid- Holland	Temporele mismatch	Timetabling

7. TIJDHORIZON: CONTINUÏTEIT EN DISCONTINUÏTEIT

“One of the most remarkable features of human memory is our ability to mentally transform essentially unstructured series of events into seemingly coherent historical narratives.”

— Zerubavel (2003: 13)

7.1 Introductie

De tijdhorizon gaat over de relaties die tussen verschillende momenten en periodes in de tijd worden gelegd. Het gaat bijvoorbeeld over bestuurders die een nieuw plan introduceren als breuk met het verleden, of juist als eerste stap richting een bepaald toekomstbeeld. Het beeld van het heden wordt dan mede bepaald door het leggen van een verband met een beeld van het verleden of de toekomst. De gekozen tijdhorizon kan langgerekt zijn (een lange termijn perspectief) of juist een hele korte duur kennen (korte termijn perspectief). Programma's of wetten kunnen van een precieze einddatum worden voorzien, regelmatig herijkt worden of juist een permanent karakter hebben.

Het op deze manier aanduiden van veranderingen is voor een belangrijk deel een narratieve activiteit. Een belangrijk deel van die verhalen hebben betrekking op *continuïteit* en *discontinuïteit*. In taal en verhaal worden tijden aan elkaar verbonden of van elkaar onderscheiden. Processen worden voortgezet en verlengd of juist beëindigd en doorbroken. In beleid en bestuur worden continu nieuwe verbindingen in de tijd gemaakt en eerder gelegde verbanden verbroken ('t Hart, 2001). Het handelen van bestuurders kan gepercipieerd worden als voor, tegen of met de tijd mee bewegen – door veranderingen aan te zwengelen, te doorbreken of juist te volgen. Nieuwe gebeurtenissen kunnen gepercipieerd worden als voortzetting, verlenging, volgende stap of herhaling (vormen van continuïteit) of juist als koerswijziging, breuk met het verleden, vernieuwing of beëindiging (vormen van discontinuïteit).

Dit perspectief biedt tijd-taal voor de manier waarop in bestuur en beleid om wordt gegaan met verschillende tijdhorizonnen en relaties worden gelegd tussen heden, toekomst en verleden. Deze concepten ontwikkel ik verder in twee casus waarin het aanbrengen van verbindingen en breuken in de tijd een belangrijke strategische uitdaging vormen. De eerste casus gaat over de aansturing en besluitvorming van een – uiteindelijk gefaald – complex ICT-project, de modernisering van de basisregistratie personen (BRP). In de aansturing en besluitvorming was steeds de vraag aan de orde hoe ver de ICT-realiserings was. Het antwoord daarop blijkt afhankelijk te zijn van de *narratieve tijd*, in het bijzonder de gehanteerde beelden van het eindpunt, startpunt en de voortgang in het proces.

De tweede casus gaat over de zoektocht naar een nieuwe strategisch verhaal tijdens een leiderschapswissel bij de nationale politie. Hier wordt het strategisch verhaal van de organisatie geduid aan de hand van verschillende elementen van de narratieve tijd. Hoe het met een organisatie gaat is immers niet los te zien van het beeld van waar het vandaan komt, waar het naartoe moet en met welke snelheid, langs welke belangrijke momenten en welke fasen of stappen daarbij horen. Vanuit dit perspectief duid ik de beeldvorming over de vorming van de nationale politie eerst terugkijkend, om vervolgens op basis hiervan tot adviezen te komen voor de toekomstige strategische koers.

7.2 Casus: Opnieuw beginnen

7.2.1 Proloog: een vastgelopen modernisering

De overheid en complexe ICT-projecten, het lijkt geen gelukkig huwelijk. De laatste jaren mislukt het ene na het andere miljoenenproject. Het elektronische patiëntendossier, de digitalisering van de Rechtspraak, de Belastingdienst, de NVWA, het CBR en ook de basisregistratie personen (BRP): stuk voor stuk ICT-projecten van tientallen miljoenen die enorm uitlopen in de kosten en vaak zonder het gewenste resultaat voortijdig worden beëindigd. In de media wordt stevast gesproken over de falende ICT-projecten van de overheid.

De ambitie om een moderne, landelijke database te bouwen voor de registratie van persoonsgegevens ontstaat in 2001. Daarmee zou een enorme kwaliteitsslag gemaakt moeten worden in de registratie die onmisbaar is voor het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur. De gegevens uit de BRP worden bijvoorbeeld gebruikt voor de belastingheffing, het afsluiten van een huwelijk, het stemmen bij verkiezingen en de registratie voor sociale zekerheid. In een tijdperk waarin het internet een snelle opmars maakt en de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling worden vergroot, groeit een sterke behoefte aan het sneller en gemakkelijker toegankelijk maken van de persoonsgegevens voor gemeenten en afnemers onderling. Bovendien bestaat de wens om de persoonsgegevens real time, 24x7 uur, bij te werken en online beschikbaar te stellen om zo de kwaliteit en de actualiteit van de gegevens te verbeteren.

De gemeentelijke basisadministratie is echter nog niet zo 'modern'. De papieren kaartenbakken zijn weliswaar net vervangen door digitale dossiers, maar die werken nog wel precies als die kaartenbakken. Iedere gemeente heeft een eigen systeem, en die communiceren niet met elkaar. Fouten leiden tot dubbele werkelijkheden, gegevens worden traag bijgewerkt. Het systeem moet dan ook gemoderniseerd worden, zo vinden velen. Met het ontwikkelen van een centrale database voor persoonsgegevens wordt een start gemaakt om deze ambitie te verwezenlijken.

Tussen 2009 en 2017 wordt er aan de realisatie van deze centrale database gewerkt. Op 5 juli 2017 zet het ministerie van BZK de ontwikkeling ervan stop. De ontwikkeling van de BRP wordt niet beëindigd omdat het product af is of de wens van een landelijke database is

veranderd, maar omdat bij het ministerie het vertrouwen in een succesvol einde verdwenen is vanwege de problemen die zich opstapelden, de vertragingen die keer op keer optraden en de kosten die steeds meer toenamen. Hoewel de benodigde expertise werd geraadpleegd, externe partijen waren ingehuurd voor kwaliteitscontroles en er een interbestuurlijke stuurgroep was met de inbreng van alle belanghebbende partijen, is het ministerie er niet in geslaagd om de modernisering van de GBA (mGBA), wat later de operatie BRP (oBRP) is gaan heten, succesvol te voltooien.

De beëindiging van oBRP leidt tot veel Kamervragen. Ruim 17 jaar na de start van deze ambitie is er meer dan 100 miljoen uitgegeven en hebben honderden mensen aan de modernisering gewerkt. Toch is het ICT-systeem niet gerealiseerd. Wat is er gebeurd in de periode tussen de start in 2009 om een landelijke database te ontwikkelen en het abrupt stopzetten van de ontwikkeling hiervan in 2017? En wat kunnen we hiervan leren voor toekomstige complexe ICT-projecten?

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelt op 22 november 2017 de commissie Basisregistratie Personen in om een feitenrelas op te stellen, inzicht te geven in de besturing, besluitvorming en de werking van de operatie en om lessen te formuleren. Mijn rol is het ondersteunen van de commissie bij het duiden van de feitenanalyse en interviews en het formuleren van lessen.

7.2.2 Duiding: tijdbeleving in de aansturing en besluitvorming

Op de 17^e etage

Op de 17^e etage van het ministerie van BZK zitten zo'n 60 ingehuurde ICT-professionals geconcentreerd achter hun computers. Medewerkers van het ministerie komen hier nauwelijks: dit is het domein van de externen. Zij werken aan de realisatie van de BRP: de Basisregistratie Personen. Dit systeem moet het centrale informatiepunt worden van alle Nederlandse persoonsgegevens. Een database waar dagelijks honderden lokale overheden en publieke dienstverleners persoonsgegevens in moeten kunnen ophalen en aan toe moeten kunnen voegen. Het moet bovendien een 'modern' systeem worden: één die past bij de technische mogelijkheden en vereisten van deze tijd.

De nieuwe gedelegeerd opdrachtgever zit er strak op, de scope is bevroren en de vaart lijkt er na een lange periode van voorbereiding eindelijk in te komen. Om te laten zien hoe ver ze zijn, worden er maandrapportages opgesteld, planningen afgegeven en begrotingen gemaakt. In documenten en Excel sheets wordt bijgehouden 'hoe ver het is' en 'wanneer het af zal zijn'. Het zijn rapportages die naar politiek en bestuur trachten te vertalen wat zich in deze technische wereld afspeelt. Het projectteam verzet veel werk, maar tegelijkertijd is de planning in de afgelopen jaren al meerdere malen aangepast en zijn er inmiddels tientallen miljoenen meer uitgegeven dan oorspronkelijk begroot. Hoewel er in technisch opzicht nu veel vorderingen worden gemaakt, zwelt tegelijkertijd de kritiek aan omdat het

beeld bestaat dat vertragingen in kosten en tijd zich blijven voordoen. Het vertrouwen buiten de 17e etage is tanende, en de moderne toekomst waar deze ICT-professionals dagelijks aan werken lijkt steeds verder uit het zicht te verdwijnen.

Stoppen of doorgaan?

Hoe ver is de realisatie van de BRP? Deze vraag hang gedurende vele jaren boven het project, zonder dat er een eenduidig antwoord op komt. Enerzijds heeft dat maken met een meetprobleem. Hoe is immers te meten 'hoe ver' een ICT-project is? Volgens sommigen is dat een kwestie van het tellen van functiepunten en is dat uit te drukken in een percentage. Volgens anderen is het pas af als het helemaal af is. Tot die tijd is er immers nog niets dat werkt. Of de verschillende onderdelen goed werken en dus gereed zijn, wordt pas zichtbaar als het totaal in werking wordt gezet.

Anderzijds heeft het te maken met het feit dat wat onder 'de BRP' wordt verstaan, steeds aan verandering onderhevig is. Zo constateert de commissie BRP dat er in de aansturing en besluitvorming van de BRP een verschil is tussen de dynamische politieke realiteit en de technische realiteit die bij stabiliteit is gebaat (Commissie BRP, 2018). Beide realiteiten zijn hier aan de orde. De operatie BRP (wat in de beginjaren nog de modernisering GBA heet) is een *technisch realisatieproject*. Meer dan honderd man zijn dag in, dag uit bezig op een aparte etage van het ministerie van BZK om aan deze technische opgave te werken. Er moet een ICT-product gerealiseerd worden dat voldoet aan de functionele eisen en binnen het beschikbaar gestelde tijdpad en budget gereed is.

Tegelijkertijd is de realisatie van de BRP een *politiek proces*, zo benadrukt de commissie BRP in haar eindrapport. Er zijn vele afnemers die verschillende wensen hebben voor wat het systeem moet kunnen. De afnemers worden vertegenwoordigd in een stuurgroep die de voortgang van de ICT-realisatie moeten aansturen. Het ministerie neemt de regie in de realisatie en is er daarmee ook politiek verantwoordelijk voor. In die politiek-bestuurlijke wereld worden beslissingen genomen over tijd, geld en functionaliteit, maar tegelijkertijd geldt daar ook een hele andere logica: die van publieke waarde, operationele capaciteit, legitimiteit en steun. Waar de technische wereld baat heeft bij stabiliteit en zekerheid, is de politiek-bestuurlijke wereld fundamenteel onzeker en in verandering als het gaat om opvattingen over publieke waarde en verschuivende verhoudingen in het krachtenveld als het gaat om legitimiteit en steun.

De technische realisatie heeft te maken met die politieke realiteit. Als er gaandeweg nieuwe eisen bijkomen vanuit het veld van afnemers, verandert dat de eisen aan functionaliteiten. Als er zich tegenvallers voordoen in het maken van de software, moet de politiek een besluit nemen over het bijstellen van de planning en het budget. Zo is de technische realisatie afhankelijk van de politieke dynamiek en beeldvorming. Andersom is de politieke wereld voor de aansturing en besluitvorming afhankelijk van het beeld dat zij krijgen van de ICT-realisatie. Zij kennen die wereld zelf niet en komen ook letterlijk niet op de 17e etage waar de realisatie plaatsvindt. Hoewel de ontwikkelaars en bouwers *in* het gebouw van het

ministerie van BZK zitten, is het een geïsoleerde afdeling die mijlenver lijkt af te staan van de beleidsafdelingen en politieke arena. De politiek-bestuurlijke wereld probeert zich zo goed mogelijk een beeld te vormen van een ICT-proces waar ze inhoudelijk geen verstand van hebben: en dus gaan ze af op de rapportages, reviews en beeldtaal die gebruikt worden om de vertaling te maken van wat er in die technische wereld gebeurt.

Uiteindelijk is het de politiek-bestuurlijke wereld waar de aansturing en besluitvorming plaatsvindt en waar in het ultieme geval ook besloten wordt over doorgaan (continuïteit) of stoppen (discontinuïteit). In die beslissing speelt de tijdbeleving van 'hoe ver het (nog) is' een belangrijke rol. Hoe ver de ICT-ontwikkeling van de BRP is, is niet los te zien van het beeld van waar het vandaan komt en waar het naartoe moet gaan. En met welke snelheid, langs welke mijlpalen en in welke volgorde dat zou moeten gebeuren. Oftewel, de verhalen die in voortgangsnota's, evaluatierapportages en second opinions worden verteld over verleden, heden en toekomst, en bijvoorbeeld over tempo en vertragingen. Iets kan pas als 'vertraagd' worden aangemerkt, als er eerst een standaard was bepaald van wat 'op tijd' zou zijn. Soms zijn deze duidingen uitrekkenbaar, maar vaak ook worden ze geschat, verbeeld in metaforen, toegelicht aan de hand van verhalen. Hoe ver de BRP is, hangt af van het beeld dat wordt gehanteerd van de voorgeschiedenis van het project en dan specifiek het startpunt (hoe ver zijn we gekomen?); de toekomst van het project en dan specifiek het eindpunt (hoe dicht zijn we bij het doel?); de huidige plek van het project op deze geconstrueerde tijdhorizon en dan specifiek de (gewenste en werkelijke) voortgang van begin- naar eindpunt (wordt voortgang gemaakt in het gewenste tempo?). Om de besluitvorming en aansturing te begrijpen, is het dus van belang om te zien welke beelden worden gehanteerd om de voortgang op de tijdhorizon te begrijpen. De beelden over toekomst, verleden, en waar het zich nu bevindt zijn cruciaal voor de inschatting van hoe ver de BRP is en de beslissingen die op basis daarvan gemaakt worden over doorgaan of stoppen, bijsturen, herijken en heroverwegen.

Tijdbeleving in de aansturing en besluitvorming

In de bestudering van de aansturing en besluitvorming over mGBA en oBRP, valt dan op dat er allerlei beelden rondgaan over hoe ver het project is, wanneer het is begonnen en hoe ver het product af is. Die beelden worden bovendien steeds bijgesteld. Bijvoorbeeld tijdens een *time-out* in 2008, het *opschorten* van het programma, een *herstart* in 2009 en meerdere *herijkingen* en *actualisaties* onderweg. Het zijn allemaal voorbeelden van een project dat 'onderweg' is, maar waarvan pas gaandeweg duidelijk wordt waarheen precies. En dat niet alleen: ook het gehanteerde startpunt verandert regelmatig, waardoor onduidelijk is hoeveel van de route nu al is afgelegd.

De vraag hoe ver de modernisering van de BRP nu eigenlijk is, blijft gedurende het hele proces de cruciale, maar onbeantwoorde vraag. Aan deze vraag worden vele rapportages, reviews en voortgangsoverleggen gewijd. Soms komt daar wel een tijdelijk antwoord uit in de vorm van beeldspraak of een percentage, maar later wordt dat beeld toch weer bijgesteld of ontkracht. Het blijft uiteindelijk een onbeantwoorde vraag. Het vertalen van wat er in de

technische wereld (op de 17e etage) gebeurt naar de politiek-bestuurlijke realiteit, blijkt een grote uitdaging. Dat blijkt wel uit de vele metaforen die door betrokkenen worden gehanteerd om het realisatieproces van de BRP te beschrijven, zoals 'een rijdende trein', een 'skelettransplantatie' en een 'zwarte piste'. Allemaal beelden die een bepaalde weergave van het proces meebrengen en die een rol gaan spelen in de aansturing en voor beslissingen tot herijking en uiteindelijk beëindiging. Het zijn allemaal benaderingen van de werkelijke, technische voortgang. Die is in de praktijk zo complex en meervoudig, dat het lastig blijkt te vertalen. Zelfs na het stopzetten van de oBRP in 2017, is er nog grote onzekerheid over de mate waarin BRP daadwerkelijk was gerealiseerd.

De vraag 'hoe ver is de BRP af', impliceert een bepaald beeld van de realisatie, namelijk dat er duidelijkheid is over de *startpunt*, het *eindpunt* en de *huidige positie* in de route daarnaartoe. Het verbeeldt de ICT-realisatie als het afleggen van een weg van A naar B, waarin precies kan worden vastgesteld hoeveel procent van de route al is afgelegd en hoeveel procent nog afgelegd moet worden. In de praktijk blijkt dat beeld hardnekkig, maar toch steeds niet te kloppen. De beelden van beginpunt, voortgang en eindpunt zijn steeds aan verandering onderhevig:

Eindpunt: veranderend ontwerp

De BRP moet het meest moderne systeem worden. Dat betekent ook dat er naarmate de tijd vorderde nieuwe eisen bijkomen. Terwijl er wordt gewerkt aan het schrijven van de broncode, worden er steeds wijzigingen aangebracht in het ontwerp. Het systeem moet immers passen bij de moderne mogelijkheden en politieke wensen van die tijd, zoals de politieke keuze om de registratie van doodgeboren baby's mogelijk te maken. Delen van het ontwerp die al af zijn, passen niet altijd meer bij dat nieuwe BRP en moeten herschreven worden. Dat wat onder 'de' BRP wordt verstaan, is zo steeds aan verandering onderhevig. De technische realisatie is gebaat bij stabiliteit in het ontwerp, maar de politieke realiteit en het nog lopende wetgevingstraject leiden steeds tot wijzigingen die voor de realisatie vertragingen opleveren.

Voortgang: rode seinen worden weer groen

Volgend op vertragingen wordt het tijdspad regelmatig herijkt. Gaandeweg wordt met herijkingen steeds een herstart gemaakt. Er wordt een nieuw begin gemaakt, om te breken met tegenslagen uit het verleden en met een schone lei verder te kunnen gaan. Door het steeds herijken van de planning, verschieft het programma van kleur. Indicatoren die rood waren in de monitoring van tijd en kosten, worden door een herstart met een nieuwe begroting en planning ineens weer groen gemaakt. Terwijl de originele einddatum al is verstreken en het oorspronkelijke budget al lang is overschreven, staan alle seinen zo toch weer op groen. Daarmee wekt het de schijn dat het programma weer op schema loopt. Het project is dan op papier niet vertraagd, niet duurder geworden, maar een ander project geworden met een eigen planning en begroting. De beleving van tempo, voortgang en vertragingen verandert door het maken van een nieuw begin.

Startpunt: parallelle doorontwikkeling van de GBA-V

Er wordt gekozen om in één keer een modern systeem te bouwen dat aan alle moderne mogelijkheden en wensen uit het krachtenveld voldoet. De operatie BRP is geen incrementele doorontwikkeling van het bestaande, werkende systeem (GBA-V), maar een apart ontwikkelingsproject waarin een grote moderniseringsslag moet worden gemaakt.

Terwijl met de oBRP getracht wordt om een 'grote sprong voorwaarts' te maken naar een hypermodern systeem, wordt de GBA-V in de luwte wel gewoon doorontwikkeld om het systeem draaiende te houden. De kosten daarvan worden niet gezien als *burn rate*, maar als gewone onderhoudskosten. Ondertussen verandert daardoor wel het 'oude' systeem waartegen de BRP wordt afgezet. De lat van de benchmark waartegen de ontwikkeling van de BRP wordt afgezet komt steeds hoger te liggen. Het startpunt schuift op.

De onderzoekscommissie licht dit tijdens de technische briefing van de vaste Tweede Kamercommissie toe aan de hand van een metafoor van het bouwen van een nieuwe villa versus het verbouwen van een oude schuur. De oude schuur voldoet niet meer, en daarom wordt begonnen met de plannen voor een nieuwe villa. Er worden schetsen gemaakt, berekeningen uitgevoerd en ontwerpen uitgewerkt. Het plan blijkt echter steeds complexer te worden en de bouwers krijgen te maken met tegenslagen en veranderende eisen. De nieuwbouw loopt grote vertraging op en de kosten nemen toe. Ondertussen wordt de oude schuur, die nog in gebruik is, wel beetje bij beetje bijgehouden. Met spijkers en planken wordt de hut versterkt en krijgt het wat nieuwe eigenschappen. Dit gaat zo een tijdje door. Op een gegeven moment gaan eindelijk de eerste heipalen de grond in van de nieuwe villa. Maar de oude schuur, waar niemand meer aandacht voor had, blijkt inmiddels al behoorlijk vernieuwd. Het is zeker nog niet die moderne villa die men voor ogen heeft, maar kan wel mee en doet waar het voor bedoeld is. De bouw van de moderne villa wordt ingehaald door de tijd.

Opgesloten raken in het tijdframe

De framing van de tijd in de casus BRP is niet neutraal, maar actief gevormd en bovendien betekenisgevend voor de oordeelsvorming over de voortgang van de BRP. *Modernisering* is een krachtig tijdframe gebleken. Wie kan daar immers tegen zijn? Het frame kan partijen met verschillende belangen verenigen in hun gezamenlijk gedeelde toekomstambities.

Maar het risico van zo'n tijdframe is ook dat je er in opgesloten kunt raken. Omdat de ambitie van modernisering overeind blijft, wordt na tegenslagen steeds door herijkingen en herstart een 'nieuw begin' gemaakt. Dit is er steeds op gericht om na tegenslagen een nieuwe start te kunnen maken en de voorgaande periode af te sluiten, om de toekomstdoelen alsnog te kunnen behalen. Vanuit de programmasturing is dat logisch: er moet een nieuwe start gemaakt worden en dat verdient een eerlijke kans. Maar ondertussen verdwijnt het zicht op het verleden van het project, terwijl dezelfde problemen blijven voortduren. Nieuwe tegenvallers worden niet meer in het licht gezien van de voorgaande reeks, omdat het beginpunt in de nieuwe planning (en onder de nieuwe naam, projectleider, etc.) ook opschuift.

Het risico om opgesloten te raken in zo'n tijdframe is zeker groot als zich vrijwel nooit een natuurlijk stop-moment voordoet. Het is voor een bestuurder die zich al aan de realisatie gecommitteerd heeft, immers niet aantrekkelijk om er zomaar de stekker uit te trekken bij 'een beetje tegenslag'. Stoppen of doorgaan? Wanneer doet zich zo'n moment voor? Bij de BRP is het ongeveer één keer in de vier jaar dat er een echte heroverweging wordt gemaakt. Vertragingen en tegenvallers worden zoveel mogelijk opgevangen door aanpassingen in de planning en bijsturing. Er moet in één keer een grote sprong worden gemaakt, in plaats van kleine stapjes waarna steeds weer opnieuw positie wordt bepaald. Daardoor zijn er nauwelijks *go/no go* momenten, met als gevolg dat het proces sterk de neiging zit ingebakken om dóór te gaan.

7.2.3 Handelingsrepertoire: de kunst van de kill

Terug op de 17^e etage

De directeur van BZK komt weer langs op de 17e etage: de etage waar normaal nooit iemand van het ministerie van BZK komt. Hij is er voor de tweede keer. Hij brengt de mededeling dat de operatie oBRP beëindigd wordt. Vol verbazing, ontgoocheling en woede kijken de ICT-professionals hem aan. Datgene waar zij jaren aan gewerkt hebben en wat naar hun beleving nu eindelijk richting de afronding gaat, wordt vlak voor de finish onderuit gehaald. De computers worden ingepakt, de etage wordt leeggemaakt.

Ondertussen is bij veel politieke partijen sprake van opluchting. Eindelijk is de stekker uit dit uitzichtloze traject. Niemand wilde meer verantwoordelijkheid dragen voor het doorgaan en voor de volgende tegenvallers. Want hoewel er (weer) goede signalen waren, was er nauwelijks meer vertrouwen dat er verderop in het proces niet wéér tegenvallers zouden komen.

Het is niet vanzelfsprekend om zo'n project na vele investeringen te beëindigen. Het brengt een groot risico op verlies van publiek geld en op gezichtsverlies met zich mee, terwijl nog onzeker is wat er na de beëindiging zal volgen. Veelvoorkomend is het patroon van 'escalatie van commitment' dat er juist voor zorgt dat in zo'n situatie wordt besloten om door te gaan vanwege de vele eerdere investeringen. Toch is het hier gelukt om het project te beëindigen en de overheid wellicht te behoeden voor nog veel grotere verliezen in de toekomst.

Waar in eerste instantie nog de formulering gehanteerd wordt van een *periode van bezinning*, wordt twee weken later door minister Plasterk in debat met de Tweede Kamer toch aangegeven dat hij *de stekker uit de operatie* trekt. Er leek dus nog even sprake te zijn van het inlassen van een pauze, maar uiteindelijk maakt de minister er een definitief einde van. Een ICT-modernisering waarvan iedereen vindt dat die er moet komen en waarin de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd, wordt beëindigd zonder precieze duidelijkheid over de mate waarin het 'af' is. In de bespreking van het commissierapport door de Kamercommissie,

wordt naar de beëindiging van de oBRP verwezen als de *kill*. Anderen spreken van een 'liquidatie'. Blijkbaar is het nogal een wrede daad om een dergelijk programma stop te zetten.

Beïnvloeding van de tijdbeleving (al dan niet bewust) heeft hier een belangrijke rol gespeeld in het doorbreken van het patroon van escalatie van commitment. Tijdens het project is gebleken dat het maken van een nieuw begin, en het daarmee gepaard gaande verschuiven van de tijdhorizon, handelingsrepertoire kan zijn om een nieuw begin te maken. Maar aan het einde blijkt dat het maken van een nieuw begin en het variëren in de tijdhorizon juist óók handelingsrepertoire vormen bij de *kill*.

Verschuiving van de tijdhorizon

Wat als begin- en beoogd eindpunt van de mGBA en oBRP wordt gehanteerd, blijkt gedurende het proces op belangrijke beslismomenten verschillend ingevuld te worden. Dat heeft grote relevantie voor de perceptie van de omvang van het project waarover besloten wordt. Ik laat dit zien aan de hand van drie belangrijke beslismomenten en de kostenoverzichten die op dat moment worden gehanteerd (deze staan ook weergegeven in Figuur 6).

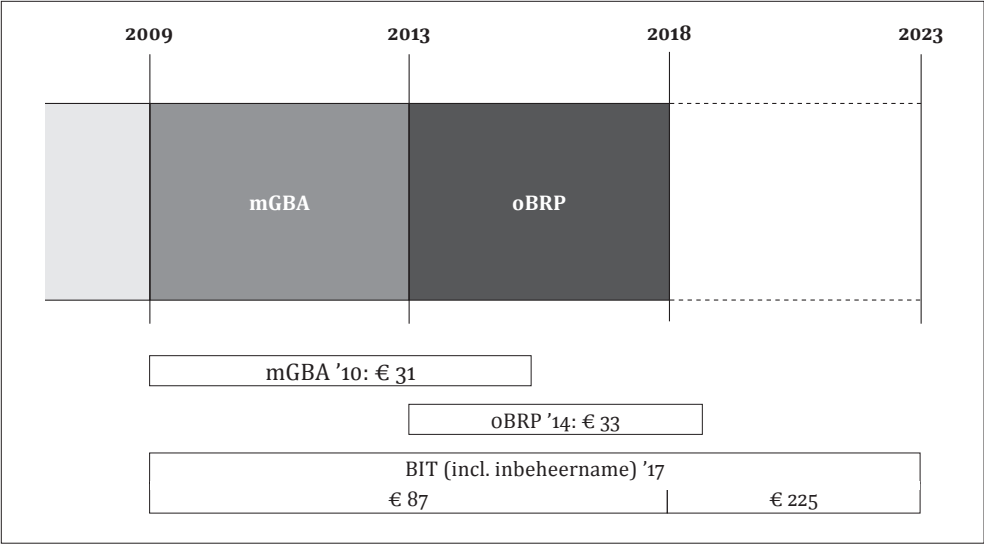
Het eerste moment is in 2010. Er wordt dan, kort na de herstart in 2009, een meerjarige begroting van de projectkosten van de mGBA gemaakt. Hierin wordt de periode 2009-2015 als uitgangspunt genomen, wat leidt tot een kostenraming van €31,13 miljoen. Dat er in de periode 2001-2008 ook al €31 miljoen aan de mGBA is uitgegeven, wordt hier dus niet meegenomen in het overzicht van de kosten. Het beginpunt is daarmee verschoven naar 2009.

Het tweede moment is in 2014. Kort daarvoor is na het rapport van Gartner besloten om een 'doorstart' te maken met het project, die dan verder gaat onder de naam oBRP. Er wordt een nieuwe planning en begroting gemaakt. Ten opzichte van de begroting in 2010 worden daarin echter niet meer de bedragen opgenomen die tussen 2009 en 2013 aan de mGBA zijn besteed. De politiek wordt gevraagd akkoord te geven voor een bedrag van (afgerond) €33 miljoen, zonder dat daarbij de eerder gemaakte kosten worden genoemd. Het beginpunt verschuift hier dus nog verder op, van 2009 naar 2013.

Het derde moment is in 2017, wanneer er besloten wordt om het project te beëindigen. In het BIT-rapport wordt een integraal kostenoverzicht gemaakt voor de Operatie BRP. Hierin worden wel de kosten vanaf 2009 meegerekend, waardoor een veel hoger bedrag naar voren komt dan in de integrale kostenoverzichten die door het programma worden gehanteerd. Het BIT kiest er voor om het beginpunt weer *terug* te schuiven naar 2009; de tijdhorizon wordt verbreed. De reeds gerealiseerde kosten bedragen volgens die berekening in totaal €87 miljoen in de periode 2009-2017 (€69 voor oBRP en €18 miljoen voor inbeheername BRP). Daarnaast kiest het BIT er ook voor om een ander eindpunt te hanteren. De volledige inbeheername wordt meegerekend in het kostenoverzicht, terwijl dat tot dan toe niet in de kostenramingen van de oBRP zat die door het ministerie van BZK werden gehanteerd. Bovendien viel die volledige inbeheername niet binnen de opdracht van het

programmeam. De totale kosten die nog gemaakt moeten worden voor afronding van de oBRP, inclusief de inbeheername en aansluitkosten voor gemeenten en afnemers, raamt het BIT op €225 miljoen. Net als bij de eerdere herijkingen wordt er een andere tijdhorizon gekozen, wat tot een heel andere kostenindicatie leidt. De onderstaande figuur illustreert dit patroon van *verschuivende tijdhorizonnen*.

Figuur 6. Verschuivende tijdhorizonnen in de kostenoverzichten van mGBA, oBRP en BIT (Bron: commissie BRP, 2018).



In de besluitvorming en kostenramingen van 2010, 2014 en 2017 worden dus verschillende tijdhorizonnen gehanteerd. Zowel het begin- als het eindpunt worden meerdere keren verschoven. De kostenramingen vallen daardoor steeds anders uit. In eerste instantie wordt vanwege het maken van een ‘nieuw begin’ een deel van de kosten uit het verleden niet meer meegerekend. In 2017 wordt juist een deel van dat verleden er weer bij gehaald, evenals een groter deel van de toekomstige kosten. Mede daardoor wordt in de afweging om te stoppen of door te gaan in 2017 een veel groter bedrag genoemd dan tijdens de eerdere beslismomenten. Doorgaan blijkt politiek niet meer haalbaar, zeker nu het vertrouwen in een goede afloop al te zeer was gedaald. De afweging wordt gemaakt om het project te beëindigen.

Les uit commissierapport: schuivende tijdhorizonnen

“De commissie ziet het als les dat een herijking niet automatisch als herstart kan worden gezien. Bestuurlijk kan een herstart – ook in de begroting – goed uitkomen, maar op een later moment wordt het bredere plaatje weer getekend en blijken er ineens veel grotere kosten mee gemoeid te zijn. De commissie vindt het een belangrijke les dat gedurende het proces verschillende tijdhorizonnen kunnen worden gehanteerd, die tot een andere weergave van de voortgang en haalbaarheid kunnen leiden, en die daarmee een reële invloed hebben op de besluitvorming.”

Valkuil van de vooruitgang

‘Besturen is vooruitzien’, wordt vaak gezegd. En inderdaad: ons openbaar bestuur is voortdurend bezig met de toekomst. Modernisering is daarbij een even krachtig als verleidelijk toekomstframe. Het impliceert vooruitgang, verbetering, ten opzichte van een systeem uit het verleden dat niet meer voldeed aan de eisen van deze tijd.

Regelmatig zijn er in het openbaar bestuur ook momenten dat toekomstambities opnieuw tegen het licht gehouden worden. Tijdens het werken aan de modernisering van de BRP deed zo’n moment zich enkele keren voor. Op dit soort momenten werd, tot aan de *kill*, de toekomstgerichtheid van nieuwe ambities voorzien door het maken een nieuw begin. Het zijn momenten waarop de seinen van rood naar groen verschieten. Wat achterloopt, ligt daarna weer op schema.

Dit soort momenten wordt vaak beleefd als een *rite de passage*. Het zijn momenten die de afsluiting van de vorige periode én de start van een nieuwe periode markeren. De overgangs-rite is daarmee ook een krachtig tijdframe: een kans voor verandering. Er zal wel even wat tijd nodig zijn, we moeten investeren, maar straks wordt het er wel beter van – is dan de gedachte. Door opnieuw te beginnen kunnen historische problemen achtergelaten worden om een betere nieuwe start te maken, zo is het beeld.

Wat betekenen dergelijke momenten om opnieuw te beginnen voor bestuurders en besluitvormers? Van hen wordt vaak verwacht dat zij toetsen of de nieuwe, ambitieuze beleidsambities ook echt gerealiseerd worden. Liggen projecten op schema? Worden targets gehaald? Wordt er geanticipeerd op mogelijke risico’s en zijn er voldoende buffers voor potentiële tegenvallers? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, worden ingewikkelde en geavanceerde monitoring systematieken gehanteerd waarin de voortgang ten opzichte van de gewenste uitkomst gemeten wordt. Zo komt ook in het beoordelen van de voortgang de toekomst steeds meer centraal te staan.

Hierin schuilt echter een risico. Namelijk dat bestuurders bij elke bestuurlijke markering van een nieuw begin lijden aan geheugenverlies. In een wereld waarin informatie steeds sneller verouderd en van bestuurders wordt verwacht dat vooruit wordt gekeken, ligt het

risico op de loer dat lessen uit het verleden snel worden vergeten. Terwijl écht opnieuw beginnen, zonder enige doorwerking van het verleden, in de praktijk van beleid en bestuur onmogelijk is.

Voor bestuurders, besluitvormers en toezichthouders is zodoende sprake van een *valkuil van de vooruitgang*. De aandacht voor de toekomst is krachtig als toezichthouders daardoor beter gaan anticiperen op risico's en rekening houden met langetermijneffecten. Maar de toekomstgerichtheid van bestuur en toezicht is kwetsbaar als lessen en invloeden uit het verleden uit beeld verdwijnen. Een les uit deze casus is daarom dat juist als het bestuur zich meer op de toekomst richt en een nieuw begin maakt, het belangrijk is om het geheugen goed op orde hebben en oog te hebben voor doorwerkende patronen. De casus BRP laat zien dat het van belang is om dit soort geheugenverlies te voorkomen. Wie de geschiedenis niet kent, is immers gedoemd deze te herhalen.

7.2.4 Epiloog: niet te stoppen

Het beëindigen van de modernisering van de BRP is een stevige ingreep. Het roept het beeld op van een *clean break*. Tegelijkertijd blijft de noodzaak om de ICT van de basisadministratie op enige wijze te moderniseren natuurlijk aanwezig. Het gaat immers om een cruciale infrastructuur voor de Nederlandse publieke dienstverlening – die zelf ook van karakter verandert. Met de beëindiging is de modernisering zodoende niet gestopt, maar slechts tijdelijk stilgezet opdat er ruimte komt voor een andere route. Er komt ruimte voor een nieuw begin, maar de voorgeschiedenis blijft natuurlijk aanwezig, zowel in de residuen die in de techniek zitten als in de bestuurlijke verhoudingen.

Wat het project BRP laat zien is dat stoppen een kunst is, maar ook dat stoppen in dit soort gevallen altijd een vorm van doorgaan is. Volledig opnieuw beginnen, zonder enige doorwerking van de geschiedenis, is onmogelijk in de context van politiek en bestuur. Daarmee tekent zich een bestuurlijke uitdaging af. Enerzijds is het belangrijk om dit project af te sluiten en met een schone lei te kunnen beginnen. Anderzijds zou zich daarmee weer het patroon van een verschuivende tijdhorizon voordoen. Door een herstart lijkt de teller weer op nul te staan en staan de seinen weer op groen. Maar door het markeren van een nieuw begin zou de voorgeschiedenis buiten beeld raken, terwijl die wel doorwerkt en later weer in beeld kan worden gebracht.

In dat verband is het interessant dat de staatssecretaris bij de aanbidding van het rapport juist dit patroon van verschuivende tijdhorizonnen als belangrijke les markeert. Het staat immers voor een probleem waar hij nu zelf, in gesprek met de Tweede Kamer, voor geconfronteerd staat. Hij staat voor de opgave om een passend vervolg te geven aan een project dat ferm beëindigd is. Er volgen verschillende maatregelen van het ministerie als reactie op het rapport, waaronder het maken van kleinere stapjes en het vaker heroverwegen van de koers in ICT-projecten.

7.3 Overgang

De BRP-casus was een terugblik op de aansturing en besluitvorming in een complex ICT-project. De taal van continuïteit en discontinuïteit gaf daarbij zicht op de keuzes met betrekking tot doorgaan en stoppen en de momenten waarop die keuzes gemaakt kunnen worden. Daarbij bleek de perceptie van de voortgang, het startpunt en het eindpunt een belangrijke rol te spelen in de besluitvorming. Het werd zichtbaar hoe verbindingen worden gelegd of verbroken tussen verleden, heden en toekomst en hoe hiermee betekenis wordt gegeven aan huidige ontwikkelingen. Dit was van belang voor de keuze tussen het verlengen of herijken van een tijdpad of juist voor het stopzetten van het ICT-project. Een keuzemoment dat zich niet vanzelf en vanzelfsprekend voordoet.

Het gaat in deze casus om een ICT-project maar het concept van de schuivende tijdhorizon kan van toepassing zijn in de aansturing en besluitvorming van allerlei soorten strategische projecten. Beelden van de voorgeschiedenis (zoals het startpunt), de huidige situatie (zoals de voortgang) en de toekomst (zoals het eindpunt) spelen daarin altijd bewust of onbewust een rol. Het is voor strategen van belang om bewust te zijn van die beleving en betekenisgeving en voor de manieren waarop in complexe projecten die een rol spelen in besluitvorming rondom de aansturing, bijsturing en het eventueel beëindigen van projecten.

In de volgende casus werk ik de ideeën over tijdbeleving en narratieve tijd verder uit in reflecties op de strategische keuzes die zich voordoen op een moment dat zich regelmatig in organisaties voordoet: een leiderschapswissel. Het is een moment waar omheen veel verwachtingen bestaan en gecreëerd worden over veranderingen of juist voortzetting of borging van lopende processen. Aan de hand van deze casus wordt de taal van beleving van de tijdhorizon en continuïteit en discontinuïteit verder verkend.

7.4 Casus: Valkuil van de verlosser

7.4.1 Proloog: het huis en de plinten

De strategen van de politie benaderen ons op een bijzonder moment: in de aanloop naar een leiderschapswissel. Erik Akerboom gaat Gerard Bouman opvolgen als korpschef van de Nationale Politie. Er is op het moment van het vertrek van de vorige korpschef veel kritiek op de vorming van het nieuwe politiebestedel. Een van de grootste reorganisaties in de Nederlandse publieke sector dreigt volgens velen 'in het slop te raken' en is omgeven door incidenten. Waar de verwachting vooraf was dat de politie rond deze tijd de meeste opstartproblemen achter zich zou hebben liggen en de vruchten kan gaan plukken van de nieuwe organisatiestructuur, lijkt dit moment nu juist steeds verder weg te liggen. In de media verschijnen in toenemende mate negatieve berichten over vertragingen en kostenoverschrijdingen. Stelselmatig blijken deadlines niet gehaald en verwachte mijlpalen niet (tijdig) gerealiseerd te worden. Ondertussen verschijnen ook berichten over eerdere problemen en conflicten die nog altijd niet zijn verholpen en weer opspelen en nieuwe

problemen die zich aandienen. Het beeld dat leeft bij het aantreden van de nieuwe korpschef Akerboom is dat er sprake is van een organisatie in diepe crisis, waar de verbouwing (van het 'huis') zeker niet op enkele details na is afgerond (het aflakken van de 'plinten'), maar waar de verbouwing nog in volle gang is en zelfs steeds verder achterloopt op schema.

Voorafgaand aan de leiderschapswissel wordt ons gevraagd een analyse te maken van strategische kansen en risico's bij een leiderschapswissel voor de reorganisatie bij de politie. Ik analyseer daarvoor eerste de mediaberichtgeving over de reorganisatie van de politie, met name de vorming van 26 verschillende korpsen naar één nationaal korps. Ik geef een duiding van de meest dominante frames en analyseer hoe deze zijn te verklaren vanuit het concept van narratieve tijd. Op basis van gesprekken met de strategische leiding volgt vervolgens een advies over de toekomstige keuzes in de strategische koers. De leiderschapswissel is immers een kansrijk moment om aan strategie en beeldvorming een nieuwe invulling te geven.

7.4.2 Duiding: narratieve tijd

Het huis en de plinten

"Ik concludeer dat de tijd is aangebroken om het stokje over te dragen. In tijden van veeleisende veranderingen ben ik op mijn sterkst. Zo zit ik in elkaar." Volgens de korpschef vraagt de nieuwe fase van de operatie om een ander type leider. "Ik bouw graag huizen, maar heb een hekel aan het aflakken van het kozijn en de plinten. Wij naderen de fase waarin wij stap voor stap zaken verder moeten afronden en in balans brengen. Daar leent mijn karakter zich nu eenmaal minder voor."

In een daaropvolgende uitzending van het tv-programma Zondag met Lubach stelt presentator Arjen Lubach dat hij zich zorgen maakt om 'ieders beste vriend': de politie. Hoewel het positief is te horen dat de korpschef vertrekt nu het huis gebouwd is en de reorganisatie een volgende fase ingaat, vraagt hij zich af wat de korpschef precies verstaat onder de plinten die nog moeten worden afgelakt. In een overzicht volgen een reeks kwesties waarvan de presentator meent dat de korpschef die voor ogen heeft als het gaat om 'de plinten', variërend van haperende ICT-systemen, een hoog ziekteverzuim en capaciteitsproblemen tot aan kostenoverschrijdingen, vertragingen en conflicten. Lubach zet een totaal ander beeld neer van de voortgang en de stand van zaken. Waar de korpschef spreekt over details, heeft Lubach het over immense uitdagingen: niet alleen de plinten moeten nog worden afgelakt, het hele huis moet nog worden (op)gebouwd.

Zo bestaan er verschillende, uiteenlopende en zelfs tegenstrijdige beelden over de nieuwe politieorganisatie. Positief nieuws over het politiewerk lijkt steeds minder aandacht te krijgen in de media, terwijl de negatieve berichten blijven plakken aan de nieuwe politieorganisatie. Met de herijking van de oorspronkelijke reorganisatie, het vertrek van de korpschef en het aantreden van diens opvolger, gaat de politie een nieuwe fase in.

De vraag is wat dit nu betekent voor de komende tijd. Nadert de reorganisatie zijn voltooiing of is deze eigenlijk pas net ingezet? Vormt de herijking een nieuwe start of een vertraagde voortzetting? Betekent het aantreden van de nieuwe korpschef het inslaan van een nieuwe weg of een vervolg van de reeds ingezette koers?

De leiderschapswissel

Een wisseling van de wacht in de leiding, zoals bij de politie, is op zich niet bijzonder. Overal in de publieke sector en ook daarbuiten nemen topmensen afscheid om opgevolgd te worden door een nieuwe leider. Belangrijk is evenwel het besef dat leiderschapswissels lang niet altijd geruisloos verlopen en ook niet vanzelf een succes zijn, zeker niet als ze ook nog eens plaatsvinden terwijl het beeld heerst van een vastgelopen reorganisatie en een organisatie in crisis. Veelal ontstaat op zo'n moment een proces van betekenisgeving of een strijd tussen verschillende beelden over wat de vorige leider heeft betekend, achterlaat en hoe de nieuwe leider zich hiertoe moet verhouden. De leiderschapswissel is, bedoeld of onbedoeld, een moment van stilstaan, van zowel terugkijken als vooruitkijken en vaak een moment van heroriëntatie op het ingeslagen pad.

Soms brengt de wisseling van leiderschap de verwachting met zich mee dat de nieuwe leider de huidige lijn doorzet (continuïteit). Er moet dan worden voortgebouwd op het voorgaande of behouden worden wat is bereikt. Een leiderschapswissel gaat ook vaak gepaard met de verwachting dat er veranderingen zullen komen (discontinuïteit). De verwachting is doorgaans dat er veranderingen ten goede zullen komen: 'nu wordt alles anders, en beter'. Iedere nieuwe leider krijgt te maken met verwachtingen van continuïteit en discontinuïteit in de strategische koers. Een belangrijke uitdaging voor een nieuwe leider én de (politie) organisatie waarin hij zijn rol moet vervullen is verstandig omgaan met de verwachtingen over de nieuwe periode. Wie leiding gaat geven aan een organisatie waarin de voorganger niet heel feestelijk is weggegaan, heeft enerzijds allerlei kansen om voor opluchting te zorgen maar anderzijds ook te maken met het risico dat hoge verwachtingen en onmogelijke beloften voor de toekomst als een boemerang terug komen zodra er sprake is van (onvermijdelijke) tegenslagen.

Narratieve tijd

Om te kunnen adviseren over strategische keuzes rondom de leiderschapswissel is het belangrijk om te analyseren hoe de bestaande beeldvorming tot stand is gekomen. De beeldvorming over de nationale politie is te interpreteren vanuit de *narratieve tijd* waarin de reorganisatie is geplaatst. Hoe het gaat met de (re-)organisatie, is immers verbonden met vragen zoals 'hoe ging het hiervoor', 'op welke termijn mogen eerste resultaten worden verwacht' en 'hoe snel hoort het veranderingsproces te gaan'? Problemen met de inkoop van politiewapens kunnen bijvoorbeeld op zichzelf al leiden tot negatieve beeldvorming, maar als de verwachting was dat dergelijke problemen met de nationale politie tot het verleden zouden behoren, is de impact groter. Uitgebreid overleg met de politiebonden over de

herplaatsing van personeel kan bijdragen aan een betere reorganisatie, maar als dat overleg betekent dat deadlines worden verschoven, dan is er sprake van ‘vertraging’ en een stroef proces. Het heroverwegen van een eerder genomen besluit kan nodig zijn om mee te bewegen met veranderende omstandigheden, maar wordt gezien als een verslechtering als het beeld bestond van een opgaande lijn. Zo wordt iedere gebeurtenis beoordeeld vanuit een narratieve tijd, zoals verwachtingen over de gewenste toekomst, snelheid en duur van processen, en richting en volgorde van fasen.

De narratieve tijd is van belang om de beeldvorming over de reorganisatie te begrijpen, omdat juist de framing van de tijd een kader biedt om te kunnen oordelen over de voortgang van de ingezette verandering. De leiderschapswissel en de vorming van de nationale politie is op zichzelf al een verhaal van verandering. Hoe die verandering verloopt, wat de geschiedenis en toekomst ervan zijn of zouden moeten zijn, dat is onderdeel van de narratieve tijd.

De narratieve tijd is niet altijd eenduidig. Vaak zijn er meerdere opvattingen over de verhaallijn en betekenis van gebeurtenissen die met elkaar in strijd zijn. Wat door de een als een stap voorwaarts wordt gezien, kan door de ander als achteruitgang worden beoordeeld. Deze strijd tussen perspectieven kan op een later moment – in een narratieve nastrijd – tot nieuwe betekenisgeving leiden (Verheul, 2012). Het ene dominante narratief kan door het andere vervangen worden, waardoor gebeurtenissen achteraf in een nieuw daglicht komen te staan en van nieuwe betekenis worden voorzien.

Om de narratieve tijd in de beeldvorming rond de nationale politie in de vorige leiderschapsfase te analyseren, zal ik nu eerst de veranderende beeldvorming in die periode kort duiden aan de hand van opeenvolgende dominante frames in de mediaberichtgeving.

Opeenvolgende frames in de beeldvorming: cyclus van opkomst en neergang

Over de totstandkoming van de nationale politie bestaan door de tijd heen vele verschillende beelden. Als een golf die op en neer deint, wisselen uiteenlopende beelden elkaar af. Soms positief, soms negatief. Soms stijgend, soms dalend. Terugkijkend zijn er per periode diverse beelden te onderscheiden waarvan steeds één beeld dominant is; het frame waar in de beeldvorming in krantenberichtgeving de meeste aandacht naar uitgaat. Zowel vooraf als na aanvang zijn er fervente voor- en tegenstanders, maar het beeld van de voortgang en vooruitzichten van de nationale politie wordt overwegend negatiever. Tussen 2010 en 2016 zijn in chronologische volgorde zes frames te onderscheiden rond de nationale politie, te weten:

2010: Frame van de overwinning

In 2010 blaast minister Opstelten de discussie nieuw leven in door plannen voor een nieuwe Politiewet te presenteren. De nieuwe Politiewet heeft als doel de “aanhoudende problemen bij de politie op te lossen en te komen tot een effectiever en efficiënter opererende organisatie”. Een belangrijk onderdeel van de nieuwe Politiewet is de vorming van een

ationale politie. Tegen de verwachtingen in slaagt de minister erin om de steun van een meerderheid in de Tweede Kamer te organiseren en de aanvankelijk grootschalige kritiek en weerstand te overwinnen. Als minister van Veiligheid en Justitie zal hij zelf leiding geven aan de implementatie en uitvoering van de nieuwe Politiewet. In de media wordt vaak benadrukt hoe bijzonder het is dat de minister het (persoonlijk) voor elkaar heeft gekregen wat al decennia niet is gelukt: de vorming van één nationaal politiekorps. De komst van een nationale politie maakt een einde aan de 'kleine koninkrijkes' en zorgt ervoor dat politieke en publieke opinie op één lijn komen, ondanks alle tegenstand die er ook is, van burgemeesterstot korpschefs en wetenschappers. Zo ontstaat nog voordat de minister het wetsvoorstel voor een nieuwe Politiewet naar de Tweede Kamer stuurt het frame van *de overwinning*.

2011: Frame van de grote belofte

Na de bekendmaking van de plannen zijn de verwachtingen en ambities omtrent het nationaal politiekorps niet alleen hoog, maar ook uiteenlopend. De wijziging van de organisatiestructuur moet als oplossing dienen voor allerlei problemen bij de politie, zoals de groeiende bureaucratie, stijgende kosten en slechte afstemming van mensen en middelen. Het idee is ook dat door een betere afstemming vanuit een landelijk aanspreekpunt er voor de verschillende regionale korpsen meer ruimte ontstaat om de straat op te gaan en 'boeven in de kraag te pakken'. Uit het frame van de overwinning komt het frame van de nieuwe politieorganisatie als *grote belofte* voort. Ondanks de twijfels of alle ambities haalbaar zijn, kan de invoering van een nieuw politiebestel op een breed draagvlak rekenen.

2012: Frame van eerste tegenslagen

Kort nadat de Tweede Kamer instemt met de nieuwe Politiewet uiten diverse politie-deskundigen en burgemeesters in de media hun ongenoegen over de macht die de minister van Veiligheid en Justitie heeft in het nieuwe politiebestel. Burgemeesters en regionale korpschefs dreigen een groot gedeelte van hun lokale invloed op het gebied van veiligheid kwijt te raken aan 'Den Haag'. De Eerste Kamer is in tegenstelling tot de Tweede Kamer kritischer op de plannen. Pas na diverse debatten krijgt de minister ook de steun van de Eerste Kamer voor zijn reorganisatieplannen. Dit heeft echter wel een prijs. De datum waarop de nationale politie van start kan gaan is inmiddels meermalen uitgesteld, waardoor de reorganisatie vertraging oploopt. Daarnaast dient de minister inhoudelijk aanpassingen te doen aan de oorspronkelijke reorganisatieplannen en stelt hij een reparatiewet voor. Het frame van *eerste tegenslagen* komt vanaf eind 2011 naar voren en loopt door tot begin 2013.

2013: Frame van verlies aan draagvlak

Na de inwerkingtreding van het nieuwe politiebestel neemt de aandacht voor incidenten en vakinhoudelijke problemen bij de politie toe, zoals de slechte samenwerking tussen diverse eenheden van de politie, fraude met bewijsmateriaal, het foutief opstellen van procesverbalen, falende aanpak van georganiseerde drugsnetwerken en het ontbreken van geslaagde

opsporingen van ernstige misdaden. Dit leidt ertoe dat ook de kritiek op de reorganisatie verder toeneemt. De minister en korpschef tonen zich nog wel optimistisch over de nieuwe organisatie, maar temperen tegelijkertijd ook steeds vaker de inmiddels torenhoge verwachtingen rond de invoering van de nationale politie. Vanaf eind 2012 brokkelt langzaam maar zeker het vertrouwen in de wijze waarop het reorganisatieproces is vormgegeven af, wat resulteert in het frame van *verlies aan draagvlak*. Vanuit de 'buitenwereld' verschijnen steeds meer kritische berichten over de aanhoudende problemen bij de reorganisatie en gespannen verhoudingen tussen betrokken partijen. Met name de politiebonden en burgemeesters spreken hun zorgen in de media uit over onder meer de verdeling van mensen en middelen en de hoge werkdruk voor agenten.

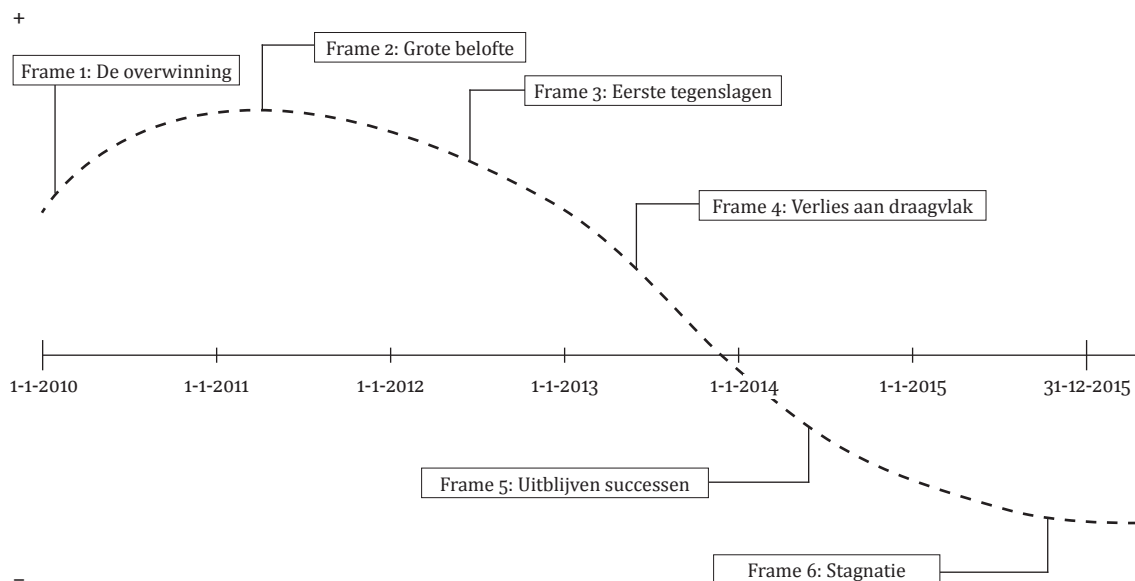
2014: Frame van uitblijven successen

In tegenstelling tot de verwachte successen verschijnen in de media steeds meer berichten dat oude problemen zijn verergerd en nieuwe problemen zich voordoen. Daarnaast worden incidenten rond het politiewerk in de media geassocieerd met het uitblijven van successen van de nationale politie. Eind 2014 geeft de minister na vragen in de Tweede Kamer toe, dat de vorming van de nationale politie langer gaat duren dan gedacht en ook de resultaten van de nieuwe organisatie nog 'even' op zich laten wachten. Deze uitspraken vormen een kenmerkend onderdeel van het frame van *het uitblijven van successen*. Waar in de aanloop naar de inwerkingtreding het draagvlak voor de reorganisatie al langzaam afbrokkelt, zet dit naar mate de successen uitblijven in 2013 en 2014 verder door. Ook de politiebonden laten zich steeds kritischer uit over de reorganisatie en menen dat de structurele wijziging die de nieuwe politieorganisatie zou moeten opleveren in de praktijk een illusie blijkt: 'er is altijd wel iets bij de politie'.

2015: Frame van stagnatie

Door het groeiend aantal vragen vanuit de Tweede Kamer en andere betrokkenen over de voortgang van de reorganisatie en de daarmee gepaard gaande stijging in termen van kosten en tijd, besluit de minister dat een andere aanpak nodig is. De minister stelt voor het oorspronkelijke reorganisatieplan te herijken en zo het tempo van de reorganisatie naar de omstandigheden en de draagkracht van de organisatie aan te passen. Door meer tijd te nemen zal ook het politiewerk minder te lijden hebben van de reorganisatie. Het aftreden van minister Opstelten en staatssecretaris Teeven begin maart 2015 geldt als de eerste stap richting de daadwerkelijke herijking van de reorganisatieplannen. De nieuwe minister van Veiligheid en Justitie, Van der Steur, kondigt direct na zijn aanstelling aan orde op zaken te willen stellen en een einde te maken aan de chaos rond de nationale politie. Ondanks dat er een nieuwe weg lijkt ingeslagen met de herijking, groeit steeds meer het beeld van een reorganisatieproces dat tot stilstand is gekomen en van een organisatie die vastloopt. Dit resulteert in een frame van *stagnatie*, wat steeds nadrukkelijker in de berichtgeving naar voren komt. De korpsleiding geeft medio 2015 in de conceptnota 'Herijkt Realisatieplan Nationale Politie' dat de vertraging en de financiële druk de politie noodzaken de eerder gestelde ambities te verminderen en het tempo van de reorganisatie te verlagen.

Figuur 7. Opeenvolgende frames in de beeldvorming over de Nationale Politie (2010-2016)



Betekenisgeving in narratieve tijd

De vorming van de nationale politie begint met grote verwachtingen en ambities voor de lange termijn. Maar in de berichtgeving is een flinke omslag waarneembaar. Van een overwegend positieve verwachting van het nieuwe politiebestedel, neemt de kritiek steeds meer toe en dit resulteert in een overwegend negatieve beeldvorming. Hoe kan het dat negatieve berichtgeving steeds meer de boventoon is gaan voeren? Hoe kan het dat inhoud en de lange termijn naar de achtergrond zijn verdwenen, en het proces en de korte termijn steeds meer centraal zijn komen te staan? En hoe kan het dat het beeld van de nationale politie steeds minder werd bepaald door de hoop en ambities voor de lange termijn, en steeds meer door de verwachting dat problemen op de korte termijn zouden verdwijnen? Is dat een resultaat van vele incidenten, of zijn er patronen in te ontdekken? Dat is inzichtelijk te maken door te kijken naar de *narratieve tijd* waarin de ontwikkelingen bij de politie zijn geplaats.

Narratieve tijd is uit te splitsen in vele lagen, waarvan ik er hier zeven onderscheid op basis van het werk van Albert (2013). De eerste laag is *temporal punctuation*. Dit betreft momenten in de tijd die uitdrukking moeten geven aan een bepaalde verandering of juist de verbinding moeten benadrukken tussen verschillende tijden. Een tweede laag is de *interval and duration*; het aangeven hoe lang een bepaalde periode duurt, ofwel wat de tijdshorizon ervan is. Dit kan bijvoorbeeld door een specifieke einddatum te noemen van een proces. Een derde laag is *rate*, de duiding van snelheid waarmee iets zich afspeelt. Dit gaat over de beeldvorming of iets snel of traag is, versnelt of vertraagt. Daarnaast is er de *sequence*;

de indeling van tijd in elkaar opvolgende stappen, fasen of anderszins opeenvolgende ontwikkelingen. Een vijfde laag is *attribution*, dit gaat over het (causale) verband dat wordt gelegd tussen gelijktijdige gebeurtenissen of ontwikkelingen. Een zesde laag is *amplification*, die gaat over de versterkende of dempende invloed van gelijktijdige gebeurtenissen waar een verband mee wordt gelegd. Soms gebeurt het dat bepaalde gebeurtenissen alle aandacht krijgen, waardoor andere gebeurtenissen naar de achtergrond verdwijnen. Andersom kunnen gelijktijdige gebeurtenissen elkaar ook versterken. Tot slot is er de *shape*, wat het best is te omschrijven als de vorm waarmee de ontwikkeling van het narratief wordt aangeduid (bijvoorbeeld een rechte lijn, 'ups-and-downs', een opwaartse spiraal, etc.). De eerder genoemde lagen van narratieve tijd maken allemaal deel uit van deze vorm: in een pijlvormig proces krijgen momenten bijvoorbeeld een andere betekenis (bijvoorbeeld als mijlpaal of eindpunt) dan in een cirkel (bijvoorbeeld als ritueel overgangsmoment).

Tabel 12. Lagen van narratieve tijd

	Betekenis	Voorbeelden van frames bij leiderschapswissel
Temporal punctuation	<i>Zijn er belangrijke momenten die de overgang van fasen, stappen of perioden markeren?</i>	<i>Breukvlak, scheiding, overgang, inwijding, vernieuwend, (dis-)continuïteit</i>
Interval and duration	<i>Op welke termijn kunnen we verandering verwachten?</i>	<i>Toekomstbelofte, doel, korte en lange termijn, incidenten</i>
Rate	<i>Wat is de snelheid van de verwachte veranderingen?</i>	<i>Traag, snel, deadlines, terugval, sprong vooruit, mijlpalen</i>
Sequence	<i>Wat volgt op wat, en waarom?</i>	<i>Fasering, volgorde, herijking</i>
Attribution	<i>Welk verband wordt gelegd tussen gelijktijdige gebeurtenissen?</i>	<i>Schuldtoewijzing, succes claimen, aankleven, teflon</i>
Amplification	<i>Wat is de versterkende of dempende invloed van gelijktijdige gebeurtenissen?</i>	<i>Versterken, verbergen, uitvergroten, katalyserend</i>
Shape	<i>Hoe ziet de beweging van de (gewenste) verandering eruit (bijv. rechte lijn, ups-and-downs, opwaartse spiraal, etc.)?</i>	<i>Verbeteren, behouden, verlossen, transformatie, consolidatie</i>

Retrospectieve analyse van narratieve tijd

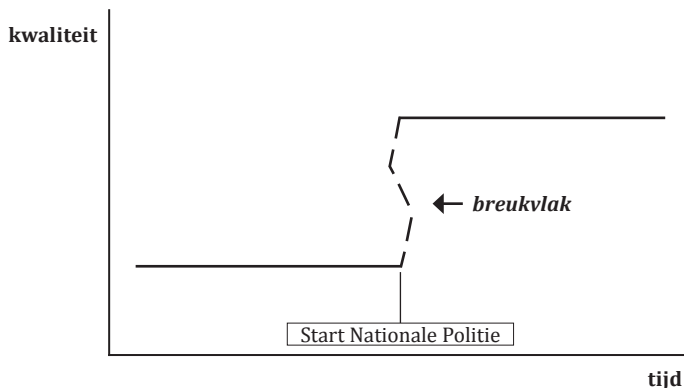
Terugkijkend – en als les bij de leiderschapswissel – is de beeldvorming over het verloop van de vorming van de nationale politie te bezien vanuit de bovenbeschreven lagen van narratieve tijd. Ik analyseer hoe de beeldvorming over de vorming van de nationale politie zich in de periode 2010 – 2015 zich heeft ontwikkeld aan de hand van deze lagen van narratieve tijd. Zo komen patronen in de beeldvorming naar voren en daaruit volgen lessen voor de leiderschapswissel.

a. Breukvlak: de scheiding van verleden en heden

De start van de nationale politie wordt in de presentatie ervan neergezet als een duidelijke breuk met het verleden. Een markering daarvan is bijvoorbeeld een feestelijke ceremonie waarin met minister Opstelten en korpschef Bouman de start van de nationale politie wordt gevierd. Met de komst van de nieuwe organisatie zullen de problemen die zich tot dat moment aandienen tot het verleden behoren, zo is de heersende opvatting. De inwerkingtreding van het nieuwe politiebestedel betekent een keerpunt in de tijd, een trendbreuk tussen de periode ervoor en erna. De overgang van de 'vorige' naar de 'nieuwe' periode wordt daarbij ook in tijd gemarkeerd door er een specifieke datum aan toe te wijzen.

De start van de nationale politie wordt zo in de beeldvorming neergezet als de start van een nieuw tijdperk. Met de reorganisatie wordt een breuk met het verleden gemaakt. De verwachting is dat de inwerkingtreding een omslag in het politiewerk betekent: vanaf dat moment wordt (nagenoeg) alles beter.

Figuur 8. Breuk met het verleden



b. Incidentendwang: verdringing van de lange termijn

Bij de start van de nationale politie wordt ook meteen aangekondigd dat twee jaar later 'geoogst' zal gaan worden. In eerste instantie genereert deze opmerking wat tijd. Er kan immers twee jaar lang toegewerkt worden naar het moment van die oogst. Maar de termijn van twee jaar legt als snel een enorme druk op: het moment komt snel dichterbij, terwijl zich ondertussen problemen blijven voordoen. De tijd begint steeds meer te dringen.

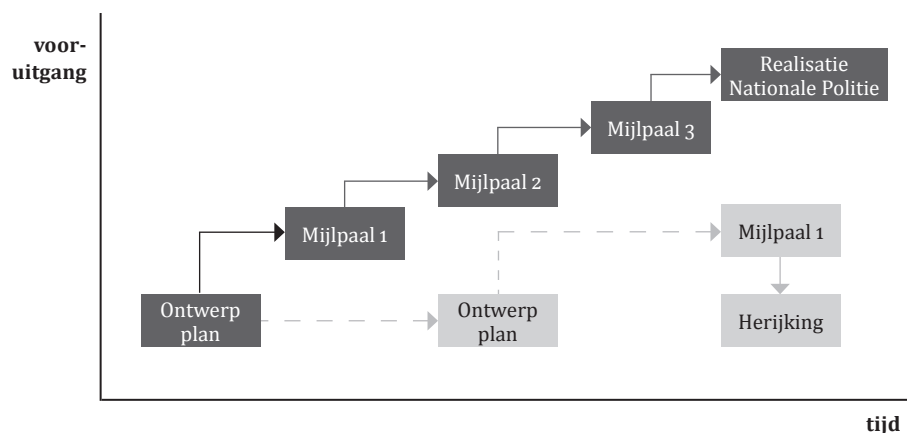
De lange termijn ambities van de vorming van de nationale politie, waar het uiteindelijk om te doen was, worden zo in de beeldvorming steeds meer vervangen door aandacht voor gebeurtenissen op de korte, acute termijn. Kleine kwesties krijgen steeds meer aandacht, nemen de strategische oriëntatie weg en ondermijnen deze ook: naarmate de korte termijn belangrijker wordt gemaakt, wordt het minder geloofwaardig om over 'lange termijn' doelen te spreken. Alle aandacht wordt naar het heden getrokken: eerst hier en nu alles netjes regelen en dan pas weer verder vooruit kijken.

c. Mijlpalen: ijkmomenten die leiden tot cumulatieve vertraging

Al vanaf de eerste ontwerpplannen presenteren minister Opstelten en korpschef Bouman de reorganisatie als een gestructureerd proces waarin verschillende stappen volgtijdelijk dienen te worden gezet om te komen tot een succesvol eindresultaat. De ontwikkeling van de nationale politie is vanuit die optiek een proces dat cumulatief opbouwt. Door het doorlopen van een aantal stappen, gekwantificeerd in mijlpalen, vordert de reorganisatie gestaag. De diverse mijlpalen bouwen ook nog eens op elkaar voort en moeten zo optellen tot een nieuw politiebestedel.

Deze metafoor van een uitgestippeld stappenplan met een volgtijdelijk proces blijkt echter ook verraderlijk voor de politie. Door de vorming van de nationale politie te operationaliseren in deadlines en tijdtabelen, worden de resultaten ook afgemeten aan de procedurele voortgang. In tegenstelling tot de verwachte opgaande lijn, levert het in de beeldvorming naar buiten toe vooral een verhaal van vertraging en tegenvallers in de kosten op. Iedere afwijking van het schema, ongeacht de achterliggende reden, versterkt het beeld van vertraging en tegenslag. In plaats van 'meer tijd' voor reflectie en koerswijziging, moet er juist telkens versneld worden, wat tot uiteindelijk overkomt als een haastige en onzorgvuldige race tegen de klok.

Figuur 9. Mijlpalen en vertraging



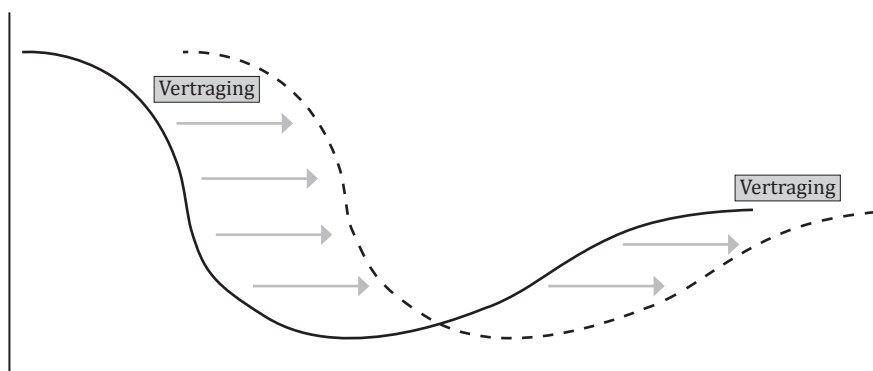
d. Herijking: een stap terug in de tijd zetten

Eigenlijk al vanaf de start maar zeker ook in de latere fasen van de vorming van de nationale politie dringt zich in de beeldvorming de vraag op of het project wel op schema ligt. Van diverse kanten wordt in confrontaties met minister Opstelten en met korpschef Bouman de vraag gesteld of het project niet minder ver is dan vooraf was bedacht en er mogelijk toch een andere aanpak is vereist. Deze discussie draagt verder bij aan het beeld van een reorganisatie die niet alleen vertraagd en uitgesteld is, maar stilstaat in de ontwikkeling.

Op verschillende momenten wordt in reactie op de bedenkingen het uitgestippelde tijdspad bijgesteld. De startdatum wordt opgeschoven, en later vindt een bestuurlijke herijking van de planning plaats. In plaats van vooruitgang wordt dan juist een pas op de plaats gemaakt in de tijd. Het oorspronkelijke tijdspad wordt bijgesteld, afgesproken ijkmomenten worden opgeschoven en mijlpalen verplaatst. Maar de herijking van de planning betekent meer dan slechts het bijstellen van het eerder gemaakte procesplan.

Vervolgstappen zijn vanuit deze planning alleen te nemen als eerdere stappen in het proces zijn behaald. Als een trap bouwen de verschillende tredes in de reorganisatie op elkaar voort. Het herijken van de reorganisatie betekent dan ook niet alleen een vertraging in termen van tijd ('het duurt langer'), maar ook in termen van geld ('het kost meer') en vooruitgang ('het einddoel ligt verder van ons vandaan').

Figuur 10. Vooruitgang en herijking



e. Schuldtoewijzing: het aankleven van negatief nieuws

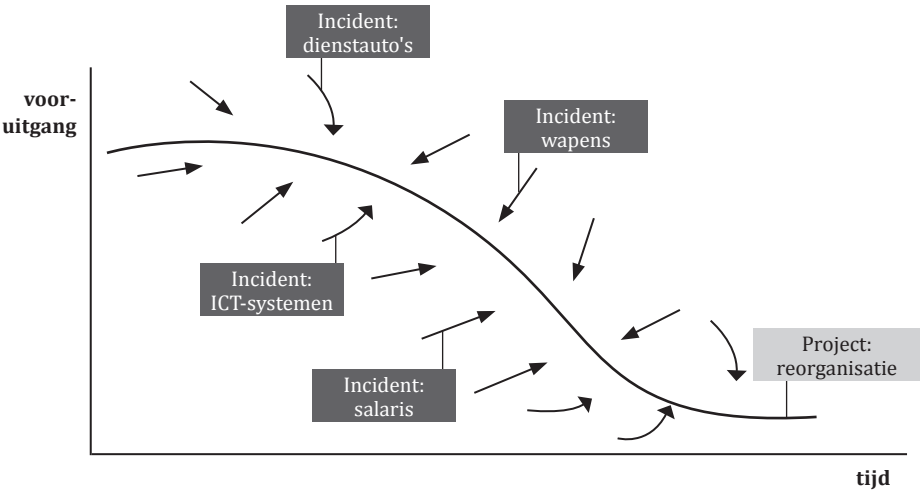
Naarmate de tijd vordert, gaat negatief nieuws rondom de nationale politie steeds meer de bovenstroom vormen van de berichtgeving. Het positieve beeld van de reorganisatie kantelt, en steeds vaker worden aanverwante incidenten toegeschreven aan de nationale politie. Allerlei kwesties die soms maar zijdelings met de reorganisatie te maken hebben, zoals te hoge salarissen van regionale korpschefs, politieagenten die teveel geweld gebruiken bij aanhoudingen, fraude rond de aanbesteding van auto's en de moeizaam verlopende onderhandelingen over de CAO worden toegewezen aan de reorganisatie en de vorming van de nationale politie. Negatief nieuws over het politiewerk blijft steeds vaker kleven aan het imago van de reorganisatie naar een nationale politie.

Tabel 13. Attributie van positief en negatief nieuws

	Positief nieuws	Negatief nieuws
'nationale politie' (reorganisatieproces)	Gedempt, in onderstroom	Versterkt, in bovenstroom
'politie' (politiewerk)	Attributie aan lokale eenheden en lokaal gezag	Attributie aan reorganisatie nationale politie

Dat er ook positief nieuws is, successen en verbeteringen in het politiewerk, blijft daardoor op de achtergrond. Het is niet verdwenen, maar wel overwegend terechtgekomen in de 'onderstroom' van de berichtgeving, met minder impact op de beeldvorming. Nu is te zien dat elk succes 'vanzelfsprekend' is te danken aan het politiewerk en niet komt door de nieuwe organisatiestructuur van de politie. Tegelijkertijd wordt elk falen rond het politiewerk wel direct geweten aan de reorganisatie.

Figuur 11. Attributie van incidenten aan de reorganisatie



f. Drempelwaarde: zelfversterking van negatief nieuws

In de berichtgeving is een aantal terugkerende thema's zichtbaar, die het beeld van de reorganisatie blijven bepalen: de capaciteit van de politie, aanbestedingsprocedures, ICT-systemen en het aantal opgeloste misdrijven. De impact van die berichtgeving laat zich vooraf lastig voorspellen: welke berichten hebben een hoge kans om te worden geamplificeerd of juist gedempt? Terugkijkend is wel te zien dat naarmate de negatieve beeldvorming toeneemt, ook de impact van volgend negatief nieuws verder toeneemt. De medialogica volgt het dominante frame.

Het gevolg hiervan is dat negatief nieuws een zelfversterkende werking krijgt, terwijl de impact van positief nieuws steeds meer gedempt wordt in relatie tot de nationale politie. Incidenten worden steeds meer uitvergroot, omdat ze passen bij het dominante frame van problemen bij de reorganisatie. Het past bij het beeld van een emmer die overloopt, waarbij iedere bijkomende druppel veel (negatieve) aandacht oplevert en een groot effect sorteert.

g. Herhaling: terugval door terugkerende problemen

Overkoepelend wordt het procesverloop bij de vorming van de nationale politie in termen van beeldvorming gekenmerkt door een *rise-and-fall* verhaallijn. Met de komst van een nieuwe politiebesteding zijn vele ambities gemoeid en dit leidt tot hooggespannen verwachtingen. Lopende kwesties en lastige problemen zouden voortaan tot de verleden tijd behoren. Echter, de problemen van het verleden blijken na de vorming van de nationale politie niet zomaar opgelost. ICT-problemen, de zweem van corruptie rondom de inkoop, conflicten over de politie-cao en daarmee gepaard gaande stakingen, incidenten in het politiewerk en capaciteitsproblemen blijken terugkerende thema's te zijn. De problemen uit het verleden blijven voortbestaan, wat de vraag opwerpt of de nationale politie hiervoor wel de oplossing vormt. Steeds weer werpen oude problemen de voortgang van de nieuwe organisatie terug. Kenmerkend zijn de problemen op het gebied van fraude, waarbij steeds andere fraudegevallen zich voordoen waardoor het beeld ontstaat van een chronisch probleem.

In de loop der tijd heeft een omslag plaatsgevonden in het temporele narratief. Waar er in eerste instantie vooral sprake was van een narratief van 'voortgang', waarbij de nationale politie tot steeds betere resultaten zou leiden, heeft dit narratief langzaam aan kracht verloren en plaats gemaakt voor een narratief van 'vertraging' en later zelfs 'stilstand'. In de berichtgeving komen in toenemende mate tekenen van een tegengesteld beeld naar voren, processen die niet versnellen maar vertragen en niet omhoog bewegen maar stabiliseren. Er is een stagnerende beweging zichtbaar en volgens sommigen zelfs een neergaande lijn.

Samengevat zie ik de volgende patronen in de beeldvorming over het verloop van de vorming van de nationale politie:

Tabel 14. Patronen in de beeldvorming

Patroon	Gevolg	Risico
<i>Breukvlak: scheiding van verleden en heden</i>	De start van de nationale politie vormt een duidelijke breuk met het verleden, door de ingangsdatum, viering van de start en andere naamgeving. Gevolg is de verwachting dat het in de nieuwe fase anders en beter zal gaan dan de vorige fase.	Het niet verdwijnen van problemen of het niet meteen oplossen van lopende kwesties leiden tot teleurstelling over de verwachte sprong vooruit.
<i>Incidentendwang: verdringing van de lange termijn</i>	De lange termijn ambities worden steeds meer verdrongen door de korte termijn, vanwege deadlines en een korte duur om 'het huis te bouwen'. Gevolg is dat snelle verbetering verwacht wordt, het slagen van de reorganisatie wordt afgemeten aan het halen van de korte termijn doelstellingen.	Incidenten en ad-hoc gebeurtenissen krijgen steeds meer impact op de beeldvorming, het beeld ontstaat dat er vooral 'brandjes worden geblust'
<i>Mijlpalen: ijkmomenten die leiden tot cumulatieve vertraging</i>	De voortgang van de reorganisatie werd geoperationaliseerd in een strak tijdschema met mijlpalen en deadlines. Gevolg is dat de kwaliteit van de reorganisatie vooral werd afgemeten aan het behalen van de vooraf benoemde mijlpalen.	Doordat niet alle mijlpalen worden gehaald, ontstaat het beeld van een vertraagde reorganisatie. Het oplopen van de vertraging mondt uit in de noodzaak tot een herijking.
<i>Herijking: een stap terug in de tijd</i>	De reorganisatie verloopt volgens een sequentiële planning: eerste de politieke besluitvorming, dan de reorganisatie, dan volgen de resultaten voor het politiewerk. Gevolg is de verwachting dat hoe eerder de reorganisatie is afgerond, hoe eerder het werk van de politie zal verbeteren.	De herijking van de planning roept het beeld dat een paar stappen terug worden gedaan, en dat het verbeteren van het politiewerk daardoor verder naar achteren in de tijd schuift.
<i>Schuldtoewijzing: het aankleven van negatief nieuws</i>	In de aanloop naar de reorganisatie worden vele positieve ambities verbonden aan de toekomstige vorming van de nationale politie. Naarmate de beeldvorming negatiever wordt, gebeurt het tegenovergestelde. Negatieve gebeurtenissen, ook zijdelings gerelateerd aan de reorganisatie, blijven kleven aan de politieorganisatie.	Operationele successen (bijv. het succes van 'de wijkagent') worden toegeschreven aan de lokale politieagenten ('de politie') en lokaal gezag, terwijl operationele incidenten worden toegeschreven aan de 'nationale politie'.

Patroon	Gevolg	Risico
<i>Drempelwaarde: de zelfversterking van negatief nieuws</i>	Naarmate negatieve beeldvorming toeneemt, neemt de impact van volgend negatief nieuws verder toe – de medialogica volgt het dominante frame. Gevolg is dat negatief nieuws een zelfversterkende werking krijgt, terwijl de impact van positief nieuws gedempt wordt.	Rondom de nationale politie ontstaat een negatieve spiraal van zelfversterkend negatief nieuws
<i>Herhaling: terugval door terugkerende problemen</i>	De verandering die de nationale politie teweeg zou brengen, zou naar verwachting een opgaande lijn vormen. Gevolg hiervan is de verwachting dat oude problemen voorbij zouden zijn en zich geen nieuwe problemen zouden voordoen.	Terugkerende problemen ontkrachten de verwachting van een opgaande lijn, en roepen het beeld op van terugval en stilstand.

Valkuil van de verlosser

De leiderschapswissel biedt de mogelijkheid voor een nieuw temporeel narratief over de organisatie in ontwikkeling. In dat licht is ook de constatering interessant dat bij de aankondiging van de nieuwe korpschef, verschillende media zijn grootste opgave hebben geframed als het ‘uit het slop halen’ van de nationale politie. Daarmee lijkt een verwachting te bestaan dat met de nieuwe korpschef direct de verbetering wordt ingezet.

Een leiderschapswissel –zoals die nu bij de politie heeft plaats gevonden – gaat vaak gepaard met de even hoopgevende als risicovolle verwachting dat er per direct veranderingen ten goede zullen volgen. Zeker als er negatieve associaties met de vorige periode zijn, komt al snel de vraag op hoe het in de nieuwe fase *anders én beter* zal gaan. Het aantreden van een nieuwe leider kan aangegrepen worden voor een frisse start, met hernieuwde ambities en een ‘schone lei’. De politiek-bestuurlijke context vraagt er bovendien om, om die nieuwe ambities te voorzien van doelstellingen, termijnen en deadlines.

Hierin schuilt voor het nieuwe leiderschap echter wel de *valkuil van de verlosser*. De nieuwe leider wordt met hoge verwachtingen binnengehaald, als degene die in staat is om weer de juiste koers te varen. De verleiding is groot om dan snel het verschil te willen maken, de problemen op te ruimen en de nieuwe koers uit te stippelen. Sterker nog, in een aantal gevallen lijken die valkuilen zelfs onoverkomelijk. Bijvoorbeeld als verantwoording moet worden afgelegd over vastgelegde deadlines en (ingeboekte) bezuinigingen, of als partners of politiebonden vragen om resultaatafspraken. De valkuil is dat daarmee opnieuw een verwachtingspatroon ontstaat dat dezelfde kwetsbare patronen veroorzaakt als zich in de eerste periode hebben voltrokken: de creatie van een scherp breukvlak, goedbedoelde ijkpunten die zich omvormen tot dodelijke deadlines, drempeleffecten die zorgen voor het

aankleven van negatief nieuws en een incidentendwang die elk beloftevol beeld naar de achtergrond doet verdwijnen.

7.4.3 Handelingsrepertoire: tijd verloren, de tijd heroveren

Er is tijd verloren, en de uitdaging is om de tijd weer te heroveren. De leiderschapswissel is een *window of opportunity* om tot een nieuw narratief te komen. Om te voorkomen dat zich vergelijkbare patronen voordoen, is daarbij aandacht nodig voor de verschillende lagen van de temporele architectuur. Hieronder volgen prospectieve overwegingen voor de strategische koers ten tijde van de leiderschapswissel, om daarbij het patroon van de valkuil van de verlosser te voorkomen.

1) Geen breuk, maar continuïteit benadrukken (*temporal punctuation*)

Het aantreden van de nieuwe korpschef markeert het ingaan van een nieuwe fase. De leiderschapswissel wordt al gauw geïnterpreteerd als een overgangsmoment naar een nieuwe fase. Gelet op de negatieve beeldvorming, kan dit helpen om 'de weg omhoog' weer te vinden.

Het 'breken' met de vorige periode kent echter ook het risico dat wederom nieuwe hoge verwachtingen ontstaan die later tot teleurstelling kunnen leiden. Om een dergelijk patroon te voorkomen is het belangrijk om bij de leiderschapswissel *niet alleen de breuk, maar ook de continuïteit* te benadrukken. De framing is dan niet "vanaf nu gaan we het anders doen", maar "we zorgen dat we niet kwijt raken wat we hebben" en "van daaruit bouwen we verder". Dat kan door het verleden onderdeel te laten zijn van de identiteit van de politie. Door de goede elementen uit het verleden te omarmen, wordt de breuk tussen verleden en heden verkleind.

2) Niet de 'alles wordt anders' toekomstbelofte, maar dagelijkse professionele doorontwikkeling (*interval and duration*)

Door te werken met een strak tijdschema voor de verandering, werd vooruitkijken steeds meer teruggedrongen tot de korte termijn. Incidenten kregen steeds meer nadruk. Zodra voor de komende tijd nieuwe prioriteiten worden benoemd, is er het risico dat hetzelfde patroon zich voordoet.

Om dit te voorkomen, zou de dagelijkse, continue professionele ontwikkeling als referentiepunt genomen kunnen worden. Het narratief draait dan niet zozeer om het toewerken naar doelstellingen, maar het voortbouwen op wat er nu is. Dit past ook in de notie dat de organisatie op sommige plaatsen 'kraakt en piept': eerst maar eens zorgen dat de basis op orde is, en van daaruit gaan we verder ontwikkelen.

3) Niet de dodelijke deadlines, maar de professionele successen het tempo laten bepalen (*rate*)

De snelheid van de reorganisatie werd afgemeten aan de daarvoor gestelde deadlines en mijlpalen. Ondanks behaalde successen, leidt dit al gauw tot een beeld van vertraging.

Om dit patroon te voorkomen, zou in plaats van het toewerken naar een deadline een meer adaptieve strategie kunnen worden gecommuniceerd. Wetende dat de politie met vele (nieuwe) uitdagingen kampt, is het niet de snelheid van de vooraf benoemde voortgang, maar de snelheid om te kunnen reageren op de uitdagingen die zich voordoen die ertoe doet.

4) Geen vertraagde doorstart, maar voortvarende afronding van de reorganisatie (*sequence*)

In de beeldvorming ontstond het beeld van een duidelijke volgorde: eerst de reorganisatie, dan de resultaten. Vertraging in de reorganisatie-‘fase’, betekende dus ook vertraging van de gewenste verbetering. De herijking biedt de mogelijkheid om meer tijd voor de reorganisatie te krijgen, maar de volgorde (eerst het zuur, dan het zoet), blijft hetzelfde. De organisatie kan beter gaan presteren na de reorganisatie, zo blijft dan het beeld.

Om dit patroon te doorbreken is het dus van belang om aandacht te hebben voor de volgorde. In plaats van het beeld van een uitgestelde, verlengde reorganisatie, zou het de voorkeur hebben om juist het beeld te creëren dat de reorganisatie nu wel is afgerond, en dat het politiewerk nu bovendien de eerste prioriteit is. Er moeten nog wat dingen worden gedaan, maar dan niet als onderdeel, maar in de nasleep van de reorganisatie. Ondertussen is het zaak om ‘gewoon aan het werk’ te gaan.

5) Niet de eenzame held, maar het productieve samenspel (*attribution*)

Het beeld van een reorganisatie die snel en daadkrachtig tot een verbetering van de politie zou leiden, werd versterkt door de leiding die dit in woord en beeld kracht bij zette. Dat heeft veel mogelijk gemaakt, maar op den duur leidde het ertoe dat negatieve gebeurtenissen aan de korpsleiding werden geattribueerd, en positieve gebeurtenissen aan de lokale politie en burgemeesters.

Om dit patroon te voorkomen, is het van belang dat de korpsleiding een ander profiel krijgt in het verhaal. Niet de eenzame held aan de top, maar een verbinder die samen met anderen voor de politie werkt. Niet de persoon die als held leiding geeft moet het beeld zijn, maar het team en het samenspel met netwerkpartners zoals het OM, burgemeesters en de politie-bonden. Dat gaat om leiderschap dat wel uitgesproken is, maar ook af en toe afstand neemt van het podium en de ruimte aan anderen gunt. Met steeds de nadruk op verbinding, intern met het politiewerk en extern met de belangrijke partners.

6) Niet de reorganisatie en de vorming van de nationale politie, maar de professionaliteit van het politiewerk vieren (*amplification*)

Door de negatieve berichtgeving over vertraging, kostenoverschrijding en incidenten bij de “nationale politie”, werden ook andere (zijdelings) gerelateerde negatieve berichten aan de reorganisatie gekoppeld. Het negatieve nieuws werkte zelfversterkend, omdat het meer aandacht kreeg en impact had op het politiek-bestuurlijke beeld van de politie dan positief nieuws.

Doorbreking van dit patroon kan worden bereikt door minder aandacht op de (re-)organisatie, en meer op de professionaliteit van de politie te leggen. Zo ontstaan weer verbindingen tussen de beeldvorming over bijvoorbeeld de wijkagent (recent weer zeer positief in het nieuws) en de korpsleiding. Dat kan bijvoorbeeld door de professionaliteit meer te tonen. Zoals het een sterk beeld is om bij een groot bouwproject mee te kunnen kijken met de bouwers in actie, kan ook het beeld van politieagent sterker benadrukt worden als gezicht van de hele politie.

Ook kan gekeken worden naar beeldbepalende termen. De term ‘nationale politie’ is de afgelopen jaren sterk in verband gebracht met de reorganisatie, terwijl nog steeds over ‘de politie’ wordt gesproken als het gaat om de politie professionaliteit. In dat kader is het goed om consequent van de politie te spreken, ook als het gaat over de korpsleiding. Dat zou er bovendien aan bijdragen dat enige afstand wordt genomen van associaties met de reorganisatie van de afgelopen jaren.

Dit heeft ook te maken met hoe de kritische buitenwereld door de politie zelf wordt georganiseerd. De logica was om commissies en inspecties in te stellen die de voortgang zouden monitoren, om vast te stellen of de reorganisatie nog op schema lag en welke mijlpalen wel/niet op tijd gehaald werden. Het oordeel over de politieorganisatie werd zo ook steeds vanuit dat perspectief gevormd. In de toekomst zou ook gekeken kunnen worden hoe deze kritische buitenwereld meer vanuit het perspectief van politieprofessionaliteit kan meedenken.

7) Voorbij transformatie, naar de consolidatie (*shape*)

Opgeteld bieden bovenstaande framing strategieën een andere kijk op de manier waarop de politie zich ontwikkelt. Daarin wordt meer de nadruk gelegd op ontwikkeling dan op verandering. Het ontwikkelperspectief is niet die van een transformatie, maar van het behouden en doorontwikkelen van de bestaande professionaliteit, het van daaruit verder ontwikkelen van de organisatie, en het in staat zijn om adaptief om te kunnen gaan met (nieuwe) uitdagingen.

Tabel 15. Prospectieve overwegingen voor de beeldvorming

Retrospectief: patroon	Prospectief: mogelijke patroondoorbreking
Breukvlak: scheiding van verleden en heden	Geen breuk, maar continuïteit benadrukken
Incidentendwang: verdringing van de lange termijn	Niet de toekomstbelofte, maar dagelijkse professionele ontwikkeling
Mijlpalen: ijkmomenten die leiden tot cumulatieve vertraging	Niet de deadlines, maar de inhoudelijke successen
Herijking: een stap terug in de tijd	Geen vertraagde doorstart, maar afronding van de reorganisatie
Schuldtoewijzing: het aankleven van negatief nieuws	Niet de held, maar het samenspel
Drempelwaarde: de zelfversterking van negatief nieuws	Niet de reorganisatie, maar de professionaliteit van het politiewerk vieren
Herhaling: terugval door terugkerende problemen	Voorbij de transformatie, naar de consolidatie

Tijdgebonden advies

Zo vormt de leiderschapswissel het moment waarop een nieuw narratief wordt ingezet, het begin van een nieuwe tijd. Daarbij past het besef dat ook deze nieuwe periode een eindige cyclus vormt en er dus een volgende leiderschapswissel zal komen. Wat dat betreft is het narratief dat nu wordt ingezet niet het definitieve slot van een lang verhaal, maar ook zelf slechts weer een nieuw, tijdelijk en tijdgebonden verhaal dat past bij de komende cyclus. Daarbij geldt dat de frames die nu passend zijn, op langere termijn kwetsbaar kunnen zijn, uitgewerkt kunnen raken of in een ander daglicht komen te staan. De held van vandaag, kan de schurk van morgen zijn. Er is nu een nieuwe cyclus gestart met nieuwe verwachtingen, en ook hier geldt de tanden des tijds hun werking zullen hebben. Er is dus niet eenmalig, maar blijvende aandacht nodig voor de ontwikkelende beeldvorming, omdat iedere verhaallijn tijdelijk van kracht is.

7.4.4 Epiloog: strategie is niet iets wat je hebt, maar wat je doet

De lessen uit het onderzoek zijn zichtbaar in de strategievorming in het heden en richting de toekomst. Dat wordt goed geïllustreerd door het strategietraject genaamd de 'politie van overmorgen'. De *next generation* van de politie, 22 talenten uit de hele organisatie die de ruimte hebben gekregen van de leiding om op eigen wijze perspectieven te creëren, spelen hierbij een leidende rol. Een jonge generatie politiemensen vanuit alle regio's van het land werkt in dit traject samen met de korpsleiding en externe betrokkenen aan de lange termijn thema's die voor de politie van belang zijn. Het is in termen van tijdbeleving vrijwel tegenovergesteld aan de realisatie van de Nationale Politie. Bij de politie van overmorgen

is er geen vastgestelde toekomst die stap voor stap met een geplande aanpak moet worden gerealiseerd en daarmee een breuk in de tijd moet vormen. In plaats daarvan is de lange termijn een manier om aan de hand van vrijwel tijdloze thema's in gesprek te gaan over, en te werken aan, dagelijkse professionele ontwikkeling.

Daarnaast ben ik in het vervolg betrokken bij de vertaling van de nieuwe strategie in een strategisch kompas. Daarbij zijn 10 'vensters' leidend, bedoeld als verschillende lenzen om vanuit de toekomst naar de huidige politiepraktijk te kijken. en om op basis daarvan richting te bepalen. Het zijn geen vergezichten, maar wel lange termijn thema's die worden verbonden aan concrete veranderingspraktijken die nú in de organisatie plaatsvinden. Het kompas heeft geen einddoel of einddatum, maar geeft wel vorm en richting aan de professionele doorontwikkeling in de organisatie. Het kompas staat dan ook niet vast, maar beweegt mee met deze ontwikkeling en nieuwe uitdagingen die zich voordoen.

Als uitgangspunt wordt daarbij het idee van *strategy as practice* (Johnson et al., 2007) overgenomen, tot aan de eerste zinnen van het voorwoord bij het kompas van de korpschef. "Strategie is niet iets wat we hebben, maar wat we doen". Hierin klinkt door dat strategische ontwikkeling niet straks (bij de implementatie van een strategisch plan) maar *nu* plaatsvindt, in de dagelijkse strategische keuzes die op allerlei plekken in de politie worden gemaakt. Het is dus een strategie die zelf steeds in ontwikkeling is. Wel vooruit kijkend, maar vanuit wat er nu gebeurt. Geen vastgesteld tienpunten plan, maar doorontwikkeling in de praktijk.

Zodoende is er voor de strategische ontwikkeling nieuw taal en verhaal ontstaan. Na de leiderschapswissel is in de politie een nieuwe verhouding tot de toekomst ontstaan, door de (her-)ontdekking van het heden voor de strategische ontwikkeling.

7.5 Afronding

Aan de hand van twee casus heb ik hier taal voor tijdhorizon onderzocht en daarmee duiding en daarbij passend handelingsrepertoire ontwikkeld.

In de casus BRP heb ik onderzocht hoe de 'narratieve tijd' van belang is in de aansturing en besluitvorming. Voor de vraag 'hoe ver de BRP is', is steeds een beeld nodig van het verwachte eindpunt, het startpunt en de gewenste voortgang. In de vertaling van techniek en bestuur speelde echter steeds die beeldvorming een belangrijke rol, bijvoorbeeld doordat er sprake was van schuivende tijdhorizonnen. Als handelingsrepertoire kan worden gedacht aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal, maar ook voor het omdraaien van de *default*: stoppen als standaard optie en het kiezen van een strategie van kleine stappen; juist voor grote opgaven.

In de casus over de nationale politie heb ik geadviseerd over het 'reframen' van de *narratieve tijd* in de strategie op een moment dat zich daar uitstekend voor leent: een leiderschapswissel. Terugkijkend was er bij de vorming van de nationale politie sprake van een valkuil

van de verlosser: de grote ambities die de grootste reorganisatie in de historie van bestuurlijk Nederland mogelijk maakten, gingen tijdens de uitwerking daarvan steeds meer in de weg zitten. Het handelingsrepertoire is gelegen in het reframen van de narratieve tijd, bijvoorbeeld door de aandacht te verleggen van een geplande verandering op middellange termijn, naar dagelijkse professionele doorontwikkeling (strategie is niet iets wat je hebt, maar wat je doet) waarin gewerkt wordt aan thema's voor de lange termijn (zoals de politie van overmorgen).

Tabel 16. Afronding thema tijdhorizon

Tijd-thema	Casus	Duiding	Handelingsrepertoire
Tijdhorizon: <i>Continuïteit en discontinuïteit</i>	Basisregistratie persoonsgegevens	Opgesloten raken in een tijdframe	Verschuiving van de tijdhorizon
	Nationale Politie	Narratieve tijd	<i>Window of opportunity</i>

8. GELIJKTIJDIGHEID: PARALLEL EN SYNCHROON

8.1 Introductie

In zijn boek *Liquid Modernity* stelt Zygmunt Bauman (2000) dat er in de samenleving steeds minder vaste maatschappelijke verbanden en patronen zijn. In Nederland zien we dit onder andere terug in de ontzuiling, die ertoe heeft geleid dat er minder vaste overlegstructuren zijn en het bestuurlijke landschap meer versnipperd is geraakt. Dit raakt ook aan de individualisering in de Westerse samenleving. De identiteit van mensen wordt veel minder bepaald door een maatschappelijke groep waar ze bij horen. Zij zijn individuen met vele levensprojecten en identiteiten. Zij bewegen zich in maar soms ook weer uit sociale bubbels (Van den Berg, 2018).

De ontwikkeling van een *vloeibare samenleving* betekent ook dat er rond maatschappelijke thema's veel meer verschillende partijen betrokken zijn en processen gaande zijn. Gelijktijdig aan elkaar zijn ze actief en beïnvloeden ze elkaar al dan niet bewust. Maar al die partijen hebben ook hun eigen tijd. Zelfs als alle partijen op hetzelfde moment bij elkaar in één ruimte gaan zitten, beleven zij dat moment op verschillende manieren. Voor de één is dit het moment van zijn presentatie, voor de ander het moment om te netwerken en een derde is eigenlijk alleen maar bezig met wat er vanmorgen thuis is gebeurd. Ieder zit in zijn eigen 'heden', met een eigen voorgeschiedenis en logische ideeën over wat hier in de toekomst op gaat volgen.

Om de hieraan gerelateerde taal nog wat verder uit te breiden, verwijs ik hier ook naar het natuurkundige begrip *tijd dilatie*. Dit betekent dat afzonderlijke delen in een ruimte een ander tijdverloop kennen en dus een 'eigentijd' hebben. Zo verstrijkt de tijd voor een stilstaande waarnemer langzamer dan voor een bewegende waarnemer. Dit inzicht volgt uit de speciale relativiteitstheorie van Einstein waarin tijd en ruimte niet langer als afzonderlijke entiteiten worden beschouwd maar als één entiteit: ruimtetijd. In die ruimtetijd is er dus sprake van 'tijdrek' of elasticiteit: een 'gekromde' ruimtetijd met daarin verschillende tijdzones of tijdsposities (Rovelli, 2018). Concreet gesteld: op sommige posities in de ruimtetijd gaat de tijd sneller voorbij, zo blijkt uit experimenten met atoomklokken.

Veeltijdigheid in de maatschappij is natuurlijk van alle tijden, maar is in de huidige tijd wel zeer sterk aanwezig. Gelijktijdigheid is door globalisering, individualisering en vernetwerking steeds vaker relevant en zichtbaar in de hedendaagse maatschappij. Waar vroeger veel meer de lokale, en in vaste maatschappelijke groepen, gedeelde tijd belangrijk was, zien we nu door globalisering en individualisering netwerken waarin allerlei los-vaste processen elkaar beïnvloeden. Soms aan elkaar verbonden, dan weer los van elkaar. Met ieder een eigen tijd en tijdbeleving. In governance netwerken zijn er altijd vele partijen met ieder hun eigen tijdlijnen, tijdbeleving, belangrijke momenten, tempo's en patronen.

In dit hoofdstuk komen gelijktijdigheid en veeltijdigheid aan bod als concepten om het werken en sturen in complexe, dynamische omgevingen en programma's te duiden. De eerste casus,

Ruimte voor de Rivier, gaat over de uitdaging van een landelijke uitvoeringsorganisatie (Rijkswaterstaat) om top-down vastgestelde ruimtelijke ingrepen (in en naast het rivierenlandschap) te realiseren in samenwerking met netwerken van lokale belanghebbende partijen. Partijen die allemaal hun eigen planning en beleving van tijd hebben. In de tweede casus over de zich ontwikkelende praktijken rond City Deals is ook sprake van samenwerking vanuit het Rijk met lokale partijen rondom maatschappelijke vraagstukken. Hier gaat het echter om een afgesproken tijdelijke samenwerking, vooraf bezegeld met een handdruk en handtekening (*deal*). De vraag is vervolgens hoe het open proces dat daarna volgt invulling krijgt, met als uitdaging om de samenwerking in een veeltijdig netwerk tot stand te laten komen.

8.2 Casus: tijd en ruimte in een complex programma

8.2.1 Proloog: leren van een succesverhaal

Bescherming tegen het water is in Nederland een strijd van alle tijden. Decennialang was de gedachte dat het water in onze rivieren zo veel mogelijk moest worden ingeperkt om overstromingen te voorkomen. Zeker na de watersnoodramp in 1953 is de gedachte dat de dijken niet nog eens zouden mogen doorbreken zeer stevig verankerd. De oplossing ligt in die periode dan ook steeds in het verhogen en versterken van de dijken.

Verschillende heftige (bijna-)overstromingen hebben deze aanname echter onder de druk gezet. Eerst zijn er in 1993 verschillende overstromingen van de Maas. Twee jaar later staan de dijken langs de Rijn, Maas en Waal op het punt van doorbreken, ondanks decennialange inspanningen van verhoging en versterking. Meer dan 250.000 mensen moeten tijdelijk hun huizen uit, het is de grootste evacuatie sinds de Tweede Wereldoorlog. Uiteindelijk houden de dijken het net, mede dankzij militairen die met gevaar voor eigen leven een schuivende dijk bij Ochten met tonnen zand weten te versterken. De bijna-ramp (die later, nadat de paniek is weggezaakt, ook wel de 'hoogwatervakantie' is gaan heten) leidt tot herbezinning op wat tot die tijd een logische aanpak leek: het water beheersen en onder controle houden door dijken op te hogen en te versterken.

In de periode daarna heeft een *paradigmaverandering* plaatsgevonden in het denken over water en land: van water inperken naar water de ruimte geven. Er moesten niet nog hogere dijken komen, maar juist bredere rivieren, zodat het water beter opgevangen en verdeeld kon worden. Een op het oog simpele, maar in de praktijk verregaande en uitdagende verandering. Het gaat niet langer alleen om de dijk, waar die ligt en hoe hoog en sterk die is, maar ook om het aanpalende gebied. Dat levert andere vraagstukken op van ruimtelijke ordening en ook andere oplossingen voor knelpunten in de waterproblematiek. Door anders over de indeling van de ruimte na te denken, komt er een nieuw tijdperk met nieuwe oplossingen. Een ander beeld van de toekomstige omgang met water dat gepaard gaat met andere logische oplossingen en sturingsopties. In plaats van het versterken en verhogen

van dijken, gaat het nu om dijkverlegging, rivierverruiming, uiterwaardvergraving en obstakelverwijdering. En om gebiedsontwikkeling in aanpalende gebieden. Er moeten hoogwatergeulen komen en 'flessenhalzen' in de rivier moeten worden verbreed of ontlast door middel van 'bypasses'. Het zijn oplossingen die niet geheel nieuw zijn en al eerder lokaal werden toegepast, maar nu op grote schaal de kern moeten gaan vormen van een grondige herinrichting van het Nederlandse rivierenlandschap.

Het programma Ruimte voor de Rivier is ingesteld om dit te realiseren. Rijkswaterstaat wordt verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van dit programma met een looptijd van 15 jaar (waarvan 5 jaar voor de planologische kernbeslissing, en 10 jaar daarna om die te realiseren) en een totale begroting van ruim 2 miljard euro. Het is een tijdelijke, groot-scheepse aanpak waarin het lange termijn vraagstuk van waterveiligheid en het risico op overstromingen worden geadresseerd. Dit is in de praktijk niet één project dat alleen door het Rijk kan worden gerealiseerd. Het is eerder een verzameling samenwerkingsprojecten die optellen tot een grote verandering in de manier waarop we met water en land omgaan. Een verandering ook, die veel vraagt van de betrokken partijen bij de 34 unieke projecten langs de grote Nederlandse rivieren. Er wordt immers land opgeofferd voor water. Land, dat al een eigenaar en een bestemming had. Zo komt de complexiteit van Ruimte voor de Rivier in beeld. Het verbreden van een rivier is logisch vanuit het perspectief van waterveiligheid, maar heeft ook invloed op de bedrijvigheid in de omgeving, werkgelegenheid en natuurontwikkeling. Gemeenten, landeigenaren, bedrijven, waterschappen, ministeries, provincies, Rijkswaterstaat, bewoners: allemaal hebben ze een belang en verantwoordelijkheid met betrekking tot dit vraagstuk van de verdeling van ruimte.

Met de programmamanager van Ruimte voor de Rivier kom ik in gesprek als dit programma al in de afrondende fase zit. De afgelopen jaren is vanuit dit programma op 34 plekken in het land 'ruimte voor de rivier' gemaakt, door riviervverbredingen, zijtakken en verdiepingen. Ruimte voor de Rivier is met een looptijd van 15 jaar, een totale begroting van ruim 2 miljard euro en 34 projecten met vele belanghebbende partijen een van de grootste, meest complexe programma's van de afgelopen decennia in Nederland. Nu, in de afrondende fase, wordt Ruimte voor de Rivier gezien als een van de meest succesvolle complexe programma's van de afgelopen jaren. Het programma wordt binnen de gestelde grenzen van tijd en budget afgerond, de waterveiligheidsdoelstellingen zijn gerealiseerd evenals vele bijdragen aan de lokale economie of cultuur, en er is over het algemeen veel tevredenheid over de resultaten en het proces.

Vandaag zitten we met de programmamanager om tafel. Het programma loopt, na circa 15 jaar, richting het einde. Er komt nog een officiële evaluatie. Maar de programmamanager laat het nog niet uit zijn handen vallen. Sterker nog, het einde is voor hem een belangrijke aangelegenheid. Hij wil graag, naast de formele evaluatie, een creatieve reflectie op het management van het programma, zodat daar lessen uit voortkomen voor toekomstige complexe programma's. We gaan in reflectieve gesprekken op zoek naar lessen over het realiseren van de doelstellingen in zo'n complex netwerk en gedurende zo'n lange periode.

Stoppen als strategische opgave

“Vanaf het begin was al duidelijk wanneer het einde zou zijn”, zo vertellen de managers. Wat officieel begint in januari 2006 is bedoeld tien jaar later te eindigen op 31 december 2015. Dan moet, door het realiseren van 34 verschillende maatregelen, de bescherming tegen overstromingen op het wettelijk vastgestelde niveau zijn gebracht. De einddatum wordt vanaf het begin vermeld in alle stukken en staat bij iedereen helder op het netvlies. De deadline werkt verbindend en motiverend, het geeft de concrete gezamenlijke ambitie weer. Het is een stip op de horizon waar de managers naartoe werken: het moment waarop alle projecten klaar moeten zijn.

Maar naarmate het einde dichterbij komt, blijkt het beeld van een precies ‘eindpunt’ niet meer te corresponderen met de vele trajecten in het programma. Sommige zijn eerder klaar, andere lopen juist langer door. Niet alles kan precies tegelijkertijd tot een einde worden gebracht, maar dat is wel hoe het is vastgelegd en waar het programma in formele zin op wordt afgerekend. De deadline begint te wringen en in de weg te zitten, meer te hinderen dan te helpen en meer uit elkaar te drijven dan te verbinden, ook in de aanbesteding van projecten. Partijen gaan zelfs meer geld vragen voor de oplevering binnen het vastgelegde tijdframe, wetende dat het programma hieraan gebonden is. Terugkijkend lijkt het ook ineens een onrealistisch, bijna utopisch beeld om tientallen complexe bouwprojecten die samen een programma vormen af te ronden op precies dezelfde datum.

De managers van Ruimte voor de Rivier zien dat het beeld van één eindoment gaat wringen, maar willen ook niet terecht komen in een verhaal van ‘uitstel’ en ‘vertraging’ door de einddatum naar achteren te schuiven. En wat ze ook niet willen is het nog jarenlang laten doorlopen van verantwoordingsrapportages aan de Kamer, zoals bij de HSL. Daarom beginnen ze langzaam het frame te veranderen. In de plannings- en verantwoordingsrapportages wordt niet meer van een eindpunt in 2015 gesproken, maar van de afsluitende periode 2013 – 2016. Daarbij wordt toegelicht, dat 90% van het programma binnen die eerste jaren wordt afgerond en het gros van het programma dus eerder klaar is, maar dat de laatste procenten in 2016 vallen.

Zo wordt de overstap gemaakt van een vast eindpunt, naar een bandbreedte voor de afronding. Dit geeft meer lucht, ook in de aanbesteding van projecten. Wanneer partijen om meer geld vragen voor een vroege oplevering, wordt dit voorgelegd aan de opdrachtgever: ‘Wilt u dit betalen voor oplevering in 2015, of dezelfde kwaliteit voor minder geld bij oplevering in 2016?’ Die besparing laat zich ook goed uitleggen aan de Kamer. De bandbreedte verschaft de managers daarnaast de ruimte om voor ieder proces een eigen, passend einde te organiseren: de projecten (en de verantwoording aan de Kamer) kunnen worden afgesloten terwijl de afhandeling van rechtszaken, het ordenen van het archief en andere activiteiten een eigen eindfase krijgen.

Goed eindigen blijkt een strategische opgave. De vormgeving van het einde is mede bepalend voor het proces dat ervoor komt. Het is een van de manieren waarop 'spelen met tijd' onderdeel is van strategisch sturen in een complex programma als Ruimte voor de Rivier. Na al die jaren zijn de managers er nog steeds enthousiast over. Zelfs over het orkestreren van hun eigen einde.

Het is in ieder tijdelijk programma een vraag die onvermijdelijk op tafel komt: wanneer gaan we eindigen en hoe doen we dat? Is er een vast eindmoment, waarop alles stopt, het team wordt opgeheven, de mailadressen worden afgesloten? Verloopt het einde trapsgewijs, waarbij stap voor stap wordt afgebouwd in activiteiten, personeel en budget? Of moeten we het einde meer inrichten als een gefaseerd proces, waarbij in de opeenvolgende fasen niet steeds minder wordt gedaan, maar wel hele andere activiteiten worden verricht en soms ook andere mensen nodig zijn? Van een afstand bezien mag 'stoppen' lijken op één moment waarop alles eindigt en de betrokkenen het werk uit hun handen kunnen laten vallen, maar wie inzoomt ziet dat goed eindigen juist heel hard werken is.

Goed eindigen gaat niet alleen over afsluiten, stoppen en beëindigen, maar ook over achterlaten, overdragen, nalaten, erven en borgen. Stoppen is dus meer dan activiteiten beëindigen, het gaat ook om acties om te overleven, tastbare resultaten, iets levend houden, een nalatenschap, een erfenis doorgeven aan de volgende generatie. Zo ook bij het programma Ruimte voor de Rivier. Hoe maak je een einde aan een programma, zeker als dat al jarenlang op allerlei gelegenheden als succesverhaal wordt aangehaald en als de politiek er maar geen genoeg van lijkt te krijgen?

Goed eindigen is een strategische opgave, waarin het 'spelen met tijd' van belang is. Het maakt nogal uit of het einde een punt of een periode is, een afsluiting of een opmaat voor een nieuw begin. Zo is vorm geven aan het einde een van de vraagstukken waarbij spelen met tijd onderdeel is van strategisch sturen van vele gelijktijdige, parallelle processen in een complex, tijdelijk programma als Ruimte voor de Rivier. Het *managen in die tijdelijkheid* gaat over strategische vragen van beginnen, doorlopen, doorzetten, volhouden, afbouwen, eindigen en overdragen; als in een levenscyclus. Het zijn vragen die passen bij het managen in tijdelijkheid.

Tijd en ruimte als perspectief

De kwestie van 'goed eindigen' illustreert de interactie tussen tijd en ruimte in een programma met vele gelijktijdige processen. In ruimtelijke zin is het programma opgedeeld in verschillende projecten. In temporele zin hebben die allemaal een eigen duur en logisch einde. Waar de temporele keuze voor een eindpunt meer paste bij één lopend project, past bij vele parallelle projecten meer de temporele keuze voor een eindperiode. De overstap naar een andere manier van eindigen (tijd) maakt *ruimte* voor een passend einde van de vele verschillende projecten. Het is één van de voorbeelden waarbij de interactie tussen tijd en ruimte van belang is in programmamanagement. Laten we dat eens verder verkennen.

In Ruimte voor de Rivier wordt gewerkt aan een andere omgang met ruimte. Maar sturing geven aan deze opgave gaat verder dan alleen de in- en verdeling van *ruimte in fysieke zin*. Het gaat ook over andersoortige ruimte, bijvoorbeeld het aangaan van verbindingen tussen partijen, het vorm geven aan samenwerkingen en het overbruggen van mentale afstanden door ruimte te laten voor anders denkenden. Relevant is ook of er ruimte is voor een ander handelingsrepertoire; denk- en beslisruimte voor het bedenken en vinden van alternatieven. Zowel de wet- en regelgeving als de bestaande verhoudingen, gevoelens en ervaringen vormen daarbij grenzen aan de mogelijkheden in het moment. Allemaal begrenzings van ruimte die weliswaar te veranderen zijn, maar desalniettemin beperkingen opleggen. Ruimte moet er ook zijn in het budget. Financiële ruimte om de plannen waar te maken, om compensatie te bieden, om de grote infrastructurele projecten te realiseren. Zo is het begrip ‘ruimte’ hier veel breder en veelzijdiger aan de orde dan slechts de fysieke ruimte. Op allerlei vlakken is ruimte (evenals de inperking, afbakening en vormgeving daarvan) nodig om de inspanningen rond een ingewikkeld vraagstuk een bepaalde kant op te sturen.

Bij een programma als Ruimte voor de Rivier gaat het bovendien om een begrip van ruimte dat niet statisch is, maar dynamisch. Ruimte heeft hier steeds ook een temporele dimensie: ruimte (ook voor de rivier) krijgt vorm in de tijd (De Mul, 2002: 27). Een temporeel perspectief op ruimten laat zien hoe deze steeds in beweging zijn (Lynch, 1972; Lefebvre, 2016): soms is de ruimte er wel, dan weer niet. Soms neemt de ruimte toe, soms wordt deze steeds kleiner en verplaatst deze. Soms is er ruimte om te versnellen, dan weer is deze beperkt en is het noodzakelijk om te vertragen of van het pad af te wijken.

Sturen op verandering in een programma als Ruimte voor de Rivier vergt dus ook inzicht in de *factor tijd* (Bressers et al., 2013; Eshuis & van Buuren, 2014). Zo is het bij het bewerkstelligen van deze ingrijpende ruimtelijke veranderingen maar de vraag of daar bij alle betrokken partijen wel tegelijkertijd de tijd rijp voor is. Voor een provincie bij wie de urgentie hoog is vanwege de recente overstromingen, is dat anders dan voor een boer die geen direct risico loopt en zijn meerjarige bedrijfsplanning opbouwt op basis van de huidige landschapsindeling. Wat voor de een hoog op de agenda staat, is voor de ander iets wat erg ongelukkig uitkomt en andere plannen doorkruist. Anders gezegd: de bestuurlijke samenwerking is niet alleen een kwestie van *multi-level governance*, maar ook van *multi-temporal governance*. Ook het dominante beeld van de geschiedenis en de toekomst (waar komen we vandaan, waar gaan we naartoe) kan heel bepalend zijn voor de mogelijkheden in het proces. De geschiedenis van de watersnoodramp in 1953 en de bijna-overstroming in 1995, die bij velen op het netvlies staan, kleuren bijvoorbeeld de manier waarop tegen dit vraagstuk wordt aangekeken. Maar ook onverwachte gebeurtenissen, nieuwe ontwikkelingen en mijlpalen in de tijd spelen een grote rol in de perceptie van het vraagstuk.

Tijd en ruimte staan dus niet los van elkaar. Sterker nog, ze zijn goed beschouwd niet los van elkaar te zien. Of er (technische, financiële, politieke, mentale) ruimte is voor een bepaalde aanpak, is afhankelijk van het tijdverloop (Adam, 1998a; Albert, 2013). Dat tijdverloop kan deels worden beïnvloed, bijvoorbeeld in de planning van projecten, het afstemmen van deadlines of het organiseren van momenten om samen te komen in een gezamenlijke

ruimte. Op tijdverloop kan ook worden geanticipeerd, bijvoorbeeld door besluitvorming zo te plannen dat deze niet wordt doorkruist door verkiezingen (Howlett & Goetz, 2014). Met tijd wordt ruimte gevormd. Zo kan in de tijd een verdichting worden aangebracht (een *pressure cooker*) om veranderingen te bespoedigen. De tijdsdruk beperkt dan de ruimte voor uitvoerige deliberatie van partijen waardoor er eerder tot concrete besluiten wordt gekomen. Andersom wordt met tijd ook ruimte gemaakt, bijvoorbeeld door het inbouwen van een gezamenlijk overleg om pas op de plaats te maken en de klokken gelijk te zetten. Of door het ontwikkelen van een gezamenlijk toekomstbeeld om een impasse te doorbreken; denk aan het gedeelde angstbeeld van een nieuwe overstroming, of juist het droombeeld van de mooie verandering die gezamenlijk kan worden bewerkstelligd. Dit zijn toekomstbeelden die partijen kunnen verenigen, ook al hebben die partijen op korte termijn hele andere prioriteiten en belangen. Het op één lijn brengen van toekomstbeelden kan zo een doorbraak mogelijk maken in een situatie die in een impasse verkeerde.

Wat uit deze inleidende beschouwing naar voren komt, is dat tijd en ruimte hier geen simpele natuurverschijnselen zijn die niet kunnen worden beïnvloed. Sterker nog, het spelen met tijd en ruimte is een essentieel onderdeel van 'sturing' in een steeds veranderende omgeving met verschillende partijen, met verschillende belangen en prioriteiten (Van der Steen, 2016). Ruimte en tijd staan niet vast, maar worden geconstrueerd en geproduceerd. Het vinden van tijd en ruimte voor vernieuwing, samenwerking, beslissingen en het zetten van stappen maakt het mogelijk om in zo een complexe omgeving verandering te bewerkstelligen. Ruimte voor de Rivier gaat om het realiseren van ruimtelijke veranderingen, maar ook de tijd is van strategisch belang in dit programma. In dit onderzoek staat een dynamisch perspectief op ruimte centraal door vanuit tijdperspectief naar de strategie in het programma te kijken. Daarmee komt expliciet de strategische inzet van tijd om van dit programma een succes te maken in beeld: *Tijd voor de Rivier*.

Conceptuele verkenning van ruimtelijke dimensies van bestuur

Bij het begrip ruimte wordt al gauw gedacht aan fysieke ruimte, maar het begrip omvat natuurlijk (veel) meer. Het gaat ook om denkruimte, bewegingsruimte, speelruimte, onderhandelingsruimte, regelruimte en financiële ruimte. Waar ruimte is, zijn grenzen en is er een vorm. Het begrip ruimte helpt om te definiëren wat er is, de hoeveelheid die ervan is, in hoeverre dat vastomlijnd of vaag is en welke betekenis het heeft. Het begrip geeft duiding aan mogelijkheden en onmogelijkheden, aan bekende routes en ongebaande paden, koppelingen en breekpunten, de gevestigde orde en de uitzondering.

Wanneer we het hebben over (financiële, politieke, technische etc.) ruimte, dan heeft dat verschillende kenmerken. Het gaat niet alleen over het formaat van de ruimte (groot of klein, veel of weinig). Het gaat ook over routes en paden, over grenzen en afbakeningen, over vorm en flexibiliteit. Vaak blijft het vocabulaire om deze ruimtes te duiden beperkt, terwijl iedere programmamanager er instinctief wel weet van heeft. Hier probeer ik dat expliciet te maken. Ik probeer taal te vinden voor de diverse vormen van het concept 'ruimte' en deze toe te passen op de casus Ruimte voor de Rivier.

Er zijn een aantal vormen van ruimte te onderscheiden die relevant zijn in het sturen van een complex proces als Ruimte voor de Rivier. Deze zijn afkomstig uit het klassieke werk van Kevin Lynch (1960), *The Image of the City*. Lynch onderscheidt de navolgende beeld dragers van ruimte. Die hebben vanzelfsprekend in de eerste plaats de gebruikelijke, fysieke betekenis, maar met het oog op het spelen met verschillende vormen van tijd en ruimte is hier juist ook een projectmatige interpretatie belangrijk:

- *Routes (paths)*: in fysieke zin gaat het hier om levensaders van de ruimte. Denk aan de rivier en andere al dan niet watergebonden trajecten (kanalen, wegen, spoorlijnen, straten) waarlangs mensen zich verplaatsen. De route kan vooraf vastliggen of gaandeweg worden ontdekt. Er kunnen meerdere routes tegelijkertijd worden afgelegd. In projectmatige zin is dit te vertalen naar procedures die worden gevolgd, projectplannen die worden gemaakt, trajecten die worden uitgestippeld en het proces dat wordt vormgegeven om tot realisatie te komen.
- *Randen (edges)*: in fysieke zin gaat het hier om markante overgangszones, grenzen, waar de ene functie in de andere overgaat, bijvoorbeeld water en land, stad en buitengebied. De randen van de ruimte bepalen vaak de mogelijkheden, maar moeten soms ook overschreden worden om tot vernieuwing te komen. In projectmatige zin is dit te vertalen naar gedefinieerde kaders, de begrenzing van wat het project is, wat erbij hoort en wat niet. Door het oprekken en verleggen, of juist begrenzen en afbakenen van die grens, door dingen juist binnen of buiten het project te verklaren, wordt gespeeld met de ruimte die er is.
- *Gebieden (districts)*: in fysieke zin gaat het hier over delen met een eigen karakter die ook een samenhang hebben. Gebieden zijn entiteiten, streken of delen daarvan, met een bepaalde opbouw en structuur, zoals een bochtafsnijding, polder of uiterwaard. In projectmatige zin laat zich dit vertalen in bepaalde projecten met een eigen lokale invulling en specifieke eigenschappen en de samenhang tussen die verschillende project(del)en, die bijvoorbeeld in logische percelen worden aanbesteed. Niet zelden bestaan projecten uit grove stukken en opknippen. Het gaat om projectdelen die samenhangen, maar ook elk eigen logica hebben. De ruimte in het project is op te delen in verdeelde, verkavelde en samenhangende delen.
- *Knooppunten (nodes)*: in fysieke zin gaat dit over drukke, strategisch gelegen plekken waar mensen of activiteiten samenkomen, zoals pleinen en kruisingen. Een knooppunt is er soms om activiteiten te reguleren (denk aan een kruispunt), maar soms juist om te dereguleren, om structuren in de war te brengen. In projectmatige zin zijn ook knooppunten te herkennen. Zo zijn er punten waarop veel verschillende trajecten samenkomen, zoals het gezamenlijke startpunt of de tussentijdse evaluatie. Ook zijn er punten waarop actoren samenkomen, zoals feestelijke bijeenkomsten of brainstormsessies. Voor en na de knooppunten gaan die trajecten of actoren weer hun eigen weg, tot het volgende knooppunt zich voordoet. Het zijn punten waarop verschillende processen elkaar kunnen vertragen, maar deze punten kunnen ook een regulerende functie hebben en de doorstroming helpen bevorderen.

- *Herkenningstekens (landmarks)*: in fysieke zin gaat het hier om oriëntatiepunten, die door hun afmetingen, architectuur of historische of culturele waarde in het oog springen en mensen helpen om hun plek te bepalen. Herkenningstekens dragen vaak de sporen van het verleden, ze refereren aan een zichtbare ontstaansgeschiedenis, zoals de patronen van oude geulen of doorbraak kolken. In het rivierenlandschap zijn nog allerlei ingrepen van vroeger waterbeheer zichtbaar. In projectmatige zin laat zich dit bijvoorbeeld vertalen in iconische beelden (bepaalde foto's van Ruimte voor de Rivier zijn in zekere mate die functie gaan vervullen). Herkenningstekens in een project zijn ook vaak mijlpalen: denk aan opleveringen van gereedgekomen projecten, maar ook het vieren van de 'start' als mijlpaal in de samenwerking. Ook in de tijd voor of na het project kunnen oriëntatiepunten of ankerpunten liggen. Zo is in Ruimte voor de Rivier regelmatig verwezen naar de bijna-watersnoodrampen in 1993 en 1995 die daarmee ook dragende betekenis hebben gekregen.

De hierboven gehanteerde begrippen geven overzicht van de ruimte, in fysieke, maar vooral ook projectmatige zin. Het levert een welhaast cartografische zienswijze van ruimte op die van nature goed aansluit bij percepties van Ruimte voor de Rivier als op de kaart intekenbaar programma. Dat is een beeld dat goed aansluit, maar nog niet compleet is. Daarvoor is oog nodig voor de dynamiek van de ruimte, door inbreng van het perspectief van tijd.

Conceptuele verkenning van temporele dimensies van bestuur

Zoals gezegd gaat het niet om de ruimtes alleen, maar om de dynamiek van de ruimtes. Het gaat erom hoe ze veranderen, opkomen en verdwijnen. Dat kan snel of traag gebeuren. In één moment, of in een traag veranderingsproces. Op korte of lange termijn. Toevallig of in een bepaald patroon. Er is daarom niet alleen taal nodig voor ruimte, maar ook voor tijd. Taal die helpt om de dynamiek van ruimten inzichtelijk te maken.

Ik onderscheid hier de navolgende vormen van tijd die relevant zijn in het sturen van een complex programma als Ruimte voor de Rivier. Daarbij maak ik steeds een verbinding met ruimte, in zowel fysieke als projectmatige zin.

- *Momenten*: in fysieke zin gaat het om de staat waarin de ruimte verkeert. Dat is een momentopname. De staat verandert in de tijd, maar is vast op een bepaald moment. In projectmatige zin gaat het om aanwijsbare en daarmee zichtbare tijdstippen in een project of proces. Soms bepaald, zoals deadlines, verantwoordingsmomenten, ondertekeningen en feestelijke openingen. Soms ook onbepaald, zoals een onverwachte gebeurtenis die een wending aan het proces geeft, of een moment waarmee de overgang van de ene naar de volgende fase wordt gemarkeerd. Momenten, die op zichzelf gezien een statische ruimte weerspiegelen, markeren in een project verandering of herhaling. Denk aan keerpunten, stopmomenten, overgangsmomenten en momenten van herbezinning. Soms maakt één moment het verschil of blijkt achteraf een cruciaal moment gemist te zijn, en dus is het aanvoelen van het juiste moment minstens zo belangrijk als het vinden van een inhoudelijk goede

oplossing. Zoals het iets vroeger terugkomen van een minister van zwangerschapsverlof om toch dat ene belangrijke debat, op dat specifieke moment, in de Kamer te voeren en het programma het benodigde zetje te geven.

- *Tempo's*: in fysieke zin gaat het om de snelheid van de verandering, het tempo waarmee landschappen wijzigen, waarin de gebouwde ruimte verandert. De snelheid waarmee de ruimte opbloeit of juist vervalst, is hiervan uitdrukking. In projectmatige zin gaat het om snelheid – en verschillende snelheden – in projecten, processen en besluitvorming. Een strategische opgave is ook het beïnvloeden daarvan. Het vinden van het juiste tempo, en in staat zijn om soms in snelheid te wisselen of variëren, kan erg belangrijk zijn. Soms moet snel gereageerd worden, in andere gevallen is het juist van belang om te kunnen wachten tot de tijd rijp is. Functionele traagheid is soms effectiever dan vaart en voortgang. Soms is wachten of vertragen effectief om ruimte te scheppen, soms is het nodig om tijd weg te nemen en de druk op te voeren.
- *Tijdhorizonnen*: in fysieke zin gaat het hier om tekenen van geschiedenis en historie, evenals van vernieuwing en vooruitgang. Het gaat om de zichtbare beelden en representaties van verleden, heden en toekomst. Zoals bij de bouw van een tunnel vaak hele moderne materialen worden gebruikt zoals een tunnelboor, die tegelijkertijd eerst door middel van een oud ritueel wordt gezegend door beschermheilige Sint Barbara. In projectmatige zin gaat het om de dominante beelden van verleden, heden en toekomst, van de planning voor de korte en de lange termijn. Wat er *nu* moet gebeuren en in welk *tempo*, staat vaak in het teken van de urgentie die op korte en lange termijn wordt ervaren. Tijdhorizon kan worden benut door bijvoorbeeld het zichtbaar maken van eerste successen als voorloper van een opwaartse lijn, om zo een programma langzaam zichzelf te laten realiseren. In termen van de tijdhorizon is ook de verhouding tussen lange termijn en korte termijn van belang. Die liggen niet altijd in elkaars verlengde en kunnen verschillen tussen partijen.
- *Patronen*: in fysieke zin gaat het hier over zichtbare levenscycli, over patronen van opgroeien, volwassen worden en aftakelen. Die kunnen we terug zien in het leven, in de natuur, bijvoorbeeld ook in de patronen van de seizoenen. De watercyclus bijvoorbeeld heeft altijd pieken in het voorjaar als het smeltwater uit de bergen doorstroomt. De hoeveelheid water in rivieren fluctueert, maar niet willekeurig, er zit een cyclisch patroon in. Ook in de gebouwde omgeving zijn dit soort patronen zichtbaar, denk aan schaalvergroting, slijtage of de herwaardering van gebieden. In projectmatige zin gaat het over het verloop van de tijd in ritmes, in cycli en andere patronen die in het proces kunnen worden aangebracht en zich bij individuele partijen kunnen voordoen. Het aanbrengen van een ritme kan bijvoorbeeld de verschillende activiteiten in het project structureren. Het patroon van het proces is ook van belang: wordt er een stappenplan gevolgd, of is het een zoekend proces van vallen en opstaan? Verloopt het gefaseerd, of speelt steeds op verschillende plekken dezelfde ronde zich af? En als er dan fasen zijn, verlopen die dan op dezelfde wijze of is het iedere keer maatwerk?

Landscape & timescape

Wie op een foto van bovenaf het ruimtelijke landschap van een project in Ruimte voor de Rivier bekijkt, ziet vele lagen van ruimte in één beeld. We zien het land en het water, twee verschillende gebieden met eigen fysieke kenmerken. Ook zien we gebieden die onderverdeeld zijn in eigendom en soms ook onder verschillende besturen vallen. Er is de lucht, die oneindig ver weg lijkt te zijn. Er is het land, plat en strak ingericht. En er is het water, waarvan we de diepte niet kunnen zien. Er is hoogbouw en laagbouw, er is een stad en natuur, er zijn lege vlaktes en groene bossen. Het is een 'landscape' met vele lagen en dimensies.

Het betrekken van de invalshoek 'tijd' bij het concept 'ruimte', maakt het mogelijk om voorbij het statische beeld van een stilstaand landschap te komen. Op de foto lijkt de ruimte statisch en onveranderlijk. Maar ieder landschap bevat ook een 'timescape' (Adam, 1998b), met impressies van tijd die betekenis geven aan de ruimte. In het landschap op de foto zitten sporen uit het verleden, zoals geërodeerde rivieroeveren, hoefijzermereen en gesedimenteerde strandjes. Tekenend van de langzame tand des tijds, opgebouwd vanuit een ver verleden. We zien ook moderne beelden, zoals kanalen en sluizen. Stammend uit een recent verleden, maar toch helemaal van deze tijd. We zien het resultaat van historische besluiten, maar ook werk in uitvoering waarin het landschap wordt veranderd. En de foto zelf, van Ruimte voor de Rivier, is voor de betreffende plek een representatie van het 'heden', maar voor andere plekken een futuristisch toekomstbeeld ('hier gaan wij ook naartoe'). Het tijdlandschap is echter meer dan verleden, heden, toekomst. Door impressies van tijd zien we hoe ruimte steeds in beweging is. De bomen op de foto zijn niet statisch, maar groeien. Het water staat niet stil, maar stroomt. Er is beweging, stilstand, een met de tijd uitgesleten pad en een boot die een andere boot inhaalt op snelheid. De toevoeging van timescape aan landscape maakt van de foto een film, waarin beweging van de ruimten zichtbaar is.

De begrippen *landscape* en *timescape* zijn niet alleen van toepassing op de fysieke ruimte. Het zijn ook interessante metaforen voor de steeds veranderende ruimte die er bijvoorbeeld is in de politiek, in de economie, in de maatschappij, in de techniek en bij verschillende betrokken partijen om een complexe opgave als Ruimte voor de Rivier te realiseren. Ook voor deze ruimten geldt dat ze niet statisch zijn, maar steeds aan verandering onderhevig zijn in de tijd: onder invloed van bijvoorbeeld politieke cycli, economische fluctuaties, veranderende prioriteiten en technische doorbraken is de benodigde ruimte er soms wel en soms niet, en is deze soms te groot en soms te klein. Sturing in Ruimte voor de Rivier vergt het herkennen en vormgeven van deze dynamische ruimten.

Door de tijd in de beschouwing over de ruimte te betrekken, wordt zichtbaar dat de ruimte constant in verandering is. Er is sprake van een dynamische ruimte, ruimte die in beweging is en dus ook bewogen kan worden (Clancy, 2014; Ghertner, 2017; Moore-Cherry, 2018). En dat is interessant, omdat het juist de ruimte is die cruciaal is voor de veranderingen die zich door de tijd heen voltrekken. Gaandeweg komen er mogelijkheden, wisselende toekomstbeelden, verwachtingen, en veranderingen in potentie, hoop en vrees aan de orde. Deze zijn van invloed op beslissingen, posities en sturingsmogelijkheden: door deze constante veranderingen is er bijvoorbeeld soms wel ruimte voor doorpakken of het inzetten van nieuwe initiatieven, en soms niet. Door toevoeging van de temporele lens, wordt inzichtelijk hoe de ruimten steeds aan verandering onderhevig zijn.

Denk bijvoorbeeld aan de invloed van economische fluctuaties. Als zich een economische crisis voordoet, veranderen de prijzen. Dit kan leiden tot vermindering van de financiële ruimte als er besparingen op het budget worden doorgevoerd. Het kan ook leiden tot vergroting van de financiële ruimte, als het budget gelijk blijft maar de prijzen dalen. Tijdelijk, want als de economie aantrekt stijgen de prijzen weer. Vroegtijdig inzicht in de conjuncturele beweging en de impact daarvan op de omvang van het budget zijn daarbij van strategisch belang. Dit is één van de voorbeelden, van de dynamiek van de ruimten die zich voordeed tijdens het realiseren van het programma.

Net zoals de financiële ruimte zijn ook andere relevante ruimtes steeds in beweging. Ze worden groter of kleiner, of veranderen van vorm. Denk bijvoorbeeld aan de politieke ruimte die nodig is om bepaalde besluiten te nemen. Soms is er een oplossingsrichting voorhanden die niet op voldoende politieke steun kan rekenen. Maar dan vinden er verkiezingen plaats, verandert het politieke landschap en is er wel ruimte voor. Die ruimte is ook weer tijdelijk, want coalities kunnen veranderen, net als probleempercepties en oplossingsrichtingen. Wie een complex programma als Ruimte voor de Rivier aanstuurt, moet dus inzicht ontwikkelen in de dynamiek van de ruimtes en daar slim op inspelen.

Als dat niet gebeurt, is de kans groot dat het programma ergens vastloopt (omdat de ruimte ontbreekt) of ontspoord (omdat grenzen niet helder zijn). Draai de bovenstaande voorbeelden maar eens om: als gestart wordt met een plan, waar na verkiezingen de benodigde steun voor wegvalt, dan ontbreekt ineens het draagvlak en de doorzettingsmacht om het plan te realiseren. De politieke ruimte die er eerst wel was, verdwijnt en is niet meer terug te halen. Het pad dat naar een geplande uitkomst zou leiden, is dan plots geblokkeerd. Wat ook mogelijk is, is dat vol vertrouwen met een plan gestart wordt, maar gaandeweg in het netwerk steeds meer conflict ontstaat over de te volgen route. Er kan dan zomaar vertraging of een impasse ontstaan als de ene partij doordrukt richting een bepaalde route terwijl een andere partij dwars gaat liggen. De paden splitsen zich dan en gaan uiteen lopen. Een derde variant is het vervagen van het project: er is wel een plan en een pad uitgestippeld, maar alleen in abstracte zin, en als het echt concreet wordt dan worden allerlei blokkades opgeworpen of blijken de ideeën over het te volgen pad toch te verschillen. Wie een complex programma aanstuurt, moet dus opletten hoe de ruimtes zich ontwikkelen, welke routes en blokkades er zijn, maar ook zelf de ruimte zodanig vorm geven dat trajecten niet vastlopen, in een impasse terecht komen of vervagen.

8.2.3 Handelingsrepertoire: tijd-ruimtestrategieën in de praktijk

Ruimtelijke ingreep en modernisering gaan hand in hand

In de IJssel zit een flessenhals die een risico vormt bij extreem hoog water. Naarmate de waterstand hoger wordt, neemt het risico toe dat door overstroming op deze plek de stad Deventer onder water komt te staan. In het kader van Ruimte voor de Rivier worden daarom de uiterwaarden vergraven. De aanpassingen die op deze plek in de rivier worden aangebracht, worden op initiatief van de Stichting IJssellandschap gecombineerd met het mogelijk maken van een modern biologisch dynamisch melkveebedrijf: Natuurderij Keizersrande. De rivierverruiming en de herbestemming van het land staan niet los van elkaar, ze maken elkaar juist mogelijk.

De Natuurderij is in zichzelf een verbinding van verschillende doelstellingen. Het is primair een melkveebedrijf gericht op de productie van vlees en melk, maar de Keizersrande doet ook aan grootschalig natuurbeheer, verhoging van de biodiversiteit, watermanagement, bevordering van de landschappelijke kwaliteit en natuurrecreatie en -educatie. De boerin beheert het land en onderhoudt de uiterwaarden op een manier dat bij extreem hoogwater het water uit de IJssel goed kan worden geborgen. De agrarische functie van de Keizersrande doet hierbij in feite het grootste werk: door het grazen van de circa 150 koeien blijft de begroeiing van de bodem kort waardoor de speciaal gegraven geulen niet dichtslibben.

Zo worden natuur, landbouw, ecologie, economie en recreatie hier met elkaar verenigd. Het is een vorm van functievermenging die zowel waterveiligheid verhoogt als meerwaarde creëert voor de boer. Door de ruimtelijke ingreep wordt tegelijkertijd een modernisering van de landbouw mogelijk gemaakt.

Tijd-ruimtestrategieën in de praktijk

Ruimte voor de Rivier kent vele gebeurtenissen waarin tijd en ruimte met elkaar interacteren, elkaar beïnvloeden en door die wederzijdse beïnvloeding de realisatie van het programma bespoedigen. In dit hoofdstuk bespreek ik een aantal van die interacties van tijd en ruimte. Dat is geen chronologische beschrijving en ik beweer ook niet dat juist deze interacties (als enige) voor het succes van Ruimte voor de Rivier verantwoordelijk zijn. Ik beoog slechts de interactie tussen tijd en ruimte uit te lichten als voorbeelden van een breder handelingsrepertoire dat ik op basis van deze verkenning zal uitwerken.

Vorm geven aan tijd en ruimte door ze te begrenzen

Centraal in de besluitvorming over Ruimte voor de Rivier staat een planologische kernbeslissing (PKB). In die PKB is vastgesteld in welke gebieden welke projecten zullen worden gerealiseerd, en welke waterstandreductie daarmee moet worden bereikt. Het is een besluit

van de Tweede en Eerste Kamer waar de andere overheden mee worden geconfronteerd. Het vormt de start van het programma Ruimte voor de Rivier, waarin de contouren, de omvang, de armslag en de reikwijdte worden vastgelegd.

Door dit vast te leggen in de PKB wordt een belangrijke afbakening in de ruimte en tijd gemaakt. In termen van de taal voor ruimte en tijd wijst de PKB *gebieden* (ruimte) aan en bepaalt de PKB de *tijdhorizon* (tijd). Gebied en tijdhorizon worden als het ware aan elkaar gesmeed: vanaf dat moment gaat de klok tikken voor de 34 gebieden die daarvoor 'gereserveerd' zijn. De fysieke gebieden waar het om gaat en de maatregelen die daar moeten plaatsvinden in de dan komende 10 jaar, staan vast. Daarover is geen onderhandelingsruimte. Het biedt geen flexibiliteit, maar tegelijkertijd wel houvast voor de lokale partijen om daar een eigen invulling aan te geven. Voor die eigen invulling is juist bewust heel veel ruimte gemaakt. Dat het er komt staat vast en wanneer het klaar moet zijn ook, maar hoe het er komt en wat het lokale bestuur daarvoor terugkrijgt, is open voor gesprek in de volgende fase. De PKB is zowel een krachtige begrenzing, als iets wat veel ruimte schept. Ruimte om tegelijkertijd waterveiligheidsdoelstellingen en lokale ruimtelijke belangen te realiseren, en ruimte om het proces daarnaartoe op eigen wijze in te vullen.

De tijdlijn die aan de PKB wordt gekoppeld en de einddatum waarop de ambities moeten zijn gerealiseerd, hebben niet alleen een verhelderende werking maar scheppen ook een momentum dat gaandeweg groeit. De tijdlijn geeft enerzijds vorm aan het traject en bepaalt de marges waarbinnen wordt gewerkt. Anderzijds schept het een momentum dat bijdraagt aan het kunnen volhouden en volbrengen van een traject van de lange adem. Zo creëert het de benodigde ruimte en (financiële, juridische en politieke) kaders om dit tot uitvoering te brengen.

Paden voor realisatie creëren door belangen in tijd gelijk te schakelen

De doelstellingen die in de PKB zijn opgenomen, worden naar afzonderlijke projecten vertaald. Het programma splitst zich hier dus op in 34 vertakkingen, met ieder hun eigen proces en lokale maatwerk. Deze projecten worden in nauwe samenwerking met belanghebbende lokale actoren gerealiseerd.

Voor de realisatie is de inzet en de betrokkenheid van lokale belanghebbenden zoals bedrijven, gemeenten en bewoners cruciaal. Meestal lukt het goed om afspraken met hen te maken. Dit lukt ten eerste omdat ruimte geven aan de rivier ook in het belang van deze lokale partijen is, omdat zij het meeste risico lopen bij overstromingen. Daarnaast worden koppelingen gemaakt tussen de ambities van het programma en lokale belangen. Naast de doelstelling van een veiliger rivierengebied is er immers de tweede doelstelling van een aantrekkelijke leefomgeving. Steeds wordt met partijen gezocht naar interessante *koppelingen* tussen beide doelstellingen. Ruimte voor de Rivier gaat echter verder dan het zoeken naar verbindingen en koppelingen van belangen. Het merendeel van de projecten wordt door lokale overheden en partijen zelf ontworpen en uitgevoerd. De regie op de realisatie ligt dan niet bij het Rijk of Rijkswaterstaat, maar bij betrokken partijen in de regio.

De partijen die graag willen en zich het meest betrokken voelen, krijgen het voortouw. Zo vindt er volgens de programmamanagers een verschuiving plaats van NIMBY (*not in my backyard*) naar PIMBY (*please in my backyard*).

Door oplossingen te combineren, wordt op dat moment de handelingsruimte vergroot. Het realiseren van de doelstellingen wordt mogelijk gemaakt door ze *tegelijkertijd* in één gezamenlijke *route* samen te voegen. Dat wordt mogelijk door sectoroverstijgend te werken: oplossingen voor de waterveiligheid worden in de individuele projecten gecombineerd met lokale opgaven op het gebied van landbouw, industrie, wonen en recreatie. Regionale belangen worden gecombineerd en tegelijkertijd gerealiseerd met het nationale (en regionale) belang van waterveiligheid. Zo zijn er steeds verschillende processen die elkaar kruisen. Op bedrijventerrein Avelingen bij Gorinchem worden de aanpassingen in de rivier bijvoorbeeld gecombineerd met de herontwikkeling van een bedrijventerrein. Een ander voorbeeld is Deventer de Worp. De aanleg van een pontje en een hotel-restaurant (wens van de gemeente) zitten hier in één geïntegreerde oplossing, en de gemeente is medefinancier. Een derde voorbeeld is de Overdiepse Polder, waar oplossingen voor hoogwaterveiligheid en herstructurering van de landbouw worden gecombineerd.

Vaak is het beeld dat dit soort knooppunten elkaar compliceren: de aanwezigheid van meerdere belangen maakt dan het vinden van werkbare oplossingen moeilijker. Hier is het vinden van koppelingen juist wat realisatie van de verschillende belangen mogelijk maakt, doordat beide doelstellingen elkaar gelijktijdig mogelijk maken. De tijd die eerst geïnvesteerd wordt in het samenbrengen van belangen, zorgt voor versnelling later in het proces.

Anticiperen op ruimte voor beslismomenten

Bij ieder project zijn meerdere partijen betrokken, waaronder vaak meerdere gemeenten. De projectleiders merken dat het veel uitmaakt op welk moment zij een besluit voorleggen. Risico van een verkeerde timing is dat het project in een besluiteloos tijdperk terecht komt doordat partijen op dat moment in hun oriëntatiefase zitten of vooral bezig zijn met de opmaat naar de verkiezingen. De perioden waarin besluitvorming bij de verschillende partijen het meest kansrijk is, komen dan niet met elkaar overeen. Dit kan tot grote vertragingen leiden. De projectmanager van het Ruimte voor de Rivier project wil hier niet door verrast worden en stelt een tijdschema op: de verkiezingscycli van de verschillende partijen worden geplot, zodat zichtbaar wordt wat de kansrijke beslismomenten zijn. Daar wordt op geanticipeerd door actief te zoeken naar *sweet spots* in de verschillende besturingscycli. De timing van de besluitvorming wordt dus afgestemd op de electorale cycli van de betrokken actoren.

De electorale cycli laten zich natuurlijk niet altijd vangen in een schema. Soms valt een bestuurder of een coalitie en verdwijnt daarmee een kansrijk beslismoment. Daarom moeten ook op andere manieren de continuïteit en voortgang geborgd worden, juist tijdens politiek grillige tijden. Bij Ruimte voor de Rivier vervullen de lokale actoren steeds meer deze rol. Een landelijke bewindspersoon die twijfelt over een oplossing bij een van de

projecten, gaat bijvoorbeeld toch overstag op aandringen van de betrokken actoren in de regio. Doordat er in hoge mate is geïnvesteerd in lokale betrokkenheid en eigenaarschap in de regio, wordt de voortgang minder afhankelijk van de politieke wisselingen op nationaal niveau die zich in de periode 2006 – 2012 veelvuldig voordoen.

Dit is een voorbeeld van een tijd-ruimtestrategie waarin gezamenlijk beslismomenten (tijd) als *knooppunten* van belangen (ruimte) worden gepland door rekening te houden met bestuurlijke *patronen* (tijd). De gezamenlijke beslismomenten zijn nodig om verder te komen, maar daarvoor moeten de partijen ook op hetzelfde moment tot besluitvorming over kunnen gaan. De momenten waarop het kansrijk is om knooppunten te maken zijn er soms wel, dan weer niet of nauwelijks. Het anticiperen op de momenten waarop bestuurlijke patronen ruimte bieden voor besluitvorming is een tijd-ruimte strategie.

Duurzame betrokkenheid realiseren door stuwkracht te organiseren

Het is niet alleen de uitdaging om partijen te laten instemmen, maar ook om ze duurzaam betrokken te houden. Het zorgen voor duurzaamheid van de steun is een opgave, omdat er gaandeweg sprake is van wisselende wethouders, wegvallende bestuurders en veranderende prioriteiten. Om duurzame steun te bewerkstelligen wordt de invulling en het eigenaarschap bij lokale partijen gelegd. Het initiatief ligt bij de gemeenten zelf, in plaats van dat het een project van 'bovenaf' is waaraan de lokale partijen zich kunnen committeren. Het is een wisselwerking, waarin het Rijk middelen, kaders en door middel van programma-management ook richting biedt, maar het eigenaarschap, de vormgeving en invulling bij lokale bestuurders ligt.

Het projectplan wordt eerst in de regio uitgewerkt. Eén regiobestuurder neemt het voortouw voor het uitwerken van de planstudie, in nauw overleg met de andere betrokken overheden. Voordat deze uitwerking naar de staatssecretaris gaat is er een breed akkoord van alle benodigde partijen. De staatssecretaris krijgt daarmee een 'krachtig signaal: een *offer you can't refuse*'. Het is de regio die het voorstel doet, in plaats van andersom. Het commitment voor de realisatie wordt vervolgens vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Twee type overeenkomsten spelen een belangrijke rol bij het gecommitteerd houden van de verschillende betrokken besturen. In de planfase worden overeenkomsten opgesteld over onder andere het proces, de financiën, taken en verantwoordelijkheden. Door het vastleggen van de afspraken is er zekerheid in de samenwerking voor de langere termijn. De overeenkomsten zijn een middel om tijd en ruimte te beperken en stabiel te houden. Vervolgens is commitment ook van belang bij de uitvoering van de plannen. Juist als de bestuursorganen niet meer direct betrokken zijn is het wel van belang dat zij gecommitteerd blijven, omdat zich altijd situaties voordoen waarin hun steun van belang is. Daarom worden ook voor de realisatiefase overeenkomsten opgesteld die de decentrale besturen aan de uitvoering van het project verbonden houden. De mogelijkheden tot voortijdig afhaken worden begrensd, waardoor de stuwkracht van de samenwerking behouden blijft.

De rol van het programmanagement is hier dan ook niet zozeer het 'trekken' aan de lokale partijen om ze mee te krijgen in het uitgestippelde pad, maar juist het organiseren van stuwend vermogen van die lokale partijen zelf. Door de regio zelf de paden te laten uitstippelen, worden zij een stuwende kracht van het realiseren van de doelstellingen. Door partijen regelmatig de door hun gemaakte afspraken te laten vastleggen, 'trechtert' het programma steeds meer richting de realisatie van concrete projecten. Steeds is dat een iteratief proces: iedere stap herdefinieert de samenwerking, steeds op een concretere manier. Het krijgt zo steeds meer vorm en een lokale invulling. De vastlegging fungeert ook als herkenningspunt: het is waar alle partijen voor hebben getekend en biedt houvast voor de verdere samenwerking. Een *point of no return* die niet tussentijds gewijzigd wordt en zo herkenning en continuïteit voor het vervolg biedt. Tot het volgende moment, waarop nadere invulling en eventuele nieuwe accenten kunnen worden aangebracht.

Dit duid ik als een tijd-ruimtestrategie waarin *herkenningstekens* (ruimte) en *patronen* (tijd) centraal staan. De duidelijke herkenbaarheid van het plan als lokale of regionale mijlpaal is onderdeel van een groter patroon waarin stuwkracht van de regio van belang is en het lokale eigenaarschap en commitment herhaaldelijk, bij tijd en wijle, worden gemarkeerd. Markeringen gaan niet om het meekrijgen van de lokale partijen, maar om het volhouden van de stuwende werking die de lokale partijen zelf al hebben. Zo wordt met iedere stap eigenaarschap herbevestigd, worden tussentijdse afslagen begrensd en wordt de samenwerking verder vorm gegeven.

Tijd besparen door routes parallel af te werken

Binnen Ruimte voor de Rivier als programma wordt niet sequentieel, maar parallel gewerkt. Terwijl bijvoorbeeld de planvorming nog gaande is, worden al grondaankopen gedaan. De ervaring leert dat grondaankopen vaak veel tijd kosten, vanwege conflicterende belangen en de emotionele band van eigenaren met hun have. Het is bovendien een activiteit waarin de tijd in het nadeel van het programma kan werken: bij grote tijdsdruk is er een slechtere positie in de onderhandelingen. Normaal, in een serieel geschakeld proces, zou de grondaankoop pas na de afronding van de planstudie beginnen. Nu worden de grondaankopen naar voren gehaald om tijd te besparen. Zo zijn er projecten waarin bij het vaststellen van het projectbesluit al 90% van de grond is aangekocht. Dit is mogelijk, dankzij de reserveringen in het PKB-besluit: de gebieden en maatregelen waren daarin al in algemene zin vastgelegd. Naast het aankopen van grond, worden ook andere processen tegelijkertijd in werking gezet. Er worden beheerafspraken gemaakt, vergunningen aangevraagd en hoofdbesluiten voorbereid. Dit alles wordt gedaan vooruitlopend op het ontwerpbesluit van de staatssecretaris. Hiermee wordt niet alleen tijd bespaard, het maakt ook nog eens het aanbod van de regio aantrekkelijker voor de bewindspersoon: de regio is immers al volop bezig op een manier die de doelstellingen van Ruimte voor de Rivier realiseert.

Een ander voorbeeld van parallel werken zijn de koploperprojecten, die al van start gaan tijdens het opstellen van de PKB. Het is een voorbeeld van een prikkel, die niet afwachten maar initiatief nemen beloont. Voor de formele start, begint al een kopgroep waarmee niet

alleen tijdswinst wordt geboekt, maar ook een mogelijkheid wordt gecreëerd om eerder in het proces successen te kunnen presenteren. Successen die als vliegwiel voor de andere projecten kunnen fungeren. Tegelijkertijd creëert het leertijd voor andere projecten. De ervaringen van de koplopers kunnen gebruikt worden door de volgers.

Ik heb dit geduid als een voorbeeld van de interactie tussen *route* (ruimte) en *tempo* (tijd). Door verschillende routes naast elkaar te bewandelen, in plaats van sequentieel, wordt het proces als geheel sneller doorlopen en wordt tijdswinst geboekt. In de tijd vindt verdichting plaats: er wordt meer gedaan in dezelfde tijd. Dit leidt niet alleen tot tijdswinst, maar ook tot een stabiel project dat minder gevoelig is voor afwijkingen. Het ontwerpbesluit van de staatssecretaris is hier meestal een bevestiging van de al ingeslagen routes, in plaats van de start ervan.

Ruimte maken voor verrassingen en rimpeleffecten

Van de meeste projecten wordt precies afgesproken hoe de gerealiseerde ruimte gebruikt gaat worden. In Deventer wordt bijvoorbeeld in overleg met watersportverenigingen en belanghebbenden een plas vergroot om watersport te faciliteren. Daarnaast wordt in overleg een aanlegsteiger aangelegd, geïnspireerd op een beroemde schipbrug die op die plek heeft gelegen. In deze gevallen wordt de toekomstige functie van het water en het land dus vooraf bepaald.

In andere projecten wordt de toekomstige functie van de gerealiseerde ruimte minder duidelijk of wordt die bewust opengelaten. Het overleg vindt immers plaats met de huidige generatie, terwijl in feite gebouwd wordt voor de generatie daarna – die nu nog geen stem heeft. De doorlooptijd van dit soort projecten is soms wel 15 tot 20 jaar en aan het begin is niet altijd bekend hoe de ruimte na de oplevering het beste gebruikt kan worden. Daarom wordt in Nijmegen een casco neergelegd waarvan de bestemming later kan worden ingevuld. Er wordt gebouwd voor de toekomst; door bewust nog niet vast te leggen hoe het gebruikt moet worden en een ruimte te creëren die voldoende flexibiliteit biedt. De strategie is dan om bewust te zoeken naar ontwerpen die zoveel mogelijk opties bieden, het is een strategie van geplande emergentie. Ook zijn er voorbeelden waarbij wel gebouwd wordt voor een bestemming, maar met als gedachte dat het ook ongeplande impulsen en onverwachte opbrengsten kan opleveren. Een voorbeeld is de eerder genoemde uiterwaardvergraving op de rivier Boven-Merwede, die gecombineerd wordt met een economische impuls voor het nabijgelegen industrieterrein Avelingen. Het vooraf niet voorziene effect hiervan is dat er onder andere een nieuwe melkpoederfabriek is gekomen die een economische impuls aan het industrieterrein geeft.

In de taal van ruimte en tijd gaat het hier om een interactie tussen *gebieden* (ruimte) en *tijdhorizon* (tijd). Van sommige fysieke gebieden wordt de toekomstige bestemming al bepaald, en dus is er een concrete vorm (herinrichting van het gebied) bepaald als stip op de tijdhorizon. De toekomstige vorm en functie worden vooraf vastgelegd. In andere gevallen is die tijdhorizon juist opengelaten, om zo de lokale dynamiek ruimte te geven voor een eigen

invulling. Een invulling die niet voorzien kan worden, en dus geholpen is bij een gebied dat nog flexibiliteit en keuze-opties biedt. In ieder project is er ruimte om een eigen invulling aan de tijdhorizon van het gebied te geven. Door ruimte te laten voor toekomstige invulling ontstaat in het heden de mogelijkheid om de benodigde maatregelen te realiseren.

Volhouden met een ritme van verantwoording

Niet alleen binnen de projecten, maar ook op het niveau van het hele programma is het steeds de kunst om tijd en ruimte strategisch te benutten. Zo is voor het programmamanagement de verantwoording aan de Tweede Kamer van belang om de voortgang en de kaders te bewaken. De Kamer wil weten hoe het met de voortgang staat, of de projecten al resultaten hebben opgeleverd en waar mogelijke vertraging of tegenvallers zitten. Er wordt een verantwoordingsritme gehanteerd van halfjaarrapportages. Hierin wordt minutieus bijgehouden hoe het gaat. Ook intern bij het programmamanagement is er een verantwoordingsritme; met kwartaalrapportages. Ook hier weer geldt: de vormgeving van de tijd is van invloed op de ruimten in het project. De verantwoordingsritmiek werkt twee kanten op. Ten eerste: het houdt het programma op de politieke agenda. Dat betekent blijvende aandacht, steun en comfort bij de betrokken partijen over genomen beslissingen en dus ruimte om door te gaan. Ten tweede: het zorgt voor continue inzet van de betrokken partijen, het voorkomt vertraging. Zij willen immers geen oranje of rode lamp achter hun naam. Ritmische aandacht zorgt voor ruimte, duidelijkheid en blijvende betrokkenheid. Daarnaast is het ook een moment om even de verhoudingen vast te stellen. Zoals een van de managers het verwoordt: “je kan me elke dag bellen en dan kom ik naar je toe, maar twee keer per jaar kom je naar mij”.

Ik duid dit als een interactie tussen *randen* (ruimte) en *patronen* (tijd). In de vele projecten van Ruimte voor de Rivier worden steeds andere paden bewandeld, verschillende knooppunten gemaakt en lokale herkenningstekens gevonden. Het programma als geheel moet dit echter wel verantwoorden, steun houden, laten zien dat binnen de vooraf (in de PKB) opgestelde grenzen wordt gewerkt. Hiermee wordt voorkomen dat er wordt afgedwaald, het pad uit het oog wordt verloren of de grenzen te buiten wordt gegaan. Door het ritmische verantwoordingspatroon, wordt met regelmaat de voortgang vastgelegd en getoetst of er binnen de gewenste vorm en randvoorwaarden wordt gewerkt. Zonder grenzen is er geen ruimte, dus om in de projecten ruimtes te kunnen blijven verkennen is steeds ook de herbevestiging van de randen nodig.

Ruimte maken om te eindigen

Het einde verandert van een eindpunt naar een eindperiode. Door een eindperiode te kiezen in plaats van een eindpunt, is er ruimte om per project te kiezen of de initiële deadline gehaald wordt. Anders wordt het programma chantabel door de deadline. De eindperiode geeft tijd en ruimte in de onderhandelingspositie ten opzichte van de aannemers. En dus ook naar de opdrachtgevers. Nu wordt tegen hen gezegd: het kan binnen de tijd, maar dat kost wel een bepaald bedrag extra. Zo is bijvoorbeeld Nijmegen wel op tijd gerealiseerd, terwijl voor Veessen-Wapenveld meer tijd is genomen zonder dat daar het beeld van vertraging omheen hangt.

In termen van tijd en ruimte is hier sprake van een interactie tussen *randen*, *routes* (ruimte) en *moment* (tijd). Het gaat immers om de omkadering van het programma, de grensmarkering van waar het afloopt. Het einde was vormgegeven als precies moment, maar dat moment wordt opgerekt tot een langer durende periode. De randen worden verplaatst, door het oprekken van het moment. Die eindperiode biedt vervolgens de mogelijkheid om de verschillen paden en routes in het programma een eigen passend einde te geven. De ruimte die in de grensmarkering wordt gevonden, biedt de mogelijkheid tot een passende *timing* van de eindes van de trajecten in het programma.

Tijd-ruimtestrategieën samengebracht

De verschillende interacties tussen tijd en ruimte die ik hiervoor heb besproken zijn ook te duiden in termen van meer generieke strategieën. De kern daarbij is dat de gevolgde strategie voor tijd en ruimte, de interacties van tijd en ruimte die in projectmatige zin worden gekozen, van invloed is op de tijd-ruimteverhouding in fysieke zin. In onderstaand schema geef ik verschillende strategieën weer, zonder de pretentie daarmee volledig te zijn. Ik benoem steeds in algemene termen de strategie en geef een klein voorbeeld ter inkleuring, maar er zijn natuurlijk vele andere voorbeelden denkbaar.

Tabel 17. Tijd-ruimte strategieën

		TIJD			
RUIMTE		Moment	Tempo	Tijdhorizon	Patronen
	Routes	Kritieke momenten en wendingen in processen en plannen	Tijdwinst en uitstel in processen en plannen	Duur en doorlooptijd van processen en plannen	Ritmes en cycli van processen en plannen
		Bijvoorbeeld: evalueren om overgang naar volgende fase te maken	Bijvoorbeeld: versnellen door parallel te werken	Bijvoorbeeld: volhouden en steun houden door regelmatig successen te vieren	Bijvoorbeeld: rustmoment in het proces winbouwen voor afstemming en lokale invulling
	Randen	Afsluitende en ontkokerende momenten	Stollen of uitstellen van begrenzing en ontgrenzing	Reikwijdte van begrenzing en ontgrenzing	Regelmaat en rituelen van begrenzing en ontgrenzing
		Bijvoorbeeld: van eindmoment naar eindperiode, zodat ruimte ontstaat voor goed en passend eindigen	Bijvoorbeeld: niet te snel afspraken laten stollen in overeenkomsten, maar wachten tot iedereen aan boord is	Bijvoorbeeld: markeringen van begin, eind en faseovergangen om gezamenlijke voortgang te bewerkstelligen	Bijvoorbeeld: ritmisch verantwoorden om regelmatig grenzen en ruimte vast te stellen

TIJD					
	Moment	Tempo	Tijdhorizon	Patronen	
RUIMTE	Gebieden	Kansrijke momenten die partijen bij elkaar brengen in programma en projecten	Voorlopers en experimenteerruimte in programma en projecten	Toekomstige vorm en bestemming van programma en projecten	<i>Windows of opportunity</i> in programma en projecten
		Bijvoorbeeld: timing van beslismomenten afstemmen op verloop electorale cycli	Bijvoorbeeld: koplopers ruimte geven om eerder te beginnen	Bijvoorbeeld: draagvlak voor ruimtelijke verandering vergroten door bestemming open te laten aan lokale invulling	Bijvoorbeeld: politieke ruimte benutten door mee te bewegen met fluctuaties van de politieke conjunctuur
	Knooppunten	Verbindende momenten waarop meerdere belangen samenvallen	Partijen met meerdere belangen die elkaar versnellen of vertragen	Pluriforme probleempercepties, doelen en plannen in een netwerk	Kruisende paden van partijen met meerdere belangen
		Bijvoorbeeld: ruimte voor realiseren vergroten door oplossingen aan elkaar te koppelen in de tijd	Bijvoorbeeld: vertraging voorkomen door snelheden te synchroniseren	Bijvoorbeeld: onderhandelen over compromis tussen meerdere belangen. Blijven communiceren over gemeenschappelijke doelen bij beslissingen	Bijvoorbeeld: zoeken naar combinaties van belangen die elkaar mogelijk maken
	Herkennings-tekens	Definiërende momenten als herkennings-, anker- of oriëntatiepunt	Urgentie en aantrekkingskracht die uitgaan van herkennings-, anker of oriëntatiepunten	Oorzaak, dreiging of droom als herkennings-, anker of oriëntatiepunt	Disciplineren de en committerende werking van herkennings-, anker of oriëntatiepunten
		Bijvoorbeeld: het PKB besluit als anker voor het realisatieproces, waar als het nodig is steeds op kan worden teruggegrepen	Bijvoorbeeld: de voor iedereen bekende einddatum die tempo en urgentie verhoogt	Bijvoorbeeld: de bijna-watersnood rampen die emotie en inkleuring geven aan ambities Ruimte voor de Rivier	Bijvoorbeeld: afslagen begrenzen en voortgang vasthouden door regelmatig <i>points of no return</i> te markeren

De strategieën in deze tabel laten steeds zien hoe met tijd-ruimte kansen te scheppen, partijen bij elkaar te brengen, paden te kruisen of juist uit elkaar te houden. Dit is niet alleen iets wat achteraf is aan te duiden, maar ook vooraf is in te schatten en waarop geanticipeerd kan worden. Tijd en ruimte kunnen worden vormgegeven om de kansen op bijvoorbeeld bepaalde richtingen en kruisbestuivingen te vergroten. De bovenstaande tabel is dan ook niet bedoeld als verslaglegging achteraf, maar als denkmodel om volgende processen mee tegen het licht te houden.

De genoemde strategieën kunnen daarbij los van elkaar worden gezien, maar ook in onderlinge interactie. In de tabel worden de strategieën naast elkaar beschreven, maar in de praktijk zijn er natuurlijk allerlei dwarsverbanden, volgordeafhankelijkheden en randvoorwaardelijke relaties mogelijk. Interactie tussen partijen met vergelijkbare belangen kan ook het bewandelen van snellere paden bewerkstelligen. Het afstemmen van cycli is soms voorwaarde om gezamenlijk tempo en urgentie te verhogen en daarmee kritieke momenten en herkenningstekens van betekenis te voorzien. En andersom natuurlijk, door *points of no return* te definiëren, wordt urgentie gemaakt die leidt tot het definiëren van belangrijke momenten. Op basis daarvan is dan te bepalen of versnelling nodig is en hoe project en proces is te begrenzen. Afhankelijk van waar het aangrijpingspunt ligt ontstaan andere logica's, andere combinaties van tijd-ruimte-strategieën. Dat maakt het zinvol om per situatie te bezien wat een goed startpunt is. Soms laat het proces ruimte om gezamenlijk belangrijke momenten te benoemen, een andere keer werkt het beter om mee te bewegen met de politieke of economische conjunctuur en weer een andere keer is het zinvol om een pad van bezinnings- en rustmomenten in te bouwen, als startpunt voor draagvlak en medewerking. Steeds is de vraag wat werkt in een specifieke context. Dat maakt dat er geen 'hoe het hoort' bestaat, maar alleen een 'hoe het werkt'.

Dynamische ruimte: leren van de logica

In het programma Ruimte voor de Rivier is steeds ruimte gezocht, gevonden, gemaakt, gevormd, beperkt en geconcentreerd, door te sturen met tijd. Dat heette in het programma vanzelfsprekend niet zo en de gezette stappen staan allemaal te boek als losse interventies. Maar onder die losse interventies is een verbindende logica te ontwaren: tijd en ruimte zijn steeds (al dan niet bewust) met elkaar in verband gebracht. Dit heb ik geduid als tijd-ruimtestrategieën zoals het organiseren van betekenisvolle momenten, het aanbrengen van ritme, het meebewegen met het economisch tij en het timen van beslistmomenten op basis van politieke cycli. Door deze interventies in de tijd, is steeds ruimte gemaakt en begrensd, werden nieuwe routes gevonden en is het inslaan van zijpaden voorkomen.

Het maken van een algemene lijst met 'dé succesfactoren' op basis van dit programma zou de plank net misslaan, omdat daarmee de rol van de dynamiek van de ruimten zou worden onderschat. Bovendien zou het de bewuste afwegingen die op dit vlak zijn gemaakt miskennen. Dezelfde 'succesfactoren' kunnen immers ook verkeerd uitpakken, in een andere tijd niet leiden tot ruimte of tot te veel ruimte. Dat maakt ook dat de voorbeelden niet zomaar tot navolging zouden moeten strekken. Het heeft geen enkele zin om in toekomstige projecten ook allemaal 'parallel te gaan werken' laat staan 'alvast de grond maar te kopen'. Parallel werken en vroegtijdig grond aankopen waren in Ruimte voor de Rivier resultaten, consequenties van afwegingen in de *dynamische ruimte*. Mogelijk passen ze ook bij toekomstige programma's, maar dat is zeker geen gegeven en de risico's ervan zijn substantieel als het niet goed uitpakt. Waar het om gaat, is leren van de logica, van de wijze waarop steeds bewust tijd en ruimte bij elkaar zijn gebracht. Veel van het succes van

Ruimte voor de Rivier is terug te voeren tot slim anticiperen op, bewust bewegen in, en in de tijd vormgeven van, dynamische ruimtes of juist het beperken daarvan.

Die bewuste interventies in tijd en ruimte zijn deels vooraf bedacht, maar voor een belangrijk deel ook tot stand gekomen door gaandeweg de processen te volgen, informatie te delen en bespreken, en kleine verstoringen of verrassingen op te merken in een iteratief proces dat in de programmadirectie (naar Weick, 1995) *sensemaking* wordt genoemd. Vrijwel continu werden op programmaniveau de vorderingen en signalen op projectniveau besproken, steeds in een poging om te begrijpen wat er gebeurt, in te schatten waar het heen gaat en welke interventies er nodig zijn. Achteraf telt dit op tot logische patronen, maar deze zijn veelal ontstaan uit een optelsom van vele interpretaties en beslissingen die onderweg hebben plaatsgevonden.

Vorm geven aan het einde

Dat brengt mij terug bij het einde. Eerder beschreef ik al hoe voor het eindpunt een andere vorm moest worden gevonden die paste bij de vele parallelle trajecten in Ruimte voor de Rivier. Waar in eerste instantie een precieze stip op de tijdlijn was gezet, een tijdstip waarop het programma zou eindigen, is op een gegeven moment de overstap gemaakt naar een eindperiode. Daarmee kon meer recht gedaan worden aan de verschillende trajecten in Ruimte voor de Rivier. Het programma kent niet één tijdlijn, maar bestaat uit vele lijnen die ieder een eigen duur hebben. Sommige processen gaan snel, andere hebben meer tijd nodig. Soms is de tijd op voor iets echt klaar is, soms lopen processen juist langer door dan de tijd die er officieel voor gepland was. Sturen in tijdelijkheid gaat dus steeds over het management van verschillende *duren*. Vanuit dat idee is tijdspecifieker na te denken over de vormgeving van het einde. Ik noem hier vier meer algemene vormen van eindigen.

Ten eerste is er het einde als *abrupt* moment. Dan is er een vast eindmoment, een moment waarop alles stopt. Het team wordt opgeheven, de mailadressen worden afgesloten. Vandaag is het programma er nog en wie er morgen naar zoekt, zal niets meer terugvinden dan een oude website en een statisch archief. Zelfs de telefoon wordt niet meer opgenomen. Van de ene op de andere dag is het programma er niet meer. Dat is vooraf goed gecommuniceerd en wie met het programma te maken had, weet dat ook, maar het einde is er niet minder abrupt door. Het voelt als toewerken naar een groot moment, met een knal eruit gaan, het grote slotfeest, waarna slechts de leegte rest.

De tweede vorm is het *trapsgewijs* stoppen, waarbij stap voor stap wordt afgebouwd in activiteiten, personeel en budget. Richting het einde worden projecten één voor één afgerond, vertrekken de mensen die bij die activiteiten hoorden en doet uiteindelijk de laatste het licht uit. De huls van het programma blijft misschien nog even bestaan, maar de inhoud wordt steeds verder teruggebracht. Tot de laatste stap wordt gezet en het programma afloopt, als technische handeling, door er op papier een streep door te zetten. Het programma bestond in de praktijk toch eigenlijk al bijna niet meer en nu ook formeel niet meer. Het definitieve einde was de onvermijdelijke laatste stap.

Dan is er als derde nog de vorm waarin het programma uitgaat als het *uitdoven* van een nachtkaaars. De status van het programma neemt af, de activiteiten worden minder uitdagend en urgent en de mensen gaan eens om zich heen kijken naar andere betrekkingen. Het programma bestaat nog, blijft formeel ook bestaan, maar heeft niets meer om het lijf. Soms flikkert het nog even op, komt het even in de schijnwerpers te staan, maar dat is van tijdelijke aard. De laatste mensen die er nog iets voor doen, krijgen steeds meer nevenfuncties of worden herplaatst. Het vlammetje van de kaars wordt steeds zwakker, blijft nog een tijdje heel klein branden, gaat over in niets meer dan een gloed – wellicht als protest tegen zijn verscheiden – en gaat dan eindelijk uit.

De vierde vorm van eindigen die ik hier onderscheid, past het beste bij de vormgeving van het einde in Ruimte voor de Rivier. Dit betreft het inrichten van het einde als een *transformerend* proces. In de opeenvolgende fasen van het programma wordt dan niet steeds minder gedaan, maar worden wel hele andere activiteiten verricht waarbij soms ook andere mensen nodig zijn. Om goed te kunnen eindigen zijn bijvoorbeeld eerst creatieve netwerkers nodig, daarna boegbeelden die het uitdragen en draagvlak creëren, dan uitvoerders die volhouden en doorzetten bij het realiseren van projecten en vervolgens zowel precieze accountants voor de boekhouding en het archief en beheerders die de heringerichte gebieden beheren en onderhouden. Het afbouwen van het programma vergt dan ook steeds het ombouwen ervan. Sommige mensen vertrekken richting het einde, maar er worden ook nieuwe mensen aangetrokken met andere kwaliteiten die passen bij de nieuwe fase. Het programma krijgt in verschillende fasen nieuwe betekenis, omvat andere activiteiten en misschien zelfs een andere directeur of een nieuwe naam.

Nu het einde van het programma Ruimte voor de Rivier nadert, dient zich wederom zo'n volgende fase aan, waarvoor andere activiteiten en kwaliteiten worden gevraagd. Terwijl bijvoorbeeld de projectleiders en aannemers de gebieden verlaten, komen de beheerders hiervoor in de plaats. Daar hoort dus voor een deel ook andere expertisen en activiteiten bij. Op het programmaniveau worden de activiteiten nu afgebouwd, met deels andere werkzaamheden zoals het afsluiten van dossiers en de verantwoording. Toch wordt in het programmamanagement ook voor continuïteit gezorgd, omdat het eindigen hier niet alleen gaat om beëindigen, maar ook om borgen, behouden en laten voortleven. Naast de ruimtelijke vernieuwingen, zijn er ook op het gebied van programmamanagement, bestuurlijke samenwerking en projectmatig werken vernieuwingen tot stand gebracht waarvan het de ambitie is om deze niet te laten eindigen waar Ruimte voor de Rivier ophoudt. De opgave is wat dat betreft om net zo ambitieus te eindigen als dat er is begonnen.

Voor het vormgeven van het einde betekent dit niet alleen dat er goed moet worden afgesloten (passend bij de duren van de verschillende trajecten), maar ook dat er nagedacht moet worden over het laten voortduren van wat er in het programma is bereikt. Goed eindigen gaat dan niet alleen over afsluiten, stopzetten en afronden, maar ook over voortduren, doorgeven en behouden. Daarvoor moet verder gekeken worden dan de duur van het programma zelf. Op papier stopt het programma, maar de ambities duren voort. Zo is er bij het eindigen een strategische uitdaging van doorgaan door beëindiging.

8.2.4 Epiloog: standbeeld of onzichtbare doorwerking?

De locatie van de slotbijeenkomst van Ruimte voor de Rivier is goed gekozen. Vanaf het balkon van de grote schepenbouwer kijken we uit op één van de gerealiseerde rivier-aanpassingen: een verdieping en verlegging van de rivier die niet alleen de waterveiligheid vergroot, maar ook economische kansen oplevert voor het aanliggende bedrijventerrein. Dit is het einde van het programma in levenden lijve.

Het is een einde dat gaat over vieren en afsluiten, maar ook over het overbrengen en de overlevering van het programma. Zelfs hier, met voornamelijk direct betrokkenen die dus allen wat te vieren hebben, is duidelijk dat zich na afsluiting van het programma nog een *narratieve nastrijd* kan plaatsvinden (Verheul, 2012). Er wordt veel gesproken over het succes en er zijn filmpjes die de mooiste resultaten benadrukken. Maar in de zaal zit ook een bewoner die zichzelf introduceert als slachtoffer van het programma: hij heeft de negatieve kanten van de ruimtelijke ingrepen ervaren.

Dat er waardevolle lessen zijn te halen uit Ruimte voor de Rivier is duidelijk, ook als niet iedereen tevreden is met het proces en het resultaat. De vraag is nu echter hoe die doorwerking in volgende praktijken kan plaatsvinden. De vraag is of Ruimte voor de Rivier nu zelf op het standbeeld wordt gehesen, zoals ook gebeurd met een heilige over wie een hagiografie wordt geschreven. In dat geval wordt Ruimte voor de Rivier voor altijd geëerd, maar ook neergezet als iets wat uitzonderlijk was. Daarmee worden de lessen enerzijds zichtbaar gemaakt, maar anderzijds wordt het programma wel expliciet als uitzondering neergezet. Het 'verbijzonderen' van Ruimte voor de Rivier heeft het risico in zich dat het echte doorwerking in de weg zit omdat het de uitzondering wordt die de regel bevestigt. Een andere optie is om de lessen wel over te brengen, maar op een manier dat Ruimte voor de Rivier er niet meer aan vastzit. Soms is de beste doorwerking een soort 'besmetting', waarbij anderen ideeën overnemen en internaliseren, zonder daarbij nog terug te verwijzen naar het origineel. Dat kan bijvoorbeeld doordat managers lessen overnemen, zonder daarbij nog naar het programma te verwijzen. Het geruisloos overgaan van de lessen in nieuwe praktijken, hoewel onzichtbaar, is dan de meest effectieve manier van doorwerking.

8.3 Overgang

In het programma Ruimte voor de Rivier werd tegelijkertijd aan vele processen gewerkt. Door in de taal creatieve verbindingen te maken tussen tijd en ruimte is in dit onderzoek geprobeerd expliciet te maken hoe dat tot een goed einde is gebracht. Het laat zien hoe in één programma, met één tijdpad, ruimte moest worden gemaakt en gevormd voor parallele trajecten met eigen tempi. Deze verkenning levert taal en voorbeelden op die als inspiratie kunnen dienen voor programmamanagement van andere complexe, tijdelijke programma's.

De volgende casus gaat over een manier van samenwerken (een City Deal) waarin partijen afspreken tijdelijk als partners op te trekken om aan een bepaald maatschappelijk vraagstuk te werken. Ik ga hier door op het idee dat al deze partijen hun eigen tijdhorizon, tempo en

cycli hebben en dat het succes van de samenwerking mede afhangt van de omgang met *multi-temporal governance*. Zelfs als partijen vooraf afspreken om gedurende een bepaalde periode samen te werken, kunnen die verschillen in tijdbeleving en geïnstitutionaliseerde tijd ervoor zorgen dat de samenwerking mislukt. Voor de omgang hiermee verken ik verschillende strategieën om in netwerken te synchroniseren.

8.4 Casus: werken aan *multi-temporal governance*

8.4.1 Proloog: straks, aan tafel bij de minister

Nederland staat voor grote veranderopgaven. Energie, klimaat, veiligheid, gezondheid, stedelijke ontwikkeling, de economische concurrentiepositie en digitalisering zijn slechts enkele voorbeelden van thema's waarop het de ambitie is om majeure veranderingen te laten voltrekken. In algemene zin wordt hierbij gesproken van 'transities', zoals de energie-transitie naar een duurzame energiehuishouding en de economische transitie naar een duurzame, circulaire economie. Dit zijn dermate grote veranderopgaven dat de rijksoverheid ze niet zelf kan regelen en ook niet alleen kan betalen, zo is de overtuiging. Ze zijn alleen te realiseren in samenwerking met vele partners zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers en andere overheden.

Pacten, akkoorden, convenanten, nationale programma's, charters. In de praktijk van het openbaar bestuur zien we allerlei constructies van samenwerkingsverbanden tussen de nationale en de lokale overheid, tussen publieke en private partijen, om op dit soort thema's samen te werken. Net als deze vormen is ook de City Deal een juridische overeenkomst. Maar wel met een specifieke invulling. City Deals zijn bedoeld als een werkwijze voor de rijksoverheid om bij te dragen aan het initiatief van steden om te komen tot duurzame maatschappelijke transities. Door op een bepaald thema te experimenteren met een nieuwe aanpak moet vernieuwing ontstaan die na verloop van tijd opgeschaald kan worden. In de Deal wordt hiertoe een samenwerkingscoalitie gevormd tussen nationale en lokale overheid, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke initiatieven. In steden wordt het initiatief genomen en daarbij is de rijksoverheid nodig. Niet om de rekening van de transitie te betalen, maar wel om de dynamiek in de stad die leidt tot die transitie een *zetje* te geven. Het Rijk omarmt niet elk initiatief: er wordt een selectie gemaakt op basis van een set criteria, mede om na te gaan of het vraagstuk en de ambitie een multi-level governance aanpak vergt. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over ieders bijdrage om een noodzakelijke stap in de transitie te realiseren.

Het ministerie van BZK vraagt ons in 2017 te reflecteren op het werken met City Deals. Deze manier van werken is pas enkele jaren geleden in gang gezet en de meeste Deals zijn nog volop in ontwikkeling. Een tussentijdse reflectie kan helpen om gaandeweg te leren en de werkwijze door te ontwikkelen. Dat gaat niet om het vaststellen van resultaten (de City Deals zijn immers nog volop onderweg, en naast dit onderzoek is er ook een formele tussen-evaluatie), maar over de werking van deze werkwijze voor de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen.

De vraag gaat over de invulling van de interbestuurlijke samenwerking, maar in het eerste gesprek met de betrokken ambtenaren van het ministerie van BZK gaat het vooral over de aankomende nationale verkiezingen. Dat blijkt een belangrijke reden te zijn voor de timing van deze vraag. Er zal een nieuwe bewindspersoon komen, met een eigen agenda. Maar het ministerie heeft met de City Deals ook lopende afspraken, verbintenissen die eerder zijn aangegaan en zich niet houden aan de verkiezingscyclus. De verkiezingen zijn zodoende een belangrijk overgangsmoment die bepalend is voor de vraag of en hoe de ministeries verder gaan met de City Deals. De City Deals lopen door, maar op nationaal niveau komt er een nieuwe bewindspersoon die zomaar een nieuwe wending kan geven aan de langer lopende samenwerkingsrelaties.

8.4.2 Duiding: multi-temporal governance

Vieren dat de start is behaald

De stemming zit er goed in. De verschillende sprekers op het podium benadrukken allen het belang van deze bijeenkomst voor de toekomst. Er hangen ballonnen aan het plafond, die straks op het juiste moment naar beneden zullen komen naar de vele aanwezigen in de zaal. Maar eerst is er het moment waar iedereen voor is gekomen. Het moment van de ondertekening van de City Deal. Steden en Rijk, andere overheden en private partijen slaan de handen ineen om te werken aan dit maatschappelijke thema.

In de afgelopen jaren zijn vele van deze deals gesloten in soortgelijke bijeenkomsten. Er is een hele reeks foto's van te vinden. Foto's die een feestelijke momentopname weergeven, een moment waarop voor even de overtuigingen, belangen en prioriteiten van vele verschillende partijen samenvallen in een overtuigende handdruk.

Het is een moment met een bijzonder karakter. Het is een formeel moment, met een ondertekening die afspraken bekrachtigt en leidt tot wederzijds gevoelde verplichtingen. Tegelijkertijd is het ook een momentopname. Als straks de slingers weer van het plafond worden gehaald, begint een proces waarvan niemand precies weet hoe het zal verlopen of welke opbrengsten het zal genereren. De symbolische markering is mooi, maar het is nog maar de vraag hoe het verder gaat als straks iedere partij terugkeert naar de eigen praktijk en daar te maken heeft met schaarste van tijd, plotse urgente problemen en wisselende prioriteiten.

Van momentopname naar lange termijn

Wie de foto's van de ondertekening van City Deals naast elkaar legt, ziet steeds ongeveer hetzelfde beeld. De samenwerking in het kader van de deal wordt symbolisch verbeeld en bekrachtigd door het ondertekenen van een document: de deal. Dit moment van ondertekening is echter precies dat: een momentopname. Officieel is dit het begin van de samenwerking, maar tegelijkertijd is het een volgende stap in een al langer lopend proces. Het proces dat voorafgaat aan, en volgt op, de ondertekening ligt niet vast en verloopt altijd anders.

Werken met deals is niet hetzelfde als het uitvoeren van een helder omschreven project. Een deal staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een bredere maatschappelijke dynamiek waarin de deals een rol spelen. Deals moeten leiden tot versnellingen, kantelingen en opschaling van maatschappelijke vernieuwing. Het werken met een deal kan daar op verschillende manieren aan bijdragen. Bijvoorbeeld door nieuwe werkvormen te ontdekken, door te laten zien welke regels kunnen worden verminderd, betere samenwerking mogelijk te maken, nieuwe inzichten te genereren of een podium te geven aan projecten die daardoor groeikansen krijgen. Een deal kan zelfs mislukken – in de zin dat de vooraf gestelde doelen binnen de deal niet worden behaald – en toch succesvol zijn doordat het op langere termijn wel bijdraagt aan de maatschappelijke vernieuwing. Om die reden bestaat er geen blauwdruk voor deze werkwijze. Verhoudingen staan op papier mooi omschreven, maar vergen maatwerk en vormen zich pas echt in de praktijk. Daarom is het van belang om het werken in de deal te doordenken vanuit de maatschappelijke dynamiek die getracht wordt te realiseren op langere termijn.

Een kwestie van multi-temporal governance

Bij City Deals zijn uiteenlopende partijen betrokken: overheden op verschillende bestuurlijke niveaus werken samen met private en (semi-)publieke partijen. Samenwerking heeft plaats tussen overheidslagen en over de grenzen van de overheid heen. Samenwerking in City Deals wordt daarom getypeerd als een kwestie van *multi-level governance*.²¹ Hierbij wordt een ruimtelijke benadering van het vraagstuk gekozen: het omgaan met, en benutten van, de verschillende schaalniveaus van de betrokken partijen staat dan centraal. Het verschil in schaalniveau tussen de partijen en de uitdagingen om lokale vernieuwingen op te schalen wordt dan als perspectief gehanteerd om naar de uitdagingen voor de samenwerking en sturing te kijken. Samenwerking gaat dan over de locatie en combinatie van verschillende belangen, posities, middelen en doelen. Deels vanuit de gedachte dat die allemaal op elkaar moeten worden afgestemd, maar meer nog vanuit de gedachte dat ze allemaal nodig zijn – over verschillende bestuurslagen en grenzen van publiek en privaat heen – om maatschappelijke doelen te realiseren. Het schaalperspectief biedt een ruimtelijk, en daardoor op zichzelf ook gefixeerd perspectief op samenwerking.

Het gaat echter ook om partijen met een eigen tijd. Inhoudelijk kan er wel sprake zijn van gedeelde ambities, maar dat betekent niet dat die partijen elkaar ook vinden in de tijd. Vaak genoeg komt samenwerking bijvoorbeeld niet tot stand, doordat partijen zich in een andere fase bevinden. De ene partij bevindt zich in een oriënterende fase, de andere partij is bezig om draagvlak te organiseren, terwijl een derde partij haast heeft om op korte termijn resultaten te behalen en een vierde partij even geduld wil betrachten omdat er binnenkort een nieuwe bestuurder aantreedt. Zo hebben de partijen die samenwerken in een deal, ieder eigen cycli waarbinnen ze werken en die van invloed zijn op hun perceptie van urgentie,

²¹ cf. uitwerking van dit concept in bijvoorbeeld Rhodes, 1997; Baldersheim & Ståhlberg, 2002 en Andersson & Ostrom, 2008.

noodzaak, timing en volgorde in de aanpak van het probleem. Dat komt alleen al doordat verkiezingen op bestuurlijke niveaus niet aan elkaar zijn gelijkgeschakeld. Alle partijen hebben hun eigen kritieke momenten, urgente thema's, stippen op de horizon en begrotings- of verkiezingscycli die maken dat wat voor de ene partij een goed moment is voor de andere niet uitkomt en dat wat voor de ene partij de opstartfase is voor de andere partij moet bijdragen aan de afronding. Wat voor de één haast heeft, is dan voor de ander iets wat eerst eens verder verkend mag worden. Of wat voor de één precies op tijd is, is voor de ander nog te vroeg of juist te laat.

Dit betekent dat er in het netwerk sprake is van continu veranderende belangen, posities, middelen en doelen. Deze zijn immers niet gefixeerd maar veranderen gedurende de tijd waardoor zich regelmatig mismatches voordoen. Er is zowel tussen als binnen schaalniveaus sprake van verschillen in tijd: *temporele differentiatie*. Het gevolg is dat partijen belangrijke momenten in elkaars proces kunnen missen waardoor ze als geheel niet verder komen, te laat de betekenis van de fase waarin de ander verkeert herkennen en over het hoofd zien dat partners een andere geschiedenis hebben die betekenisvol is voor hun toekomstbeeld. Als de klokken van partijen niet gelijk staan en tijdbelevingen verschillen, komt samenwerking niet vanzelf tot stand. Partijen kunnen langs elkaar heen of zelfs tegen elkaar in werken als zij beiden vasthouden aan hun 'eigen tijd'. Om in samenwerking en samenspraak bij te kunnen dragen aan het realiseren van een maatschappelijke transitie, is het nodig om voorbij te komen aan deze temporele verschillen. De praktijk van de City Deals laat zien dat het in de samenwerking niet alleen gaat om het juiste plan, de juiste partijen en de juiste plek, maar ook om de juiste tijd.

De verschillen in geïnstitutionaliseerde tijd (cycli, termijnen, vaste verantwoordingsmomenten) hangen samen met verschillen in de tijdperceptie van partijen. Wat voor de één haast heeft, is dan voor de ander iets wat eerst eens verder verkend mag worden. Of wat voor de één precies op tijd is, is voor de ander nog te vroeg of juist te laat. De betrokken partijen hebben immers allemaal een eigen (politieke) cyclus, tijdhorizon, urgentiebeleving en prioriteitenlijst. Deze verschillende percepties leiden tot verschillende probleemdefinities en visies op de passende en haalbare aanpak. Dat ontstaat overigens lang niet allemaal bewust en rationeel. Binnen organisaties bestaan vaak sterke neigingen tot patronen, die dan niet meer bewust gekozen worden maar 'gewoon' gebeuren. Zo kan het voor de ene partij heel normaal zijn om een project te starten met uitgebreide verkenningen, terwijl een andere partij juist liever eerst actie onderneemt, resultaten probeert te boeken en daarna pas succesvolle experimenten laat doorwerken in beleid.

Dankzij het perspectief van *multi-level governance* weten we inmiddels dat het bij transitie-opgaven belangrijk is dat samenwerking plaatsvindt tussen partijen op verschillende schaalniveaus: internationaal, nationaal, regionaal en lokaal. Wat ik hieraan toevoeg, is dat sturing in deze samenwerking óók gaat om sturen op en in de tijd: *multi-temporal governance*. Het gaat om het slim benutten van momenten, om partijen bij elkaar te brengen die anders niet bij elkaar zouden komen. Het gaat om het afstemmen van tijdhorizonnen, om een gezamenlijk gevoel van urgentie te ontwikkelen. Het gaat om afstemmen van snelheden,

zodat er ruimte ontstaat voor verkenningen en er vermogen is om te versnellen wanneer het kan. En het gaat om het overbruggen van de verschillende cycli van partijen, zodat een gemeenschappelijk proces van agenderen, verkennen, uitvoeren, evalueren tot stand komt.

Daarin ligt naar mijn idee ook de betekenis van het moment van ondertekenen van de deals. Het is een moment waarop de klokken even gelijk staan, waarop een verbinding in de tijd is gemaakt waarop alle partijen een voor hen passende betekenis aan de deal kunnen geven en dit tegelijkertijd kunnen uitdragen. Voor de een is het misschien een eindpunt, voor de ander een startpunt, voor weer een ander een tussenstation. Hoe de tijd wordt beleefd, hoeft niet gelijk te zijn en dat maakt het proces voor en na de ondertekening – het proces van voorbereiding en uitvoering dat de kern vormt van het werken met deals – tot een opgave van synchronisatie.

Synchronisatie in samenwerking

Net als bij Ruimte voor de Rivier is hier sprake van verschillende partijen die tijdelijk samenwerken, maar ieder een eigen tijdlijn en tijdbeleving hebben. Maar het bijzondere aan de City Deals is, dat al deze partijen zich vooraf gezamenlijk verbinden aan een tijdelijke samenwerking. Met een ferme handdruk en een symbolische handtekening, wordt de deal gemaakt. De partijen committeren zich aan samenwerking en willen samen gaan optrekken. Bovendien komt het initiatief hier vaker vanuit de regio, terwijl dat bij Ruimte voor de Rivier vanuit het Rijk kwam. De uitdaging wordt dan wel, om die samenwerking ook daadwerkelijk te laten plaatsvinden. Om iedereen mee te krijgen en de inzet op elkaar af te stemmen. Een uitdaging van synchroniseren.

Synchronisatie is niet de enige manier van omgaan met temporele verschillen tussen partijen. Een andere manier kan zijn om processen juist gescheiden te houden, zodat ieder op de eigen manier iets kan bijdragen zonder dat de onderlinge aanpakken met elkaar conflicteren. Er wordt dan *parallel* gewerkt zonder interactie, samenwerking of onderlinge samenhang. Deze vorm is bijvoorbeeld zichtbaar in situaties waar lokale partijen los van elkaar experimenteren met een eigen aanpak.

Een tweede vorm is om temporele ordes af te stemmen in een *sequentieel* proces. Partijen werken dan opeenvolgend, als schakels in een keten. Zij behouden hun autonome temporele orde, maar maken ook deel uit van een overkoepelend geschakeld proces. Een voorbeeld hiervan is de strafrechtketen, waarbij aangiftes door de politie worden verwerkt, er vervolgens wordt toegewerkt naar een zaak die door het Openbaar Ministerie voor de rechter kan worden gebracht, wat na een veroordeling leidt tot een tenuitvoerlegging van de straf bij een van de betreffende instanties. Partijen die verderop in de keten zitten, komen pas in actie als de partij daarvoor zijn deel van het werk heeft gedaan.

Een derde vorm is dat het tijdpad van één partij dat van de anderen gaat *domineren*. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar als het Rijk of de EU verplichtingen stelt die binnen een bepaalde periode en met bepaalde deadlines moeten worden gerealiseerd door decentrale overheden.

De tijd is dan een coördinatiemechanisme voor de inzet van de vele partijen. De andere partijen werken dan binnen de temporele kaders die door één partij worden gecoördineerd.

Als acties en interacties van partijen in een netwerk in de tijd samenvallen en elkaar versterken, is er sprake van *synchronisatie*. De term synchronisatie is afgeleid van het Griekse (sýn) 'samen' en (chrónos) 'tijd'. Bij synchronisatie versterken gelijktijdige gebeurtenissen en processen elkaar (Van Popering-Verkerk, 2017). Partijen kunnen synchronisatie bewerkstelligen door hun temporele ordes en het tijdverloop van processen op elkaar af te stemmen (vooraf, of gaandeweg). Dit kan door hele precieze afspraken te maken over de planning van de inzet van de betrokken partijen, maar ook bijvoorbeeld juist door tijd te maken voor samenwerking zonder dat verder uit te werken in een concrete planning.

Blijvend momentum is een illusie. Na een moment of periode van momentum gaan partijen weer hun eigen weg, keren terug naar hun eigen tijdorde. Dat maakt het noodzakelijk strategieën te ontwikkelen voor het omgaan met tijd zodat een nieuw momentum kan worden bereikt. Het dealproces kent slechts twee formele momenten waarop dat momentum georganiseerd wordt opgewekt: de ondertekening van de deal en de beëindiging van de deal. Daartussenin loopt het proces het risico momentum te verliezen. Er zijn dan geen nieuwe momenten voorzien waarmee momentum wordt gemaakt. Zonder bewuste strategie werken partijen deels parallel, deels serieel, deels in de veronderstelling dat de anderen zich wel zullen aanpassen en deels helemaal niet aan de realisatie van afspraken. Het proces na de ondertekening heeft niet als vanzelf een nieuw momentum, of toch tenminste een afspraak over hoe temporele wanorde voorkomen gaat worden. Dat vraagt bewust aandacht voor een tijdstrategie.

Tijdstrategie: pogingen tot synchronisatie

Goed plan, verkeerde moment

De gemeenten hebben er lang over vergaderd. Het thema is er belangrijk genoeg voor, en na verschillende notities en besprekingen is er eindelijk groen licht. Ook een partij uit het bedrijfsleven doet mee. Ze stellen samen een voorstel op en brengen dat gezamenlijk in bij het Rijk. De verwachtingen zijn hooggespannen. Dit kan een mogelijkheid zijn om het eens echt anders te proberen en van elkaar te leren.

De ambtenaren die het voorstel ontvangen, moeten vanuit nationaal perspectief afwegen of het Rijk zich hieraan wil verbinden door middel van een deal. Wil het Rijk zich hiervoor inzetten, is dit passend als City Deal? Wat volgt is een beleidsmatige afweging. Dan blijkt dat over hetzelfde thema vorig jaar al pilots zijn gefinancierd in andere gemeenten. Die pilots lopen nog, er is niks over de uitkomsten te zeggen. Maar zoveel inzet voor één onderwerp, zou eigenlijk wel onevenredig verdeeld zijn. Dus besluiten de ambtenaren hier om niet met een City Deal te werken. Wat voor de steden de start van een interessant nieuw initiatief leek te zijn, bleek elders een lopende praktijk.

Het is de uitdaging om in de deal tot synchronisatie in de aanpak te komen zodat deze bijdraagt aan de dynamiek rond het maatschappelijke vraagstuk. Dat vergt sturing met en in de tijd. Het bewerkstelligen van synchroniciteit in een City Deal kan op verschillende manieren die in de praktijk zichtbaar zijn. Soms zie je synchroniciteit plaatsvinden in één moment (zoals de ondertekening van de deal of het vieren van tussenresultaten): waarop het bij elkaar komt. Een andere vorm is, als het gaat om de richting in de tijd (zoals het formuleren van toekomstambities en -doelen): een gezamenlijk toekomstbeeld, een stip op de horizon, om een gezamenlijk gevoel van urgentie te ontwikkelen. Nog anders is het als het gaat om het tempo waarop in die richting wordt gewerkt (bijvoorbeeld afspreken wanneer er mag worden geëxperimenteerd en wanneer opgeschaald wordt): een samenhang in snelheid, zodat er ruimte ontstaat voor verkenningen en er vermogen is om te versnellen wanneer het kan. In het geheel leidt dit tot samenhang in het proces; een gedeeld patroon. Ik orden hieronder vier aangrijpingspunten voor synchronisatie.

Synchronisatie in momenten

Een eerste strategisch tijdaspect dat opvalt in de deals is het sturen met specifieke gebeurtenissen, overgangen en referentiepunten. Momenten zijn in dit proces vaak van groot belang om commitment, draagvlak en momentum te vergroten. Ze kunnen de samenwerking bevestigen en bekrachtigen. Dat vergt wel dat partijen bij elkaar komen in gezamenlijke momenten, bijvoorbeeld op slim gekozen dagen die veel publiciteit en aandacht opleveren. Een veelgenoemd voorbeeld daarvan is het ondertekenen van de deal: alle partijen komen letterlijk samen in het moment en de ondertekening markeert het gezamenlijke startpunt van de samenwerking. Maar ook het einde van de deal is potentieel zo'n moment. Het vieren van een succesvol einde, kan minstens net zo belangrijk zijn als een goed startmoment, omdat het mede bepaalt wat het effect is van de deal op de maatschappelijke dynamiek. Het einde is immers ook de overgang naar een nieuw begin, of een volgende fase. Het is een moment waarop weer nieuw momentum kan worden gegenereerd. Het risico is er altijd dat het anders uitgaat als een kaars, stilletjes verdwijnt in de nacht. Het moment van eindigen is, net als het vieren van de start, een belangrijk moment van synchroniciteit. Dat vergt handige timing. Het moment dat de deal eindigt is zowel van belang voor het oordeel over de deal als voor de dynamiek die het 'na het einde' teweegbrengt. Naast het begin en het einde, zijn er onderweg ook verschillende momenten te maken, om de voortgang te vieren en het momentum levend te houden. Tussentijdse opbrengsten, mijlpalen, brainstorms: het zijn allemaal mogelijke momenten om het geheel samen te laten komen in de tijd. Dat is niet alleen een kwestie van handig plannen. Het gaat ook om het aanvoelen van ontwikkelingen, weten wanneer de timing het beste is voor het procesverloop op korte en lange termijn.

Synchronisatie in tijdhorizonden

Een tweede strategische aspect is het belang van termijnen en toekomstverwachtingen. Synchronisatie in de tijdhorizon kan bijvoorbeeld door af te spreken hoe lang de samenwerking duurt. Het werken met deals is altijd duidelijk afgebakend in de tijd, althans op papier. Er is een duidelijk startpunt en eindpunt. Zo kent de deal een eigen, afgebakende duur waarbinnen wordt samengewerkt. Ook kunnen partijen werken aan een gemeenschappelijk beeld van de toekomst; doelen en ambities over de doorwerking die de deal in de toekomst moet hebben. Als partijen hier andere beelden van hebben, kan dit leiden tot frictie in het proces. Als partijen in het begin hetzelfde doen, maar voor iets wat een ander doel dient, dan is er het risico dat dit gaat wringen als het middel niet meer beide doelen even goed dient. Partijen zetten gezamenlijk een stip op de horizon, formuleren doelstellingen en committeren zich hieraan. Doelen kunnen binnen de termijn van de deal vallen, maar ook eraan voorbijgaan. Sterker nog, afstemming over tijdhorizon moet verder gaan dan de individuele deal: sommige deals mogen mislukken als er maar maatschappelijke dynamiek op gang komt, bijvoorbeeld doordat op basis van de deal geleerd wordt en nieuwe projecten kunnen worden ontplooid. Alleen afstemming over de korte termijn van de individuele deal kan hieraan het zicht onttrekken. Er is dus ook inzicht nodig in de stroom die op gang wordt gebracht.

Synchronisatie in snelheden

Een derde vorm van tijdstrategie is het sturen met snelheden, vertragingen, en geduld. Als er een verschil is in (gewenste) snelheid tussen twee processen in een deal, bestaat het risico dat een van de twee processen de ander vertraagt of onder druk zet. Als bijvoorbeeld het laten opstarten van teams die gaan experimenteren met een nieuwe aanpak veel sneller verloopt, dan het juridisch mogelijk maken van die experimenten, kan dit leiden tot disfunctionele remming en frictie. Door tempo's op elkaar af te stemmen, kan dit worden voorkomen. Een voorbeeld daarvan is het afspreken van een periode van experimenteren, waarbij dus bewust wordt gewacht met systeemwijzigingen maar (mede door het ruimte maken in de regels) geprobeerd wordt om lokaal versneld tot nieuwe vormen van werken te komen. Door samenwerking plaats te laten vinden in een beperkte tijd, wordt er tijdsdruk gecreëerd. Er is beperkte tijd om tot resultaten te komen wat tot een hoger tempo zou kunnen leiden. Ook hier geldt, dat het doordenken van de bijdrage aan maatschappelijke dynamiek een rijker perspectief kan bieden op het tempo van de deal. Het gaat er niet alleen om hoe snel er in de deal wordt gewerkt, maar ook of de dynamiek daarbuiten kan worden versneld.

Synchronisatie in patronen

Het vierde aspect gaat over sturen op het verloop van het proces. Dit vergt sturing, omdat de individuele partijen ieder eigen cycli en ritmes hebben die niet vanzelf synchroon lopen. Sturing kan bijvoorbeeld plaatsvinden door gezamenlijk verschillende fasen te doorlopen, sequentieel te werken of juist parallel aan elkaar verschillende paden te bewandelen in

experimenten. Een manier is om afspraken te maken over een opeenvolging van stappen of fasen in het dealproces. Ook hier geldt, dat de aandacht zich niet moet beperken tot het patroon in de deal. De uiteindelijke vraag is, hoe de deal een katalyserende, versnellende werking kan hebben voor de maatschappelijke dynamiek. Is de deal een versneller of juist een kantelpunt, een volgende fase of een nieuw tijdperk? De deal maakt onderdeel uit van een groter patroon en sturing in de deal vergt inzicht in die dynamiek.

Samengevat zie ik in de praktijk van de City Deals verschillende aangrijpingspunten voor synchronisatie: in momenten, tempo, tijdhorizon en patronen. Die sturing vindt plaats in de deal, maar staat in het teken van de bijdrage van de deal aan de maatschappelijke dynamiek. Dit vergt inzicht in de patronen van de dynamiek, en de werking van de individuele deal daarin. Sturing op momenten, tempo, tijdhorizon en tijdverloop staat in het teken van de maatschappelijke dynamiek. In het adviserende deel over handelingsrepertoire ga ik daarom nader in op de patronen. Wat is de betekenis van een Deal in de tijd, en wat betekent dit voor de tijdvorm in de Deal die daarbij past?

8.4.3 Handelingsrepertoire: synchronisatie in samenwerking

Van ordelijk project tot intuïtief proces

In City Deals worden doelen zo precies mogelijk geformuleerd. Het proces om de doelen te bereiken wordt echter bewust niet vastgelegd in een strakke tijdplanning. Partijen geven zelf gaandeweg invulling aan het proces dat zij doorlopen. Dit open proces is de kern van de werkwijze, vanuit de overtuiging dat daarmee bij deze vraagstukken betere resultaten kunnen worden geboekt dan als gestuurd wordt op een vooraf precies uitgestippeld pad. Voor dat proces is er (bewust) geen blauwdruk; in iedere deal verloopt het anders. De partijen kijken naar de dynamiek die zich in dit vraagstuk afspeelt, en proberen daar met de deal een productieve invloed op uit te oefenen. De deal op zichzelf is niet de transformatie, maar het werken in de deal kan hier wel een wending geven, bijvoorbeeld als katalysator of *tipping point*. De deal geeft de dynamiek als het ware een zetje de goede kant op. En om dat zetje na afronding van de deal niet verloren te laten gaan en daarmee de ambities van de transitie dichterbij te brengen, is het zaak niet alleen oog te hebben voor de resultaten in deze ene deal, maar juist ook oog te hebben voor de dynamiek die het werken in deals als geheel teweeg brengt.

Maar hoe zo'n proces aan te sturen, dat bewust niet strak gestructureerd is? Dat hangt af van de beweging waar de deal deel van uitmaakt, de rol van de deal in de maatschappelijke dynamiek. Daarover kunnen verschillende beelden ontstaan. Is de deal bijvoorbeeld een fase met een duidelijke voorganger en opvolger, of is het meer een op zichzelf staande ronde die tijdelijk kansen biedt voor samenwerking? Of zijn er ook andere beelden mogelijk? Het tijdbeeld dat wordt gehanteerd, levert ook ander handelingsrepertoire op. In een gefaseerd proces waarin alles in dienst staat van de volgende stap, moet anders gestuurd worden dan als het een ronde betreft waarin alleen telt wat nu wordt behaald. In de praktijk zijn er meerdere tijdbeelden mogelijk, die ieder op zich een perspectief bieden op het dealproces

en sturingsopties. Daarom werk ik hier vier archetypische beelden van het tijdverloop uit, die ik (soms apart, soms tegelijkertijd) terugzie in het werken met City Deals, te weten: de deal als fase, als ronde, als stroom, en als tandwiel.²²

Vier tijdbeelden van het werken met deals

City Deal als fase

Het eerste beeld is dat van de City Deal als een fase. Het werken in een deal is dan een sequentieel, logisch proces waarin verschillende stappen na elkaar moeten worden gezet. Hoe een City Deal eruitziet, is in dit tijdperspectief heel precies uitgewerkt. Er bestaat een stappenplan om te komen tot een deal, er is een modelconvenant, er zijn voorschriften voor hoe de ondertekening en publicatie van de deal in zijn werk gaat en het is duidelijk wat voor en na de ondertekening dient te gebeuren. De deal is daarom opgedeeld in fasen. Daarmee heeft de deal volgtijdelijkheid in zich. De ene fase komt na de andere en er zijn duidelijke en formele momenten die het einde van de ene fase markeren en de start van de andere.

De synchronisatiekansen zitten volgens het fasenperspectief vooral in het onderling afstemmen van planning en implementatieprocessen. Er moet overeenstemming zijn over aanleiding en noodzaak van de deal (de vorige fase), evenals de gewenste uitkomsten en vervolgstappen (de volgende fase). Het op papier zetten van de stappen in het proces, hier termijnen aan verbinden en regie op voeren, zijn allemaal manieren om stapsgewijs verder te komen in een logisch proces. Hierdoor kunnen de verschillende fasen goed op elkaar aansluiten en dat geeft partijen richting en overzicht in het gezamenlijke proces. Partijen die anders hun eigen fasen en cycli volgen, maken compromissen zodat er overzicht is, iedereen weet wat er gedaan moet worden, en hier regie op kan worden gevoerd.

De beperking van het fasenperspectief is dat een logisch ontwerp van het tijdverloop ten koste gaat van bewegingsvrijheid en inzicht om het proces gaandeweg bij te sturen. Verrassingen die om aanpassing vragen zijn dan al gauw hinderlijk voor de voortgang, in plaats van inzichten die het proces verder helpen. Ook kan het fasenperspectief leiden tot dwingende deadlines die niet altijd passen bij een experimentele aanpak van gaandeweg zoeken en ontdekken. Het risico bestaat ook dat de planning wordt gecoördineerd op basis van de cyclus van een van de partijen, die de andere partijen aanstuurt om op tijd te leveren terwijl de planning niet op hun cyclus aansluit. Er is dan meer sprake van 'domineren' dan 'synchroniseren'. Tot slot gaat het fasenperspectief uit van een gefixeerd verleden en een redelijk voorspelbare toekomst, waar de deal een logische rol in moet spelen. In vraagstukken waarin daarover geen overeenstemming bestaat en er bovendien veel onverwachte ontwikkelingen en gebeurtenissen plaatsvinden, schiet het fasenperspectief al snel te kort.

²² Deze tijdbeelden zijn geïnspireerd door drie perspectieven van Geert Teisman. Zie o.a. de publicatie: Teisman, G. (1993). De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden. Heffen, O. van & Van Twist, M.J.W., Beleid en wetenschap; hedendaagse bestuurskundige beschouwingen, Alphen aan den Rijn: Samson HD Tjeenk Willink, blz, 18-32.

Partner of regisseur?

De vertegenwoordiger van de Stad Amsterdam steekt zijn hand op, er wordt met enige verbazing naar gekeken. Niet een nationale overheid, maar een stad werpt zich op als partner van de Europese Commissie. Terwijl tot nu toe de stad op grote afstand leek te staan van Europa, als de plek waar beleid 'uiteindelijk' geïmplementeerd moest worden, zal de stad nu een gelijkwaardige gesprekspartner zijn. Dat maakt het Europese Partnerschap 'Inclusie van Vluchtelingen en Migranten' bijzonder.

Zo ontstaat een bijzonder netwerk. De stad heeft ineens directe toegang tot Commissieleden en allerlei bronnen op het Europese niveau. Daartegenover staat wel, dat de stad regelmatig moet 'leveren', in de tijdorde die de Europese Commissie bepaalt. De duur van het partnerschap is gelijk gesteld aan de zittingstermijn van de huidige Commissie, en aan het einde van die termijn moet er een aantal zichtbare resultaten liggen. Het leidt ertoe dat de gemeente regelmatig deelproducten moet opleveren volgens een fasering die past bij de Europese planning. Hoewel de Europese Commissie officieel slechts lid is van het partnerschap, stelt het zich op als opdrachtgever door regie te voeren over het tijdpad.

City Deal als ronde

Het tweede beeld is dat van de City Deal als een ronde. Daarbij is vooral het scheppen van een gemeenschappelijke periode van belang, omdat dit partijen bij elkaar brengt. Het idee dat een deal altijd logisch volgt op een eerdere fase en wordt opgevolgd door een volgende fase wordt losgelaten, omdat daarmee ook het risico bestaat van padafhankelijkheid. Het idee van fasen is dat steeds een stap verder wordt gezet op een logisch pad, terwijl het idee van ronden is dat iedere tijd een eigen aanpak vraagt, zonder de suggestie dat het steeds beter wordt. Iedere ronde kent een eigen netwerk, eigen perspectieven, en kan zo bijdragen aan maatschappelijke vernieuwing. Door de samenwerking een plek te geven én te begrenzen in de tijd, ontstaat momentum en tijdsdruk om echt wat neer te zetten. Het tijdverloop in de ronde is niet meer zo logisch geordend als in het fasenperspectief. Het gaat er juist om dat de deal tijd schept voor vrij experimenteren, slimme timing en handig versnellen of vertragen, door los te komen van een vooraf gepland proces.

De synchronisatiekansen zitten in het rondoperspectief in het scheppen en begrenzen van een gemeenschappelijke periode. De beslotenheid van een ronde biedt de partijen kansen om verschil te maken in een krachtenspel van versnellen en vertragen, van slim timen en wachten. Interessant zijn hier ook de overgangen tussen ronden, waarbij geldt: 'nieuwe ronde, nieuwe kansen'. In die overgangen hoeft niet zozeer aansluiting met de vorige ronde plaats te vinden zoals in het fasenperspectief: het gaat er juist om iets anders te doen, iets nieuws te bereiken. Het gaat niet om een opeenvolging van ronden die logisch is, maar de kern is juist dat het na afloop van de ronde ook 'klaar' is en er dus voor die tijd zoveel mogelijk moet worden bereikt.

Risico van het rondenerperspectief is dat er ook veel verloren kan gegaan in de overgang naar ronden. Wat in de ene ronde wordt bereikt, wordt dan in de volgende niet meer als relevant gezien en kan daardoor aan effectiviteit verliezen. Partijen kunnen zelfs bewust niet meedoen in een ronde, om in een volgende ronde alsnog een blokkade op te werpen. Ook is er het risico dat partijen gedurende de deal met belangentegenstellingen te maken krijgen, bijvoorbeeld door incidenten of een wisseling van bestuur die ertoe leiden dat een partij een andere koers wil varen of de inzet wat wil verminderen. Hier vindt dan in feite desynchronisatie plaats, bijvoorbeeld in tempo of in toekomstbeeld.

Korte en lange termijn

Het doel van de City Deal 'Binnenstedelijk Bouwen' is om een transformatie te bewerkstelligen naar het 'aantrekkelijker, betaalbaarder en duurzamer' maken van woningbouw. Zij zien een grote opgave: er zijn tot 2030 maar liefst 230.000 extra woningen in de zuidelijke Randstad nodig. In de deal wordt daarom gewerkt aan nieuwe allianties en business cases om binnenstedelijk bouwen een impuls te geven.

Eén van de activiteiten is een onderzoek waaruit blijkt dat parkeernormen vaak een belemmering vormen voor binnenstedelijke bouw. De verplichte aanleg van parkeerplaatsen bij woningbouwprojecten maakt deze soms onnodig duur en leidt tot onuitvoerbaarheid. Dit terwijl de parkeerplaatsen bij een goede OV-verbinding vaak niet gebruikt worden. Er volgt een lijst van zo'n 30 voorbeelden van geplande, afgeblazen en recent opgeleverd woningbouwcomplexen, nabij hoogwaardig openbaar vervoer. Deze projecten kampen met structurele leegstand in parkeergarages, vertraging of komen helemaal niet van de grond.

Met de bevindingen uit het onderzoek, en de publicatie ervan die veel aandacht trekt, wordt gepoogd op korte termijn beweging te genereren. Door het thema bij alle partijen tegelijkertijd te agenderen, kwamen nieuwe perspectieven en inzichten naar boven.

City Deal als stroom

Het derde beeld is dat van de City Deal als interventie in een stroming. In tegenstelling tot het fase of ronde perspectief, staat hierbij niet de indeling van de tijd centraal, maar het verloop van de tijd. Het gaat erom op het juiste moment aan te voelen welke stromen versneld kunnen worden, een zetje kunnen gebruiken, aan elkaar kunnen worden verbonden om de stroom krachtiger te maken. De deal markeert een kans, een *window of opportunity*, in doorgaande stromen van gebeurtenissen. In dit perspectief gaat sturing en samenwerking vooral over het aanvoelen van wanneer zich zo een kans voordoet. Dat is geen exacte wetenschap, maar een ervaring en tussen partners gedeelde beleving dat een deal op dit punt in de tijdstroom helpen kan. Het is het moment waarop een zetje gegeven kan worden dat nodig is om beweging te maken, om dynamiek te sturen in een gewenste richting, om collectieve actie tot stand te brengen, die er anders niet zou zijn. Het is ook een bewust toeslaan als de kans zich voordoet. In het geval van de Roadmap Next Economy

bijvoorbeeld, had de regio een zetje nodig om zich actiever te gaan bezig houden met een toekomstbestendige economie. Dat zetje wilde ze zichzelf geven en dat is gebeurd in de vorm van een City Deal en in samenwerking met partners.

Synchronisatiekansen zitten in het stromenperspectief niet zozeer in het afstemmen van fasen of periodes, maar ieder op het eigen vlak aan de slag gaan en het af en toe bij elkaar laten komen om weer verder te kunnen gaan. De deal zelf kan gezien worden als synchronisatiemoment; partijen komen even bij elkaar op het moment dat ze daar de tijd rijp voor vinden. De City Deal biedt de mensen die daar inzicht in hebben de ruimte om de maatschappelijke dynamiek aan te voelen en hieraan op het juiste moment gezamenlijk een betekenisvolle wending te geven. Alleen al het agenderen of het beëindigen van de City Deal op het juiste moment, kan cruciaal zijn voor het genereren van het momentum om daadwerkelijk verschil te kunnen maken.

Het risico van het stromenperspectief zit met name in de onzekerheid van het procesverloop. Het risico bestaat dat kansen gemist worden of zich een tijdje niet zo voordoen, waardoor commitment afneemt en het momentum verdwijnt. Er is dan geen dwingend tijdspad meer wat ervoor zorgt dat partijen wel moeten leveren. De onduidelijkheid over hoe het proces zal gaan verlopen, kan enerzijds veel energie genereren ('eindelijk hebben we de ruimte om snel anders te gaan werken') maar anderzijds ook leiden tot partijen die afhaken en een lastige verantwoording; er is in het stromenperspectief geen mijlpalenmonitoring. Een tweede risico van deze benadering is dat er vooral oog is voor het bijdragen aan één stroom, in één richting. Hierdoor kunnen andere belangen en logica's onvoldoende worden meegewogen of worden verdrukt.

Een vehikel voor vernieuwing

De Deal Inclusieve Stad gaat over het nemen van de leefwereld als uitgangspunt voor beleid. Probleemgezinnen hebben vaak met veel instanties te maken, die ieder hun eigen regime opleggen. Die corresponderen in de praktijk vaak niet met elkaar, waardoor mensen vastlopen in complexiteit en oplopende problemen. Daarom worden in verschillende gemeenten "multi-probleemgezinnen" gevolgd waar veel instanties bij betrokken zijn om te kijken welke obstakels zich daarbij voordoen.

De projectleider legt uit waarom dit het goede moment is voor de deal: "We waren al een aantal jaren bezig met dit idee. Langzaam zien we nu dat de tijd er rijp voor wordt om het anders te gaan doen. De decentralisaties in het sociale domein hebben daar een belangrijke rol in gespeeld. Niet omdat het daarmee allemaal beter gaat in de uitvoering, maar het heeft wel ervoor gezorgd dat partijen het nu belangrijk vindt om hiermee aan de slag te gaan. De deal is voor ons het middel om op die golf mee te kunnen gaan. Dit is het juiste moment om deze experimenten te doen. Overigens is in die paar kwartalen van de deal niet ineens de omslag bereikt. Maar we kunnen wel verder komen, en zo de golf verder brengen. Uiteindelijk gaat het om het bereiken van een transformatie op de lange termijn."

City Deal als tandwiel

Het vierde beeld is dat van de City Deal als tandwiel. Het tandwiel maakt deel uit van een groter geheel, van een raderwerk. Alle raderen staan met elkaar in verbinding. Sommige raken elkaar direct, andere zijn verbonden door assen. Raderwerken zijn driedimensionaal, er zitten grote en kleine tandwielen in die meer op de voorgrond of meer op de achtergrond hun werk doen. Net als in een horloge zijn alle tandwielen nodig om het uurwerk op tijd te laten lopen. 'Op tijd' in de betekenis van het juiste moment, op het moment dat het nodig is, in de gewenste richting. Het ene tandwiel draait linksom en het andere rechtsom. Dat lijkt soms vreemd, maar is nodig om het uurwerk goed te laten functioneren. Kleine tandwielen draaien soms sneller dan grote, die juist door de energie van de kleine in beweging worden gebracht en daardoor een gestage snelheid behouden.

Het uurwerk en de mechaniek van het raderwerk zijn hier metaforen voor de dynamiek in steden op bepaalde thema's. In de netwerksamenleving spelen zaken vaak op meerdere borden tegelijk. De deal is een tandwiel dat in het raderwerk wordt bijgeplaatst om die dynamiek beter te laten lopen. Onder dynamiek versta ik hier de inspanningen die relevante partijen doen rondom een maatschappelijk thema, zoals een circulaire stad, stedelijke transformatie of klimaatadaptatie (de thema's van de City Deals). Allerlei partijen – tandwielen of raderen – spelen in die dynamiek een rol. Hun inspanningen gaan niet allemaal dezelfde richting uit en dat past ook bij de pluriformiteit van de samenleving. Sommige tandwielen werken als katalysator of versneller, andere als bestendiging en zorgen zo voor stabiliteit. De deal als tandwiel speelt een rol in het totale uurwerk. Plaatsing van het tandwiel geeft de dynamiek een zetje, maar als de kracht van het tandwiel afneemt en de energie eruit raakt, heeft het uurwerk mogelijk nieuwe impulsen nodig. Niet het ene tandwiel telt, maar het samenspel van tandwielen, net zo als het plaatsen van eventuele andere, nog ontbrekende tandwielen.

In het perspectief van de deal als tandwiel komen de indeling van de tijd en het procesverloop met elkaar samen. Deze worden vorm gegeven in continue afstemming over inzet en aanpak. Alle partijen werken vanuit eigen kracht, maar er is oog voor de onderlinge synergie. Daardoor gaan ze werken als tandwielen die in elkaar grijpen. Daardoor is een veel grotere beweging te bewerkstelligen dan alleen de individuele draaiingen, terwijl er ook aandacht kan zijn voor functionele traagheid en ruimte voor verschil. Ieder wiel heeft een eigen functie, en iedereen is nodig om echte beweging te genereren. Daarvoor is inzicht nodig in het grotere geheel, de lokale dynamiek die verschillende tandwielen veroorzaken, en de mogelijkheden om daarin bij te dragen. Bijvoorbeeld door tandwielen ruimte te geven, met elkaar te verbinden of met elkaar te confronteren.

De tandwielen draaien ieder op hun eigen manier, met eigen snelheid en richting. Maar steeds is de kunst om daar een productieve verhouding in te vinden. Soms is dat een volgorde van proces, vaak is het ook gewoon het even bij elkaar laten komen van verschillende processen. Het idee van synchronisatie door middel van een deal gaat in dit perspectief niet om een interventie die alle tandwielen dezelfde kant op laat draaien, maar om een interventie die

tandwielen met verschillende draairichting en snelheid, tot samenspel te brengen. De deal is het tandwiel dat andere tandwielen verbindt.

Risico's van het tandwielperspectief zitten met name in het spaak lopen van de machine. Als één van de partijen niet meedoet of hapert, loopt het hele proces stuk. Er is weinig controle over het geheel en een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid. Een tweede risico is dat het perspectief de suggestie kan wekken dat de verschillende tandwielen dezelfde kant op moeten beweegen. Regie op het geheel is soms belangrijk, maar wel met behoud van autonomie van de verschillende tandwielen.

Synchronisatie in het netwerk

De Health Hub Deal beoogt gezond leven in de stad te stimuleren via de aanpak van complexe gezondheidsvraagstukken in de Utrechtse regio. Het is een samenwerking waarbij een groot aantal partijen betrokken is zoals ministeries, gemeenten, kennisinstellingen en ziekenhuizen.

Deze partijen hebben allemaal hun eigen intrinsieke tijdlijn. De termijn van de landelijke ministers, is heel anders dan die van lokale wethouders of ziekenhuisbestuurders. Ook hebben zij allen eigen prioriteitenlijsten. Hoewel al deze partijen 'gezond leven' een belangrijk thema vinden, is het daarom niet vanzelfsprekend dat deze partijen zich tegelijkertijd met dezelfde urgentie hiervoor inzetten.

De deal zorgt voor synchronisatie in dit netwerk. Dat gaat niet alleen om het starten van innovatieve projecten, daarvan zijn er zelfs al vele. Maar in de City Deal stemmen de partijen hun strategieën wel op elkaar af, waardoor er meer samenhang komt in de innovatieve aanpakken. Zo wordt het veel meer mogelijk om samen op te trekken en kennis en financiering te combineren. De City Deal creëert een gezamenlijke urgentie. Dit leidt onder andere tot het bouwen van een groot kinderkankercentrum en het mogelijk maken van proeftuinen bij het stationsgebied van Utrecht. Zo brengt de deal vele tandwielen samen die zelfstandig draaien, maar ook een groter geheel vormen.

Samenvattend: vier tijdbeelden van City Deals

Ik heb verschillende tijdbeelden van de deals uitgewerkt. Het is niet zo dat een van de beelden klopt, en de andere niet. Eerder bieden ze ieder een ander en eigen perspectief; van een redelijk overzichtelijk logisch verlopend proces tot een steeds rijker beeld waarin samenwerking en sturing plaatsvindt op basis van het aanvoelen, aanwenden en verder brengen van maatschappelijke dynamiek. Het hangt dus af van de dynamiek rondom een vraagstuk, welk perspectief op City Deals op zeker moment het beste aansluit bij de sturing. Soms is een meer logisch, gepland proces wenselijk, als al duidelijk is welke partijen en activiteiten nodig zijn en wat effecten zullen zijn. Naarmate complexiteit en ambiguïteit toenemen, bieden de andere perspectieven een rijker en realistischer beeld.

In onderstaande tabel zet ik de vier tijdbeelden naast elkaar. Ieder tijdbeeld biedt andere sturingsopties. Dat werk ik uit aan de hand van de vier aangrijpingspunten voor synchronisatie: momenten, tempo, tijdhorizon en patronen.

Tabel 18. Overzicht van synchronisatiekansen in de vier perspectieven

	Fase	Ronde	Stroom	Tandwiel
<i>Momenten</i>	Moment om <i>overgang</i> te maken naar volgende fase	Moment om <i>begrenzing</i> tussen ronden te markeren	Moment om <i>bundeling</i> te maken tussen verschillende ontwikkelingen, tijdelijke bundeling als wending in de dynamiek	<i>Continu</i> afstemmen en bijsturen in het moment
<i>Tempo</i>	Sneller of langzamer door de fase heen lopen. Fasen eerder of later starten.	Zoeken naar versnellingsmomenten binnen de ronde, urgentie en commitment vasthouden	Kansen aangrijpen die zich voordoen en daarmee zetjes geven en kantelpunten maken.	Tijd nemen en proactief wachten tot gezamenlijke versnelling of productieve vertraging bereikt kan worden
<i>Tijdhorizon</i>	Toewerken naar de volgende fase	Een lange termijn doel vertalen naar acties die binnen de ronde kunnen worden gerealiseerd	Doelen en gevolgen die voorbij de deal zelf gaan als hoofddoel	Vanuit intrinsieke toekomstambities, acties in het heden coördineren
<i>Tijdpatronen</i>	Geplande tijdlijn, sequentieel	Pressure cooker	Windows of opportunity, kantelpunten	Doorwerking, inwerking, duurzame verandering of stabiliteit

Tot slot: van foto naar film

In deals wordt een ander proces dan gebruikelijk gevolgd, vanuit het idee dat daarmee op deze thema's tot de beste resultaten kan worden gekomen. Dat moet dus ook doorvertaling krijgen in het zichtbaar maken van voortgang en resultaten: een tijdsensitieve invulling van sturing en verantwoording die aansluit bij de manier waarop de deal op dat moment wordt ingezet in het realiseren van maatschappelijke transitie. Dat betekent niet alleen verantwoorden dat de fasen worden doorlopen, maar ook of de deal past in de stroom en hoe het past in de tandwielen van maatschappelijke dynamiek. Aandacht voor resultaten die nu behaald worden, maar ook voor de bijdrage aan doelen die pas voorbij de huidige kabinetsperiode liggen. Laten zien waarom eigen ritmes worden losgelaten en voor

synchronisatie wordt gekozen omdat daardoor samenwerking met *coalitions of the willing* tot stand wordt gebracht. Verantwoorden waarom er flexibiliteit in het tijdspad nodig is om ruimte te bieden voor de professionele intuïtie om gaandeweg keuzes te maken. Zo vergt sturing en verantwoording bij deze werkwijze ook het voorbij komen aan de overzichtelijkheid van één tijdbeeld en een rijk perspectief op het bewerkstelligen van deze transitie neerzetten.

De foto's van de start blijven kenmerkend voor de samenwerking in Deals. Voor het sturen volgens de tijdbeelden van een stroom en van tandwielen, geldt echter dat de aandacht steeds meer moet verschuiven van momentopnames en concrete producten die op een precies tijdstip moeten worden behaald, naar de film van het met een City Deal bijdragen aan een langer durende dynamiek. De Deal wordt meer beschouwd in het geheel van andere ontwikkelingen, dan alleen op zichzelf en binnen de eigen tijdsduur. Voorbij 'high-profile' momenten en directe resultaten moet dan steeds de vraag zijn: wat zijn hier de duurzame processen? Hoe draagt de Deal daaraan bij? De aandacht moet dan verschuiven van specifieke, tastbare *deal goals*, naar de bijdrage aan maatschappelijke dynamiek op langere termijn. Het is van belang om vroegtijdig na te denken over het verloop en de bijdrage aan het vervolg van de beweging (bijvoorbeeld het laten ontstaan van nieuwe projecten of het verduurzamen of bestendigen van kansrijke richtingen), juist in een tijdelijke samenwerking zoals de City Deal.

8.4.4 Epiloog: momentum hervinden

Ten tijde van dit onderzoek was er al enkele jaren met de City Deals gewerkt. Twee Deals waren afgerond, de rest was nog in volle gang. Voor het ministerie van BZK was het in relatie tot deze aanpak een spannende tijd vanwege de aanloop naar de nationale verkiezingen. Het was de vraag hoe de nieuwe bewindspersoon tegen de City Deals zou aankijken. De afspraken in de Deals waren al gemaakt en liepen niet synchroon aan de nationale verkiezingen, maar toch waren deze verkiezingen een belangrijk overgangsmoment voor de aanpak. Het onderzoek had voor de ambtenaren een functie in het maken van de overgang naar de nieuwe regeerperiode. Zij waren op zoek naar verdieping in het verhaal over de betekenis van City Deals, om de overgang naar de volgende periode te kunnen maken. Het onderzoek werd bij het startgesprek al in het licht geplaatst van het nieuwe regeerakkoord en het eerste gesprek met de nieuwe bewindspersoon, die naar verwachting zou gaan vragen: 'wat moet ik met die City Deals, die afspraken die nog van mijn voorganger komen?'

De City Deals overleven de nationale verkiezingen, tot opluchting van de betrokken ambtenaren. Sterker nog, ze worden als middel opgenomen in het regeerakkoord. Als ik één van de betrokken ambtenaren daarover spreek is de opluchting duidelijk merkbaar. Maar er is ook zorg. Want over een half jaar staan de gemeenteraadsverkiezingen voor de deur. Daardoor lijkt zich nu hetzelfde patroon te voltrekken, dat helemaal past in de analyse van *multi-temporal governance*. De Deals waarin dit ministerie participeert, hebben in de maanden voor de nationale verkiezingen eigenlijk stil gelegen, omdat het nationaal even geen goede tijd was voor grote inzet of besluiten. Nadat het nieuwe regeerakkoord verschijnt,

en de City Deals daarin opgenomen worden, willen de ambtenaren van BZK gauw de draad weer oppakken. Nú hebben we momentum, zo is de gedachte. Maar de gemeenten zitten alweer in de aanloop naar hun verkiezingen. Als er een succes kan worden gevierd komt dat natuurlijk goed uit, maar lastige besluiten of grootschalige inzet kunnen beter even uitgesteld worden. Terwijl het ministerie het momentum heeft, zijn het de gemeenten die in een uitstel-tijd zitten.

8.5 Afronding

Aan de hand van twee casus heb ik hier taal voor *gelijktijdigheid* ontwikkeld en toegepast om strategische praktijken te duiden en handelingsrepertoire te onderscheiden.

In de casus Ruimte voor de Rivier heb ik *gelijktijdigheid* onderzocht door te kijken naar de interactie tussen tijd en ruimte in de samenwerking. In tegenstelling tot de City Deals hebben de partijen hier niet vooraf een verbintenis voor samenwerking getekend, maar moest er vanuit Rijkswaterstaat binnen de tijdelijke duur van het programma steeds ruimte worden gevonden voor samenwerking met allerlei lokale belanghebbenden. Het vormgeven, inspelen op en benutten van die dynamische ruimte heb ik uitgewerkt in tijd-ruimtestrategieën in complexe programma's.

In de casus over City Deals heb ik de samenwerking geconceptualiseerd als een kwestie van *multi-temporal governance*. Hier was er wel sprake van een wederzijds commitment voor een tijdelijke samenwerking. Het is dan wel de uitdaging om te zorgen dat die samenwerking ook tot stand komt en op lange termijn bijdraagt aan maatschappelijke dynamiek. Het is de kunst om het momentum van de ondertekening niet te verliezen of regelmatig terug te laten komen. Aan de hand van vier tijdbeelden heb ik geadviseerd hoe in de samenwerking aan synchronisatie kan worden gewerkt.

Tabel 19. Afronding thema *gelijktijdigheid*

Tijd-thema	Casus	Duiding	Handelingsrepertoire
Gelijktijdigheid: Parallel en synchroon	Ruimte voor de Rivier	Tijd-ruimte	Passend eindigen
	City Deals	<i>Multi-temporal governance</i>	Synchroniseren

9. SYNTHESE: TIJDIGEN ALS OPGAVE

9.1 Terug op het balkon

9.1.1 Contexten van ontdekking en contexten van rechtvaardiging?

Ik heb in tien casus onderzoek gedaan naar 'tijd en bestuur' door met tijd-taal in actie en interactie te reflecteren op praktijkvraagstukken. Iedere casus was op zichzelf uniek. Het waren onderzoeken in hele verschillende domeinen die gingen over strategische vraagstukken die in de literatuur in verschillende vakgebieden zoals leiderschap, programmamanagement, risicogericht toezicht en netwerksturing zouden worden ingedeeld. Het uitgangspunt was dat in *any case* met een bestuurlijk, strategisch vraagstuk, relevante tijd-aspecten benoemd en gehanteerd kunnen worden. In iedere casus heb ik tijdens het onderzoek tijdconcepten ingebracht, in interactie met de praktijk ontwikkeld en ingezet voor reflectie en advisering.

In het eerste hoofdstuk heb ik voor de verhouding tussen wetenschapper en praktijk de metafoer van Lefebvre (2016) van het balkon en het kruispunt gebruikt. Vanaf het balkon had ik vooraf een eerste beeld van de verschillende elementen van tijd die relevant zijn in de praktijk van het verkeer. Maar om het echt te kunnen begrijpen, moest ik het zelf ervaren. Daarvoor ben ik als onderzoeker op het kruispunt gaan staan en het verkeer in gedoken. Nu neem ik de balkonpositie weer in. Dan is de vraag wat we nu anders of beter kunnen zien op basis van dit onderzoek. Wat kunnen we nu op basis van onderzoek in tien verschillende casus-contexten in generaliserende zin concluderen over de relatie tussen tijd en bestuur?

Volgens het klassieke onderscheid van Reichenbach (1949) volgt in de kennisontwikkeling nu de stap dat de in *contexts of discovery* (inductief) verworven inzichten bij elkaar gebracht worden in een theorie die (deductief) getoetst kan worden in *contexts of justification*. Dat vergt de overgang van exploratief onderzoek waarin conceptuele ontwikkeling aan de hand van empirische waarnemingen centraal stond, naar het ontwikkelen van een samenhangende en toetsbare theorie over tijd en bestuur. Er zijn echter in het licht van dit onderzoek een aantal kanttekeningen te plaatsen bij dit onderscheid en het type kennis dat daarin wordt verondersteld.

Het idee dat de tien hier onderzochte casus als *contexts of discovery* kunnen worden aangeduid zou kunnen suggereren dat er daadwerkelijk ontdekking heeft plaatsgevonden van iets dat daarvoor wel bestond, maar nog niet ontdekt was. Maar de tijd-constructen die ik in de onderzoeken ontwikkeld heb, zoals 'ritme' of 'ondertussen', zijn geen objecten maar conceptuele manieren van ordening. Het zijn manieren van kijken om samenhang te zien in wat anders een chaotische verzameling gebeurtenissen zou lijken. Tijd is geen object dat ontdekt kan worden, maar een sociaal construct dat we zelf produceren door te tijdigen. Door de activiteit van tijdigen centraal te stellen, wordt bovendien duidelijk dat er niet één moment of fase van ontdekking is, wat het concept van *discovery* wel lijkt te suggereren.

In plaats daarvan zijn we continu bezig met betekenisgeving en het bijstellen daarvan op basis van nieuwe signalen. Omdat professionals steeds weer in nieuwe dynamiek terecht komen, is dat proces van betekenisgeven nooit klaar. Het idee van *contexts of discovery* schiet dus op twee manieren tekort. Het suggereert dat er iets ontdekt kan worden, terwijl het juist om een scheppende activiteit gaat; en de zoektocht is nooit klaar, omdat iedere nieuwe context weer om nieuwe interpretatie en betekenisgeving vraagt.

Dit heeft ook consequenties voor het idee van *justification*, dat als uitgangspunt heeft dat het waarheidsgehalte van de opgedane inzichten uit dit onderzoek getoetst moet worden in andere contexten. Dit zou suggereren dat er een algemene theorie over 'tijd en bestuur' te formuleren is, die door professionals in unieke contexten toegepast kan worden. Nu wil ik niet beweren dat professionals geen theorieën toepassen in de praktijk. Maar, volgend uit het bovenstaande, bij die theorieën is het niet de vraag of ze (gedecontextualiseerd) waar zijn, maar of ze in een specifieke context werken: *usable knowledge* (Cohen & Lindblom, 1979). Daarom is dit onderzoek ook geplaatst in een *context of pursuit* (Laudan, 1978; Whitt, 1990; Šešelja & Straßer, 2013; Barseghyan & Shaw, 2017), vanuit het idee dat het nastreven van de oorspronkelijke verwondering de potentie heeft om complexe praktijkproblemen begrijpelijk en hanteerbaar te maken. De kern van toepassingsgerichte theorieën is nu juist dat die maatwerk vergen voor de unieke context, met aandacht voor de bijzondere kenmerken ervan. Of de theorie werkt, is daarom altijd gebonden aan een unieke context. We kunnen een werkende theorie uit één context niet klakkeloos verplaatsen naar een andere context en verwachten dat de toepassing ervan daar dezelfde uitkomsten zal hebben. Daardoor is de werkbaarheid van een theorie ook altijd tijdelijk. Professionals zijn wel gebaat bij enige consistentie in hun theorieën en zullen deze vaak proberen te handhaven. Maar om effectief te blijven zullen theorieën na verloop van tijd aangepast moeten worden (Argyris & Schön, 1978). Zo is ook het idee van *contexts of justification* hier op twee manieren niet passend: in de sociale wereld vergt iedere context maatwerk in de theoretische benadering; daarbij is het niet de vraag wat waar is, maar wat werkt. Dat is gebonden aan een unieke context (het werkt omdat het daar werkt) en zelfs in die context altijd tijdelijk (het werkt zo lang het werkt).

9.1.2 *In pursuit blijven*

Tijd lijkt zodoende ongrijpbaar te zijn. Je kunt het wel proberen te begrijpen, maar telkens als je denkt er grip op te hebben, ontglipt het je weer. Omdat de dynamieken toch net anders lopen en anders op elkaar ingrijpen dan gedacht. Iedere context is weer uniek, waardoor nooit twee keer precies dezelfde tijdvorm of hetzelfde tijdpatroon van toepassing is. Omdat de praktijk reflexief is verandert die bovendien in reactie op analyse en duiding, waardoor kennis altijd tijdelijk en voorlopig is (In 't Veld, 2014). Tijd-taal is dus niet te fixeren in definitieve concepten, modellen en figuren. Zodoende blijven we *in pursuit*, met een conceptueel kader dat het tijdbegrip wel kan vormen maar (per definitie) nooit kan stollen.

Toch zag ik in het onderzoek ook vele voorbeelden van professionals die (althans even) meester van de tijd leken te zijn, met veel gevoel voor hoe processen en patronen verlopen en wanneer daarin bepaalde handelingen nodig zijn. Deze professionals lopen niet 'achter de

feiten aan' (met tijd als grootste vijand), maar lijken juist 'tijd te kunnen scheppen' of 'tijd het werk te laten doen' (met tijd als grootste vriend). Zij hebben, al dan niet impliciet, een goed ontwikkeld bewustzijn van dynamiek en zijn in staat om dit te vertalen naar effectief handelen in iedere nieuwe unieke situatie.

De term *pursuit* heeft hier daarom een dubbele betekenis. Enerzijds gaat het om het achtervolgen, het blijven aanpassen en het meebewegen met de veranderende wereld aan de hand van duiding die steeds tijdelijk en voorlopig is. In de dynamische omgeving, waarin professionals steeds blijven 'voortmodderen' in steeds weer nieuwe unieke situaties, is de conceptuele achtervolging dus nooit klaar. Anderzijds is de *pursuit* een manier om gaandeweg het inzicht steeds meer te verrijken door het ontwikkelen van meer taal en verhaal, het opdoen van ervaring en het aanscherpen van intuïtie. De *pursuit* is zo gezien ook een werkelijkheid scheppende activiteit. De betekenis van *pursuit* is hier dus niet alleen die van een achtervolging, maar ook van een streven dat voor verrijking en reliëf zorgt in de waarneming van de wereld.

In dit proefschrift stond het nastreven van een vermoeden met betrekking tot zienswijzen en handelingswijzen van tijdigen centraal. Dat streven kreeg vorm in conceptuele ontwikkeling, interactie, analyse en reflectie. Het belang van dit streven is echter niet afgelopen, maar blijft continu doorgaan. Dat is deels zo omdat de dynamische wereld steeds nieuwe interpretaties vraagt en deels omdat tijdigen steeds nieuwe en rijkere inzichten, analyses en oplossingen met zich meebrengt. In plaats van aan *discovery* en *justification* te doen, is het tijdigen van bestuur en beleid daarom veel beter aan te duiden als een steeds beter geëquipeerd *in pursuit* zijn en blijven.

Het gaat dan niet om de eindbestemming, maar om de manier van onderweg zijn en de navigatiemiddelen die daarbij tot de beschikking staan. Dat relateert ook dit synthese hoofdstuk: er is geen eindbestemming waarin tijd volledig is ontdekt en die oplossing vervolgens breed kan worden toegepast. De echte opbrengsten ontstaan als anderen deze kennis weer in actie benutten en daarbij steeds meer inzichten en handelingsstrategieën ontwikkelen, om enigszins grip te krijgen op die complexe dynamische contexten. Dat vergt een bewustzijn van tijd en het tijdigen in reflectie-in-actie. Zo kan ook de opbrengst van dit onderzoek worden gezien als de verzameling concepten en casuïstiek die tijdens de *pursuit* zijn opgedaan en in toekomstige casuïstiek kunnen worden benut voor nieuwe reflectie-in-actie.

Daarmee komen we op een benadering die wel past bij het type kennis dat op basis van dit onderzoek kan worden benut in volgende contexten. Schön & Rein (1994) geven aan dat de kennis uit een praktijk nooit één op één is toe te passen in een andere praktijk. Maar opgedane kennis kan wel bijdragen aan de sensitiviteit van professionals voor bepaalde dynamieken, om patronen te herkennen en ongeveer in te schatten hoe het zal verlopen, ook al zal dat nooit precies hetzelfde zijn. Het op die manier benutten van kennis in nieuwe praktijken is aan te duiden met het eerder aangehaalde concept *reflective transfer* (Schön, 1983: 204).

Zo'n reflectieve overdracht verloopt niet door transplantatie van de ene context naar de andere, maar door translatie. Een concept als ritme, opgedaan in de ene context, wordt in een nieuwe context ook gebruikt voor betekenisgeving. Maar wat precies met dat ritme wordt bedoeld krijgt daarbij opnieuw betekenis. Het concept is richtinggevend voor analyse en reflectie en geeft daarmee vorm, betekenis en reliëf aan de interpretatie van de situatie. Professionals vertalen de concepten en inzichten uit de ene context naar een andere context om er daar opnieuw betekenis mee te geven. Die reflectieve overgang vindt plaats omdat de concepten onderdeel worden van de 'actietheorieën' die professionals gebruiken in het handelen (Argyris & Schön, 1978). De hier ontwikkelde taal voor tijd wordt dan door middel van reflectie niet alleen onderdeel van de *espoused theory*, maar ook van de *theory-in-use* van professionals.

Zodoende komt de vraag op wat de opbrengsten van dit proefschrift zijn in het licht van zo'n reflectieve overdracht. Hiertoe werk ik een logica uit over het toepassen en verder ontwikkelen van de in dit proefschrift opgedane inzichten voor professionals.

9.2 Naar het tijdigen van actietheorieën

Ik kom tot een onderliggende logica van het, door middel van reflectie, tijdigen van de actietheorieën van professionals. Die is opgebouwd langs de volgende redenering:

Publieke professionals werken in een dynamische context. Ze gaan van unieke situatie, naar unieke situatie. De perceptie van vraagstukken en oplossingen, de rol en relevantie van actoren, de benodigde capaciteit en inzet, is dynamisch. Die dynamiek kan zowel door grote veranderlijkheid en turbulentie als door stilstand en inertie worden gekenmerkt. Dynamiek kan bovendien soms voorspelbaar verlopen, maar wordt ook gekenmerkt door toeval en emergentie. Er doen zich plots nieuwe kansen of risico's voor. Een bepaald deel van het verleden speelt ineens weer op en zet het heden in een ander daglicht. Normen verschuiven met de tijd: wat vroeger nog als normaal werd gezien, kan nu veroordeeld worden. Of gevestigde patronen belemmeren verandering en veroorzaken inertie. Het handelen van professionals in complexe, dynamische contexten wordt dan ook gekenmerkt door *muddling through* (Lindblom, 1959) en continue *sensemaking* (Weick, 1995). Professionals gaan stapje voor stapje vooruit in een onoverzichtelijk 'moeras' (Schön, 1983) en moeten steeds opnieuw oriënteren en ordenen waar ze zich bevinden en wat er gebeurt.

Professioneel handelen is onderhevig aan de tucht van de tijd. Of professionals er nu aandacht voor hebben of niet, tijd is altijd van cruciaal belang in hun handelen. Zoals marktpartijen onderhevig zijn aan de tucht van de markt, zijn professionals dat in nog veel grotere mate aan de tucht van de tijd. Aan de tucht van de tijd is niet te ontsnappen. Voor het slagen of mislukken van intenties maakt het bijvoorbeeld altijd uit op welk moment, met welke snelheid en met welke tijdhorizon professionals handelen. Ik noem enkele voorbeelden om dit punt van de tucht van de tijd toe te lichten. (1) Een maatregel die op korte termijn de gewenste effecten heeft, kan op lange termijn desastreus uitpakken. De uitkomst van een

evaluatie zal dan afhangen van de termijn die in de analyse wordt meegenomen. (2) Een compensatieregeling kan meer weerstand oproepen als die in de ogen van belanghebbenden erg lang op zich heeft laten wachten. Het draagvlak voor de aanpak hangt dus ook af van de snelheid waarmee die wordt gebracht. (3) Een audit waarin een bestuurder wordt geïnformeerd over een dreigend risico kan op het ene moment (bijvoorbeeld vlak voor een Kamerdebat) veel impact op besluitvorming hebben, terwijl het op een ander moment (bijvoorbeeld vlak na het Kamerdebat) als een hamerstuk wordt afgedaan. De impact van de audit is dan afhankelijk van de timing ervan. (4) Een beleidsmaatregel kan effectief zijn op plaatsen waar het probleem recent is ontstaan, maar onvoldoende werken op plaatsen waar de problematiek al veel langer aanwezig is en al dieper in gewoonten en structuren is verankerd. De tijdsduur van de problematiek is dan bepalend voor de werking van de aanpak.

Het handelen van professionals wordt effectiever als het tijdsensitief is. Als het handelen van professionals onderhevig is aan de tucht van de tijd, dan kunnen zij hier maar beter bewust mee omgaan. Professionals die bekwaam zijn in het tijdigen van bestuur en beleid doorzien bijvoorbeeld beter wat de juiste timing is, wanneer ze even moeten wachten of vertragen of juist kunnen versnellen. Zij herkennen bijvoorbeeld wanneer ze moeten stoppen met beleid, voordat het verzadigingsmoment of kantelpunt van de effectiviteit ervan is bereikt. Door aandacht te hebben voor patronen, kijken ze verder dan alleen losse gebeurtenissen en worden ze minder snel verrast. Door in planningen flexibiliteit in te bouwen voor ongeplande verrassingen en mee- of tegenvallers, of zelfs bewust de kansen te vergroten op onverwachte bijvangsten, zijn zij beter in staat rekening te houden met deze dynamiek. Professionals worden effectiever door het vergroten van hun tijdsensitiviteit en hun temporele handelingsrepertoire.

Professionals worden tijdsensitiever door op praktijksituaties te reflecteren vanuit tijdconcepten en dus tijd op de voorgrond van de analyse te plaatsen. Tijdsensitiviteit wordt vergroot door een constante *loop* tussen denken en doen, oftewel tussen construeren, acteren en het bijstellen van constructies. Professionals moeten dus zelf conceptuele arbeid leveren om te leren van hun handelen. Bijvoorbeeld door vanuit het frame van *tipping points* te doordenken wat de beste in- en uitstapmomenten zijn of door vanuit het frame van *momentum* te doordenken hoe samenwerking verbeterd kan worden. Het combineren en integreren van denken en handelen is de basis van reflectief handelen. Dat helpt bij betekenisgeving, zowel voor henzelf als voor anderen. Het maakt leren van ervaringen mogelijk.

Reflectie-in-actie wordt mogelijk door tijd van taal te voorzien. Het reflecteren op ervaringen verloopt door middel van taal-constructies. Taal voor tijd hoeft daarbij niet feitelijk te worden gedefinieerd, maar werkt als *sensitizing concept*. Dergelijke concepten vestigen de aandacht op temporele aspecten van ervaringen of situaties, die in hun bijzonderheid worden onderzocht. De tijdsensitieve professional heeft zodoende conceptuele bagage nodig om zijn praktijkervaring mee te duiden, ordenen en vormgeven. Gaandeweg mijn onderzoek heb ik in interactie met professionals een aantal van deze conceptuele benaderingen uitgewerkt. Deze bieden de professional in nieuwe contexten invalshoeken om te tijdigen.

Tijd-taal wordt betekenisvol door middel van verhalen, metaforen, figuren en modellen. De kennis die ik heb opgehaald is gelaagder dan alleen taal. Om tijd op de voorgrond te plaatsen in professionele reflectie en hier kennis over te vergaren, zijn allerlei representaties van tijd nodig (die de taal van betekenis voorzien) zoals verhalen, metaforen, figuren en modellen. Ze maken een reflectieve overgang mogelijk van de eerste context naar volgende contexten. Ik heb in mijn onderzoeken dit soort representaties van tijd ontwikkeld, die helpen om tijd van ‘vanzelfsprekend’ (impliciet, op de achtergrond) naar ‘spraakmakend’ (reflectief, op de voorgrond) te veranderen.

Temporele problemen hebben ook temporele oplossingen nodig. Tijd-constructies zijn niet feitelijk en ook niet neutraal. Ze hebben niet alleen een beschrijvende functie, maar ook een scheppende functie. Ze scheppen een nieuw beeld van problemen en oplossingen, van het speelveld en de relevante spelers. Tijdigen is dus ook actief aan te wenden om complexe

Tabel 20. Het tijdigen van actietheorieën van professionals

Reflectie-logica	Illustratie <i>tipping points</i>
1. <i>Publieke professionals werken in een dynamische context: ze gaan van unieke situatie naar unieke situatie</i>	Bijvoorbeeld: het speelveld van partijen, problemen en oplossingen is continu in verandering of juist zeer statisch
2. <i>Professioneel handelen is onderhevig aan de tucht van de tijd</i>	Bijvoorbeeld: wat in het ene beleidsveld lang blijft werken, raakt in het andere beleidsveld al snel uitgewerkt. Of wat op korte termijn goed werkt, werkt op lange termijn desastreus
3. <i>Het handelen van professionals wordt effectiever als het tijdsensitief is</i>	Bijvoorbeeld: inzien dat beleid moet stoppen voordat het ‘verzadigingspunt’ is bereikt
4. <i>Professionals worden tijdsensitiever door op praktijksituaties te reflecteren vanuit tijdconcepten en dus tijd op de voorgrond van de analyse te plaatsen</i>	Bijvoorbeeld: vanuit het frame van <i>tipping points</i> de situatie te doordenken
5. <i>Deze reflectie-in-actie wordt mogelijk door tijd van taal te voorzien</i>	Bijvoorbeeld: concepten als ‘tijdhorizon van effecten’ en <i>tipping points</i>
6. <i>Tijd-taal wordt betekenisvol door middel van verhalen, metaforen, figuren en modellen</i>	Bijvoorbeeld: een figuur die de dynamiek van <i>tipping points</i> illustreert, of het verhaal van een gevallen bestuurder die kort daarvoor nog gevierd werd
7. <i>Temporele problemen hebben ook temporele oplossingen nodig</i>	Bijvoorbeeld: door beleid periodiek te evalueren om <i>tipping points</i> voor te zijn, of door een leiderschapswissel aan te grijpen voor een heroverweging van staand beleid

kwesties hanteerbaar te maken. Als bijvoorbeeld de effectiviteit van beleid een *tipping point* kent, moet het tijdig aangepast kunnen worden. Als de planning knelt en niet bij de praktijkontwikkeling past, moet de planning anders vormgegeven worden. De uitdaging voor professionals is om bewuste reflectie ook in hun handelen te kunnen vertalen, om oplossingen in de tijd te vinden voor temporeel geordende problemen. De uitdaging is niet alleen om tijd te volgen en te zien, maar ook om tijd te maken en te veranderen. Tijd-constructies creëren een ordening die er daarvoor nog niet was. Daarmee heeft tijdigen ook een gevaarlijke of zelfs destructieve kant. Enerzijds creëert het mogelijkheden, anderzijds vernietigt het andere mogelijkheden – die bijvoorbeeld niet binnen de afgebakende ronde passen, niet in het canon komen, niet voor de deadline plaats kunnen vinden. Wie tijdigt oefent een vorm van macht uit.

9.3 Conceptuele opbrengsten

In de onderzoeken heb ik tijd steeds bewust in actie op de voorgrond geplaatst van de analyse en betekenisgeving. Natuurlijk waren er op dat moment ook alternatieve interpretaties en aanduidingen mogelijk. Voor een deel zijn die op de achtergrond gebleven door tijd op de voorgrond te plaatsen en was er daardoor minder aandacht voor invalshoeken als macht, legitimiteit en *checks and balances* in de betekenisgeving. Tijd speelt wel een rol in die benaderingen, maar door tijd zo op de voorgrond te plaatsen blijft een deel van de inzichten die dat soort invalshoeken te bieden hebben buiten beeld. Niet alles kan met tijd verklaard worden. De keuze om het ontwikkelen van tijd-theoretische conceptuele benaderingen van bestuur centraal te stellen had hier zodoende als beperking dat andere bruikbare perspectieven en verklaringen meer naar de achtergrond verdwijnen.

Voor een deel heb ik alternatieve interpretaties wel gebruikt, maar dan geprobeerd om die te verdiepen en verrijken met een temporele laag. Daardoor is het concept tijd hier niet altijd strak onderscheiden van conceptuele benaderingen als 'ruimte', 'macht' of 'strategie'. Concepten uit bestuurskundige netwerktheorieën zijn bijvoorbeeld benut in het onderzoek naar financieren in netwerken en vervolgens verder verdiept door hier de temporele kant van uit te werken. Deze pogingen tot verrijking en verdieping hadden dan echter wel als keerzijde dat temporele concepten niet altijd strak en precies onderscheiden zijn van andere conceptuele benaderingen.

In dit proefschrift lag de nadruk op het verkennen en ontwikkelen van een tijd-theoretische benadering van bestuur en beleid. Het bij elkaar brengen van de opbrengsten van dit proefschrift begint bij de taal-opbrengsten. Conceptuele vernieuwing en verrijking vormt immers de kern van dit proefschrift. Hieronder noem ik per thema een aantal van de belangrijkste gebruikte concepten, zoals ze opgesomd staan aan het einde van ieder casushoofdstuk. Ik houd daarbij de ordening aan van tijd- thema's die op basis van de onderzoeken tot stand is gekomen.

Tabel 21. Tijd-thema's, duiding en handelingsrepertoire

	Duiding	Handelingsrepertoire
Tijdverloop: <i>lijnen en cirkels</i>	Opwaartse spiralen	Sturen met tijd in cirkels
	Neerwaartse spiralen	Cyclisch en anticyclisch interweniëren
Tempo: <i>gestolde en vloeibare tijd</i>	Versnelling	Versnellen en vertragen; meerdere snelheden ontwikkelen
	Ritmiek	Ritme voor reflectie aanbrengen
Timing: <i>op tijd en in de tijd</i>	Ondertussen	In het moment sturen
	Temporele <i>mismatch</i>	<i>Timetabling</i>
Tijdverloop: <i>continuïteit en discontinuïteit</i>	Opgesloten raken in een tijdframe	Verschuiving van de tijdhorizon
	Narratieve tijd	<i>Window of opportunity</i>
Gelijktijdigheid: <i>parallel en synchroon</i>	Tijd-ruimte	Passend eindigen
	<i>Multi-temporal governance</i>	Synchroniseren

De bovenstaande tabel geeft een summiere opsomming van in dit proefschrift ontwikkelde en gehanteerde tijd-taal. De opbrengsten zijn bovendien breder te zien dan taal. Het gaat niet alleen om de concepten, maar vooral ook om hoe die betekenisvol benut kunnen worden in reflectie. De concepten krijgen betekenis door de verhalen uit de empirische hoofdstukken eraan te koppelen. Het concept 'ondertussen' krijgt bijvoorbeeld betekenis en reflectieve waarde door deze te illustreren met verhalen over de toevallige en waardevolle ontmoetingen van de stadsmarinier. Het concept 'breukvlak in de tijd' krijgt betekenis en reflectieve waarde door hierbij het verhaal te vertellen van de overgang van politie naar Nationale Politie en het verwachtingspatroon dat daarmee gepaard ging. Zo zijn taal en verhaal hier niet los van elkaar te zien bij het maken van een reflectieve overgang.

In de overgang naar nieuwe praktijkvraagstukken kan de professional deze betekenisvolle concepten en verhalen aanwenden voor reflectie om de eigen praktijk te beschrijven, analyseren, beoordelen en veranderen. Ze ontwikkelen dan doorkijkjes naar dynamiek in de eigen praktijk en maken een reframing mogelijk van problemen en oplossingen. Naast het benutten van de betekenisgevende verhalen is die reflectieve overgang naar de eigen praktijk te maken aan de hand van *concepten, reflecties, dilemma's, patronen en strategieën*. Aan de hand hiervan maak ik per tijd-thema een synthese van inzichten uit dit proefschrift. Ik trek daarmee een zekere grens tussen de tijd-thema's die een eigen taal en inzicht bieden, maar maak ook duidelijk dat er allerlei *cross-overs* mogelijk zijn en dat de tijd-thema's elkaar op die manier verdiepen en verrijken.

Tijdverloop

Dit thema gaat over het tijdverloop van processen en de patronen die daarin herkend kunnen worden. Verschillende beelden van het tijdverloop dienen als projectie op dynamiek en geven inzage in verandering en causaliteit in complexe systemen. Ik heb met name het perspectief van een circulair tijdverloop tegenover het perspectief van een lineair tijdverloop geplaatst. Rondom circulariteit zijn concepten te verkennen zoals type cirkels (vicieus en virtuoos, vluchtige of hardnekkige, zelfversterkend en bestendigend, etc.), type beïnvloeding (katalysator, hefboom, dempen, stollen, versterken, verstoren, etc.), de verhouding tot de dynamiek (cyclisch, anticyclisch, reactief, anticiperend, intermediërend, permanente tijdelijkheid, etc.) en type effecten (directe en indirecte effecten, eerste, tweede en derde orde effecten, exponentiële effecten, vliegwieleffecten, verwachte verrassingen, etc.).

Bij de reflecties rondom tijdpatronen gaat het onder andere over het krijgen van inzicht in bewegingen, richtingen, de stabiliteit en grilligheid daarvan, en in de patronen op korte en langere termijn en van korte en lange tijdsduur. Bij een proces kunnen dan steeds vragen worden gesteld als: in welke richting(en) beweegt de dynamiek, is de beweging stabiel of van korte duur (en wat is dan op langere termijn het patroon), zijn er neveneffecten of exponentiële effecten, en zijn er bepaalde bestendigende of veranderende spiralen te onderscheiden? Zo kan in de reflectie op ontwikkelingen in de omgeving de overgang worden gemaakt van aandacht voor geïsoleerde gebeurtenissen naar patronen in de tijd. Naast de beoordeling van individuele gevallen gaat het dan ook over de vraag of een incident de uitdrukking is van een dieperliggend patroon. Daarbij is een bredere strategische afweging te maken: niet alleen hoe incidenteel te reageren op de gebeurtenis, maar ook hoe structureel om te gaan met (mogelijke) patronen op langere termijn.

Het thema 'tijdverloop' is goed te verbinden met de taal van de andere tijd-thema's. Het tijdverloop kan immers langs verschillende tijdhorizonnen in kaart worden gebracht (bijvoorbeeld in een dag, een maand, een jaar). De timing van het bepalen van het tijdverloop is ook van belang: feiten, inzichten, beelden en narratieven daarover zullen per moment verschillen, bijvoorbeeld vanwege voortschrijdend inzicht, geheugenverlies of veranderende interpretaties van gebeurtenissen. Het analyseren van het tijdverloop zelf gaat ook over de duur van bepaalde bewegingen, over belangrijke momenten daarin zoals kantelpunten of *points of no return*, over versnellingen en vertragingen in dat tijdverloop (bijvoorbeeld bij lineaire verslechtering versus een vertraagde val) en over gelijktijdige patronen die elkaar beïnvloeden of gebeurtenissen die het patroon versterken of verstoren. Zo is de taal van de verschillende tijd-thema's verrijkend voor de analyse van tijdverloop.

In de omgang met tijdverloop zijn ook dilemma's en handelingspatronen zichtbaar. Eén dilemma gaat over de omgang als overheid met vormen in het tijdverloop. Van toezicht-organisaties wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij de partijen in het stelsel gelijk behandelen. Maar hetzelfde incident kan uitdrukking zijn van een heel ander tijdverloop en van de toezichthouder een andere reactie vergen; zeker als het patroon is dat de interventie van de toezichthouder in verschillende situaties een hele andere, soms disproportionele uitwerking

heeft. Moet de toezichhouder dan maatwerk bieden door te handelen op basis van inzicht in het tijdverloop, of vasthouden aan de gelijke behandeling van de incidenten? Een tweede dilemma heeft betrekking op het sturen in cirkels, specifiek in contexten waar het de ambitie is om opwaartse, vernieuwende spiralen te creëren. Om het opwaartse karakter van die cirkels te stimuleren is het van belang om regelmatig successen te vieren en markeren. Maar een patroon daarbij is dat diezelfde (succes bevestigende) activiteiten er voor zorgen dat er tevredenheid ontstaat en dat consolidatie en vastlegging van behaalde resultaten plaatsvindt, waardoor het vernieuwende karakter juist verdwijnt. De vernieuwende beweging wordt dan zelf de nieuwe status quo, waarin bestendiging de innovatie verdringt. Hier doet zich dus een dilemma voor tussen het vieren en verspreiden van behaalde successen om de cirkel draaiende te houden enerzijds en het continu afscheid nemen van het bestaande en behaalde om de cirkel vernieuwend te houden anderzijds.

Verschillende tijd-tactieken of strategieën zijn te onderscheiden in het omgaan met patronen in het tijdverloop. Passend bij de taal van patronen hoort bijvoorbeeld het stimuleren, katalyseren, voeden en beschermen van patronen, of aan de andere kant het doorbreken, afremmen en compenseren van patronen. Daarbij is een onderscheid te maken in reageren of anticiperen op patronen. In beide gevallen is het belangrijk om te leren van patronen uit het verleden en de onderliggende mechanismen. Hierbij wordt dus een beroep gedaan op het professionele en institutionele geheugen in organisaties en het tegengaan van institutioneel geheugenverlies. Om goed te anticiperen op nieuwe patronen is daarnaast steeds alertheid nodig voor het ontstaan van nieuwe patronen, door in risicosystemen en -analyses ook alternatieve verklaringen en duidingen te verkennen. Voor het anticiperen en reageren op patronen in het tijdverloop zijn verschillende strategieën mogelijk, waarbij ik onderscheid maak tussen cyclisch of anticyclisch handelen. Organisaties kunnen cyclisch meebewegen met successen en problemen om gewenste patronen te versterken en ongewenste patronen tegen te gaan. Maar soms leidt tijdelijk falen dan tot dermate hard ingrijpen dat het lef, de ambitie en de steun uit de omgeving die nodig zijn om weer in een opwaartse spiraal te komen, lamgeslagen worden. Net zo goed komt het voor dat risicovol gedrag van bestuurders die het voor de wind gaat teveel de vrije hand krijgt en wordt gestimuleerd, waardoor zich uiteindelijk juist excessen voordoen. Een alternatieve strategie is dan het anticyclisch tegenbewegen door ruimte en steun te geven wanneer het niet goed gaat en juist kritischer mee te kijken wanneer het heel goed gaat. Dit is een strategie om de extreme gevolgen te dempen die meekomen met mislukkingen en succes. Dit heeft wel als keerzijde dat 'rotte appels' soms te lang de ruimte krijgen om door te gaan en potentiële successen vaker in de kiem gesmoord worden. Het afwegen van deze strategieën vergt inzicht in de langere termijn patronen die zich voordoen bij het tijdelijke succes en falen van organisaties in het systeem: wanneer zijn tijdelijke successen een signaal van een opgaande lijn op lange termijn en wanneer zijn ze vanwege onderliggend risicogedrag de aankondiging van een toekomstig falen of omvallen van een organisatie? Wanneer zijn slechte prestaties een signaal van structureel falen en wanneer is er sprake van een tijdelijke dip die juist snel weer te boven zal worden gekomen? De analyse van de verschillende patronen in het tijdverloop van successen en mislukkingen helpt bij de beantwoording van deze vragen.

Tabel 22. Opbrengsten thema tijdverloop

Thema tijdverloop	
Concepten	<i>Opwaartse spiralen:</i> virtuoze cirkels, vliegwieleffect, katalysator, exponentiële effecten, geplande verrassingen, permanente tijdelijkheid <i>Neerwaartse spiralen:</i> vicieuze cirkels, vertraagde val, betonnen reddingsvest
Reflecties	Wat is de huidige situatie ten opzichte van een norm? In welke richting beweegt de dynamiek zich? Is de beweging stabiel of grillig? Zijn er exponentiële effecten? Zijn het individuele kwesties, of is er een zelfversterkende interactie daartussen? Zijn er virtuoze of vicieuze cirkels die de effecten van interventies kunnen verklaren? Hoe vluchtig of hardnekkig zijn die cirkels? Werkt het eigen handelen bestendigend of katalyserend ten opzichte van de dynamiek? Zijn er mogelijke kantelpunten of drempelwaardes in de dynamiek? Zijn er hefboomen voor verandering? Wat is de (verstorende of versterkende) invloed van verrassingen en tegenslagen?
Dilemma's	Tussen gelijke termijnen en maatwerk voor de dynamiek Tussen permanente verandering en stollen van succes
Patronen	Soms kan een kleine interventie, een groot effect hebben Soms leidt het markeren van succes, tot verlies aan innovatie
Strategieën	Stimuleren, katalyseren of voeden van patronen Doorbreken, afremmen of compenseren van patronen Reconstrueren, anticiperen, interveniëren Verwachte verrassingen opzoeken Kantelpunten maken om keerpunten te voorkomen Een hefboom voor verandering benutten Veranderen om hetzelfde te blijven Cyclische of anticyclische strategie

Tempo

Dit thema heeft betrekking op snelheid en traagheid, en de daarmee samenhangende stolling en vloeibaarheid in de maatschappij. Rondom tempo zijn concepten te verkennen zoals stilstand, traagheid, tijdschaarste, tempoveranderingen, tijdsdruk, hijgerigheid en hyperigheid en in termen van strategieën het inkorten en versnellen of juist temporiseren of afremmen van processen. Ook het begrip relatieve snelheid is hierbij van belang, omdat de eigen snelheid pas betekenis krijgt in verhouding tot andere snelheden. Dan pas blijkt of er sprake is van langzamer of sneller zijn, achterlopen of voorlopen, een versneller zijn of juist een vertrager. In verband met gestolde tijd heb ik met name het concept 'ritme' verkend. Rondom ritmiek gaat het bijvoorbeeld om concepten als regelmatigheid en herhaling, het maken van onderscheid tussen normale (profane) en bijzondere (sacrale) tijd, het ritme dat betere improvisatie mogelijk maakt en het op elkaar afstemmen van verschillende ritmes.

In ieder vraagstuk kunnen professionals reflecteren aan de hand van de vraag welke verschillende snelheden er zijn en hoe die snelheden in de aanpak van strategisch belang zijn. Dat kan bijvoorbeeld door te analyseren waar tijdsdruk en tijdschaarste, of juist 'lege tijd' en een overvloed aan tijd zit. Wanneer komen processen in een stroomversnelling, en wanneer verlopen ze langzaam of worden ze (al dan niet bewust en met goede redenen) vertraagd? Naast het analyseren van snelheden in de omgeving, is er de vraag hoe de eigen organisatie zich daartoe verhoudt. Is de organisatie in staat om mee te komen in het tempo van anderen, of om zelf het tempo te dicteren? Zijn er mogelijkheden om het tempo van anderen beter te benutten? Of is het juist van belang om te vertragen te midden van de stroomversnelling, om meer tijd te maken voor reflectie en de analyse van patronen?

Ook hier geldt dat dit thema goed is te verrijken met de andere tijdconcepten. Bij de analyse van snelheden is het bijvoorbeeld de vraag welke richting en duur een bepaalde snelheid heeft (bijvoorbeeld het verschil tussen een kortstondige sprint en een langdurige exponentiële groei). Ook zijn er bepaalde momenten (zoals een plots schandaal of een leiderschapswissel) die processen als besluitvorming of reorganisatie dramatisch laten versnellen of vertragen. Het bepalen van de snelheid van een proces gaat ook over keuzes in het tijdverloop, bijvoorbeeld als er verschillende fasen worden onderscheiden die ieder een eigen tempo kennen. In een netwerk zijn er gelijktijdig meerdere snelheden te onderscheiden en is het een uitdaging om daar goed mee om te gaan. In veranderprocessen is bijvoorbeeld oog nodig voor de interactie tussen partijen die snelle vernieuwing willen en partijen die er belang bij hebben om te vertragen.

Ook het thema 'tempo' legt verschillende dilemma's en patronen bloot. Een eerste dilemma is bijvoorbeeld de afweging tussen zorgvuldigheid en snelheid. Zeker in de huidige maatschappij wordt van bestuurders en overheidsorganisaties vaak snel informatie of een reactie verwacht als bepaalde gebeurtenissen plaatsvinden en op allerlei fora al uitgebreid in beeld worden gebracht. Snel zijn lijkt vaak een waarde op zich. Van bestuurders wordt dan al snel een eerste adequate reactie verwacht, maar een patroon dat zich hierbij voordoet is dat snelheid ten koste kan gaan van de zorgvuldigheid van de reactie. Van bestuurders vraagt

dit enerzijds het vermogen om snel met een passende reactie te komen, maar soms ook het vermogen om even tijd te kopen als dat nodig is. Een tweede dilemma is dat snelheid vaak aan vooruitgang wordt gekoppeld, met als risico het patroon dat door toekomstgerichtheid de lessen uit het verleden snel worden vergeten. De ineenkrimping van de tijdhorizon werkt niet alleen naar de toekomst toe, maar ook naar het verleden. Dat heeft ook gevolgen voor de advisering op basis van kennis uit het verleden, bijvoorbeeld van commissies die onderzoek hebben gedaan naar misstanden en met aanbevelingen komen. Als er de behoefte is om het verleden eerder af te sluiten dan te koesteren, is dergelijke advisering eerder onderdeel van de rituele afsluiting dan van het daadwerkelijk levend houden en borgen van de lessen voor de toekomst.

Er zijn vele tijdstrategieën verbonden aan het omgaan met tempo en ritme. Er zijn verschillende vormen van versnellen te onderscheiden, zoals een korte sprint trekken, doordrukken, zelf versnellen of anderen aansporen, de tijdsdruk opbouwen of zelf vertragen om anderen te laten versnellen. Andersom geldt hetzelfde voor vertragen. Er is bijvoorbeeld een verschil tussen vertragen, pauzeren, uitstellen, op de handen te zitten, of de tijdsdruk verminderen. In de uitwerking van tijdstrategieën heb ik met name gekeken naar de omgang met versnelling in de omgeving van professionals. Naarmate de snelheden in de omgeving toenemen, wordt het ontwikkelen van een schakelvermogen als organisatie steeds belangrijker: het vermogen om zowel snel te kunnen inspelen op de omgang met plotse *events* als ook een waardevolle impact te hebben op de tragere veranderingen van de *longe durée*. Naarmate versnelling en vloeibaarheid in de omgeving toenemen, is het een strategische opgave om organisaties flexibeler te maken, maar ook om bewust na te denken over het inbouwen van een ritme voor reflectie. Versnelling gaat vaak gepaard met ritmeverlies, terwijl juist het ritmisch maken van reflectie en analyse van belang is bij het omgaan met die versnelling.

Tabel 23. Opbrengsten thema tempo

Thema tempo	
Concepten	<i>Versnelling:</i> vloeibaarheid, voorbij tijd en plaats, tijdschaarste, versnelling, turbulentie, ritmeverlies, hijgerigheid en hyperigheid, stilstand, traagheid, temporiseren, afremmen, vertragen, tijd winnen, uitstellen <i>Ritmiek:</i> stolling, regelmaat en afwijking; lege tijd; sacrale en profane tijd; discipline en improvisatie; drijfveren, dilemma's, dynamieken; ritme voor reflectie
Reflecties	Wat is de snelheid of traagheid van huidige processen? Is er sprake van toenemende versnelling of vertraging? Is er tempoverandering van ritmes, de houdbaarheid van kennis of in het verloop van betrokkenen? Leidt versnelling tot tijdwinst of nog grotere haast? Is er sprake van hypes of hijgerigheid in het maatschappelijk debat? Achter de feiten aanlopen of voorop de golf zitten? Welke kansen en bedreigingen biedt versnelling voor het vermogen om te signaleren, interventies te doen of adequaat te reageren? Is er tijd voor reflectie? Is dat incidenteel, buiten het normale ritme, of juist onderdeel te maken van het ritme?
Dilemma's	Tussen zorgvuldigheid en snelheid Tussen afsluiten en lessen borgen
Patronen	Soms leidt het snel inspelen tot onzorgvuldigheid, waardoor de aandacht voor de korte termijn verder toeneemt Soms komt een goed advies, op het verkeerde moment
Strategieën	Versnellen: korte sprint, doordrukken, anderen aansporen, tijdsdruk opbouwen, tijdswinst behalen, snelheid van anderen benutten Vertragen: pauze, uitstellen, op de handen zitten, de aandacht verleggen om de tijdsdruk te verlagen, tijd winnen Vloeibaar organiseren, wendbaar worden Vertragen om te versnellen Met verschillende snelheden opereren Ritme voor reflectie organiseren Van snel reageren op incidenten naar anticiperen op patronen

Timing

Dit thema gaat over timing en daarbij met name het verschil tussen op tijd zijn en in de tijd zijn. Rondom timing zijn concepten te verkennen als sturen in het nu, er zijn, *going with the flow* en *presence*. Eén van de uitgewerkte concepten hierbij is het idee van ondertussen, als perspectief op de dynamiek die zich buiten het normale blikveld voordoet, terwijl de aandacht op andere zaken is gericht. Een ander concept is *timetabling*, waarmee organisatorische keuzes in termijnen, cycli en deadlines in beeld komen. Dit biedt zicht op mogelijke temporele matches en mismatches in relatie tot de buitenwereld. Als hier problemen bij naar voren komen, zijn oplossingen in de tijd te vinden in het responsiever inrichten van het instrumentarium, bijvoorbeeld door het omkeren van de volgorde van initiatief nemen bij de start van een subsidieaanvraag.

In iedere casus kunnen professionals vanuit het idee van timing reflecteren op vragen als 'wat zijn hier de geplande momenten', 'waardoor laten wij onze timing bepalen', 'wat is op tijd en wat is in tijd', en 'hoe bepalen we wat het juiste moment is?' Dit zijn vragen die vaak vanuit verschillende actoren anders worden beantwoord. Voor een overheid die wil sturen in netwerken is het belangrijk om timing niet alleen op de eigen planning en cyclus te baseren, maar daarbij rekening te houden met de planning en cycli van andere partijen. Naast de meer geïnstitutionaliseerde tijden, is het voor de timing ook belangrijk rekening te houden met de dynamiek van initiatieven in de samenleving die een eigen timing, tempo en tijdsduur kennen. Het is bij timing steeds de vraag wat logische momenten zijn vanuit de eigen planning en vanuit wat ondertussen ook gebeurt, buiten het directe zicht van de organisatie.

Het inzicht in timing is te verdiepen door hierbij de concepten van andere tijd-thema's te betrekken. Wat een goede timing is, is niet los te zien van die verschillende processen en *timetables* in de omgeving. Voor het inschatten van de eigen timing is dan inzicht nodig in de verschillende dynamieken, cycli, snelheden, tijdsduren en interfererende ontwikkelingen in de omgeving en *windows of opportunity* die daaruit voortkomen. Bij een *window of opportunity* is het bijvoorbeeld de vraag wanneer die zich zal voordoen, hoe lang het duurt voordat de kans voorbij is, of zo'n kans zich met een bepaalde regelmaat voordoet en welke gelijktijdige ontwikkelingen ertoe leiden dat zo'n kans zich aandient. Bij het sturen op of in de tijd is er ook een verschil in temporele oriëntatie: een aanpak kan meer gericht zijn op het bestrijden van problemen uit het verleden of het bevrijden van toekomstig potentieel.

Een dilemma dat vanuit dit tijd-thema naar voren komt, is dat de timing die volgt uit de planning en cycli binnen de eigen organisatie lang niet altijd aansluit bij de timing van de maatschappelijke dynamiek. Regelmatig zag ik een patroon van temporele mismatches, bijvoorbeeld tussen de ritmes van 'staat en straat'. Wat in de organisatie een logisch moment is vanwege de politieke agenda en de budgetcyclus, is dat niet noodzakelijkerwijs ook voor de buitenwereld vanwege de maatschappelijke dynamiek die een eigen tijdverloop kent. Daarbij doet zich ook een tweede dilemma voor, namelijk dat responsiviteit in de timing al gauw gepaard gaat met minder grip op tijdplanningen. Dit levert uitdagingen op voor overheidsinstrumenten zoals de vormgeving van subsidies, audits en verantwoording. Die zijn vaak gebaseerd op het idee van een logisch begin- en eindpunt dat vooraf kan worden

bepaald en achteraf kan worden gecontroleerd. Maar het op die manier opdelen van de tijd sluit niet aan bij de praktijk die voortduurt en waarin vaak pas gaandeweg ontdekt wordt wat de opbrengsten zullen zijn en wanneer die zichtbaar zijn te maken.

Er zijn verschillende timing strategieën te onderscheiden. Timing is te bepalen op basis van een centrale klok (Chronos), als manier om helderheid te scheppen, gelijkheid te waarborgen en samenwerking te coördineren met behulp van een gemeenschappelijke planning. Aan de andere kant is er het perspectief van Kairos, waarmee de aandacht uitgaat naar het kiezen van het juiste moment, zodra het zich voordoet. De planning van interventies wordt dan niet primair bepaald door een centraal bepaalde tijd, maar door het moment dat er in de buitenwereld kansrijke initiatieven ontstaan. Timing gaat echter niet alleen over het kiezen van een moment, maar ook over de timing van het 'er zijn'. Waar een bestuurder of professional is, is minstens zo belangrijk als wanneer diegene er is. Door er niet alleen op volgeplande, georganiseerde momenten te zijn maar ook daarbuiten met een 'lege' agenda, is er meer oog voor lokale dynamiek en neemt de kans op 'toevallige' waardevolle ontmoetingen toe. Een organisatie kan de kans op dit soort toevallig succes vergroten, door professionals aan te stellen die op zoek gaan naar onverwachte ontmoetingen en nieuwe ontwikkelingen en kansen.

Tabel 24. Opbrengsten thema timing

Thema timing	
Concepten	<i>Ondertussen</i>: ondertussen, er zijn, van bestrijden naar bevrijden, synergie, going with the flow, waarde van de dag, van op tijd (overzicht), naar in de tijd (inzicht) <i>Timetabling</i>: temporele orde, cycli, deadlines, termijnen, mijlpalen, temporele mismatches, ritme van staat en straat, responsiviteit, adaptiviteit
Reflecties	Wat is de tijd-ordening die de organisatie zelf aanbrengt en hanteert? Hoe verhoudt die ordening zich tot dynamiek in de buitenwereld? Hoe verhouden ritmes van staat en straat zich tot elkaar? Welke dynamiek wordt hierdoor binnen- of buitengesloten, welke temporele matches en mismatches zijn er? Wat gebeurt er ondertussen? Is de organisatie 'op tijd'. Volgens welke planning? Is de organisatie ook 'in de tijd'? Volgens welke flow? Is er synergie tussen wielen van de aanpak? Wat is de kans op onverwachte ontmoetingen en ongeplande nevenopbrengsten? Welke aandacht is er voor het bestrijden van onopgeloste problemen en voor het bevrijden van veranderpotentieel? Zijn er (onder-)tussenfuncties die de organisatorische planning kunnen verbinden met de dynamiek ter plaatse? Werken frontlijnwerkers voldoende op spanning, zonder dat het elastiek gaat knappen?

Thema timing

Dilemma's	Tussen plotse lokale urgentie en organisatorische capaciteitsverdeling Tussen grip op tijd en responsiviteit
Patronen	Soms komt een goed bedoeld instrument, op het verkeerde moment Soms sluit de tijdhorizon van de monitoring, niet aan op de duur van de dynamiek
Strategieën	Er zijn Aandacht voor het ondertussen Go with the flow Momenten plannen om momentum te genereren Momenten uitstellen of elders oprichten om luwte te organiseren Toekomstig potentieel bevrijden Gelijke snelheid tussen wielen van de aanpak Responsieve inrichting van instrumentarium Omkeren van het initiatief

Tijdhorizon

Dit thema gaat over de beleving van verleden, heden en toekomst en de verbanden die daartussen worden gelegd of verbroken. Nieuwe plannen worden in het licht van een specifieke historie of toekomst gepresenteerd, met reële verwachtingen en verschuivende verhoudingen in het krachtenveld tot gevolg. Het plan of project is niet los te zien van de narratieve tijd waarin het wordt geplaatst, zoals verhalen over de herkomst, een breukvlak in de tijd, een toekomst waar naartoe wordt gewerkt, de snelheid van verandering en de manier waarop het in de tijdgeest past. Die framing van de narratieve tijd heeft gevolgen voor de beoordeling van voortgang, succes en falen. Eén van de concepten die is uitgewerkt is de 'verschuivende tijdhorizon', waarbij de percepties van het beginpunt, de voortgang en het beoogde eindpunt van een project niet stabiel zijn maar steeds veranderen. Als het tijdframe van een project steeds meebeweegt of wordt herijkt, zijn evaluaties of beoordelingen van de voortgang op verschillende tijdpunten niet meer vergelijkbaar.

Bij de reflecties rondom narratieve tijd gaat het onder andere over krijgen van inzicht in belangrijke momenten die de overgang van fasen, stappen of perioden markeren (bijvoorbeeld als breukvlak, nieuw begin, vervolgstap, of stap terug). De narratieve tijd bestaat ook uit andere lagen, zoals een opdeling in fasen of stappen; verwachtingen van de passende snelheid en volgorde; de relaties die worden gelegd met gelijktijdige gebeurtenissen; en de vorm van de gewenste verandering (zoals behoudend, doorgroeïend, verbeterend of transformerend). Steeds kan de professional zo reflecteren op de vraag hoe het 'heden' geplaatst wordt in het licht van beelden over het verleden, de toekomst en het tijdverloop. Daarnaast is de vraag welk narratief past bij de huidige periode en wat de houdbaarheid van

dat narratief is. Bestuurders plaatsen huidige plannen vaak in het licht van een andere en modernere toekomst (het moet bijvoorbeeld kwalitatief beter, er moet beter samengewerkt worden, de systemen moeten moderner, of robuuster, of flexibeler, etc.). Er is daardoor in organisaties bijna altijd wel sprake is van een tijd van verandering, reorganisatie of transitie. In reflecties is het dan minstens zo belangrijk om oog te hebben voor het verleden waarvan wordt geprobeerd afscheid te nemen. Zuiver opnieuw beginnen is immers vrijwel onmogelijk en in de praktijk blijven veel patronen uit het verleden zich voordoen. Bovendien is het met kleine stapjes voortbouwen op het bestaande vaak realistischer dan het maken van een 'grote sprong voorwaarts' in de tijd.

Uit bovenstaande blijkt al dat het thema 'tijdhorizon' is te verrijken met de taal van de andere tijd-thema's. De temporele narratieven over de tijdhorizon gaan immers over de beleving van specifieke momenten (zoals begin- en eindpunt), tempo's van verandering (bijvoorbeeld of er sprake is van vertraging of versnelling, stilstand of verandering), beelden van het tijdverloop en de richting daarvan (bijvoorbeeld lineair in een bepaalde richting, of juist terugkerend in een cirkel) en gelijktijdigheid (bijvoorbeeld een dempende of amplificerende werking van gelijktijdige gebeurtenissen).

Een dilemma hierbij is de *valkuil van de vooruitgang*: waarbij het idee dat het heden altijd in het teken van vooruitgang moet staan, leidt tot een zekere mate van institutioneel geheugenverlies. Het paradoxale patroon hierbij is dat een grotere nadruk op modernisering al gauw leidt tot het verliezen van waardevolle producten of lessen uit het verleden, waardoor het risico op een herhaling van problemen uit verleden juist toeneemt. Een ander dilemma is dat soms grote veranderplannen nodig zijn, maar dat de realisatie daarvan botst met de dagelijkse en weerbarstige praktijk van doormodderen. Hierdoor dreigt de *valkuil van de verlossing*. Grote ambities die geuit worden om steun en draagvlak te krijgen worden uiteindelijk niet waargemaakt in een realiteit van kleine stappen en (logische) tegenslagen. Wat in eerste instantie helpt om steun te krijgen voor de plannen, leidt dan bij de realisatie tot vrijwel onvermijdelijke teleurstelling.

Het doorzien en construeren van de verhalen over verleden, heden en toekomst behoort tot het handelingsrepertoire van publieke professionals. Professionals kunnen de narratieve tijd strategisch aanwenden, bijvoorbeeld door het verbinden en verbreken van connecties in de tijd, het uitlichten of juist negeren van bepaalde elementen van de geschiedenis, het schetsen van bepaalde toekomstbeelden of scenario's. Door middel van het schuiven met de tijdhorizon in planning en monitoring, zijn er mogelijkheden voor het maken van een nieuw begin – maar er is ook een risico op misleiding. Doorgaans hebben verandernarratieven een beperkte houdbaarheid. Het is dan de kunst om strategische momenten, zoals een herijking, beëindiging of een leiderschapswissel, aan te grijpen (of zelf te organiseren) om het temporele narratief te veranderen.

Tabel 25. Opbrengsten thema tijdhorizon

Thema tijdhorizon	
Concepten	<i>Bewegende tijdhorizon:</i> Verbindingen in tijd; veranderend eindpunt, beginpunt en heden; herijking en herstart; verschuivende tijdhorizonnen; valkuil van de vooruitgang <i>Narratieve tijd:</i> temporele architectuur, breukvlak in de tijd, window of opportunity, incidentendwang, attributie, amplificatie, 'strategie is niet iets wat je hebt, maar wat je doet', valkuil van de verlosser
Reflecties	Wat is het dominante temporele narratief? Wat is de houdbaarheid van dat narratief? Welke alternatieve narratieven zijn er in de onderstroom? Zijn er belangrijke momenten (breukvlakken) die de overgang van fasen, stappen of perioden markeren? Op welke termijn kunnen we verandering verwachten? Wat is de snelheid van de verwachte veranderingen? Wat volgt op wat, en waarom? Welk verband wordt gelegd tussen gelijktijdige gebeurtenissen? Wat is de versterkende of dempende invloed van gelijktijdige gebeurtenissen? Hoe ziet de beweging van de (gewenste) verandering eruit (bijv. rechte lijn, ups-and-downs, opwaartse spiraal, etc.)? Welke lessen uit het verleden kunnen worden benut om valkuilen in de toekomst te vermijden?
Dilemma's	Tussen moderniseren en leren van het verleden Tussen verre veranderplannen en dagelijks doormodderen
Patronen	Soms leidt aandacht voor de toekomst, tot een gebrek aan leren van het verleden Soms leidt een strakke planning van een verandertraject tot incidentendwang en verdringing van de lange termijn Soms leiden grote ambities eerst tot draagvlak maar later tot achteroverleunen van anderen en grote kritiek vanuit de omgeving Soms leidt een herijking tot institutioneel geheugenverlies
Strategieën	Tijden verbinden en verbreken Plannen verbinden aan verleden, heden of toekomst Tijdhorizon verschuiven Organisatorisch geheugen ontwikkelen Potentiële stopmomenten in een proces inbouwen Reframing van narratieve tijd Wisseling van leiderschap aangrijpen voor narratief wissel

Gelijktijdigheid

In dit thema gaat het over het naast elkaar bestaan van meerdere temporele logica's en tijdbelevingen in de omgeving: *multi-temporal governance*. Zo'n benadering biedt zicht op elkaar dempende en versterkende ontwikkelingen, het synchroon of asynchroon lopen van processen, het belang van momentum en synergie in een samenwerking en het afstemmen van planning en proces tussen partijen. Gelijktijdigheid heb ik hier onder andere uitgewerkt als interacties tussen tijd en ruimte. De ruimte om bepaalde thema's te agenderen of besluiten te nemen wordt bijvoorbeeld groter of verdwijnt door de opkomst van nieuwe toekomstambities of een leiderschapswissel. Een analyse van waar de ruimte zit in een samenwerking, hoe die passend is vorm te geven en waar ruimte voor moet worden gemaakt of juist beperkt, is niet los te zien van bijvoorbeeld de tijdpaden, urgente thema's en verkiezingscycli van de verschillende partijen. In netwerken is er sprake van een *dynamische ruimte*. Dat vergt per actor een analyse van verschillende soorten ruimte (zoals financiële ruimte, beslisruimte, creatieve ruimte en de plekken, grootte, randen en stromen daarvan) in relatie tot verschillende soorten tijden (zoals economisch hoog- of laagtij, kansrijke beslismomenten, de mate van tijdsdruk, en de duur, snelheid, periodes en ritmiek daarvan).

In iedere casus is de vraag aan de orde wat de verschillende 'klokken' en tijdbelevingen in het netwerk zijn. Wie heeft de tijd, wie heeft haast, wanneer zijn er voor de verschillende partijen in het netwerk belangrijke momenten? Wat betekent dit voor de onderlinge interactie: kan er met bepaalde partijen worden meegelift, zijn er partijen die het proces kunnen blokkeren, moet geprobeerd worden om nieuwe partijen aan boord te krijgen, moet er rust worden ingebouwd om partijen niet te verliezen? Is dit een periode om te oogsten of om 'uit te zitten'? Wat zijn dan in die veeltijdigheid de beslismomenten die voor iedereen goed uitkomen? Is het verstandig om de onderlinge tijden te synchroniseren in een gezamenlijk proces zoals een deal of een programma? Zo kan in de reflecties de overgang worden gemaakt van het denken vanuit het eigen tijdpad naar het rekening houden met de veeltijdigheid in het netwerk.

Gelijktijdigheid is ook hier weer te verrijken met de taal van de andere tijd-thema's. De verschillende partijen in het netwerk hebben eigen momenten, snelheden, tijdhorizonnen en patronen, ritmes en cycli. Soms zijn die geïnstitutionaliseerd en vastgelegd, maar het kan ook gaan om een andere beleving van tijd. De samenwerking kan zo begrepen worden als een *timescape* dat zowel in tijd (op verschillende momenten) als in ruimte (vanuit verschillende posities) flexibel is. Wat de juiste tijd is, welk tempo moet worden gekozen, wat de tijdsduur van een samenwerking of subsidie kan zijn, is niet altijd centraal te bepalen. De ene partij is bijvoorbeeld geduldig terwijl bij de andere partij juist snel resultaten moeten worden geboekt. De partijen liggen niet automatisch op één lijn als het gaat om het gewenste tempo, de timing of de tijdsduur van een samenwerking. Ook hier is dus een brede analyse van het *timescape* waardevol om te voorkomen dat partijen elkaar wel vinden op de inhoud, maar mislopen in de tijd.

In de omgang met gelijktijdigheid zijn dilemma's en handelingspatronen zichtbaar. Eén dilemma gaat over vormgeven van een planning in netwerk. Enerzijds is er vaak een behoefte aan afstemming en overzicht, anderzijds een behoefte aan flexibiliteit en het kunnen inspelen op kansen. Voor de eerste behoefte is het logisch om in een samenwerking te kiezen voor het werken vanuit een gezamenlijke, uitgestippelde planning – met als risico dat door het dwingende karakter ervan 'op tijd zijn' belangrijker wordt dan kwaliteit leveren. De aanpak van complexe problemen laat zich in de praktijk immers maar lastig plannen. Voor de tweede behoefte past meer het format van een 'lege agenda', waarbij de samenwerking een tijd schept om te experimenteren en te ontdekken – met als risico dat het stil blijft liggen omdat aan andere projecten wel deadlines worden gehangen. Een patroon is immers ook dat de start soms al gevierd wordt als het grootste succes van de samenwerking, terwijl de partijen daarna al snel druk zijn met andere projecten. Een tweede, hieraan verwant dilemma, gaat over het kiezen tussen synchroniseren of het naast elkaar laten bestaan van parallelle tijdspaden met eigen snelheden in een samenwerking. Het lijkt in een samenwerking aantrekkelijk om 'de klokken gelijk te zetten'. Zo'n uniforme planning levert een afgestemd en helder gepland proces op. Maar het kan ook de kans op onverwachtse meevallers die niet in het tijdpad passen verkleinen, terwijl dat soms wel de meest waardevolle opbrengsten kunnen zijn. Met synchronisatie in planning en stappen bestaat het risico dat terwijl de kracht van afstemming en gezamenlijke richting toeneemt, de kracht van variatie en flexibiliteit afneemt. In meer zoekende, op innovatie gerichte vormen van samenwerking is het dan effectiever (zeker in de eerste fasen) ieder zijn eigen proces te laten volgen langs parallelle paden en daarna de meest succesvolle te continueren. In plaats van synchroniseren is het dan voldoende om de paden af en toe bij elkaar te brengen om het momentum te bekrachtigen.

Verschillende tijd-strategieën zijn te onderscheiden in het omgaan met gelijktijdigheid. Door te tijdigen wordt actief vorm gegeven aan een project of programma met meerdere actoren. Om goed te eindigen is het bijvoorbeeld van belang strategisch na te denken over de omgang met verschillende duren. Bij één project past de vorm van een eindpunt, maar bij een programma met vele parallelle processen past beter een eindperiode waarbinnen ieder proces een passend einde kan krijgen. Goed eindigen is daarnaast niet alleen een kwestie van afsluiten en volbrengen, maar ook van achterlaten, overdragen en het mogelijk maken van een nieuw begin. Steeds gaat het daarbij om het goed op elkaar afstemmen (zowel gelijktijdig als sequentieel) van verschillende tijdspaden. Tijdens het sturen in netwerken is de mate van synchronisatie een strategische opgave. In een netwerk waarin de gezamenlijke aanpak goed is te plannen en coördineren, is een grote mate van synchronisatie mogelijk in stappen, tempo en richting. Fasen en plannen zijn dan strategieën om de samenwerking te laten slagen. Maar een tijdelijke samenwerking kan ook gezien worden als een tijdelijke ruimte waarin gaandeweg ontdekt wordt wat de stappen zijn. Het momentum behouden, het zorgen dat verschillende processen elkaar versterken en het bijdragen aan duurzame verandering zijn dan belangrijke strategieën.

Tabel 26. Opbrengsten thema gelijktijdigheid

Thema gelijktijdigheid	
Concepten	<i>Tijd-ruimte</i>: dynamische ruimte, managen in tijdelijkheid, kansrijke momenten, kruisende paden, oprekken van het einde, windows of opportunity, verbinden van tijdpaden, dubbele doelstelling, duren, voortduren <i>Multi-temporal governance</i>: veeltijdigheid, meerdere klokken, mee op de golf, geïnstitutionaliseerde tijd, momentum, katalysator, van foto naar film, synchronisatie, synergie, tijdelijke samenwerking, deal als fase, ronde, stroom of tandwiel
Reflecties	Is er sprake van meerdere 'klokken in het netwerk'? Zijn er faseovergangen of afsluitende momenten die gevolgen hebben voor inclusie en exclusie van partijen? Zijn er mogelijke kruisende paden die elkaar kunnen versterken of frustreren? Wanneer (en hoe lang) doen zich windows of opportunity voor die samenwerking mogelijk maken? Is er een verbindende historie of stip op de horizon? Is er sprake van synchronisatie van tijdpaden van betrokken actoren?
Dilemma's	Tussen tijdpad opleggen of meebewegen met tijd van anderen Tussen synchroniseren en parallelle tijdpaden volgen
Patronen	Soms is het einde, de start van het volgende proces Soms is er momentum om samen te werken, maar lopen de klokken niet gelijk
Strategieën	Optrekken, meeliften, meekrijgen, opwachten, afvangen, blokkeren Tijd besparen door routes parallel af te werken Werken aan dubbele doelstellingen die elkaar mogelijk maken Synchroniseren door het aanbrengen van fasering Synchroniseren door het onderscheiden van rondes Synchroniseren door stromen af en toe samen te laten komen Synchroniseren door vele tandwielen beter in elkaar te laten grijpen

9.4 Tijd voor tijdigen in de bestuurskunde

In deze paragraaf reflecteer ik op de vraag of en waarom deze kennis een rol zou moeten spelen in toekomstig bestuurskundig onderzoek en op welke manier dat invulling kan krijgen. Daarmee geef ik een vervolg aan het gesprek met bestuurskundigen over 'iets met tijd' waarmee dit proefschrift aanving. Wat kan de betekenis van het 'tijdigen van bestuur en beleid' zijn in de bestuurskunde? Welk mogelijk vervolg zou hieraan gegeven kunnen worden om deze benadering verder toe te passen en te ontwikkelen?

Ik bespreek dat aan de hand van drie aspecten:

- 1) *Positionering* van deze kennis in het wetenschappelijke domein;
- 2) *Programming* in onderzoeksvragen, kennisdomeinen en in relatie tot andere conceptuele invalshoeken
- 3) *Professionaliteit* van bestuurskundigen in termen van habitus, rollen, methoden, vaardigheden en conceptuele bagage

9.4.1 Positionering in de bestuurskunde

Een enkele keer staat tijd in de bestuurskundige literatuur op de voorgrond van de analyse (Teisman, 1993; Kingdon, 1995; Kalders, 1998; 't Hart, 2001; Ekengren, 2002; Pollitt, 2008; Eshuis & Van Buuren, 2014; In 't Veld, 2014; Howlett & Goetz, 2014; Van der Steen, 2016). Veel vaker is dat niet het geval. Het tijdigen van beleid en bestuur is niet uitgebreid en systematisch bestudeerd in het vakgebied bestuurskunde. De vijf hierboven uiteengezette invalshoeken staan doorgaans niet centraal in de beschrijving, analyse, verklaring en beoordeling van bestuurlijk handelen (Hoogerwerf, 1989; Pierson, 2000; Pollitt, 2008; Howlett & Goetz, 2014).

Meer onderzoek naar het tijdigen van bestuur en beleid zou bijdragen aan het realiseren van verschillende wetenschappelijke ambities. Eén daarvan is het ontwikkelen van een beter begrip van de werking van bestuur en beleid. Door in bestuurskundig onderzoek tijd op de voorgrond te plaatsen ontstaat meer inzicht in de dynamische kanten van het openbaar bestuur. Conceptualisering van tijd draagt bij aan sensitiviteit voor, en kennis over, mechanismen en patronen die zich in bestuur en beleid voordoen. Zeker als dat op een manier gebeurt waarbij de kennis die in het handelen van professionals besloten ligt wordt benut en gevoed.

Daarnaast zou dit onderzoek bijdragen aan inzicht in tijdigen als onderdeel van het handelingsrepertoire van professionals. Bewust of onbewust sturen professionals immers met tijd, bijvoorbeeld door verbindingen te leggen tussen vroeger en later of deze juist niet te noemen, door aan een maatregel wel of niet een beëindigingsmoment te koppelen en door zich wel of niet te houden aan een deadline of aan het geplande startmoment van een vergadering. Door het in onderzoek tijdigen van bestuur en beleid kan meer inzicht ontstaan in de sturende werking die uitgaat van het sturen met, op en in tijd.

Dit onderzoek zou ten slotte bijdragen aan de opleiding en ontwikkeling van professionals in de publieke sector. Zij hebben 'in actie' constructies van tijd nodig om hun praktijk betekenis te geven en op basis hiervan tot handelen te komen. Voor een toepassingsgerichte bestuurskunde is dan de opgave om publieke professionals tijdsensitiever en tijdvaardiger te maken. Het is aan de bestuurskunde om daar diverse conceptuele invalshoeken voor te ontwikkelen: een meervoudige taal voor tijd. Dat helpt professionals de wereld om hen heen begrijpelijker en hanteerbaarder te maken en zet hen aan tot reflectie om te leren van ervaringen.

Eén van de routes om aan deze wetenschappelijke ambities te werken is het ontwikkelen van meer systematische theorievorming over het tijdigen van bestuur en beleid. Onderzoek in verschillende domeinen en met verschillende methoden kan meer systematisch bij elkaar gebracht worden ten behoeve van deze kennisontwikkeling. De kennis hierover is dan geen bijvangst van onderzoek op het gebied van een ander wetenschappelijke specialisatie, maar een centraal onderzoeksgebied waarop kennisontwikkeling en kennisdeling plaatsvindt. Een meer expliciete positionering in de bestuurskunde van het tijdigen van bestuur en beleid zou bijdragen aan de kennisdeling en verrijking op dit gebied.

Het ontwikkelen van het 'tijdigen van bestuur en beleid' als apart onderzoeksgebied in de bestuurskunde zou echter kunnen impliceren dat tijd in andere onderzoeken naar bestuur en beleid onbenoemd en op de achtergrond kan blijven, terwijl het in de praktijk altijd meedoet en meetelt. Een tweede route is daarom om tijd in onderzoek naar bestuur en beleid altijd meer op de voorgrond te plaatsen. Niet alleen omdat het in de praktijk altijd meetelt en van belang is, maar ook omdat het al het andere in perspectief plaatst: een oordeel over het waarom, wat, hoe en door wie is niet goed te geven zonder aandacht voor het wanneer.

Een analyse of advies ontkomt in de praktijk immers niet aan de *tucht van de tijd*: wat op het ene moment nog een goed advies is kan slechts raken, in een ander daglicht komen te staan of op een later moment niet meer bij de situatie passen. Een analyse van belangrijke factoren doet geen recht aan de praktijk als er niet ook aandacht wordt besteed aan vormen van temporele context waarin die factoren belangrijk zijn, zoals de voorgeschiedenis, gelijk-tijdige processen en toekomstverwachtingen die in die casus aanwezig zijn. Onderzoek en advisering zonder aandacht voor tijd zou dan slechts per toeval juist zijn, zoals bij wijze van spreken ook een stilstaande klok tweemaal per dag gelijk heeft. Naast het ontwikkelen van meer systematische ontwikkeling van kennis over het tijdigen van bestuur en beleid (als wetenschappelijk gekozen thema), is daarom een tweede route om geen onderzoek meer te doen zonder tijd (als perspectief dat er in de praktijk altijd toe doet) op de voorgrond te betrekken. Dit zou een meer disciplinerende route zijn, met als uitgangspunt dat het tijdigen van een correlatie, analyse of advies niet alleen vrijblijvend is, maar altijd belangrijk en vaak ook noodzakelijk is voor de kwaliteit en bruikbaarheid ervan.

9.4.2 Programmering in onderzoeksthema's

Het tijdigen van bestuur en beleid is niet aan één domein of onderwerp verbonden. Ieder bestuurlijk vraagstuk is diep doordrongen van tijd. Tijd is dus altijd een relevante invalshoek in de wereld van bestuur en beleid. Sterker nog, juist het onderzoek doen hiernaar in diverse domeinen en vraagstukken maakt het mogelijk om overeenkomstige en context-specifieke dynamische patronen en mechanismen te herkennen. De empirische verkenningen in dit proefschrift in domeinen als de zorg, het onderwijs, de bouw en veiligheid en justitie vormen daarvan een voorbeeld. Het tijdigen van bestuur en beleid is niet alleen relevant in verschillende beleidsdomeinen en vraagstukken; de ontwikkeling van de kennis hierover is ook bij deze diversiteit gebaat.

Er zijn aanwijzingen dat dit type kennis juist nu hard nodig is. Velen wijzen erop dat de omgeving waarin publieke professionals werkzaam zijn steeds turbulenter wordt. 't Hart (2014) spreekt zelfs van chronische turbulentie – een situatie waarin: *“complexity and change have escalated to a point at which the adaptive capacities of communities and social institutions are severely challenged”* (McCann & Selsky, 1984: 465). Van der Wal (2017) stelt nog breder dat de huidige uitdagingen van overheidsmanagers gekenmerkt worden door VUCA: volatiliteit, onzekerheid (*uncertainty*), complexiteit en ambiguïteit. Rosa (2010; 2013) wijst ook op dergelijke ‘ontwrichtende’ ontwikkelingen vanuit zijn observaties over een *high speed society*, waarin technologische, maatschappelijke en institutionele veranderingen steeds sneller optreden en op elkaar ingrijpen. Dergelijke ontwikkelingen zorgen ervoor dat de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van beleids- en veranderprocessen afneemt, terwijl haast en de behoefte aan beheersbaarheid toenemen.

In tijden van dergelijke grote maatschappelijke veranderingen en turbulentie lijkt er in het bijzonder veel gevraagd van het tijdigende vermogen van professionals. Voorbeelden van actuele maatschappelijke vraagstukken waarop dat in het bijzonder van toepassing is, zijn de klimaattransitie, ondermijning en de aanpak van de schuldenproblematiek. Het zijn vraagstukken die worden gekenmerkt door turbulentie, onverwachtse effecten, lastig te behouden of doorbreken inertie of diep ingesleten patronen. Het wordt dan belangrijker om niet alleen naar beslissingen maar naar beleidsstromen te kijken; niet alleen moment-opnames te maken maar langer lopende patronen te ontwaren; en niet alleen naar onmiddellijke effecten maar ook naar latente effecten van bestuurlijke interventies op zoek te gaan. De studies over het tijdverloop van transities, het creëren van opwaartse cirkels en het creëren van kantelpunten zoals die in dit proefschrift zijn verricht, dragen daarvoor bouwstenen aan.

Dat betekent overigens juist niet dat het tijdigen van bestuur en beleid altijd onderzoek moet opleveren waarin grote, complexe vraagstukken geanalyseerd worden. De onderzoeken op dit terrein kunnen variëren van macro vraagstukken met een groot krachtenveld tot aan micro interacties op persoonlijk niveau. Neem bijvoorbeeld het thema van overheidssturing met betrekking tot het klimaatvraagstuk. Hierbij moeten besluiten worden genomen over maatregelen met grote maatschappelijke en financiële gevolgen, op basis van onzekere

voorspellingen en verwachtingen van de toekomst. De framing van de toekomst als uitgangspunt voor bestuurlijk handelen is in deze besluitvorming van groot belang. Als bepaalde frames dominant blijven en alternatieve zienswijzen niet meer worden overwogen, kunnen er patronen optreden zoals verstriking of *groupthink*. Interessant is dan om te onderzoeken hoe dit soort patronen in besluitvorming ontstaan en al dan niet worden doorbroken. Dat is te onderzoeken door besluitvorming te bestuderen over een periode van 100 jaar, waarbij vele grote (politieke, maatschappelijke, technologische en ecologische) processen en gebeurtenissen de beeldvorming beïnvloeden. Even interessant is het om te kijken hoe gezamenlijke beeldvorming in enkele seconden in een vergadering of debat tot stand komt en de bestuurlijke besluitvorming beïnvloedt. Wellicht doen zich daarin zelfs vergelijkbare mechanismen voor. Onderzoek gericht op beide tijdperiodes kan dan bijdragen aan het vergroten van het inzicht in de manier waarop patronen in oordeels- en besluitvorming tot stand komen en zijn te voorkomen.

Het bestuurskundig tijdigen is niet alleen te zien als verrijking van analyse en advisering voor professionals. Adviezen die voor professionals in de *swampy lowlands* (Schön, 1983) worden ontwikkeld, moeten vanuit het idee van tijdigen juist ook kritisch tegen het licht gehouden worden. Er wordt bijvoorbeeld veel geschreven over het belang van overheidsambtenaren die meer 'naar buiten gaan' en in netwerken gaan samenwerken. Een advies om meer met bepaalde partijen samen te werken is interessant, maar blijft zonder aandacht voor temporele context teveel een observatie vanaf de veilige *high ground*. Relevant is bijvoorbeeld hoe langdurig en duurzaam die relaties moeten zijn, wanneer het juiste of verkeerde moment is om zo'n samenwerking te beginnen en wanneer die samenwerking bij tegenslag moet worden volgehouden of juist beëindigd. Zonder aandacht voor tijd in dergelijke adviezen blijft op de achtergrond wat in de praktijk vaak wel het verschil maakt tussen slagen of falen.

Het maakt dus nogal uit of tijd een plek krijgt in de advisering van en door professionals. Daarom zou in actuele bestuurskundige thema's tijd op de voorgrond moeten worden geplaatst. Een voorbeeld is het thema van akkoordenpolitiek. Eén van de in deze tijd veelvoorkomende sturingsvormen is het sluiten van brede maatschappelijke akkoorden om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Overheidsorganisaties, bedrijven en vertegenwoordigende organen komen samen om te onderhandelen over de doelen en de aanpak. Ook het werken in akkoorden is tijdigend kritisch tegen het licht te houden. Het klinkt mooi om samen te werken aan akkoorden met een breed draagvlak. Maar wat als die akkoorden de maatschappelijke dynamiek afremmen in plaats van stimuleren, omdat iedereen op elkaar zit te wachten? In sommige contexten kan een akkoord juist tot vertragingstactieken leiden bij lokale partijen terwijl die uit eigen beweging al lang bezig waren. Bijvoorbeeld omdat van iedere partij evenveel procentuele verbetering wordt gevraagd vanaf een ijkmoment, waardoor het voor voorlopers gunstiger is om ingeboekte investeringen uit te stellen. Of omdat een nationaal akkoord nieuwe weerstand oproept die veel van de lokale partijen daarvoor niet hadden. Het advies om met akkoorden te werken kan dan niet zonder analyse van de maatschappelijke dynamiek en oog voor wat met een akkoord versneld én afgeremd wordt.

Verskillende analyses en adviezen wijzen er ook op dat we leven in tijden van grote maatschappelijke transitities. Experimenteren is dan een van de manieren om innovaties tot stand te laten komen. Maar hoe kan van een tijdelijke *start up* de overgang worden gemaakt naar een meer duurzame *scale up*? Die reflectie is niet alleen na het experiment maar juist ook al daaraan voorafgaand nodig, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij de inrichting van het experiment. Een advies om te gaan experimenteren om mede daardoor grootschaliger verandering te realiseren, is dan niet compleet zonder na te denken over het tijdverloop en de patronen die tijdens die opschaling moeten plaatsvinden.

In een tijdperk van 'VUCA' zullen zich vaker grote onverwachtse gebeurtenissen voordoen, inclusief onvoorziene incidenten. Vaak is dan het bestuurlijke mechanisme om naar aanleiding daarvan een commissie in te stellen die lessen trekt voor de toekomst. Het kan natuurlijk leerzaam zijn om zo'n onderzoek of een reflectiesessie te organiseren, maar hoe is dat reflecteren en leren daarna duurzaam te maken? Is er zonder ritme voor reflectie, die juist niet afhankelijk is van incidentele gebeurtenissen, wel voldoende impact om het leren echt plaats te laten vinden? Ook hier geldt de advisering van commissies beter begrepen wordt deze te tijdigen.

In tijden van digitalisering is een ander actueel thema hoe de overheid door middel van algoritmes meer aan toekomstgerichte voorspellingen tracht te doen. Welke rol mag een inschatting van toekomstige ontwikkelingen spelen bij overheidsinterventies? Maar ook: kan op basis van deze kennis bij de politie, in de zorg of in de sociale zekerheid betere dienstverlening tot stand komen op basis van toekomstvoorspellingen? En kan rijkere verantwoording tot stand komen door niet alleen te laten zien welke zichtbare effecten er zijn, maar ook welke patronen zich na interventies níét hebben voorgedaan en wat dus naar verwachting voorkomen is? De keuze om met algoritmes te werken is zo bezien niet goed te doen zonder tijdspecifiek te zijn over de omgang met de toekomst.

Tot slot is een laatste actueel thema dat ik hier uitlicht het idee van werken aan 'publieke waarde'. Het (al dan niet samen) definiëren van publieke waarden als uitgangspunt van overheidssturing is mooi, maar kan niet zonder aandacht voor de specifieke tijd waarin die definities worden gegeven. Er kan in het algemeen gesproken worden over publieke waarden, maar het maakt nogal uit of daarmee bedoeld wordt op tijdloze, onveranderlijke waarden of specifiek aan de huidige tijdgeest ontsprongen waarden, met het besef dat die tijdgebonden waarden niet absoluut zijn en aan verandering onderhevig. Het specifiek zijn over de tijdgebondenheid van waarden is zeker van belang als oude en nieuwe definities van waarden naast elkaar gebruikt worden. Hebben waarden ook meer waarde als ze langer meegaan? Of is 'nieuw' juist goed an sich? Publieke waarden worden daarnaast regelmatig impliciet geformuleerd als doelen of concrete resultaten die binnen een bepaalde termijn gerealiseerd moeten worden. Ook hier geldt dat het analyseren van en adviseren over publieke waarden niet kan zónder specifiek te zijn over de tijdhorizon die daarbij gehanteerd wordt.

Zo is onderzoek naar het 'tijdigen van bestuur en beleid' gebaat bij een grote variëteit aan domeinen, vraagstukken en conceptuele invalshoeken. Door tijd niet als neutrale achter-

grondvariabele of nevenonderwerp maar als primaire invalshoek te zien, zijn die onderzoeken steeds als deelonderzoek te zien van een bredere conceptuele benadering van tijd in het openbaar bestuur. Tegelijkertijd zou het kansrijk zijn de mogelijkheden om bestuurskundige theorieën en modellen te verrijken met een tijd-theoretische laag verder te verkennen en uit te werken. De bestuurskundige analyse en advisering is daarnaast niet alleen te verrijken door te tijdigen maar is hierdoor juist ook kritisch tegen het licht te houden. Omdat de politiek-bestuurlijke omgeving onderhevig is aan de tucht van de tijd is het noodzakelijk om onderzoek, analyse en advisering te tijdigen.

9.4.3 Professionaliteit van tijdigende bestuurskundigen

Het doen van dit type onderzoek vergt van bestuurskundigen dat zij zich een temporeel vocabulaire eigen maken en dit altijd benutten in hun onderzoek en advisering. Voor deze bestuurskundigen is niks atemporeel. Hun primaire aandacht gaat niet uit naar wat dingen 'zijn' (*being*) maar naar hoe ze 'in wording' zijn (*becoming*).²³ Dat betekent overigens niet dat 'alles verandert' of gericht moet zijn op verandering; bij een temporeel perspectief hoort ook aandacht voor stilstand en behoud. Zonder het belang van ruimte en dingen uit het oog te verliezen, vergt dit van deze bestuurskundigen om meer sensitief te zijn voor tijd dan voor ruimte. In plaats van primair met ruimtelijke en statische concepten te werken als thema's, domeinen, lagen, factoren en actoren, werken deze bestuurskundigen primair met representaties als tijdelijkheid, schommelingen, fasen, duren en herhalingen. Het volgende citaat van Lefebvre – die filosofeert over de eigenschappen van een mogelijke toekomstige '*rhythm analyst*' – illustreert een dergelijke manier van kijken van bestuurskundigen:

For him [the rhythm analyst, red.] nothing is immobile. He hears the wind, the rain, storms: but if he considers a stone, a wall, a trunk, he understands their slowness, their interminable rhythm (Lefebvre, 2016: 30).

Om die representaties te ontwikkelen, bewegen bestuurskundigen idealiter heen en weer tussen praktijk en theorie. Zij stappen bij voorkeur in en uit verschillende contexten, zodat verschillende praktijkervaringen en duidingen elkaar kunnen verrijken. Zij maken zelf (tijdelijk) onderdeel uit van het krachtenveld, maar nestelen zich er niet. Zij zijn tegelijkertijd *insider* en *outsider*, betrokkene en buitenstaander, omdat beide posities unieke voordelen met zich meebrengen en nodig zijn voor het ontwikkelen van deze kennis.

²³ Het onderscheid tussen *being* en *becoming* is ontleend aan Nietzsche (zoals beschreven Richardson, 2006). Nietzsche stelt dat er vaak ten onrechte vanuit wordt gegaan dat dingen 'zijn' en dat verandering een kenmerk van objecten is. Dat zou veronderstellen dat er ten diepste objecten en substanties bestaan, die statisch kunnen zijn en dat er zoiets als stabiliteit in een systeem kan bestaan. Nietzsche stelt daarentegen dat verandering de enige constante is: *becoming*. Het zijn mensen zelf die uit dat continuüm van constante veranderingen (op specifieke momenten en dus tijdgebonden) 'dingen' afleiden en met elkaar in verband brengen. Wat wordt gezien als 'dingen' zijn vanuit het perspectief van *becoming* echter altijd *slow motions* die we onterecht als stabiele objecten interpreteren.

Dat vergt zowel de positie en benadering van *aboutness* als van *withness* (Shotter, 2006). Als buitenstaander kunnen bestuurskundigen over tijd-taal nadenken, zelf ideeën ontwikkelen en uitwerken en reflecteren op de praktijk. Maar mijn advies aan bestuurskundigen is niet alleen over tijd-taal na te denken maar ook in actie te werken met tijd-taal van henzelf en van anderen. Ideeën ontwikkelen *over* actie is iets heel anders dan ideeën ontwikkelen *in* actie. Die ideeën moeten dan ook de test doorstaan of ze standhouden in de weerbarstige praktijk. Net als bij het leren van andere talen, ontstaat er meer begrip van de werking van woorden en verbanden van tijd-taal door ze ook in actie en interactie te gebruiken (Lefebvre, 2016: 27).

Eenzijds is hiervoor nodig dat bestuurskundigen genoeg afstand van de praktijk nemen om analytisch te kunnen werken, aan concepten te slijpen en verhalen uit te werken: op het balkon, vanuit distantie. Buiten de praktijk werken bestuurskundigen verder aan theorieën, maar wel *adaptieve theorieën* (Hendriks, 2007) die steeds meebewegen met veranderende praktijken en groeiend inzicht. Daarvoor zijn geen gefixeerde begrippenkaders en hypothesenstelsels nodig, maar eerder *sensitizing concepts* en heuristische, exploratieve duiding en modellering. Deze concepten hoeven elkaar bovendien niet uit te sluiten maar mogen ook overlappen. Om een beter begrip van tijd te verkrijgen is een rijke conceptualisering nodig die verschillende perspectieven biedt op de dynamische praktijk.

Er is echter meer nodig dan op afstand conceptualiseren en construeren. Anders blijft het bij een poging om de dynamische praktijk te vangen in statische begrippen. De taal van tijd moet gaan leven door deze reflectief toe te passen in praktijken. Anderzijds moeten bestuurskundigen daarom ook aanwezig zijn in praktijken om het tijdigen van binnenuit te bestuderen: niet vanaf het balkon, maar midden in het verkeer, dichtbij de bestuurder. De ontwikkelde gedachten over tijd kunnen worden verrijkt en passender worden gemaakt als ze in praktijk worden gebruikt of – ook interessant – wel worden ingebracht maar worden genegeerd. Die aanwezigheid van bestuurskundigen in praktijken kan redelijk passief zijn, bijvoorbeeld door middel van etnografisch onderzoek, en zo de activiteit tijdigen van dichtbij te zien en registreren. Er zijn ook voordelen van meer actieve en op interactie gerichte onderzoeken zoals in dit proefschrift is toegepast. Hoe die dynamieken verlopen, wat daarin relevante perspectieven van tijd zijn, wordt dan niet alleen van buitenaf maar ook van binnenuit bestudeerd, gevormd, beleefd en beïnvloed. De bestuurskundige leert over het tijdigen van bestuur en beleid door zelf mee te tijdigen, de gevolgen te ervaren en te leren van de praktijk die terugpraat.

In een van tijd doordrongen context kun je als bestuurskundige niet wachten tot de tijd het werk heeft gedaan. Je zou eeuwig wachten op een startschot voor onderzoek dat nooit komt. Om te midden van onzekerheid en ambiguïteit kennis te ontwikkelen is in dit proefschrift onderzoekend interveniëren een nuttige strategie gebleken: niet alleen observeren en registreren, maar ook beïnvloeden en adviseren. Dat doet de bestuurskundige niet vanuit een alwetendheid en door absolute waarheden te verkondigen, maar door nieuwe betekenissen aan te reiken, ideeën te confronteren, te inspireren met verhalen en te verleiden met concepten. Tegelijkertijd kan de bestuurskundige juist professionals als

producenten van kennis benutten om die ideeën, concepten en verhalen verder te verrijken. Zo ontstaat een interactie met de praktijk, een gedeelde vorm van betekenisgeving, een vorm van kennisontwikkeling waarin conceptuele ontwikkeling en praktijkervaring samen op kunnen gaan. De bestuurskundige moet hiertoe proberen om relevante en resonante kennis te ontwikkelen (White, 1999; zoals beschreven in Ospina & Dodge, 2005). Zo wordt *tacit knowing* van professionals benut en geactiveerd in reflectieve conversaties.

Uiteindelijk ligt zo de weg naar nieuwe betekenissen en inzichten open. Over het tijdigen van bestuur en beleid zijn dat allicht geen algemene verklaringen of zelfs maar ‘middle-range’ theorieën over categorieën ‘cases’. De bestuurskundige hoeft het object tijd niet te onthullen. De bestuurskundige hoeft zich ook niet te richten op het ontdekken van ‘tijdloze’ waarheden erover. Tijd hoeft niet gekend te worden als ware het een ding op zichzelf. Het gaat erom kennis te ontwikkelen die bijdraagt aan het kunnen tijdigen. Die kennis bestaat eerst en vooral uit betekenisgevende duidingen en interpretaties die helpen de wereld te begrijpen en hanteerbaar te maken.

9.5 Tot besluit: tijdigen, niet tuchtigen

Er zijn genoeg redenen en argumenten aan te dragen om meer met tijd te doen in bestuurskundig onderzoek. Er ligt een opgave voor het vakgebied. De bovenstaande suggesties en ontwikkelingsrichtingen om daar invulling aan te geven suggereren daarbij wellicht een eenzijdige nadruk op disciplineren in de keuze om deze theoretische benadering door te ontwikkelen. In de vorige paragraaf heb ik beargumenteerd dat geen onderzoek en advisering zonder tijdperspectief zou moeten zijn. Daarin zit een disciplinerende opgave: het zou in ieder onderzoek en advies voorkomen moeten worden om tijd impliciet en onbenoemd te laten, als neutrale achtergrondtoon. Bestuur en beleid zijn in de praktijk immers altijd onderhevig aan de tucht van de tijd.

Tijdigen als opgave voor de bestuurskunde gaat echter naar mijn idee om meer dan het gedisciplineerd op de voorgrond plaatsen van tijd in onderzoek. De opgave van het tijdigen van bestuur en beleid gaat om meer dan disciplineren, vermijden en voorkomen. Mijn oproep om te tijdigen is juist ook bedoeld om te inspireren: om mee te denken, door te denken en samen verder te denken hoe taal voor tijd de kwaliteit van bestuur en de bestuurskunde verrijken kan.

Ook voor onderzoekers geldt immers dat verandering – in dit geval van onderzoeksagenda’s en rolopvattingen – niet volledig tot stand komt via ‘overtuiging’ of ‘bekering’, maar ook via ‘*spill-over*’ effecten en ‘creatieve besmetting’. Zo begon dit proefschrift juist door het geïnspireerd en geïntrigeerd raken tijdens die eerste bijeenkomst met bestuurskundigen. Niet vanwege een probleem dat zich aandiende, maar vanwege het prille begin van een idee en het vermoeden van een kans. Wetenschappelijke kennisontwikkeling verloopt dan óók door het geraakt en verleid worden door een nieuw perspectief dat daardoor bijna automatisch onderdeel gaat uitmaken van de eigen zienswijze. Kuhn beschrijft zo’n verandering als volgt:

In the absence of a neutral language, the choice of a new theory is a decision to adopt a different native language and to deploy it in a correspondingly different world. That sort of transition is, however, not one which the terms 'choice' and 'decision' quite fit, though the reasons for wanting to apply them after the event are clear. Exploring an alternative theory by techniques like those outlined above, one is likely to find that one is already using it (as one suddenly notes that one is thinking in, not translating out of, a foreign language). At no point was one aware of having reached a decision, made a choice (Kuhn, 2012: 277).

Dit proefschrift kan opgevat worden als een poging de lezer te prikkelen en verleiden tot het sensitiever en reflectiever worden met betrekking tot het tijdigen van bestuur en beleid. Het proefschrift is klaar, maar het denken hierover is niet af. De verwondering waarmee het onderzoek begon, duurt voort. Al schrijvende komen nieuwe concepten en praktijken op om te verkennen, zoals het concept 'geanticipeerde spijt'. Met nieuwe technologieën als 3d- brillen zijn de toekomstige consequenties van acties nu al te ervaren. De tijd tussen beslissingen en uitkomsten is zo te verkleinen, door die uitkomsten al voor de beslissing te laten ervaren. Dit zou een manier kunnen zijn om mensen bewuster te maken van de toekomstige consequenties van hun handelen. Ook aan de financiële sector kunnen interessante temporele concepten worden ontleend, omdat hier op allerlei manieren geprobeerd wordt om patronen in de dynamiek van markten te ontdekken. Op de beurs is de *bear trap* (en het omgekeerde, de *bull trap*) bijvoorbeeld een bekend fenomeen: de trend van een dalende koers lijkt dan te worden onderbroken en om te slaan naar een stijgende koers, maar in de praktijk is het slechts een tijdelijke opleving en zet de dalende trend zich voort. Hoe zouden we dergelijke tijdpatronen kunnen vertalen naar de publieke sector, waar ook constant inschattingen worden gemaakt van het sterker of zwakker worden van maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld het op langere termijn stand houden van publieke steun of ophef rondom een politiek besluit)? Er zijn ook allerlei temporele praktijken nader te onderzoeken, zoals hoe tijdbeleving een rol speelt in *nudging* en hoe op basis van die kennis de toekomstige belangen van volgende generaties beter te verdisconteren zijn in de huidige besluitvorming. Thaler (1981) heeft bijvoorbeeld aan de hand van het concept *hyperbolic discounting* laten zien dat mensen opbrengsten minder zwaar laten meewegen als die verder in de tijd liggen. Snelle, kleine opbrengsten worden dan als waardevoller ingeschat dan grotere opbrengsten op een later moment. Wat betekent dit voor beslissingen over investeringen in het klimaat, waarvan de consequenties zich pas generaties later manifesteren? Hoe kan hiermee rekening worden gehouden in de afweging tussen kosten en baten – waarbij het dus van belang is wannéér die kosten en baten gevoeld worden?

Er zijn vele volgende concepten en praktijken om in vervolgonderzoek te adresseren. Dit einde is zodoende op te vatten als een uitnodiging aan anderen, en aan mijzelf, om het tijdigen voort te zetten en weer nieuwe tijdconcepten te ontwikkelen en tijdpraktijken te verkennen. Het boek is ten einde, maar de verwondering duurt voort.

LITERATUURLIJST

- Abbott, A. (1990). Conceptions of time and events in social science methods. *Historical Methods*, 23(4): 140-151.
- Abbott, A. (1997). On the concept of turning point. *Comparative Social Research*, 16: 85-105.
- Achterhuis, H. (2003). *Werelden van tijd*. Stichting Maand van de Filosofie.
- Adam, B. (1990). *Time and social theory*. Cambridge: Polity Press.
- Adam, B. (1998a). *Time*. Cambridge: Polity Press.
- Adam, B. (1998b). *Timescapes of modernity: The environment and invisible hazards*. Psychology Press.
- Adam, B. (2003). Reflexive modernization temporalized. *Theory, Culture & Society*, 20(2), 59-78.
- Adam, B. (2008). *Of timescapes, futureprints and timeprints*. Lüneburg Talk Web 070708. Link: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.493.4740&rep=rep1&type=pdf>
- Albert, S. (2013). *When; the art of perfect timing*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Allison, G.T. & Zelikow, P. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (Vol. 327, No. 729.1). Boston: Little, Brown.
- Andersson, K. P. & Ostrom, E. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*, 41(1), 71-93.
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1974). *Theory in practice: increasing professional effectiveness*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley.
- Augustinus, A. (1840). *Belijdenissen XI*. Engelstalige vertaling van Frank Sheed (1993).
- Baas, J.H. de (2018). *Voorbij de eeuw van bureaucratie; van regelorganisatie naar casusorganisatie*. Boom Bestuurskunde.
- Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (2002). From guided democracy to multi-level governance: Trends in central-local relations in the Nordic countries. *Local Government Studies*, 28(3), 74-90.
- Barseghyan, H. & Shaw, J. (2017). How can a taxonomy of stances help clarify classical debates on scientific change? *Philosophies*, 2(4), 24.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity.
- Bauman, Z. (2012). *Vloeibare tijden: Leven in een eeuw van onzekerheid*. Klement: Zoetermeer.
- Baumgartner, F. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and alternatives in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berg, C. van den (2018). *Van zuilen naar bubbels: globalisering en kloof tussen regio's groeiende uitdaging voor politiek en bestuur*. Oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Bergson (2014) [originele editie: 1888]. *Tijd en vrije wil*. Boom: Amsterdam.
- Bizzi, L. & Langley, A. (2012). Studying processes in and around networks. *Industrial Marketing Management*, 41, 224-234.
- Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Palgrave Macmillan.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American sociological review*, 19(1), 3- 10.
- Bos, R. ten (2015). *Bureaucratie als een inktvis*. Amsterdam: Boom.

- Bouwsma, O.K. (1954). The mystery of time (or, the man who did not know what time is). *The Journal of Philosophy*, 51(12), p. 341-363.
- Bovens, M. & Hart, P. 't (1996). *Understanding policy fiascoes*. Transaction Publishers: New Brunswick, New Jersey.
- Bovens, M., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar Bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Bowen, G.A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(3), p. 12-23.
- Bressers, N., Twist, M.J.W. van & Heuvelhof, E. ten (2013). Exploring the temporal dimension in policy evaluation studies. *Policy Sciences*, 46(1), 23-37.
- Broek, A. van den & Cloin, M. (2010). *Een koets zonder paard: over de vormgeving van iets nieuws*. In: Sociaal en Cultureel Planbureau, Komt tijd komt raad; essays over mogelijkheden voor een nieuwe tijdsorde. Den Haag: SCP.
- Brunsson (1986). Organizing for inconsistencies: On organizational conflict, depression and hypocrisy as substitutes for action. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2(3-4), p. 165-185.
- Castells, M. (1996). *The information age: Economy, society and culture: The rise of the network society* (Vol. 1). Massachusetts: Blackwell Publishers Inc.
- Clancy, C. A. (2014). The politics of temporality: Autonomy, temporal spaces and resoluteness. *Time & Society*, 23(1), 28-48.
- Cypress, B.S. (2017). Rigor or reliability and validity in qualitative research: perspectives, strategies, reconceptualization, and recommendations. *Dimensions of Critical Care Nursing*, 36(4), p. 253-263.
- Commissie BRP (2018). *Niet te stoppen. Onderzoeksrapport over de aansturing en besluitvorming omtrent de operatie Basisregistratie Personen (BRP)*.
- Eden, C. & Huxham, C. (1996) Action research for the study of organizations. In: *Handbook of Organization Studies*, pp. 526-542. Sage: Beverly Hills.
- Ekengren, M. (2002). *The time of European Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Elias, N. (1985). *Een essay over tijd*. Meulenhoff Amsterdam.
- Elias, N. (1992). *Time: an essay*. Oxford: Blackwell [oorspronkelijke versie: *An essay on time*, 1982].
- Eshuis, J. & Van Buuren, A. (2014). Innovations in water governance: the importance of time. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 401-420.
- Feldman, M.S., Pentland, B.T., D'Adderio, L. & Lazaric, N. (2016). Beyond routines as things: Introduction to the special issue on routine dynamics. *Organization Science*, 27(3), 505-513.
- Feyerabend, P. (2010) [originele editie: 1975]. *Against method*. London and New York: Verso.
- Forrester, J.W. (1961). *Industrial Dynamics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ginkel, J. van & Verhaaren, F. (2015). *Werken aan de wakkere stad; langzaam leiderschap naar gemeenschapskracht*. Uitgeverij Vakmedianet, Deventer.
- Ghertner, D. A. (2017). When is the state? Topology, temporality, and the navigation of everyday state space in Delhi. *Annals of the American Association of Geographers*, 107(3), 731-750.
- Gladwell, M. (2006). *The tipping point: how little things can make a big difference*. Little Brown: New York.

- Glaser, B.G. (1978). *Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Gleick, J. (1999). *Faster. The acceleration of just about everything*. Little, Brown and Company: Londen.
- Godfroij, A.J.A. (2010). *De betekenis van de managementwetenschappen voor de praktijk*. Afscheidsrede: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Goetz, K. H. (2009). How does the EU tick? Five propositions on political time. *Journal of European Public Policy*, 16(2), 202-220.
- Goetz, K.H. & Meyer-Sahling, J.H. (2009). Political time in the EU: dimensions, perspectives, theories. *Journal of European public policy*, 16(2), 180-201.
- Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The Qualitative Report*, 8(4), p. 597-606.
- Goudsblom, J. (2000). *Het regime van de tijd*. Meulenhoff: Amsterdam.
- Greener, I. (2002). Theorizing path-dependency: how does history come to matter in organizations? *Management Decision* 40(5/6), p. 614-619.
- Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In: Handbook of qualitative research, p. 105-117.
- Gunsteren, H. van (2007). *Stoppen: U kunt het, u wilt het, u doet het niet*. Van Gennep: Amsterdam.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason* (Vol. 2). Boston: Beacon Press.
- Hajer, M.A. (1993). Discourse coalitions and the institutionalisation of practice; the case of acid rain in Britain. In: F. Fischer & J. Forester (eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press: Durham, NC.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hart, P. 't (2001). *Verbroken verbindingen*. Amsterdam: De Balie.
- Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheids-manager*. NSOB: Den Haag.
- Hart, P. 't, Bezuyen, M. & Otten, M. (2001). Kritieke momenten in de beleidspraktijk: crisismanagement. In: T. Abma & R. in 't Veld (eds.), *Handboek beleidswetenschap*, p. 299- 308, Boom: Amsterdam.
- Hart, W. & Buiting, M. (2012). *Verdraaide organisaties: Terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.
- Heidegger, M. (1927). *Sein und zeit*. Tübingen: Max Niemeyer Verlag.
- Hendriks, C.M. (2007). Praxis stories: experiencing interpretive policy research. *Critical Policy Analysis*, 1(3), pp. 278-300.
- Hermesen, J. J. (2010). *Stil de tijd*. Singel Uitgeverijen.
- Hilhorst, P. (2015). *De belofte*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. Vol. 69. No. 1. P. 3-19.
- Hoogerwerf, A. (1989). Beleid en tijd: Gevolgen van de tijdsbeleving voor de inhoud, processen en effecten van beleid. *Beleidswetenschap* 3, 117-144.

- Hout, E.J.Th. van (2001). *Interim-management bij de rijksoverheid; Tijd en transitoriteit in beleid en organisatie*. Eburon: Delft.
- Howlett, M. & Goetz, K.H. (2014). Time, temporality and timescapes in administration and policy. *International Review of Administrative Sciences*, 80(3), 477-577.
- Huijjer, M. (2011). *Ritme: op zoek naar een terugkerende tijd*. Klement: Zoetermeer.
- Ignatieff, M. (2013). *Vuur en as: succes en falen in de politiek*. Cossee: Amsterdam.
- Johnson, G., Langley, A., Melin, L. & Whittington, R. (2007). *Strategy as practice: Research directions and resources*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Kahneman, D. & Egan, P. (2011). *Thinking, fast and slow* (Vol. 1). New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- Kalders, P.R. (1998). *Besturen op termijn: tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*. Eburon.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Publics Policies*. Pearson Education Limited: Harlow.
- Kleiboer, M. & Hart, P. 't (1995). Time to talk? Multiple perspectives on timing of international mediation. *Cooperation and Conflict*, 30(4), 307-348.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*. Vol. 2. No. 2. P. 135-158.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public money and Management*. Vol. 23. No. 3. P. 137-146.
- Kopland, R. (2001). *Over het verlangen naar een sigaret*. Van Oorschot.
- Korsten, A. (1988). *Bestuurskunde als avontuur. Een beschouwing over bestuurskundige heuristiek: perspectieven op de toekomst van gemeenten*. Oratie, Open Universiteit.
- Korsten, A. (2018). *De sociale psychologie van organiseren*. Link: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Organiseren%20volgens%20Weick.pdf> (download in december 2018)
- Kuhn, T. S. (2012) [originele editie: 1962]. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Langer, U. (Ed.) (2005). *The Cambridge companion to Montaigne*. Cambridge University Press.
- Laudan, L. (1978). *Progress and its problems: Towards a theory of scientific growth*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles.
- Leezenberg, M. & de Vries, G. H. (2005). *Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lefebvre, H. (2016) [originele versie: 1992]. *Rhythmanalysis: space, time and everyday life*. Bloomsbury Academic: Londen en New York.
- Leibniz, G.W. (1989). *Philosophical essays*. Hackett Publishing Company, Inc.: Indianapolis, Ind. & Cambridge, Mass.
- Leung, L. (2015). Validity, reliability, and generalizability in qualitative research. *Journal of family medicine and primary care*, 4(3), 324.

- Levine, R.V., & Norenzayan, A. (1999). The pace of life in 31 countries. *Journal of cross-cultural psychology*, 30(2), 178-205.
- Levine, R.V. (2008). *A geography of time: On tempo, culture, and the pace of life*. Basic Books.
- Levitt, B. & March, J.G. (1988). Organizational learning. *Annual review of sociology*, 14(1), 319-338.
- Lewin, K. (1942). Time perspective and morale. In G. Watson, *Civilian morale* (pp. 48-70). Oxford: England: Houghton Mifflin.
- Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. California: Sage Publications.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), p. 79-88.
- Lindblom, C.E. & Cohen, D. K. (1979). *Usable knowledge: Social science and social problem solving* (Vol. 21). Yale University Press.
- Linz, J. (1998). Democracy's time constraints. *International Political Science Review* 19(1): 19-37.
- Lynch, K. (1960). *The image of the city* (Vol. 11). Cambridge: MIT Press.
- Lynch K (1972) *What Time is this Place?* Cambridge: MIT Press
- Machiavelli, N. (1997) [originele editie circa 1519]. *Discorsi: Gedachten over staat en politiek*. Amsterdam: Ambo, Leuven: Kritak.
- March, J.G. (1994). *A primer on decision making*. The Free Press: New York.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Maruyama, M. (1963). "The Second Cybernetics: Deviation- Amplifying Mutual Causal Processes." *American Scientist*, 51(2): 164-179.
- Mayer, V. (2015). *Edmund Husserl. Denken zonder vooroordelen*. Abraxas.
- McCann, J.E., & Selsky, J. (1984). Hyperturbulence and the emergence of Type 5 environments. *Academy of Management Review*, 9(3): 460-470.
- Merali, Y. & Allen, P. (2011). *Complexity and systems thinking*. The SAGE handbook of complexity and management.
- Merlan, P. (1947). Time consciousness in Husserl and Heidegger. *Philosophy and Phenomenological Research*, 8 (1), 23-54.
- Metselaar, M. (1993). Tijdsbeleving en beleidsbepaling onder tijdsdruk: een nadere verkenning. In: In O. van Heffen & M.J.W. van Twist, *Beleid en wetenschap; hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Alphen aan den Rijn: Samson HD Tjeenk Willink, blz, 186- 203.
- Moore, M.H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Moore-Cherry, N. (2018). Playing with time in Moore Street, Dublin: Urban redevelopment, temporal politics and the governance of space-time. *Urban Geography*, 1-20.
- Mul, J. de (2002). *Cyberspace odyssee*. Klement.
- Namenwirth, J.Z. (1973). Wheels of time and the interdependence of value change in America. *The Journal of Interdisciplinary History*, 3(4), 649-683.
- Mintzberg, H. (1991). *The effective organization: forces and forms*. In: Actes de Séminaire Contradictions et Dynamique des Organisations.

- Montaigne, M.E. de (1836). *Essais* (Vol. 1). Firmin Didot Frères et C°.
- Osborne, S. (2002). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. New York: Routledge.
- Ospina, S.M. & Dodge, J. (2005). It's about time: catching method up to meaning – the usefulness of narrative inquiry in public administration research. *Public Administration Review*, 65(2), p. 143-157.
- Padgett, D.K. (2004). Coming of age: Theoretical thinking, social responsibility, and a global perspective in qualitative research. In D. K. Padgett (Ed.), *The qualitative research experience* (pp. 297-315). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Peters, B. Guy, and John Pierre. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*. Vol. 8. No. 2. P. 223- 243.
- Pierson, P. (2000). Not just what, but when: Timing and sequence in political processes. *Studies in American Political Development*, 14(1), 72-92.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Polanyi, M. (1967). *The tacit dimension*. Doubleday: Garden City, New York.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.
- Popering-Verkerk, J. van (2017). *Synchrone besluitvorming; over versterkend handelen van tussenpersonen in meervoudige besluitvorming*. Boom bestuurskunde.
- Popper, K. (1972). *Objective knowledge: An evolutionary approach*. New York: Oxford University Press.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. University of California Press.
- Raelin, J.A. (1997). Action learning and action science: are they different? *Organizational dynamics*, 26(1), 21-34.
- Reason, P. & Bradbury, H. (Eds.). (2001). *Handbook of action research: Participative inquiry and practice*. Sage.
- Reichenbach, H. (1949). *Experience and prediction; an analysis of the foundations and the structure of knowledge*. The University of Chicago Press: Chicago.
- Richardson, J. (2006). *Nietzsche on time and becoming*. In: A Companion to Nietzsche, edited by K.A. Pearson, p. 208-229. Blackwell Publishing: Malden.
- Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies. Vol. 44. No. 4. P. 652-667.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Ricoeur, P. (1984). *Time and narrative*, Vol I-III, Chicago: University of Chicago Press.

- Rittel, H.W. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Rolfe, G. (2006). Validity, trustworthiness and rigour: quality and the idea of qualitative research. *Journal of advanced nursing*, 53(3), 304-310.
- Rosa, H. (2010). *High-Speed Society. Social Acceleration, Power, and Modernity*.
- Rosa, H. (2013). *Social acceleration: A new theory of modernity*. Columbia University Press.
- Rifkin, J. (1987). *Time Wars*. New York: Henry Holt.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Roe, R.A., Waller, M.J., & Clegg, S.R. (Eds.) (2008). *Time in organizational research*. Routledge.
- Rovelli, C. (2018). *Het mysterie van de tijd*. Prometheus: Amsterdam.
- Sabelis, I. (2001). Time Management: Paradoxes and patterns. *Time and Society*, 10(2/3), 387-400.
- Safranski, R. (2016). *Tijd: hoe tijd en mens elkaar beïnvloeden*. Atlas Contact: Amsterdam / Antwerpen.
- Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Routledge.
- Schön, D.A. & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books: New York.
- Senge, P.M. (1990). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Century Business.
- Senge, P.M., et al. (2005). *Presence: An exploration of profound change in people, organizations, and society*. Crown Business.
- Šešelja, D. & Straßer, C. (2013). Kuhn and the question of pursuit worthiness. *Topoi*, 32(1), 9-19.
- Shotter, J. (2006). Understanding process from within: an argument for 'withness'-thinking. *Organization Studies*, 27(4), 585-604.
- Skowronek, S. (2008). *Presidential leadership in political time: Reprise and reappraisal*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Steen, M. van der (2009). *Een sterk verhaal: een analyse van het discours over vergrijzing*. Lemma.
- Steen, M. van der (2016). *Tijdig bestuur: strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. NSOB: Den Haag.
- Steen, M. van der, Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerwen, O. J. van & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J. & Twist, M.J.W. van (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Twist, M.J.W. van & Hart, P. 't (2015). How to see failure: Attempts by the Inspectorate of Education to detect and disarm failure in Dutch education policy. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), p. 320-341.
- Steen, M. van der, Twist, M.J.W. van & Bressers, D. (2016). The sedimentation of public values: how a variety of governance perspectives guide the practical actions of civil servants. *Review of Public Personnel Administration*, 0734371X16671369.

- Steen, M. van der, Twist, M.J.W. van, Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steijn, B., Klijn, E.-H. & Edelenbos, J. (2011). Public private partnerships: added value by organizational form or management? *Public Administration*. Vol. 89. No. 3. P. 1235–1252. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01877.x
- Stenbacka, C. (2001). Qualitative research requires quality concepts of its own. *Management Decision*, 39(7), 551-555.
- Stern, E. & Svedin, L. (2003). *Auckland unplugged: Coping with critical infrastructure failure*. Lexington Books.
- Stone, D.A. (1988). *Policy paradox: the art of political decision making*. Norton & Company: New York.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Surprise, K. (2012). *Synchronicity: The art of coincidence, choice, and unlocking your mind*. Red Wheel/Weiser.
- Taleb, N.N. (2012). *Antifragile: Things that gain from disorder* (Vol. 3). Random House Incorporated.
- Taylor, F. W. (1914). *The principles of scientific management*. Harper.
- Teisman, G. (1993). De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden. In: Van Heffen, O. & Van Twist, M.J.W., *Beleid en wetenschap; hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Alphen aan den Rijn: Samson HD Tjeenk Willink, p. 18-32.
- Teisman, G. (2001). Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen. In: T. Abma & R. in 't Veld (eds.), *Handboek beleidswetenschap*, p. 309- 318, Boom: Amsterdam.
- Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar verandingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Thaler, R.H. (1981). Some Empirical Evidence on Dynamic Inconsistency. *Economics Letters*, 8, 201-207.
- Thomas, W. (1928). *The child in America: Behavior problems and programs*.
- Tongeren, P.J.M. van (2002). *Over het verstrijken van de tijd; een kleine ethiek van de tijdservaring*. Valkhof Pers: Nijmegen.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam; hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Uitgeverij Atlas, Amsterdam.
- Twist, M.J.W. van (1995). *Verbale vernieuwing – aantekeningen over de kunst van de bestuurskunde* (dissertatie). VUGA Uitgeverij BV, Den Haag.
- Twist, M.J.W. van, Scherpenisse, J., Chin-A-Fat, N. & Steen, M. van der (2013). *Ibn Ghaldoun; verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek*. NSOB: Den Haag.
- Twist, M.J.W. van (2018). *Woorden wisselen*. Management Impact: Deventer.
- Twist, M.J.W. van, Steen, M. van der & Wendt, A. (2014). *Gewoon, in Amsterdam-West... Een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*. Den Haag: NSOB.
- Twist, M.J.W. van & Verheul, W.J. (2009). *Bijvangsten van beleid; over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

- Tzu, S. (2010). *Winnen zonder strijd; een nieuwe interpretatie van beproefde strategische inzichten*. Altamira: Haarlem.
- Veld, R.J. in 't (2014). *Transgovernance: duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie*. Oratie Tilburg University.
- Verheul, W. (2012). *Stedelijke iconen; het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton*. Boom: Den Haag
- Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taaie vraagstukken*. Deventer: Kluwer.
- Vries, M. de (1999). Het idee van beleidsgeneratie: Een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering. *Beleidswetenschap*, 13: 207-231.
- Vries, M. de (2010). *The importance of neglect in policy making*. Palgrave MacMillan, Londen, New York (2nd print).
- Vries, J. de & Borderwijk, P. (2013). *Rijdende treinen en gepasseerde stations*. Amsterdam: Van Gennep.
- Wal, Z. van der (2017). *De 21e-eeuwse overheidsmanager. Een reis door tijd, plaats en context*. Oratie Universiteit Leiden.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und gesellschaft. Grundriß der verstehenden soziologie*. Mohr Siebeck.
- Weick, K.E. (1969). *The social psychology of organizing*. McGraw-Hill.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3). Sage: Thousand Oaks, California.
- Weick, K.E. & Quinn, R.E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50(1), 361-386.
- Westphal, J. & Levenson, C. (1993). *Time*. Hacket Publishing Company, Inc.: Indianapolis/Cambridge.
- Whitt, L.A. (1990). Theory pursuit: Between discovery and acceptance. *PSA: Proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association, Volume 1, Contributed Papers*, p. 467-483.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Transaction Books, New Brunswick, NJ.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*. Vol. 2, No. 2. P. 197-222.
- Wittgenstein, L. (1960). *The blue and brown books; preliminary studies for the 'Philosophical Investigations'*. Harper Perennial.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam University Press.
- Zerubavel, E. (2003). *Time maps; collective memory and the social shape of the past*. Chicago: University of Chicago Press.
- Zerubavel, E. (2018). *The marked and the unmarked*. Princeton University Press.
- Zhang, W.B. (2013). *Synergetic economics: time and change in nonlinear economics*. Springer Science & Business Media.
- Zijderveld, A.C. (1966). *Institutionalisering, een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen*. Boom Koninklijke Uitgevers: Hilversum/Antwerpen.
- Zijderveld, A.C. (1991). *Staccato cultuur, flexibele maatschappij en verzorgende staat; de ironie van wat ons drijft en belangrijk dunkt*. Lemma: Utrecht.
- Zimbardo & Boyd (2010). *The time paradox: using the new psychology of time to your advantage*. Rider.

BIJLAGE 1: KORTE DUIDING VAN DE CASUSONDERZOEKEN

Casus Stroomversnelling

Onderzoek waarin de duiding van de aanpak en sturingsfilosofie van Stroomversnelling centraal staat. Terugkijkend, op basis van documenten, mediaberichten en reflecterend op verleden, heden en toekomst in interviews met betrokken professionals van Stroomversnelling en ambtenaren van het ministerie van BZK.

Beleidsanalyse: circa 50 documenten met betrekking tot de werkwijze en verschillende samenwerkingsverbanden van Stroomversnelling

Media-analyse: circa 100 krantenberichten over Stroomversnelling

Interviews: circa 15 interviews met managers van Stroomversnelling en beleidsmakers van het ministerie van BZK.

Rapportage: essay NSOB.

Scherpenisse, J., Jong, I. de & Twist, M.J.W. van (2017). *Beweging brengen in de bouw;*

Stroomversnelling als innovatiemethode. NSOB: Den Haag.

Presentatie: essay tijdens congres Energy Up

Casus Inspectie van het Onderwijs

Drie verschillende onderzoeken, na elkaar gedurende een periode van enkele jaren, waarin steeds het perspectief van circulaire causaliteit is benut om te analyseren, verklaren en handelingsperspectief te onderscheiden.

Rapportage: artikel in toezichtbundel

Scherpenisse, J., Twist, M.J.W. van, Steen, M. van der & Chin-A-Fat, N. (2014).

Gezonde en gemene cycli; complexiteitstheorie in de toezichtpraktijk. In: F. Mertens, J. Scherpenisse & M. van der Steen (red.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht.* NSOB: Den Haag.

Deel 1: onderzoek zeer zwakke scholen

Casestudy naar vier zeer zwakke scholen, geselecteerd in overleg met de Inspectie van het Onderwijs. De onderzochte basisscholen hadden hetzelfde oordeel (zeer zwak) en toezichtarrangement van de Inspectie gekregen. Op het moment van onderzoeken waren twee scholen volgens de Inspectie nog steeds zeer zwak, en twee scholen hadden inmiddels een normaal toezichtarrangement gekregen. Per school een reconstructie en analyse op basis van interviews met vijf sleutelfiguren: ouders, leraren, directeuren, bestuurders, inspecteurs.

Beleidsanalyse van de veranderingen in het beleid gericht op zeer zwakke scholen van het ministerie van OCW.

Rapportage: onderzoeksrapport voor de OECD (Van Twist et al., 2013)

Twist, M.J.W. van, Steen, M. van der, Kleiboer, M., Scherpenisse, J. & Theisens, H. (2013). *Coping with very weak primary schools: Towards smart interventions in Dutch education policy*. OECD Education Working Papers.

Deel 2: onderzoek Amarantis

Amarantis: terugkijkende documentenstudie en media-analyse en interviews met belangrijkste betrokkenen

Het onderzoek was een achtergrondstudie voor de onderzoekscommissie die de financiële problematiek bij onderwijsgroep Amarantis onderzocht (Onderzoeksrapport commissie financiële problematiek Amarantis, 2012: *Autonomie verplicht*).

Beleidsanalyse van de volledige documentatie (ter beschikking gesteld aan de commissie Amarantis)

Media-analyse naar de berichtgeving over Amarantis en de rol van de overheid

Interviews: circa 20 interviews met de belangrijkste betrokkenen

Rapportage: essay NSOB

Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Steen, M. van der, Twist, M.J.W. van & Schulz, M. (2013).

Amarantis; het verhaal achter een vertraagde val. NSOB: Den Haag.

Presentatie: verschillende presentaties (bijv. aan vereniging van accountants)

Deel 3: onderzoek Ibn Ghaldoun

Ibn Ghaldoun: 'live' meekijken een meedenken in het werk van de Inspectie van het Onderwijs

Participerende observatie van de aanpak van de Inspectie van het Onderwijs tijdens het onderzoek bij Ibn Ghaldoun

Rapportage: essay NSOB

Twist, M.J.W. van, Scherpenisse, J., Chin-A-Fat, N. & Steen, M. van der (2013). *Ibn Ghaldoun; verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek*. NSOB: Den Haag.

Presentatie: verschillende presentaties (bijv. aan Algemene Rekenkamer)

Casus NVWA

Reflectie over huidige en toekomstige uitdagingen van digitalisering voor de NVWA. Diverse bijeenkomsten met medewerkers van verschillende afdelingen en directies binnen de NVWA. Verkenning van het vraagstuk door zowel met de leiding als met vele medewerkers te reflecteren op de vraag wat relevante ervaringen, uitdagingen en passende handelingsopties voor de NVWA zijn. De gesprekken gingen over het handelingsrepertoire in brede zin: over signaleren, interveniëren en communiceren in de digitale wereld.

Documentenstudie: circa 20 interne strategie documenten over NVWA & digitalisering

Media-analyse: circa 100 krantenberichten en twitterberichten over NVWA & digitalisering

Vier *reflectiebijeenkomsten* over tijd, toezicht en techniek met per bijeenkomst circa 15 medewerkers van verschillende afdelingen en directies van de NVWA

Interviews: drie interviews: met de Inspecteur-Generaal, de plaatsvervangend Inspecteur-Generaal en een strategisch adviseur van de NVWA

Rapportage: essay NSOB

Scherpenisse, J., Schram, J. & Twist, M.J.W. van (2017). *Tijd, toezicht en techniek; temporele uitdagingen van digitalisering voor de NVWA*. NSOB: Den Haag.

Presentatie: reflectiebijeenkomst n.a.v. essay met circa 30 medewerkers NVWA

Casus ministerie van VWS

Dit onderzoek vond 'up, close and personal' plaats in een traject waarin ik zelf betrokken raakte via de begeleiding van gesprekken over ambtelijke professionaliteit met alle geledingen binnen het ministerie. Door op afstand waar te nemen, maar vooral ook door van heel dichtbij mee te denken, mee te praten, mee te maken over hoe het er binnen het ministerie aan toegaat, in gesprekken waarin de meest lastige en gevoelige afwegingen van ambtenaren op tafel konden komen.

Participerende observatie:

Circa 10 overleggen met de taskforce van VWS ter voorbereiding en begeleiding van het traject

Circa acht "Weken van.." waarin reflectieve gesprekken plaatsvonden binnen directies. In iedere week vond een gesprek plaats met het management van de afdeling, waren er verschillende gesprekken met groepen medewerkers van de afdeling en een afsluitende middag met de gehele afdeling.

Casus stadsmarinier gemeente Rotterdam

Het onderzoek vindt plaats vanaf het moment dat besloten wordt om een stadsmarinier naar de Spaanse Polder te sturen en loopt tijdens het eerste jaar van de stadsmarinier in het gebied. Het is een actie-onderzoek (in real-time), waarin gaandeweg reflectie plaatsvindt in interactie met de stadsmarinier en andere betrokkenen in de aanpak. Ik ben vanaf het moment dat de stadsmarinier zich in het gebied zou gaan vestigen, wekelijks aanwezig geweest om de zich daar ontwikkelende praktijk mee te maken. Door live mee te kijken, mee te denken en mee te doen in de aanpak van de beide gemeenten.

Participerende observatie:

Een dag per week, gedurende een jaar, meelopen met de stadsmarinier in de Spaanse Polder
Dagboekmethode: één keer per week met de stadsmarinier reflecteren op de gebeurtenissen van de afgelopen week en over de ontwikkelende ideeën over de aanpak

Circa 3 bijeenkomsten met (landelijke en lokale) bestuurders, ondernemers en de verschillende betrokken partijen in het gebied

Bijdrage aan verschillende onderwijsbijeenkomsten, als interventie in de Spaanse Polder
Rapportage: essay NSOB

Scherpenisse, J., Twist, M.J.W. & Schram, J. (2017). *Ondertussen in de Spaanse Polder; experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit*. NSOB: Den Haag.

Presentatie: presentatie tijdens reflectiedag stadsmariniers, presentaties gemeente Den Haag, kennisconferentie ministerie van JenV en kennisconferentie politie Oost-Nederland

Casus Provincie Zuid-Holland

Het onderzoek is een vorm van 'live' meedenken, observeren en interveniëren, in de organisatieontwikkeling. Gedurende dat proces kijk ik deels terug naar ervaringen die zijn opgedaan in projecten, en op basis daarvan kijk ik mee vooruit naar manieren voor de organisatie om zich hier verder in te ontwikkelen.

Dit onderzoek maakte deel uit van een ontwikkeltraject van de provincie Zuid-Holland, dat in samenwerking met de provincie Noord-Brabant en de universiteit Leiden is ingezet. Gedurende het project is daar een steeds uitgebreider netwerk van betrokken partners bijgekomen, met de gemeente Rotterdam, de VNG, het ministerie van BZK en het ministerie van JenV. Het project is een vervolg op eerdere interne discussiebijeenkomsten en pilots binnen de provincie Zuid-Holland.

De provincie heeft het thema financieren in netwerken zelf aangekaart en hier samen met medewerkers en de betrokken partners aandacht aan besteed in reflectiebijeenkomsten en casussessies. Als actie-onderzoeker heb ik in sessies en aan de hand van concrete casuïstiek vanuit bestuurskundig perspectief meegekeken en meegedacht over dit vraagstuk. Zo kon ik

tegelijkertijd observeren en interveniëren. Om zo tegelijkertijd bij te dragen aan de praktijkontwikkeling als ook inzicht op te doen over de factor tijd in financieringsrelaties tussen de overheid en partijen in het netwerk.

Eerste deeltraject: circa zes reflectiebijeenkomsten met steeds circa tien medewerkers van de provincie Zuid-Holland

Tweede deeltraject: circa zes reflectiebijeenkomsten met experts uit de praktijk en de wetenschap

Derde deeltraject: vier reflectiebijeenkomsten met 'denktank' van praktijkdeskundigen en academische experts

Gedurende het hele proces: participerende observatie in het begeleidingsteam van het project in circa 15 bijeenkomsten

Rapportage: essay NSOB

Scherpenisse, J. & Steen, M. van der (2018). *Gepast geregeld; tijdig financieren in netwerken*. NSOB: Den Haag.

Presentatie aan gedeputeerde PZH en externe bestuurlijke partners, presentatie bij provincie Noord-Brabant en provincie Gelderland

Casus Basisregistratie Personen

Ik ondersteun de commissie met mijn onderzoekswerk in interne bijeenkomsten en brainstorms over de duiding. Dat baseer ik op een uitgebreide documentenstudie en interviews met sleutelfiguren in het dossier.

Bron:

rapport van de Commissie BRP (2018): *Niet te stoppen*

technische briefing door de commissie BRP aan vaste Kamercommissie BZK

Casus Nationale Politie

Strategische advisering, op basis van een media-analyse en beleidsanalyse, maar ook door over de bevindingen daaruit gesprekken te voeren met strategische staf binnen de politie.

Beleidsanalyse: circa 50 documenten over de vorming van de Nationale Politie en de rol van het leiderschap

Media-analyse: circa 200 krantenberichten over de vorming van de Nationale Politie en de rol van het leiderschap

Reflectiebijeenkomsten: meerdere besprekingen met strategieteam van de Nationale Politie

Presentatie: 'Next Generation' van de politie

Casus Ruimte voor de Rivier

Reflectief terugkijken om lessen te formuleren, samen met de managers van Ruimte voor de Rivier.

Documentenstudie: circa 20 strategiedocumenten en casusbeschrijvingen

Reflectiebijeenkomst met 5 managers van Ruimte voor de Rivier

Twee reflectieve *gesprekken* met manager van Ruimte voor de Rivier

Rapportage: essay NSOB

Scherpenisse, J., Schulz, M. & Twist, M.J.W. van (2018). *Tijd voor de Rivier;*

spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma. NSOB: Den Haag.

Presentatie: congres Ruimte voor de Rivier ('Doorstromen, sturen en ruimte geven')

Casus City Deals

Onderzoek op basis van een documentenstudie en interviews met leidinggevenden en ambtenaren op Rijksniveau en met projectleiders van verschillende City Deals en Europese Partnerschappen.

Interviews met circa 10 respondenten: betrokkenen bij de aansturing en vormgeving van City Deals

- DG / directourniveau Rijk

- Ambtelijk niveau stad

Rapportage: essay NSOB

Scherpenisse, J., Schulz, M. & Twist, M.J.W. van (2017). *Werken met City Deals; invulling geven aan multi-temporal governance.*

Presentatie: VNG International

BIJLAGE 2: VERANTWOORDING

In ieder casusonderzoek heb ik samengewerkt met andere onderzoekers van de NSOB. We deden bijvoorbeeld samen interviews, verdeelden de documentenstudie en schreven samen aan een publicatie. In een aantal gevallen is er over een onderzoek een publicatie verschenen in de vorm van een essay of artikel. Steeds ben ik daar zelf de eerste auteur van. Delen van de tekst in Hoofdstuk 4 t/m 8 (de empirische hoofdstukken) zijn gebaseerd op deze publicaties, met toestemming van de betreffende coauteurs. Soms zijn teksten uit deze publicaties letterlijk overgenomen in dit proefschrift, soms gaat het om bewerkingen of uitwerkingen daarvan. Steeds gaat het om de tekstdelen in die publicaties die ik zelf heb geschreven. De teksten in dit proefschrift zijn dus volledig door mijzelf geschreven. Hieronder geef ik per hoofdstuk aan welke tekstdelen in het proefschrift zijn gebaseerd op eerder verschenen publicaties of rapportages.

Casus Stroomversnelling (paragraaf 4.2)

In dit onderzoek heb ik samengewerkt met Ilsa de Jong en Mark van Twist. Wij schreven hierover samen het essay *'Beweging brengen in de bouw; Stroomversnelling als innovatiemethode'* (Scherpenisse, De Jong & Van Twist, 2017). Delen van de tekst in paragraaf 4.2.1, 4.2.2 en 4.2.3 zijn gebaseerd op dit essay.

Casus Inspectie van het Onderwijs (paragraaf 4.4)

Aan de verschillende onderzoeken waar in deze casus naar wordt verwezen heb ik samengewerkt met Mark van Twist, Martijn van der Steen, Martin Schulz, Paul 't Hart, Marieke Kleiboer en Nancy Chin-A-Fat. Met Mark van Twist, Martijn van der Steen en Nancy Chin-A-Fat schreef ik hierover een hoofdstuk in een bundel getiteld *'Gezonde en gemene cycli; complexiteitstheorie in de toezichtpraktijk'* (Scherpenisse et al., 2014). Delen van de tekst in paragraaf 4.4.1, 4.4.2 en 4.4.3 zijn op dit hoofdstuk gebaseerd.

Casus NVWA (paragraaf 5.2)

In dit onderzoek heb ik samengewerkt met Jorgen Schram en Mark van Twist. Wij schreven hierover het essay *'Tijd, toezicht en techniek; temporele uitdagingen van digitalisering voor de NVWA'* (Scherpenisse, Schram & Van Twist, 2017). Delen van de tekst in paragraaf 5.2.1, 5.2.2 en 5.2.3 zijn gebaseerd op dit essay.

Casus ministerie van VWS (paragraaf 5.4)

In dit onderzoek heb ik samengewerkt met Mark van Twist. Er is geen publicatie over dit onderzoek verschenen. Wel schreven wij samen op basis van dit onderzoek eerste reflecties uit. Delen van de tekst in paragraaf 5.4.1, 5.4.2 en 5.4.3 zijn gebaseerd op deze notities.

Casus stadsmarinier Gemeente Rotterdam (paragraaf 6.2)

In dit onderzoek heb ik samengewerkt met Jorgen Schram en Mark van Twist. Wij schreven hierover het essay *'Ondertussen in de Spaanse Polder; experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit'* (Scherpenisse, Van Twist & Schram, 2017). Delen van de tekst in paragraaf 6.2.1, 6.2.2 en 6.2.3 zijn gebaseerd op dit essay.

Casus Provincie Zuid-Holland (paragraaf 6.4)

In dit onderzoek heb ik samengewerkt met Martijn van der Steen. Wij schreven hierover het essay *'Gepast geregeld; tijdig financieren in netwerken'* (Scherpenisse & Van der Steen, 2018). Delen van de tekst in paragraaf 6.4.1, 6.4.2 en 6.4.3 zijn gebaseerd op dit essay.

Casus BRP, ministerie van BZK (paragraaf 7.2)

In dit onderzoek ondersteunde ik samen met Nancy Chin-A-Fat en Ilsa de Jong een onderzoekscommissie die bestond uit Henk de Jong, Mark van Twist en Egon Borghout. De commissie heeft hierover een rapport uitgebracht. De hier gepresenteerde teksten staan daar los van en zijn gebaseerd op mijn observaties tijdens het ondersteunende werk.

Casus Nationale Politie (paragraaf 7.4)

In dit onderzoek heb ik samengewerkt met Mark van Twist. Er is geen publicatie over dit onderzoek verschenen. Wel schreven wij samen op basis van dit onderzoek eerste reflecties uit. Delen van de tekst in paragraaf 7.4.1, 7.4.2 en 7.4.3 zijn gebaseerd op deze notities.

Casus Rijkswaterstaat (paragraaf 8.2)

In dit onderzoek heb ik samengewerkt met Martin Schulz en Mark van Twist. Wij schreven hierover het essay *'Tijd voor de Rivier; spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma'* (Scherpenisse, Schulz & Van Twist, 2018). Delen van de tekst in paragraaf 8.2.1, 8.2.2 en 8.2.3 zijn gebaseerd op dit essay.

Casus City Deals, ministerie van BZK (paragraaf 8.4)

In dit onderzoek heb ik samengewerkt met Martin Schulz en Mark van Twist. Wij schreven hierover het essay *'Werken met City Deals; invulling geven aan multi-temporal governance'* (Scherpenisse, Schulz & Van Twist, 2017). Delen van de tekst in paragraaf 8.4.1, 8.4.2 en 8.4.3 zijn gebaseerd op dit essay.

ENGLISH SUMMARY

The discipline of time: on temporalising public governance

Jorren Scherpenisse

Time is of crucial importance in the actions of professionals in the public sector. Policy initiatives, processes or initiatives can be early or late, slow or fast, focused on a short or long time horizon, and stable or dynamic over time. The timing, sequence, speed, duration, and time horizons of governance efforts can play an important role in shaping their success and failure in public governance (e.g. Bovens & 't Hart, 1996; Adam, 1998b; Pollitt, 2008). Many studies underpin this (Namenwirth, 1973; Pressman & Wildavsky, 1984; Streeck & Teisman, 1993; March, 1994; Kingdon, 1995; Kalders, 1998; 't Hart 2001; Ekengren, 2002; Pierson, 2004; Thelen, 2005; Skowronek, 2008; Goetz & Meyer-Sahling, 2009; Eshuis & Van Buuren, 2014; In 't Veld, 2014; Van der Steen, 2016). Studying the temporal dimensions of governance thus makes sense academically. Likewise, enhancing the temporal awareness and action repertoire of public professionals – their ability to understand and use time – is a relevant endeavour for an applied academic field such as public administration.

Currently, the literature on time and governance is fragmented: there is as yet no current research program on time and governance is missing (Hoogerwerf, 1989; Pierson, 2000; Pollitt, 2008; Howlett & Goetz, 2014). More importantly, mainstream public policy and public management scholars for the most part do not theorise or research temporal aspects of governance practices and processes. Time is often treated more as a neutral background variable than as an active and relevant factor of strategic practice. The notion that time is always relevant in public governance, although often ignored or treated as a neutral background variable, is the foundation of the theoretical approach in this study.

The aim of this study is to explore and develop a viable conceptual approach to time in public governance. This theoretical development starts with an exploration of the meaning of time in the context of public governance. It follows from this that time should not be treated as an object that is 'out there'. In reality, time is an instrument of sensemaking. People actively impose temporal forms on the outside world, in order to be able to make sense of it and navigate in it (Van Tongeren, 2002:27). For example, policies or decisions are not of themselves old, fast, late or right on time – they are interpreted that way as different stakeholders and observers of governance processes assign temporal meaning to them. This represents an intentional act of sensemaking. Therefore, time in public governance is studied here as a verb instead of a noun: as *temporalising*, instead of 'time' (Heidegger, 1927; Elias, 1985).

In this study, I explore the various forms in which temporalising public governance might be conceptualised, studied and interpreted. I do so by conducting 10 ten cases of strategic governance challenges and processes in the Netherlands. The cases cover a range of policy domains, questions to be resolved and kinds of actors involved. In each case, the research emphasis is on how the perspective of temporalising can be useful as both an analytical tool for scholars and as a reflective practice for public professionals. In a series of five paired cases, five initial sensitizing concepts are developed through action research. Grounded in Argyris and Schön (1974), Schön (1983), and Schön and Rein (1994)'s work, I engage in reflective conversations with professionals to explore and develop forms of temporal sensemaking that are useful in strategic practice.

The insights of this study are brought together in a preliminary theoretical framework in which the five central themes of temporalising governance are distinguished: timing, tempo, time horizon, time patterns and simultaneity. The implications of this framework and the case study insights for practice and science are discussed. The dissertation ends with a reflection on the question of what role temporalising could play in future research on public governance. I conclude that in practice, no forms of policy analysis or policy advice can escape *the discipline of time*. Accordingly, this dissertation can be interpreted both as call to arms to the field of public administration research and an attempt to nudge the reader to become more sensitized to and reflective about how public governance is and can be shaped by temporalising.

DANKWOORD

Het proefschrift is af, dit zijn de laatste letters die ik nog toevoeg. Het componeren van het boek – het samenbrengen van de veelheid aan ideeën, observaties en overwegingen in één geheel – heb ik als één van de mooie uitdagingen van dit proces ervaren. Maar wanneer het dan precies af is, dat is nog niet zo makkelijk te bepalen. Je kunt nog zoveel over tijd schrijven en uitweiden over een thema als ‘goed eindigen’: zelf de tekst tot een goed einde brengen is daarmee zeker niet gegarandeerd. Ik schrijf dit dankwoord in de reservetijd, de vormgever wacht. Het loslaten van het boek blijkt voor mij nog lang niet zo eenvoudig.

Het schrijven van dit proefschrift was voor mij een bijzondere, persoonlijke en zeer waardevolle ervaring. Het gaf mij de mogelijkheid en de uitdaging om een eigen, wetenschappelijke stem te ontwikkelen. Ik kon me verdiepen in oude meesters, klassieke theorieën en moderne klassiekers-in-wording. Ik las mooie teksten over kennis en wetenschap en heb daarin mijn eigen plaats gevonden. Daarnaast kijk ik met veel plezier terug op de vele interessante ontmoetingen met professionals die zich met passie en vindingrijkheid inzetten voor de publieke zaak. Marcel van de Ven, Marcel de la Haije, Ellen Verbeem, Nanet Oosterveld, Bob Houtkamp, Cynthia Bockstart, Cor Beekmans, Jeroen Berndsen, Stefan Scheeringa en vele anderen: het is de kennis die in jullie handelen besloten ligt die ik in dit proefschrift een plek heb proberen te geven. Ik laat het boek nu los, maar in de hoop dat het velen van jullie mag inspireren.

Al die tijd was de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) voor mij een zeer waardevolle thuisbasis. Ik bedank allereerst het bestuur van de NSOB, Paul, Mark, Myrte en jouw voorganger Hera, voor het vertrouwen dat jullie in mij stellen en de ruimte en kansen die jullie mij hebben geboden voor dit proefschrift. Daarnaast geniet ik dagelijks van onze mooie samenwerking in onderzoek en onderwijs. Het maakt mij trots dat de NSOB dit boek uitgeeft.

Ik bedank Mo, Michelle, Bianca, Linda, Hetty, Ninske, Tilly, Marije, Saskia en Sandra. Jullie maken dat ik me hier altijd thuis voel en hebben daarmee een niet te onderschatten bijdrage aan het proefschrift geleverd. Ook bedank ik alle onderzoekers van de Denktank: samen doen wij prachtige onderzoeken en ontwikkelen we ‘voor op de golf’ wetenschappelijke kennis voor en geïnspireerd door de praktijk. Gelukkig doen we dat ook nog eens met veel lol, gezelligheid en creativiteit.

In het bijzonder dank ik Martijn, Martin, Nancy, Ilsa en Jorgen. Samen met jullie werkte ik aan één of meerdere van de onderzoeken voor dit proefschrift en daarnaast hebben jullie mij tussentijds geholpen, gesteund en op ideeën gebracht. Martijn, jouw tijd-taal en gevoel voor de tijdgeest heeft mij geïnspireerd in mijn onderzoek. Martin, jij wist soms precies te verwoorden wat ik al die tijd had willen zeggen. Je enthousiasme en adviezen hebben me daarnaast meer dan eens geholpen om de onzekerheid te overwinnen. Nancy, vanaf het begin werken wij samen bij de NSOB en ben je een enorm waardevolle collega die altijd ‘op z’n Rotterdams’ zegt waar het op staat. Jorgen en Ilsa, ik vind het geweldig dat jullie mijn

paranimfen zijn. Ilsa, in het bijzonder veel dank voor je kritisch meelesen in conceptversies van dit proefschrift. En ondertussen werken wij alweer aan het volgende spannende onderzoek! Jorgen, ik geniet van onze creatieve samenwerking en wens jou net zo'n mooie proefschriftreis toe als ik zelf heb mogen ervaren.

Mijn ideeën hebben zich ook gevormd tijdens vele interessante gesprekken en discussies met collega-wetenschappers van binnen en buiten de NSOB. Ik zal er ongetwijfeld een aantal tekortdoen door ze hier onbedoeld niet te noemen, maar in ieder geval wil ik mijn dank uitspreken aan René ten Bos, Daphne Bressers, Erik-Jan van Dorp, Joram Feitsma, Andrea Frankowski, Marieke Kleiboer, Corniel van Leeuwen, Ferdinand Mertens, Andrew Segrave, Henk den Uijl, Roel in 't Veld en Anton Zijderveld.

Het Promotieprogramma van de NSOB bracht mij nieuwe inzichten, waardevolle kritische discussies en begeleiding. Daarnaast bood het me het benodigde ritme om voortgang te maken, regelmatig stil te staan en te reflecteren. Menno en Martin, veel dank voor jullie begeleiding, enthousiasme en kritische blik tijdens de vele interessante bijeenkomsten. Ron, Maurice, Renze, Martin en Bas: fijn om hierin samen met jullie op te trekken en om te zien dat daar mooie producten uit voortkomen.

Paul en Mark, ik prijs me zeer gelukkig met jullie als mijn promotoren. Paul, je bent een inspirerende promotor, die me weet uit te dagen en te motiveren om het beste in mezelf naar boven te halen. Je staat bovendien altijd voor me klaar. Bedankt voor de ruimte om te kunnen ontdekken, voor het creatieve proces, en voor het vertrouwen in mij om juist dit proefschrift te schrijven. De combinatie van je enthousiasme en kritische blik heeft mij geholpen dit naar een hoger niveau te tillen.

Mark, sinds mijn scriptie aan de Erasmus Universiteit werken wij al samen aan mooie onderzoeken. Jij hebt mij als mentor ontelbaar veel dingen geleerd op professioneel en persoonlijk vlak. Niet zelden blijken de gesprekken die wij in de tussen-tijden en aan de randen van de dag voeren de mooiste doorbraken op te leveren. Paradoxaal genoeg is dit dankzij jou echt mijn boek geworden. Dat was nooit gelukt zonder jouw advies, enthousiasme en vermogen tot verbale vernieuwing.

Mijn ouders, pa en ma, bedankt voor jullie onvoorwaardelijke liefde en steun. Jullie hebben mij altijd gestimuleerd om mijn interesse en nieuwsgierigheid te volgen. Dankzij jullie weet ik ook dat onderweg zijn minstens zo waardevol is als het bereiken van de bestemming. Ik draag dit boek aan jullie op.

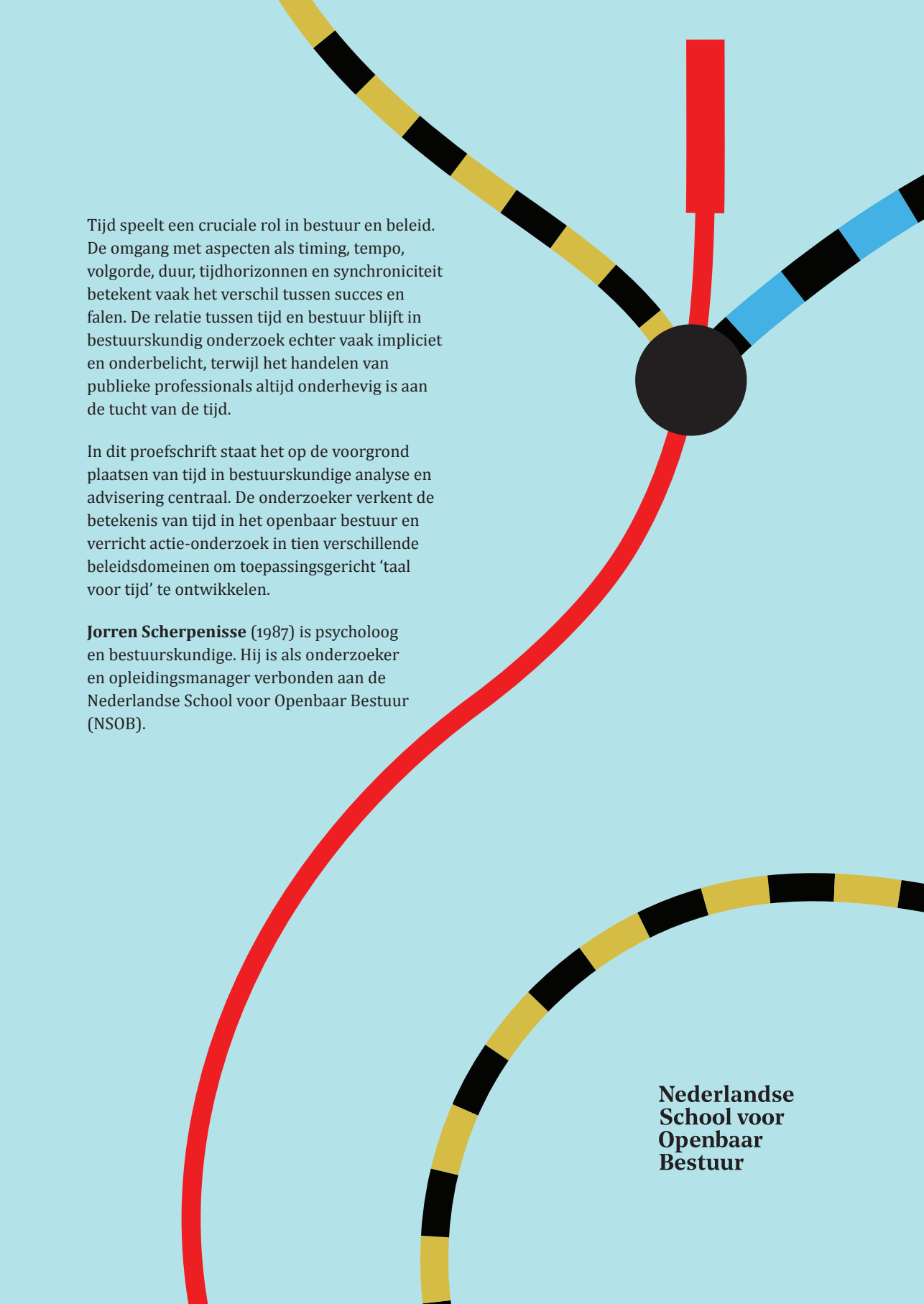
Nikki en Lilo, jullie hebben mijn hart gestolen. Lilo, nu het boek af is komt er weer meer tijd voor de écht belangrijke dingen: Lilo-Jorren avonden. Nikki, mijn verloofde, als geen ander beheers jij de kunst om je fladderend langs de tanden van de tijd te bewegen. Samen zetten wij de toekomst naar onze hand: alles wacht op ons.

OVER DE AUTEUR

Jorren Scherpenisse is geboren in 1987 in Rotterdam. Hij begon in 2005 aan zijn studie Psychologie aan de Erasmus Universiteit en behaalde in 2009 zijn master Arbeids- en Organisationspsychologie. Vervolgens behaalde hij in 2011 zijn master Bestuurskunde (Publiek Management) aan de Erasmus Universiteit. Tijdens zijn studie liep hij stages bij de Politie Hollands Midden en de Algemene Rekenkamer.

In 2011 begon Jorren met werken als onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij doet onderzoeken op het gebied van sturen in netwerken; politiek en bestuur; nudging en gamification; strategie en toekomst; en toezicht, media en incidenten. Veel van deze onderzoeken zijn in essays, rapporten en wetenschappelijke artikelen gepubliceerd. In zijn werk ondersteunde hij ook meerdere onderzoekscommissies, zoals de commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis en de commissie basisregistratie persoonsgegevens. Eind 2014 startte hij met het promotieprogramma van de NSOB.

Jorren heeft ook een passie voor lesgeven. Hij is opleidingsmanager van de Master of Public Administration (MPA) van de NSOB. Daarnaast doceert hij bij de NSOB in verschillende opleidingen voor professionals en geeft hij regelmatig lezingen en workshops.



Tijd speelt een cruciale rol in bestuur en beleid. De omgang met aspecten als timing, tempo, volgorde, duur, tijdhorizonnen en synchroniciteit betekent vaak het verschil tussen succes en falen. De relatie tussen tijd en bestuur blijft in bestuurskundig onderzoek echter vaak impliciet en onderbelicht, terwijl het handelen van publieke professionals altijd onderhevig is aan de tucht van de tijd.

In dit proefschrift staat het op de voorgrond plaatsen van tijd in bestuurskundige analyse en advisering centraal. De onderzoeker verkent de betekenis van tijd in het openbaar bestuur en verricht actie-onderzoek in tien verschillende beleidsdomeinen om toepassingsgericht 'taal voor tijd' te ontwikkelen.

Jorren Scherpenisse (1987) is psycholoog en bestuurskundige. Hij is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur