

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Martin Schulz
Marije Huiting
Paul Frissen**

dr. Martin Schulz

is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

Marije Huiting MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse
School voor Openbaar Bestuur

prof. dr. Paul Frissen

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor
Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

Inhoudsopgave

- 1. Praktijk zonder standaard → 4**
 - 1.1 De gemeenteraad ‘meenemen’ → 4
 - 1.2 Politiek en netwerken → 5
 - 1.3 Erin en ertussen → 7
 - 1.4 Dit essay: omgaan met het politieke → 8

- 2. In gesprek met de politiek → 10**
 - 2.1 Het ambt of de persoon → 10
 - 2.2 Expliciteren, institutionaliseren en reflecteren → 12

- 3. In gesprek met het netwerk → 22**
 - 3.1 Een gezamenlijk ‘normaal’ creëren → 22
 - 3.2 Expliciteren, institutionaliseren en reflecteren → 23

- 4. Omgaan met het politieke → 31**
Geraadpleegde literatuur → 33

1. Praktijk zonder standaard

1.1 De gemeenteraad ‘meenemen’

“Het is belangrijk dat je de raad goed meeneemt.” Het is een uitspraak van bestuurders die in het lokale bestuur regelmatig te beluisteren is. Ook als het gaat over het optreden van wethouders in allerlei maatschappelijke netwerken wordt deze uitspraak regelmatig gehanteerd. Het wordt als onderdeel van goed bestuur gezien dat de wethouder de raad goed meeneemt. De raad vraagt daar ook zelf met regelmaat om. Hij wil goed worden meegenomen. En niet alleen ten aanzien van het doen en laten van de wethouder in netwerken, maar ten aanzien van tal van maatschappelijke thema's. Meenemen is daarbij iets anders dan informeren. Het informeren van de gemeenteraad is vastgelegd in een protocol. Colleges van B&W en individuele wethouders hebben een actieve informatieplicht. Ze dienen de raad al die informatie te verschaffen die deze nodig heeft om goed te kunnen functioneren. Informeren kan wel onderdeel zijn van het meenemen, maar het is niet hetzelfde. Meenemen is ook iets anders dan de raad een besluit laten nemen of deze tot besluitvorming brengen. Ook besluitvorming is concreet omschreven en de route naar een besluit is procedureel vastgelegd. Als het meenemen goed is gelukt, dan kan het einde van dat meeneemproces een besluit zijn, maar het is niet hetzelfde.

Wat ‘meenemen’ inhoudt, is nergens precies omschreven. Dat is geen onoplettendheid van gemeentelijke juristen of de landelijke wetgever, maar een onvermijdelijk kenmerk van besluitvormingsprocessen. De politieke praktijk kent vele situaties waarin niet precies duidelijk is hoe het college van B&W of een specifieke wethouder en de raad zich tot elkaar verhouden of zouden moeten verhouden. Het is regelmatig onduidelijk hoe beide gremia hun rollen goed kunnen invullen in relatie tot elkaar. College en raad zitten dan samen in een ongewis en zoekend proces. Bij het zetten van stappen in dat proces ligt het initiatief doorgaans bij het college. Het college dient dan de raad goed mee te nemen – met alle ongemakken van dien. Want wat ‘goed meenemen’ is, is onderwerp van politieke strijd. Daarover valt uitstekend van mening te verschillen. Hoe de raad wordt betrokken, wanneer informatie wordt gegeven en welke, wat besluitvormingsmomenten zijn voor de raad, waarover een besluit wordt gevraagd, wat kwalificeert als een goede prestatie van de individuele wethouder of het voltallige college en vele andere kwesties zijn onderdeel van het politieke spel tussen college en raad en – in gemeenten met een coalitiebestuur en dat zijn de meeste – tussen coalitie en oppositie. Deze praktijk van stapsgewijs voortgang maken in ongewisheid wordt in de praktijk aangeduid met het woord ‘meenemen’.

Het meenemen ziet er dus ook iedere keer anders uit. Er is geen standaard-formule voor binnen gemeenten, laat staan tussen gemeenten. De ene wethouder vult het in door met behulp van coalitie- en fractiediscipline de raad een besluit te laten nemen dat zijn of haar¹ handelen in maatschappelijke netwerken ondersteunt of in ieder geval zo min mogelijk in de weg zit. De andere wethouder geeft er invulling aan door de raad letterlijk mee te nemen en raadsleden de mogelijkheid te geven ter plekke eigen opvattingen te vormen – met het risico dat de raad iets heel anders bedenkt en verkiest dan waarvan de wethouder voorstander is. Van ‘meenemen’ kan de wethouder zelf dus zomaar last krijgen. De ene wethouder wil dat graag voorkomen en de andere waardeert dit als uitdrukking van het politieke mandaat.

1.2 Politiek en netwerken

De ontmoeting van politiek en netwerken heeft een bijzonder karakter. Politiek zien we daarbij als de strijd en het conflict over de verschillen en scheidslijnen in onze samenleving.² Politiek is er om besluiten te nemen over de wijze waarop we met die verschillen omgaan. Daarbij zijn bijvoorbeeld verdelingsvraagstukken van overvloed en schaarste aan de orde. De politiek (gemeenteraad en college van B&W) is al lang niet meer de enige plek waar over *het* politieke (dat waarover wij zo hartstochtelijk van mening verschillen) wordt besloten. *Het politieke heeft zich de afgelopen jaren ook verplaatst naar maatschappelijke netwerken.*³ Het maatschappelijke resultaat dat politiek en netwerken in relatie tot elkaar produceren, is daarbij iedere keer anders. Gemeenten verschillen van elkaar. De positie van de raad, de stijl van en het type wethouder en de aard van de netwerken zijn in iedere gemeente anders. Daarmee verschilt dus de specifieke invulling van de verhouding tussen politiek en netwerken, maar is de algemene vraag hoe de verhouding tussen politiek en maatschappelijke netwerken wordt ingevuld wel in (bijna) alle gemeenten aan de orde. Uitzondering zijn misschien hele kleine gemeenten zonder noemenswaardige, maatschappelijke kwesties – waar geen bedrijven zijn en nauwelijks voorzieningen.

Zo hebben bijvoorbeeld in de regio in het noorden van het land bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en de colleges van B&W van samenwerkende gemeenten (in casu de wethouders) een regionale Human Capital agenda opgesteld. Bij een dergelijke agenda zijn allerlei vraag-

1 In het vervolg gebruiken we alleen de mannelijke vorm.

2 Cf. Mouffe, 2005; Lefort, 2016; Schulz, Frissen & Schram, 2019; Frissen, Schulz & Huiting, 2020.

3 Schulz et al, 2019; Van der Steen, Schulz, Schram, Frissen & Van Twist, 2019; Ferwerda, Frissen, Schulz & Van Twist, 2020.

stukken van verdeling aan de orde: zoals de vraag hoeveel wordt geïnvesteerd in welke doelgroepen, in welke richting het menselijke kapitaal zich moet ontwikkelen, welke groei of ontwikkeling daarmee in de regio wordt beoogd, hoe die is verdeeld over de deelnemende gemeenten en ga zo maar door. De belangen zijn groot en de mogelijke verschillen van inzicht schier eindeloos. Het gesprek over die verschillen heeft niet (alleen) de vorm van debatten in gemeenteraden, maar ook die van bijeenkomsten van tal van maatschappelijke actoren in een netwerk. De overheid wordt vertegenwoordigd door de wethouder en diens ambtenaren en is een van de vele actoren in dat netwerk.

We zien netwerken hier als een min of meer stabiel patroon van sociale relaties tussen van elkaar afhankelijke actoren die zich vormen rondom een maatschappelijk vraagstuk.⁴ Een netwerk is gericht op het (leveren van een bijdrage aan het) oplossen van dat maatschappelijk vraagstuk. Geen van de participerende actoren kan dat alleen. Ze zijn van elkaar afhankelijk in termen van macht en middelen. Daardoor voltrekken zich in netwerken samenwerkingsprocessen en onderhandelingsprocessen, omdat ook actoren die belang hebben bij het oplossen van een specifiek vraagstuk verschillende belangen kunnen hebben. Als we in dit essay spreken van een maatschappelijk netwerk dan bedoelen we een netwerk dat zich richt op het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk. Dat is dus een meer specifieke aanduiding dan die van een algemeen sociologisch begrip dat verwijst naar maatschappelijke verbanden die niet per definitie gericht zijn op de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. En dan nog bestaan daarin vele verschillende soorten en vormen. De ene keer werkt een netwerk bijvoorbeeld samen in een gespecificeerde vorm of verband (zoals een akkoord, een deal of een pact) en de andere keer is het een niet geïnstitutionaliseerde verbinding die bestaat doordat actoren elkaar kennen en zich met vergelijkbare of aan elkaar gerelateerde kwesties bezig houden. De ene keer zijn het volledig lokale netwerken, de andere keer zijn het interbestuurlijke netwerken of zelfs netwerken tussen bestuurslagen.

De *politiek* en het maatschappelijke *netwerk* zijn twee arena's voor het nemen van besluiten over maatschappelijke vraagstukken. Daarbij bepalen ze allereerst wat als maatschappelijk relevant vraagstuk dient te worden gezien, om vervolgens te besluiten over de vraag hoe ten aanzien van dat maatschappelijke vraagstuk dient te worden gehandeld. Wat een maatschappelijke vraagstuk is en hoe ten aanzien van dat vraagstuk moet worden gehandeld zijn vragen die wezenlijk politiek van aard zijn, als ze door de politiek worden gesteld, ook als het antwoord is dat politiek zich

4 Cf. Koppejan & Klein, 2004.

van handelen moet onthouden. Te bepalen over welk (onderdeel van een) maatschappelijke vraagstuk een besluit dient te worden genomen, is dus altijd een politieke daad.

1.3 Erin en ertussen

In de verhouding tussen politiek en netwerken nemen wethouders een bijzondere positie in. Wethouders maken deel uit van de politiek. Politiek is niet beperkt tot de gemeenteraad, net zo min als bestuur voorbehouden is aan het college. Ook in het college heeft politiek debat plaats – in de betekenis van debat over verschillen en scheidslijnen in de samenleving en daarover te nemen besluiten. Op vergelijkbare wijze wordt door de raad ook bestuurd, al was het maar omdat besluiten van de raad leidend zijn voor de wijze waarop het college bestuur invult en daarmee opties voor bestuur worden in- of uitgesloten. Niet alleen in het college, maar ook in debat met de raad geven wethouders mede invulling aan politiek.

Maar wethouders participeren ook in netwerken. Ze zijn er onderdeel van en vaak een belangrijk onderdeel. Netwerken zijn gebaseerd op persoonlijke relaties. De mogelijkheden die een actor in een netwerk heeft om iets voor elkaar te krijgen, is mede bepalend voor zijn positie. Een wethouder is in dat opzicht een belangrijke actor in het netwerk. Als de wethouder instemt, dan betekent dat in het netwerk dat de gemeente aan boord is. De positie van de wethouder is er dus een waarin hij onderdeel is van het netwerk, hij zit erin. Net zo goed als hij deelneemt aan de politiek. De positie van ambtenaren daarin benoemen we hier niet apart. Het zijn uiteindelijk de wethouders die ‘deals’ sluiten, een ‘akkoord’ bereiken en instemmen of juist niet met wat er in het netwerk wordt voorgesteld. Dat een wethouder baat heeft bij het om zich heen organiseren van complementaire competenties die helpen om effectief in netwerken te opereren, beschouwen we daarbij als gegeven.

De positionering in politiek en in netwerken is bijzonder. De wethouder is een actor in het lokale bestuur die in zowel de politiek als het netwerk tegelijkertijd actief is en daarin zeggenschap heeft. Hij is de enige die zowel het metier van het netwerk als het metier van de politiek moet beheersen. Vandaar dat we in dit essay de rol van de wethouder centraal stellen: *in* politiek en netwerken en daarmee tegelijkertijd *tussen* beide met de vraag welke unieke mogelijkheden deze positionering biedt en welke dilemma’s daarmee samenhangen.

1.4 Dit essay: omgaan met het politieke

Hoe de politiek en netwerken zich tot elkaar verhouden, is regelmatig onderwerp van onderzoek. In dat onderzoek is veel aandacht voor de vraag hoe het *democratische karakter* van politiek zich verhoudt tot netwerken: specifiek gaat het om de vraag hoe democratische politiek zich verhoudt tot niet-democratische netwerken.⁵ In dit essay stellen we *politiek* centraal in relatie tot netwerken. De wethouder is in zijn positie de enige die werkelijk zicht heeft op hoe zowel de politiek als het netwerk *omgaan met het politieke*. We sluiten daarmee aan bij het onderscheid dat Lefort (2016) maakt tussen de politiek en het politieke. *De politiek zijn de instituties (zoals de bestuursorganen) die zich bezighouden politiek. Het politieke zijn de verschillen in de samenleving waarover wij onderling strijd en conflict hebben.* Hoe de politiek en het netwerk het politieke behandelen, is naar ons idee bepalend voor de vraag hoe politiek en netwerk zich tot elkaar verhouden. De politiek beschouwt het politieke immers als haar domein. Ze kan ieder thema te allen tijde politiseren – verklaren dat het politiek is en daarmee tot onderwerp maken waarover zij zou moeten gaan. Als de gemeenteraad iets anders wil dan de voorkeur in het netwerk, terwijl in het netwerk grote inspanningen zijn gepleegd door belanghebbende actoren om samen voortgang te maken, dan leidt dat vaak tot veel frustratie en onbegrip over de politiek. En andersom, als netwerken zich te weinig realiseren dat ze met hun doen en laten beslissingen nemen over het politieke dan leidt dat tot frustraties in de politiek. Daarom richten we ons in dit essay op de vraag hoe netwerken kunnen omgaan met het politieke op een manier die ervoor zorgt dat de politiek – de gemeenteraad – ook de idee heeft dat het politieke in het netwerk in goede handen is. Dat de gemeenteraad hiervan overtuigd raakt, is naar ons idee relevant, als gemeenten maatschappelijke vraagstukken niet alleen kunnen oplossen. Samenwerking met andere actoren wordt dan gezocht en dat gebeurt nu eenmaal veelvuldig in netwerken. De wethouder bevindt zich in de positie om in het politieke gesprek (in college en raad) te helpen bepalen wat de politiek een goede omgang met het politieke acht en om in gesprek met actoren in het netwerk te bezien of en hoe die actoren kunnen bijdragen aan een goede omgang met het politieke die ook in de politiek tot tevredenheid leidt. Over die twee gesprekken en daarmee over de concrete invulling van het ‘meenemen’ van raad en netwerk gaat dit essay.

Voor dit essay hebben we gesproken met wethouders in diverse gemeenten, met diverse portefeuilles. We vroegen hen hoe ze omgaan met hun rol tussen en in de politiek en het netwerk. De voorbeelden die zij in deze gesprekken aandroegen, zijn (geanonimiseerd) verweven in de tekst en de

⁵ Bijvoorbeeld Sørensen & Torfing, 2005 en Klijn & Skelcher, 2008.

gesprekken hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het denkraam dat we in dit essay aanbieden.

Op dit moment is het gangbaar dat wethouders naar eigen inzicht proberen om politiek en netwerk bij elkaar te brengen. Het slagen of falen wordt dan gezien als uitdrukking van hun politiek-bestuurlijke competenties. De wethouder neemt de politiek mee door duidelijk te maken voor welke keuzes in het netwerk naar zijn idee al dan niet draagvlak bestaat en wat hij kan proberen te realiseren en wat onhaalbaar is. Op vergelijkbare wijze probeert hij het netwerk mee te nemen door duidelijk te maken wat politiek al dan niet haalbaar kan worden geacht. Dat lijkt een praktische oplossing, maar legt in de praktijk veel verantwoordelijkheid bij de wethouder. Het maakt hem tot een dealmaker en als het niet lukt om tot een deal te komen – eruit te komen – dan heeft de wethouder iets uit te leggen. Sommige wethouders ligt die rol goed, maar voor anderen is die rol lastiger. In dit essay bieden we een denkraam voor wethouders om hun verantwoordelijkheid in en tussen politiek en netwerken in te vullen.

2. In gesprek met de politiek

2.1 Het ambt of de persoon

“Ik ga niet ‘terug’.” Wethouders willen niet ‘terug’ hoeven gaan – niet naar de raad en niet naar het netwerk. Sterker nog, een krachtig bestuurder hoeft ook niet terug, die zorgt ervoor dat het niet nodig is om terug te gaan. ‘Terug moeten naar de raad’ heeft in het lokaal bestuur een negatieve betekenis. Het betekent dat de wethouder er niet in is geslaagd binnen de kaders van de raad te blijven. Hij moet dat dan uitleggen aan de raad en vragen om aanpassing van het kader. Door veel wethouders wordt dat gezien als een nederlaag. Zij zien het als onderdeel van de bestuurlijke kwaliteiten van de wethouder dat deze erin slaagt om binnen het kader te blijven. Soms kiezen wethouders er liever voor het kader te herinterpreteren en een andere betekenis te geven aan het door de raad gestelde kader, dan om terug te gaan. Volhouden en doorgaan, is dan het uitgangspunt.⁶ Op dezelfde manier willen wethouders niet ‘terug’ hoeven te gaan naar het netwerk. In een netwerk worden afspraken gemaakt en als die afspraken zijn gemaakt – als de uitkomst van onderhandeling is bereikt – dan betekent het heropenen van de onderhandelingen een hoop gedoe. Dat voelt voor veel wethouders als gezichtsverlies en dat gezichtsverlies neemt niemand graag.

Hierbij passen twee reflecties. Ten eerste gaat het in de relatie tussen politiek en netwerk niet om de persoon van de wethouder. De idee niet terug te willen gaan, is vaak ook verbonden met persoonlijke gevoelens van succes en falen. Teruggaan is daarbij verbonden met falen. Dat is een perspectief waarin we de wethouder zien als persoon. In dit essay zien we de wethouder echter niet als persoon, maar als ambtsdrager. Het gaat ons dus niet om wie de man of vrouw is die het ambt invulling geeft, maar om het ambt zelf. In onderstaand schema geven we enkele belangrijke verschillen weer tussen de wethouder als ambtsdrager of als persoon. Ambt en persoon kunnen daarbij los van elkaar worden gezien. De ambtsdrager handelt, niet de persoon. Hoe die persoon het doet, verandert bijvoorbeeld niets aan de legitimiteit van de handeling van het ambt. Mogelijk doet het wel afbreuk aan het aanzien van het ambt en dat ondersteunt dan naar ons idee een pleidooi om ambt en persoon zoveel mogelijk los van elkaar te zien – juist door ambtsdragers zelf – zodat ze zich realiseren dat het ambt hen draagt en hun gedrag dat ambt kan schaden.

⁶ Schulz, Chin-A-Fat, Van Twist, Van der Steen & Bressers, 2018.

ASPECT	NADRUK OP HET AMBT	NADRUK OP DE PERSOON
<i>Focus ...</i>	De rol van wethouder in de symboliek van politiek	Hoe een specifieke persoon het doet als wethouder
<i>Tijdspectief...</i>	Historisch, lange duur, continuïteit	Momenteel, korte termijn, begrensde periode, horizon
<i>Maatschappelijke kwesties ...</i>	Verschillen en strijd tot compromis brengen, macht en tegenmacht	Benoemen, oplossen, 'fiksen'
<i>Norm voor succes ...</i>	Legitimiteit en statuut van het ambt	Neergezette prestaties, eigen toonbare resultaten
<i>Verhouding tussen ...</i>	Het ambt draagt de persoon	De persoon geeft invulling aan het ambt
<i>Attributie ...</i>	De wethouder	Deze wethouder

Als we de wethouder zien als ambtsdrager en niet als persoon, is een tweede reflectie passend. De idee dat een wethouder niet 'terug' zou moeten hoeven gaan, is verbonden met de wijze waarop besluitvorming in gemeenten traditioneel werkt. De wethouder wordt geacht in grote mate invloed te kunnen uitoefenen op de realisatie van het kader dat is gesteld door de raad. Dit getuigt van beheersingsdenken. Aangezien de wethouder 'aan de voorkant' zelf de formulering van het kader voorstelt aan het college en vervolgens namens het college dat voorstel in de raad toelicht en verdedigt, wordt er in politieke kringen gefronst als later blijkt dat een beleidsvoornemen niet binnen het kader kan worden gerealiseerd.

In netwerken is de gemeente (in casu de wethouder) slechts een van de (vele) actoren en zeker niet altijd de belangrijkste. Verschillende belangen maken overleg en onderhandeling noodzakelijk. Dat de wethouder de politieke voorkeuren van de raad (het kader) zou kunnen realiseren, is daarmee niet per se gegeven. De uitkomsten in het netwerk kunnen heel anders zijn. Teruggaan naar de raad is dan geen negatieve uitkomst, maar eerder een voor de hand liggende, om niet te zeggen de normale uitkomst, de 'default' in computertaal. En omgekeerd: teruggaan naar het netwerk kan evenzeer voor de hand liggen, als politieke wensen significant en duurzaam afwijken van de voorkeuren in het netwerk. Dat is soms voor de persoon ongemakkelijk, maar wel een normaal onderdeel van de ontmoeting van een politiek ambt met netwerken.

Deze wisselwerking wordt bijvoorbeeld zichtbaar in de totstandkoming en uitvoering van de regiodeal Parkstad waarover een wethouder ons vertelde. De zeven gemeenten in de regio zijn hierbij betrokken, alsook de provincie en het Rijk en tal van andere stakeholders, zoals ondernemers, onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties. De wethouder vertegenwoordigt zijn gemeente in dit netwerk, waarbij de raad kaders meegeeft. Met deze kaders neemt de wethouder vervolgens deel aan regiodeal-stuurgroepen, om in afstemming met stakeholders plannen te maken. Deze plannen worden in de zeven raden besproken. Ook zijn er informatiebijeenkomsten, om aan de raden terug te koppelen wat de stand van zaken van de regiodeal is. Zo is de wethouder schakel tussen het netwerk en de eigen gemeente.

In de ontmoeting van politiek en netwerken is thans een zoeken aan de orde naar wat 'normaal' is. Normalisering van de relatie tussen politiek en netwerken is voor de politiek (de gemeenteraad en het college van B&W) een kwestie van expliciteren, institutionaliseren en reflecteren.⁷ Hierna gaan we in op de specifieke rol van de wethouder in het vormgeven van het gesprek binnen de politiek over deze drie thema's.

2.2 Expliciteren, institutionaliseren en reflecteren

Het gesprek binnen de politiek over de vraag hoe de politiek vindt dat er dient te worden omgegaan met het politieke in netwerken, start bij de vraag wat politiek is. Politiek is bepalen wat politiek is – en dit is geen typefout of semantische kronkel. De politiek bepaalt zelf wat zij politiek acht, zij bepaalt welke verschillen, verdelingsvraagstukken en scheidslijnen in de samenleving relevant zijn en welke besluiten daarover dienen te worden genomen. Politiek is de hoogste vorm van conflictbeslechting en democratische politiek is conflictbeslechting zonder fysiek geweld. Dat betekent dat de politiek altijd het politieke naar zich toe kan trekken. Ze heeft het vermogen om het politieke weg te halen uit het netwerk en daarover zelf te beslissen. Concreet betekent dit dat het college een voorstel voor besluitvorming aan de raad kan doen over een kwestie die politiek wordt geacht en waarover de raad een besluit dient te nemen. Daartoe kunnen college en raad beide het initiatief nemen. Als het politieke zich in netwerken bevindt is dat dus een keuze van de politiek. Die keuze wordt thans lang niet altijd *expliciet* door de politiek gemaakt en dat zou naar ons idee wel moeten gebeuren.

⁷ Van der Steen et al., 2019.

De wethouder bereidt deze explicitering voor.⁸ Naar ons idee bestaat het expliciteren in het geval van besluitvorming in netwerken uit twee onderdelen. Ten eerste bepaalt de politiek dát ze van opvatting is dat over het politieke in een bepaalde maatschappelijke kwestie in netwerken dient te worden besloten. Ten tweede bepaalt de politiek welke voorwaarden ze daaraan verbindt.

Expliciteren dát: kaderstelling

Als eerste is het zaak dat de politiek (zowel het college als de raad) expliciet vaststelt dat de realisatie van een specifieke politieke voorkeur (een kader) dient te worden opgepakt in samenwerking met andere partijen. Voorbeelden die wethouders in dit kader noemen zijn gebiedsontwikkelingen waarbij overheden met andere partijen samenwerken, een akkoord voor de bouw van huizen dat een wethouder namens de gemeente sluit met stakeholders, het sluiten van een sportakkoord of het realiseren van een innovatief zorgplatform in samenwerking met zorgaanbieders. College en raad kiezen er dan expliciet voor om te proberen zo goed mogelijk het kader van de raad te realiseren in een netwerk. Zo goed mogelijk, omdat eenzijdige maakbaarheid in netwerken niet bestaat. In netwerken is sprake van samenwerking en onderhandeling op basis van verschillende belangen.

Dit heeft consequenties voor de aard van het kader dat de gemeenteraad vaststelt. Een dergelijk kader heeft doorgaans de vorm van een kadernota of beleidsnotitie die uitgangspunten bevat voor wat moet worden gerealiseerd, hoe dat gebeurt, welk kwaliteitsniveau wordt bereikt en met in achtneming van welke randvoorwaarden dat gebeurt. Met andere woorden, het is een kader dat vaststelt wat de politiek wenselijk acht. Het kader heeft ook een disciplinerend karakter, het verplicht. Deze gebruikelijke vorm van kaderstelling sluit niet goed aan bij de manier waarop samenwerking in netwerken vorm krijgt. Omdat onderhandeling en uitruil nodig zijn, zal het kader doorgaans slechts ten dele worden gerealiseerd. Dat is geen kwestie van slecht onderhandelen door de wethouder, maar is inherent aan werken in netwerken. Daarom dient de wethouder naar ons idee in overleg met de raad een kader vorm te geven (en ter besluitvorming aan te bieden aan de raad) dat verruimend is, dat de speelruimte voor de wethouder duidelijk maakt en dat laat zien waar de grenzen zijn van die speelruimte.

In veel gesprekken die we hebben gevoerd, ging het over deze ruimte. Daarbij is het belangrijk dat de wethouder het vertrouwen krijgt om binnen de gegeven ruimte te handelen, zonder dat er steeds sprake is van controle. “De raad

8 Feitelijk doet het college voorstellen aan de raad, maar in de praktijk worden die voorstellen voor het college op specifieke thema's en dossiers voorbereid door wethouders.

moet op zijn handen gaan zitten”, zei een van de wethouders. En dat ‘op zijn handen gaan zitten’ kan alleen dan als duidelijk is waar de grenzen liggen van de vrijheid die de wethouder krijgt.

De grenzen bevinden zich daar waar (de meerderheid van) de raad van opvatting is dat hij het politieke terug wil pakken. Het gaat om datgene waarvan de politiek zegt: “dit zal altijd politiek zijn”, “hierover willen we het eerst in de raad hebben als het gebeurt of de mogelijke uitkomst is”. Dat vormt de begrenzing van de ruimte. In onderstaand schema laten we deze andere kijk op kaderstelling zien. Overigens verandert hierdoor de aard van de politieke controle niet wezenlijk. De raad beoordeelt nog steeds of het college in de uitvoering binnen het kader blijft, alleen heeft het kader een ander karakter gekregen.

ASPECTEN	GEBRUIKELIJKE KADERSTELLING VOOR BELEID	KADERSTELLING VOOR WERKEN IN NETWERKEN
<i>Karakter ...</i>	Disciplineren en voorschrijven	Verruimen en begrenzen
<i>Inhoud ...</i>	Wat de politiek wil dat er gebeurt	Wat de politiek niet wil dat er gebeurt
<i>Focus op ...</i>	Gesprek over wat de politieke voorkeuren zijn	Gesprek over wat de politiek het politieke acht
<i>Monitoren ...</i>	Realisatie van de inhoudelijke voorkeuren	Inachtneming van de politieke begrenzing

In de door ons gevoerde gesprekken zien we al voorbeelden van ‘verruiming’ van het kader. Wethouders zoeken daar actief naar. Een manier is om dilemma’s voor te leggen aan de raad, om te laten zien welke afwegingen er moeten worden gemaakt. Ook kan de raad voorafgaand aan een mogelijk akkoord (wat een vorm is om het politieke te specificeren) worden gevraagd te bepalen wat de raad belangrijke thema’s of doelstellingen vindt. Een expliciet gesprek of debat daarover – over die begrenzing van het politieke en waar een raad van opvatting is dat hij weer om politieke redenen dient te worden geconsulteerd – zijn wij in ons onderzoek niet tegengekomen.

Expliciteren van voorwaarden: democratisch gehalte

Als duidelijk is dát de politiek van zins is om over het politieke in netwerken te besluiten (modern gezegd ‘om netwerksturing toe te passen’), is het daarna zaak te bepalen welke voorwaarden de politiek daaraan verbindt – dus te bepalen welke voorwaarden de raad stelt aan een maatschappelijke aanpak van een kwestie in netwerken. Het gaat erom vast te stellen hoe de

politiek wil dat er met het politieke wordt omgegaan. In de praktijk geeft de politiek daaraan ook uitdrukking. Bijvoorbeeld door de vraag te stellen of een bepaalde actor in het netwerk actief is of nog betrokken gaat worden, wat al die uren inzet van ambtenaren en wethouder in netwerken eigenlijk opleveren en of de echte kwesties wel in het netwerk aan de orde komen. Deze en andere thema's worden bijvoorbeeld door raadsleden regelmatig relevant bevonden bij het werken in netwerken. Welke actoren in netwerken worden betrokken (altijd dezelfde, of juist andere, deze wel en die niet) kan daarmee dus buitengewoon politiek zijn. Impliciet vragen raadsleden daarmee naar het democratische gehalte van netwerken. We laten dat zien in onderstaand schema. De geformuleerde vragen zijn allemaal vragen uit de praktijk die – nader beschouwd – uitdrukking zijn van een specifieke democratische waarde.

DEMOCRATISCHE WAARDE	POLITIEKE VRAGEN DIE RAADSLEDEN STELLEN
<i>Effectiviteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Wat levert de inzet van wethouder en ambtenaren in het netwerk op? - Welke resultaten boekt het netwerk? - In hoeverre draagt het netwerk bij aan vraagstukken die politiek belangrijk worden gevonden? - Hoeveel meer weet het netwerk te bereiken dan we als gemeente alleen zouden kunnen?
<i>Legitimiteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Welke actoren zijn in het netwerk actief of zouden dat moeten zijn en welke niet en waarom? - Hoe zorgt het netwerk ervoor dat iedereen meedoet?
<i>Representativiteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre zijn verschillen in onder andere standpunten en belangen in het netwerk gerepresenteerd? - Welke positie heeft de minderheid en is er aandacht voor de bescherming van die positie?

Een manier om de politiek te laten spreken over de verhouding van politiek tot netwerken, is door college en raad te vragen om in gesprek te gaan over de vraag wat een goede democratische omgang met het politieke in netwerken is. Vanzelfsprekend kan het college (de facto de verantwoordelijke wethouder) daarvoor ook een voorstel ter bespreking aan de raad doen. Concreet betekent dit dat de raad zich buigt over de vraag hoe democratische waarden (die gewoonlijk door de politiek in meerdere of mindere mate worden geborgd) in het netwerk dienen te worden geborgd. In onderstaand schema werken we uit welke vragen de politiek dan dient te beantwoorden, waarbij de wethouder een voorstel doet voor de beantwoor-

ding van die vragen en de raad dit via debat en besluitvorming vaststelt. We merken daarbij vooraf op, dat het niet altijd noodzakelijk is om op alle democratische waarden maximaal in te zetten – dat doet de representatieve politiek zelf namelijk ook niet. Het is al te gemakkelijk en tegelijkertijd niet redelijk om aan het netwerk hogere democratische eisen te stellen dan de politiek zelf weet te vervullen.

De politiek kan aan het netwerk wel accenten meegeven als ze vindt dat ten aanzien van een concreet maatschappelijk vraagstuk bepaalde democratische waarden nadrukkelijker aan de orde zijn. Bijvoorbeeld, als de politiek weet dat ten aanzien van een bepaalde kwestie de verschillen van opvatting en de meningen onder de bevolking of in specifieke wijken sterk verschillen, dan kan ze de wethouder meegeven om in het netwerk nadrukkelijk aandacht te vragen voor die verschillen, zodat die verschillen zichtbaar worden gemaakt en besluiten of voorstellen uit het netwerk de variatie onder de bevolking laten zien en rechtdoen. Dat past bij de democratische waarde representativiteit. Zo bezien is onderstaand schema dus geen checklist van waarden die altijd maximaal moeten zijn geborgd. Het is eerder een denkraam waarmee de politiek naar maatschappelijke vraagstukken kan kijken en kan bepalen of en in welke mate ze van de wethouder inzet verwacht in de borging van specifieke democratische waarden.⁹ Daarbij is van belang om op te merken dat de politiek uiterst terughoudend zou moeten zijn in de beoordeling en waardering van de wijze waarop besluitvorming en deliberatie binnen de maatschappelijke organisaties die deelnemen aan het netwerk is georganiseerd. Dat valt binnen de autonomie van de maatschappelijke actoren. Dat blijkt – gezien de door ons gevoerde gesprekken – regelmatig lastig in de gemeentelijke praktijk. Raadsleden en raadsfracties verwachten dan van de wethouder dat deze stelling neemt of zelfs iets doet aan kwesties die de autonome verantwoordelijkheid van andere partijen betreffen. Het blijkt voor wethouders regelmatig lastig om dan uit te leggen dat dit niet binnen hun bevoegdheden valt en bovendien samenwerking in netwerken kan schaden.

9 Zie bijvoorbeeld Michels en Binnema (2016), die verschillende democratische waarden onderscheiden.

DEMOCRATISCHE WAARDE	BETEKENIS VAN DE WAARDE	INTERPRETATIE VOOR HET NETWERK	VRAAG VOOR DE POLITIEK
<i>Effectiviteit</i>	De politiek lost maatschappelijke vraagstukken op. De politiek moet leveren.	Het netwerk draagt bij aan het oplossen van door de politiek gedefinieerde maatschappelijke vraagstukken.	In welke mate is het wenselijk dat dit netwerk bijdraagt aan het oplossen van een politiek gedefinieerd maatschappelijk vraagstuk?
<i>Legitimiteit</i>	De politiek kan in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken rekenen op steun van bevolking.	In het netwerk is steun voor de gekozen oplossing van het maatschappelijke vraagstuk en het is aannemelijk dat de steun breder is dan alleen in het netwerk.	In welke mate is het wenselijk dat er steun (c.q. draagvlak) is voor de in het netwerk tot stand gekomen oplossing en hoe dient de aanwezigheid van die steun te worden vastgesteld?
<i>Representativiteit</i>	De bevolking weet zich door de politiek gerepresenteerd en heeft het idee dat de politiek iets produceert dat haar welgevallig is.	In het netwerk worden de variatie en het verschil in de samenleving zichtbaar gemaakt in genomen besluiten.	In welke mate en hoe dient het netwerk in afwegingen de variatie en verschillen in de samenleving zichtbaar te maken?

In de praktijk gebeurt het veelvuldig dat gemeenteraadsleden in debat met elkaar of de wethouder benadrukken dat een specifieke actor (bijvoorbeeld een bedrijf of maatschappelijke organisatie) in het netwerk dient te worden betrokken, of dat bepaalde belangen vertegenwoordigd moeten zijn. Dan wordt er bijvoorbeeld door de raad benoemd dat het belangrijk is dat de vakbonden ook meepraten in de arbeidsmarktregio, of dat lokale ondernemers mee moeten praten over een gebiedsontwikkeling. Dat is geen ‘gezeur in de marge’, maar een poging van een raadslid om de wethouder te bewegen zorg te dragen voor een goede omgang met het politieke in netwerken. Wij zouden wethouders willen suggereren dit soort gedrag van raadsleden aan te moedigen, daartoe uit te nodigen en hierover scherp debat te voeren, omdat de goede omgang met het politieke (waarbij de politiek bepaalt wat goed is) ook in het belang van de wethouder is en hem ondersteunt bij zijn optreden in dat netwerk.

Als de raad achteraf – nadat het netwerk iets tot stand heeft gebracht – in besluitvorming anders besluit dan wat het netwerk heeft voortgebracht,

ontstaat ongemak. Dan voelen netwerkpartijen zich in de steek gelaten en heeft de wethouder gefaald. Toch gebeurt het regelmatig. Naar ons idee kunnen wethouders dit (proberen te) voorkomen door de raad een expliciete keuze te laten maken voor het oppakken van een maatschappelijke kwestie in netwerkverband en dat de wethouder specifieke democratische aspecten voor de omgang met het politieke onder de aandacht dient te brengen van het netwerk. Onze veronderstelling is dat als het netwerk op de gewenste, democratische wijze omgaat met het politieke, de politiek (en dan vooral de raad) eerder de uitkomsten die het netwerk produceert kan aanvaarden en minder achteraf kwesties zal politiseren en een ander besluit zal willen nemen dan het netwerk heeft gedaan.

We merken nog op dat ook in relatie tot de ambtelijke organisatie explicitering nodig is. De wethouder heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat zijn ambtenaren begrijpen dat ook hun (ambtelijke) optreden in netwerken in relatie staat tot het politieke. Ambtenaren nemen in netwerken deel in processen die leiden tot besluiten over het politieke. Dit betekent dat zij ten minste zouden moeten begrijpen hoe het politieke in het netwerk eruit ziet – welke elementen van verschil en verdeling in het netwerk aan de orde zijn. Bovendien bereiden ambtenaren de stukken voor de wethouder voor die deze in het college brengt. Als ambtenaren het politieke in netwerken beter begrijpen, kunnen ze zich daarvan ook rekenschap geven bij de voorbereiding van stukken voor het college. Daarbij is steeds de vraag aan de orde in welke mate het politieke in stukken tot uitdrukking wordt gebracht. Via de stukkenstroom kan het college expliciet bijdragen aan het bespreekbaar maken van het politieke in netwerken.

Institutionaliseren: ontwikkelen van praktijken

Voor de omgang met maatschappelijke netwerken hebben colleges van B&W en gemeenteraden nog geen gestandaardiseerde praktijken vormgegeven. Hoe college en raad zich tot elkaar verhouden bij het werken in netwerken wordt steeds opnieuw bedacht en situationeel bepaald.

Dat komt ook naar voren in de gesprekken die we hebben gevoerd. Soms krijgt een wethouder de ruimte om in een netwerk, bijvoorbeeld als het gaat over gebiedsontwikkeling, uit te denken wat er moet gebeuren. Zo is in Den Bosch door veel partijen, waaronder de gemeente, samengewerkt om het Paleiskwartier uit het slop te trekken. Voor dit langdurige project is in raad een kaderstellend besluit genomen, waarna er ruimte ontstond voor de betrokken partijen om aan de slag te gaan. Een ander voorbeeld: een wethouder vertelde dat voor een sportakkoord de raad mee heeft beslist over belangrijke thema's die in het akkoord aandacht moesten krijgen, en tijdens procesbijeenkomsten kon de raad ook deelnemen. De raad kreeg dus

juist de mogelijkheid in het proces te participeren. Er zijn dus duidelijke verschillen.

Dat kan lastig zijn voor zowel het college als de raad. Beide kunnen baat hebben bij een standaard of in ieder geval een gangbare praktijk. Zo is in alle gemeenten een duidelijke standaard voor de reguliere planning en control cyclus. Het is duidelijk welke documenten het college op welke momenten aan de raad zendt, wat de raad daarmee vervolgens doet en hoe het gesprek over de stukken tussen raad en college zich ontvouwt. Dat is al heel vaak gedaan en als procedure gestandaardiseerd. Zo bestaat er in veel gemeenten ook een gestandaardiseerd besluitvormingsproces voor complexe projecten met veel risico's en onzekerheden en een groot financieel aandeel van de gemeente. Deze gangbare besluitvormingsprocedures passen niet goed bij de praktijk van netwerkend werken en bij de aard van de besluitvorming die daarover nodig is. Zo hebben politiek en netwerken bijvoorbeeld elk een eigen tijdlogica. Netwerken hebben een zekere mate van onmiddellijkheid, van de dingen doen als ze zich aandienen. Politiek kent een doorlooptijd van weken zo niet maanden voordat een voorstel van een ambtenaar, via de wethouder, naar het college en dan naar de raad is geleid. In de raad doorloopt het voorstel dan nog een eigen proces van bijvoorbeeld beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming (BOB). Het netwerk wil en kan daarop niet altijd wachten, dan is aanzienlijk snellere besluitvorming gevraagd. Ook leent niet alles wat in een netwerk gebeurt – dat relevantie heeft voor de omgang met het politieke – zich voor formele informatiebrieven of besluitvormingsnota's. Soms is het passend dat de wethouder de raad even bijpraat over wat er speelt, over waarom de dingen gaan zoals ze gaan. Veel wethouders zien dit als zeer belangrijk: de raad moet tijdig worden geïnformeerd over wat er in een netwerk speelt en niet met voldongen feiten worden geconfronteerd. Dat maakt het wenselijk dat de politiek in gezamenlijkheid van college en raad verkent hoe ze besluitvormingsprocessen omtrent werken met netwerken inricht. De institutionele vormgeving, hoe de spelregels werken, bepaalt de totstandkoming van de politieke inhoud. Explicitering heeft daarom institutionalisering nodig.¹⁰

Die inrichting is een kwestie van de politiek als geheel, dus van college en raad gezamenlijk waarbij de raad van het college initiatief mag verwachten. Veel wethouders in het college hebben te maken met netwerkend werken. Dat maakt het zinvol hierin als wethouders gezamenlijk op te trekken. In onderstaande tabel zetten we op hoofdlijnen uiteen wat naar ons idee de gangbare verschillen zijn tussen soorten besluitvormingsprocessen.

¹⁰ Van der Steen et al., 2019.

ASPECTEN	P&C CYCLUS	COMPLEXE PROJECTEN	NETWERKEN
<i>Temporele logica</i>	Vaste momenten in het jaar	Periodiek, zolang het project duurt	Onmiddellijk, onder-tussen, als het nodig is
<i>Vormgeving</i>	Standaard (begroting, jaarrekening)	Adaptief (memo, stoplichtrapportage)	Situationeel (bijpraten, filmpje, overzichtstekening)
<i>Actoren</i>	De politiek	De politiek en geselecteerde partners	De politiek en actoren in de samenleving
<i>Kader</i>	Missie, visie, doelstelling	Project en programma	Voorkeuren, ideeën, intenties
<i>Verantwoording</i>	Feiten, cijfers, werkelijkheid, hoe het is	Voortgang, realisatie, afwijkingen, overschrijdingen	Ontwikkel- en onder-handelings-richtingen, wat er speelt

In het denken over een bij netwerken passend besluitvormingsproces is dus ook aandacht nodig voor de vormgeving van de interactie tussen college en raad. Traditionele vormen als een begroting of jaarrekening uit de P&C cyclus of de meer adaptieve vormen zoals een stoplichtrapportage (bij complexe projecten) passen niet vanzelf ook bij netwerken. Een overzichtstekening of een schema zegt soms meer dan een uitgeschreven nota. Even meegaan en ergens naar kijken of een filmpje zien, is soms zinvoller dan er twee uur over praten. Zonder dat dit betekent dat niet ook een nota of stoplichtrapportage op enig moment wenselijk zou kunnen zijn voor netwerken – dat is nu juist situationeel te bepalen. Institutionalisering is niet vanzelf gemakkelijk, omdat de huidige logica van verslaglegging in de politiek uitgaat van het gesproken en geschreven woord: verslaglegging dient mogelijk te zijn op papier. Daarvoor alternatieven vinden kan de politiek alleen in gezamenlijkheid.

De ontwikkeling van een nieuw besluitvormingsproces, het institutionaliseren van de wijze waarop de politiek omgaat met netwerkend werken, is een geleidelijk proces. Het is een proces van oefenen en uitproberen om zo het nieuwe pad, het nieuwe besluitvormingsproces te ontdekken. Dat vraagt om een bewuste strategie. Niet alleen om het besluitvormingsproces in de politiek goed vorm te geven en uit te proberen, maar ook om de daarbij benodigde ambtelijke ondersteuning vorm te geven. Een dergelijk nieuw besluitvormingsproces bestaat – net als andere besluitvormingsprocessen – uit formele momenten. De uitdaging is om te ontdekken wat de nieuwe formele momenten zijn voor besluitvorming over netwerken.

Reflectie

De derde en laatste kwestie waaraan de politiek zelf vorm en inhoud dient te geven, is reflectie. De politiek (college en raad) dient te reflecteren op hoe explicitering en institutionalisering zich ontwikkelen. Onder reflectie verstaan wij een open gesprek, soms achter gesloten deuren en soms juist in openbaarheid. Dat gesprek zal altijd ook politiek van aard zijn – depolitisering van de politiek is nu eenmaal niet mogelijk. Het gaat er onder andere om dat college en raad het gesprek voeren over de vraag of het lukken wil het politieke te expliciteren en het nieuwe besluitvormingsproces te regelen. Hieronder geven we enkele reflectievragen weer die bij het gesprek passen dat college en raad met elkaar kunnen voeren.

Reflectievragen

Het reflectiegesprek over explicitering en institutionalisering kunnen college en raad vormgeven aan de hand van de volgende vragen:

- a. Wat is de kwaliteit van de stukken ter voorbereiding van het debat over de keuze voor werken in netwerken?
- b. In welke mate lukt het om met elkaar te debatteren over de vraag of werken in netwerken passend is bij een specifieke maatschappelijke kwestie?
- c. Hoe gaan netwerken thans in de praktijk om met het politieke en in welke mate zien we dat ze daarbij democratische uitgangspunten hanteren?
- d. Hoe ver zijn we gevorderd met het vormgeven aan een specifiek op netwerken toegesneden besluitvormingsproces?
- e. Hoe vullen college en raad hun respectievelijke rollen in?
- f. Hoe wordt het proces thans ondersteund door de ambtelijke organisatie?

3. In gesprek met het netwerk

3.1 Een gezamenlijk ‘normaal’ creëren

De ontmoeting van de wethouder met actoren in het netwerk is – zeker in het begin – ook een ontmoeting tussen verschillende culturen. De politieke cultuur kent haar eigen procedures en gebruiken. Zo kan een wethouder in een maatschappelijk netwerk wel uitspreken dat hij een bepaalde optie interessant vindt, maar als deze buiten zijn mandaat ligt kan hij zonder ruggenspraak met de collega's in het college of toestemming van (de fractievoorzitters van de coalitie)partijen in de raad niet instemmen. De wethouder neemt zijn verantwoordelijkheid door ruggenspraak te houden. De gebruiken en ook de formele verantwoordelijkheden zijn voor veel partners in netwerken anders. Verantwoordelijke functionarissen van bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en andere niet-overheidspartners hebben regelmatig een breder mandaat.¹¹ Als zij besluiten dat iets een goed idee is, kunnen ze dat doorgaans dus ook waarmaken in de eigen organisatie, vaak vanwege de hiërarchische bevoegdheden in die organisatie. Het feit dat ze beslissingsbevoegd zijn, maakt ze als partners interessant. Als zij het zeggen, gebeurt het ook. Dat is een heel ander soort verantwoordelijkheid nemen. In netwerken wordt regelmatig van wethouders verwacht dat zij eenzelfde soort verantwoordelijkheid hebben en nemen. Als wethouders daarin meegaan, werkt dat de praktijk van 'niet terug willen' in de hand. In de gesprekken met wethouders is deze spanning meermaals aan bod gekomen. Wethouders vertellen dan dat ze in een netwerk duidelijk moeten aangeven dat ze niet zonder meer toezeggingen kunnen doen, zonder hier eerst met het college en/of de raad over te spreken. "Daar torn ik niet aan", vertelde een wethouder, "want niets is zo erg als iets toezeggen en er op terug moeten komen."

In de praktijk betekent deze ontmoeting van culturen – met onder andere een verschil in de beleving en uitoefening van verantwoordelijkheid – dat private en maatschappelijke partners in netwerken begrip moeten ontwikkelen voor de wijze waarop de overheidsprocedures werken. Op dat punt mag de wethouder aanpassing van het netwerk vragen, in plaats andersom. De betrokkenheid van de overheid en de participatie van de wethouder ontsluit voor het netwerk toegang tot overheidsmiddelen (financiën, bevoegdheden, personeel) die omwille van het algemene belang door de samenleving worden opgebracht. Daar mag iets tegenover staan. Zo vertelde een

¹¹ Hoewel ook daar uitzonderingen zijn: bijvoorbeeld vakbonden die in sommige gevallen besluiten aan de leden (moeten) voorleggen.

wethouder dat er in een netwerk met zorgaanbieders aanvankelijk gemor ontstond, omdat gemeentelijke procedures als traag werden beschouwd. Procedures zijn nou eenmaal procedures, heeft de wethouder toen uitgelegd, en inmiddels weten de zorgaanbieders dat het zo gaat.

De wethouder en de partners in netwerken gaan in die eerste periode van samenwerking ook door een 'normaal' vormend proces heen. Ze construeren met elkaar een 'normaal' – de normale wijze waarop het netwerk opereert en daarmee ook hoe het netwerk en de politiek zich tot elkaar verhouden. Dat laatste – de verhouding tussen het netwerk en de politiek – zou daarbij naar ons idee expliciet aan bod moeten komen. Dat gesprek binnen het netwerk over de verhouding tussen politiek en netwerken kan worden gevoerd over dezelfde drie thema's waarmee ook de politiek vormgeeft aan haar eigen houding ten aanzien van het netwerk: explicitering, institutionalisering en reflectie.

3.2 Expliciteren, institutionaliseren en reflecteren

Explicitering in het netwerk gaat in de eerste plaats over de bewustwording van alle betrokken actoren dat zij zich in meer of mindere mate bezig houden met het politieke. In de energietransitie bijvoorbeeld is het politieke steeds aan de orde. Wie betaalt de rekening? Hoeveel mag het kosten? Hoe snel moet de transitie verlopen? Dat soort vragen zijn niet technisch, maar politiek van aard. Over de kwesties die in het netwerk aan de orde zijn kan niet alleen door actoren in het netwerk worden besloten, maar vormt de politiek een andere, aparte arena waarin eveneens kan worden besloten over de verschillende opvattingen en belangen ten aanzien van een maatschappelijke kwestie. Dan denkt de raad bijvoorbeeld mee over belangrijke thema's in een te sluiten sportakkoord, of is hij kritisch over het participatieproces bij de herinrichting van een winkelstraat. De politieke arena is daarbij niet per definitie 'hogere', ook al kan deze via regelgeving (bijvoorbeeld de APV) verplichtingen opleggen aan netwerken. De beide arena's zijn in essentie vooral anders. Politiek is de representatieve arena voor het omgaan met de strijd over verschil en het netwerk is een patroon van interacties, voortkomend uit belangen, wensen, voorkeuren, idealen waarin door betrokken actoren eveneens tot besluiten wordt gekomen. Dat vraagt bewustzijn in het netwerk van de positie van de politiek en van het feit dat de politiek sturend is voor de rol en houding van de wethouder in het netwerk. Als het netwerk de betrokkenheid van de overheid wenselijk vindt – als in het patroon van sociale interacties die het netwerk vormen de overheid een rol te spelen heeft – dan ligt het voor de hand dat actoren in het netwerk begrip ontwikkelen voor de bijzondere kenmerken van politiek.

In de huidige praktijk is begrip voor politiek in netwerken niet vanzelfsprekend: vaak gehoorde bezwaren zijn bijvoorbeeld dat de procedures te lang, de voorkeuren niet duidelijk en de uitkomsten onbetrouwbaar zijn. Explicitering gaat hier over het begrijpen dat de politiek een goede, democratische omgang met het politieke wenst. Over de wensen die de politiek heeft ten aanzien van de omgang met het politieke – wat in de praktijk voorwaarden kunnen zijn voor betrokkenheid van de gemeente en dus de wethouder – kan het netwerk het gesprek voeren. De wethouder dient dat gesprek zo nodig te entameren. Dit kan door raden en netwerken letterlijk samen te brengen, door procedures inzichtelijk te maken voor netwerken of door de meegegeven kaders van de raad van het begin af aan duidelijk te maken.

Als we spreken over het voeren van een gesprek over de omgang met het politieke, dan bedoelen we daarmee dat actoren in het netwerk zich afvragen wat de gevolgen zijn van hun doen en laten voor de kwesties (verdelingsvraagstukken, scheidslijnen, verschillen in de samenleving) die de politiek politiek acht. De vraag wat het college en de raad vinden van wat er in het netwerk gebeurt, is dus niet alleen een kwestie en verantwoordelijkheid van de wethouder, maar – zo bezien – van het gehele netwerk.

Een wethouder vertelde ons hoe hij deze gedeelde verantwoordelijkheid concreet maakte: bij de totstandkoming van een regioakkoord over de economische groei van de regio, waarbij veel gemeenten, maatschappelijke actoren en bedrijven betrokken zijn, was de gemeenteraad in een kleinere gemeente het niet eens met de verdeelsleutel voor de benodigde financiële middelen. Omdat in deze raad sterk de vraag leefde of de deal voor de eigen gemeente wel meerwaarde had, is een ‘collegetour’ georganiseerd, waarbij ambassadeurs uit het netwerk (zoals uit het bedrijfsleven of uit onderwijsinstellingen) samen met bekenden in de gemeenten het vraagstuk en zijn urgentie bespraken met de verschillende gemeenteraden binnen het netwerk. De politiek is mijn taak, zo vertelde de wethouder, maar het meekrijgen van alle raden is ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het netwerk. Als er echter eenmaal een gezamenlijke agenda is opgesteld, moeten de verschillende wethouders in het netwerk de verantwoording nemen voor de resultaten in hun eigen gemeente. De wethouder is dan aan zet, om in zijn gemeente zelf partners te betrekken en voortgang te boeken.

De wethouder zal duidelijkheid moeten verschaffen over zijn mogelijkheden en zijn grenzen. Voor de andere actoren in het netwerk zal helder moeten zijn welke uitgangspunten de wethouder zal hanteren bij de beoordeling van procedures, actoren en uitkomsten in en van het netwerk. Op voorhand zal hij inzicht moeten verschaffen welke voorbehouden gelden en welke

politieke ruimte voor de wethouder en zeker ook voor de raad en het college zal blijven bestaan, ongeacht bereikte consensus in de besluitvorming in het netwerk. Ook zal voor de deelnemers aan het netwerk duidelijk moeten zijn dat er beperkingen zijn in de mate van disciplinerende die de wethouder kan verwachten van raad en college. Hij zal de betekenis van het politieke primaat zo goed als mogelijk moeten uitleggen.

Ook is van belang dat de andere deelnemers aan het netwerk zich realiseren dat democratisch politiek bestuur lekenbestuur is en dat dus de legitimiteit van raadsleden geen afgeleide is van hun professionele maar van hun politieke identiteit. Dat betekent dus dat alle oordeelsvorming uiteindelijk politiek van aard is en dat dit afwijkt van de vaak professionele achtergrond van andere deelnemers.

Het belangrijkste voorbehoud dat de wethouder in ieder geval moet maken is dat de kern van democratische politiek het fundamentele recht is om maatschappelijke kwesties tot onderwerp van politiek debat en besluitvorming te maken. Als afgeleide daarvan heeft de volksvertegenwoordiging te allen tijden het recht om politieke bestuurders ter verantwoording te roepen. De politieke bestuurder kan alleen legitiem handelen als en zolang hij het vertrouwen van de (meerderheid van) de raad heeft. Werken in netwerken betekent ten opzichte van reguliere politiek verruimen en begrenzen. De verruiming heeft vooral betrekking op het aantal vraagstukken dat zich leent voor werken in netwerken en op de uitbreiding van het aantal actoren dat deelneemt aan besluitvorming. Het zal voor deze actoren duidelijk moeten zijn dat de wethouder begrensd is door zijn mandaat en door zijn politieke handelingsruimte. Dat laatste heeft ook te maken met het feit dat – als het goed is – de wethouder niet alleen ambities en politieke wensen in het netwerk inbrengt maar ook grenzen en begrenzingen.

Bijvoorbeeld als het gaat over plannen om burgers in de bijstand om te scholen, zodat ze aan de slag kunnen in sectoren waar veel vraag is: als wethouder benoem je dan ook de regels die er zijn in de bijstand, en AVG richtlijnen als het gaat om het uitwisselen van informatie over bijstandsgerechtigden.

In het gesprek met de andere actoren zal van meet af aan duidelijk moeten zijn welke inhoudelijke uitkomsten politiek ongewenst zijn. Die onwenselijkheid zal vaak te maken hebben met de bepaling van het politieke voorbehoud op wat aan de politiek ter besluitvorming of afweging moet blijven. Het gesprek in het netwerk zal dus regelmatig (moeten) gaan over wat de politiek politiek acht. En dat betekent weer dat het in acht nemen van politiek gestelde of gewenste grenzen voor het succesvol functioneren van het netwerk cruciaal is.

Als we de eerder geformuleerde democratische waarden erbij halen dan is het werken in netwerken gemotiveerd, omdat het een toevoeging is aan de klassieke waarden van effectiviteit, legitimiteit en representativiteit. Wat dan te expliciteren valt, is spiegelbeeldig aan wat eerder als vraag voor de politiek is geformuleerd.

Effectiviteit

Netwerken zouden een bijdrage moeten leveren aan de oplossingen van ook politiek gedefinieerde problemen. Het netwerk zal zich steeds moeten vergewissen van de mate waarin de eigen probleemdefinitie overeenkomt met die van de politiek en of het netwerk dan bijdraagt aan die effectiviteit in ieder geval meer dan wanneer de politiek zonder actieve betrokkenheid van en deelname aan een netwerk acteert. Vergroting van effectiviteit kan het gevolg zijn van professionele competenties in het netwerk, de succesvolle verbinding van specifieke belangen en het kunnen koppelen van problemen en oplossingen. Denk bijvoorbeeld aan het sluiten van een akkoord om een bepaald aantal huizen te gaan bouwen. Door hier in een netwerk afspraken over te maken, kunnen relevante belanghebbenden aansluiten bij de ambities van de gemeente. Vanuit een gezamenlijke probleemdefinitie kan dan actie worden ondernomen. Ook kan het netwerk een succesvolle bijdrage leveren aan het vergroten van draagvlak en kunnen de actoren in het netwerk bijdragen aan effectieve beleidsimplementatie.

Legitimiteit

Netwerken kunnen niet alleen bijdragen aan de effectiviteit van beleid en maatregelen en zo de legitimiteit ervan versterken, maar kunnen ook maatschappelijke steun verwerven en verdiepen, hetgeen eveneens de legitimiteit versterkt. Zo kunnen relevante partijen worden samengebracht om meer burgers in de betreffende gemeente aan het werk te krijgen. Door een breed scala aan partijen hierbij te betrekken, kan brede maatschappelijke steun voor de doelstellingen ontstaan. De verwachting is bovendien dat door de maatschappelijke verbindingen van de actoren in het netwerk deze maatschappelijke steun breder is dan bij reguliere politiek-bestuurlijke sturing. Dat impliceert dat de wethouder in het netwerk daarop ook een beroep kan doen en het te verwerven draagvlak in het netwerk daarop ook kan beoordelen. In deze zin is dit maatschappelijke draagvlak en de daarmee te verwerven of te versterken legitimiteit een politieke voorwaarde voor deelname aan het netwerk.

Voorwaarde is dan wel dat de wethouder aan de raad duidelijk kan maken op welke wijze en met welke partijen in het netwerk wordt samengewerkt. Het proces van besluitvorming en de deelname van maatschappelijke actoren aan deze besluitvorming moeten voor het college en uiteindelijk ook voor de

raad transparant en tevens controleerbaar zijn. Dat komt tegemoet aan een vaak tegen netwerken geuit bezwaar, namelijk dat ze ondoorzichtig en niet-democratisch zijn. Uiteraard kan de politiek niet verwachten dat alle actoren die deelnemen aan een netwerk democratische organisaties zijn. Wel kan worden verwacht dat netwerken waaraan politieke bestuurders deelnemen bijdragen aan het realiseren van publieke waarden die ook op instemming van de lokale democratie kunnen rekenen. Dat betekent dat deze bestuurders van deelname aan het netwerk zullen verwachten dat op deze wijze publieke waarden die ook politiek worden gesteund – in al hun variëteit – worden gerealiseerd op een voor de raad en de burgers inzichtelijk te maken wijze.

Representativiteit

De raad is het hoogste vertegenwoordigende orgaan in de lokale democratie. Daaruit vloeit een haast vanzelfsprekende spanning voort met deelname van wethouders aan netwerken. Uiteraard kent Nederland een lange traditie van particulier initiatief in publieke domeinen met allerlei patronen van samenwerking in netwerken. Nu is de deelname van politieke bestuurders aan dergelijke netwerken veel meer usance. Bovendien lijken de netwerken ook meer gericht te zijn op collectieve inhoudelijke afspraken, terwijl vroeger de afspraken tussen politiek en particulier initiatief veel meer gericht waren op de bescherming van pluraliteit, waarvan de verzuiling een kenmerkende uitdrukking was.

Daarom is de kwestie van representativiteit ook nu relevant voor het functioneren van wethouders in netwerken. Zijn de verschillen die in de politiek worden gerepresenteerd ook zichtbaar in deze netwerken? Zijn verschillende maatschappelijke belangen en verschillende opvattingen over publieke waarden herkenbaar in de netwerken waarin politieke bestuurders beleid proberen te realiseren? Bijvoorbeeld bij de regiodeal voor economische groei: is de groei die we voor ogen hebben wel inclusief? Hebben we genoeg oog voor verschillende partijen en doelgroepen? Dat is dus enerzijds een vraag naar inclusiviteit. Als netwerken vormen van insluiting, maar ook van uitsluiting zijn, dan is een relevante politieke vraag of maatschappelijke groepen zich ook in netwerken gerepresenteerd weten. En als dat onvoldoende het geval is, zal van de kant van de politiek erop moeten worden aangedrongen daarin te voorzien, bijvoorbeeld door hieraan eisen te stellen en ‘vergeten’ groepen actief te betrekken.

Anderzijds is representativiteit ook een vraag naar de verhouding tussen politieke representatie en maatschappelijke pluraliteit. In onze democratie zijn er weinig principiële belemmeringen voor de politieke ‘afspiegeling’ van maatschappelijke variëteit. Ook al wordt regelmatig geklaagd

over ‘versplintering’, dit verschijnsel laat in ieder geval zien dat burgers daadwerkelijk iets te kiezen hebben en dat de drempel voor het passieve kiesrecht relatief laag is. De vraag is dan ook of samenwerking in netwerken – zeker als deze leidt tot breed gedragen collectieve afspraken – voldoende representatief is voor maatschappelijke pluraliteit. Die vraag moeten zowel politieke bestuurders als maatschappelijke organisaties stellen over het functioneren in netwerken: in welke mate en hoe maakt het netwerk in zijn afwegingen en afspraken de variatie en verschillen in de samenleving zichtbaar?

Institutionalisering

Naarmate er steeds meer praktijken van netwerksamenwerking zullen ontstaan, leiden die – zoals theoretisch te voorspellen – tot vormen van *institutionalisering*. Zo vertelde een wethouder: “Eerder belde de netbeheerder ons alleen met de vraag of ze een leiding mochten vervangen. Er was dus helemaal geen gesprek op strategisch of bestuurlijk niveau. Nu speelt deze beheerder een cruciale rol in de energietransitie, en moeten we wat met elkaar.” Vaste patronen gaan zich structureel vestigen en specifieke processen van besluitvorming krijgen geformaliseerde gedaanten. Daarvoor is geen blauwdruk te geven. Wel is uit het voorgaande een aantal aspecten af te leiden waarop deze institutionalisering naar alle waarschijnlijkheid betrekking zal hebben. Daaraan kan ook de suggestie worden verbonden dat partijen in netwerken zelf actief op zoek gaan naar vormen van institutionalisering die zekerheid en voorspelbaarheid kunnen bevorderen.

Reflectie

Toegespitst op de rol van politieke bestuurders, in het bijzonder wethouders, en op de verhouding van netwerken en politieke organen, kunnen wij de volgende aspecten noemen, waarover in het gesprek tussen politiek en netwerk de *reflectie* zal moeten plaatsvinden ten aanzien van institutionalisering.

In de eerste plaats gaat het dan om de samenstelling van het netwerk. Uiteraard is die samenstelling primair afhankelijk van het maatschappelijke domein waarin of de maatschappelijke kwestie waarvoor het netwerk is gevormd. Voor de wethouder en voor de politiek is dan de mate waarin betrokken actoren of belangen deelnemen relevant. Als niet alle actoren en belangen vertegenwoordigd zijn, is uitbreiding aan de orde: van partijen binnen het netwerk of van het aantal netwerken. In beide gevallen is de representatie van verschil het uitgangspunt. Die samenstelling is dermate belangrijk, dat in debatten over netwerksturing veel gemeenteraadsleden expliciet ingaan op de vraag welke actoren wel of niet mee (zouden moeten) doen in netwerken. Overigens zijn veel wethouders zich hiervan bewust. “Als ik niet met deze actor spreek, dan zal deze actor de politiek opzoeken

en op andere manieren proberen zijn stem te laten horen”, zo legde een wethouder uit. “Dan gaat het ineens in de raad over dat ene deelbelang, dat ene puzzelstuk, terwijl je samen de puzzel moet leggen. Door al tijdig de relevante actoren te betrekken, kan het juist gaan over het gezamenlijke belang.”

In de tweede plaats gaat het om de besluitvormingsprocessen binnen het netwerk. Voor de politiek zullen die besluitvormingsprocessen uiteindelijk transparant moeten zijn in termen van uitkomst, afwegingen en bescherming van zwakke belangen. Principes van hoor en wederhoor en checks and balances zijn dan relevant. De politiek kan daarop toetsen dan wel erop toezien dat daarop wordt getoetst. Ook kan de politiek specifieke eisen willen stellen aan deze processen, ook in relatie tot het voorgaande aspect, de samenstelling van netwerken. Dan gaat het er bijvoorbeeld om dat de raad notulen van overleggen in wil kunnen zien, of met de wethouder afspreekt dat deze regelmatig een terugkoppeling geeft aan de raad over ontwikkelingen in de besluitvorming in een netwerk.

In de derde plaats gaat het om kwesties en domeinen waarin samenwerking in netwerken minder voor de hand ligt dan wel aan zware eisen van politieke aard moet voldoen. Naarmate het domein of de kwestie meer wordt gezien als een kerntaak van de overheid of als een domein of kwestie waar de besluitvorming in eerste of laatste instantie moet zijn voorbehouden aan de organen van de vertegenwoordigende democratie is de samenwerking in netwerken minder voor de hand liggend. Daar zullen overleg en deliberatie mogelijk blijven, maar zijn de voorwaarden strikter in termen van samenstelling, procedures en inhoudelijke uitkomsten.

In de vierde plaats is er de kwestie van politiek ongewenste structuren, processen en uitkomsten. Het zal duidelijk moeten zijn of worden dat de politiek zal willen en moeten uitspreken welke vormen van netwerksamenwerking en welke uitkomsten daarvan niet aanvaardbaar zijn bij deelname van politieke bestuurders en bij het verbinden van uitkomsten met collectieve verboden en geboden. Dat sluit samenwerking in netwerken niet uit, maar heeft consequenties voor de deelname van politieke bestuurders en voor het collectief verplichtend verklaren van de uitkomsten. Het is niet meer dan behoorlijk bestuur om dergelijke voorwaarden voorafgaand aan de samenwerking te stellen.

Meerdere wethouders spraken in dit verband over het belang van integriteit. Niet alleen doelden ze daarmee op het zuiver houden van hun eigen rol, maar ook op het waken voor belangenverstrengeling binnen het netwerk. Zo vertelde een wethouder dat bij een samenwerking op het terrein van gezondheid in een bepaalde wijk, er bewust voor is gekozen ‘iemand van

buiten' te vragen als vertegenwoordiger van de cultuursector. Een directeur binnen de sector in de stad vragen ligt ingewikkeld, omdat veel culturele instellingen een subsidierelatie hebben met de gemeente.

In de vijfde, maar zeker niet laatste plaats is er het aspect van de democratische waarden. In elk netwerk zal de politieke bestuurder bescherming van deze waarden als basisvoorwaarde voor deelname moeten stellen. Dat betekent niet dat het netwerk zelf in alle aspecten democratisch moet functioneren, maar dat de uitkomsten, deelname en procedures in ieder geval deze waarden moeten beschermen. Wel is het zinvol dat het netwerk zich rekenschap geeft van de vraag of de politiek bij de onderhavige maatschappelijke kwestie specifieke democratische waarden nadrukkelijk van belang acht. Van belang is daarbij op te merken dat de samenhang tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit steeds de richtlijn is voor de reflectie en voor de institutionalisering die wordt nagestreefd.

Reflectievragen

Het reflectieve gesprek in het netwerk over de verhouding tussen politiek en netwerk kan worden vormgegeven aan de hand van deze vragen:

- a. Hoe draagt de samenstelling van het netwerk bij aan de borging van effectiviteit, legitimiteit en representativiteit?
- b. Hoe zijn transparantie, hoor en wederhoor en checks and balances in het netwerk geborgd?
- c. Hoe verhouden de verschillende onderwerpen, kwesties of thema's die in het netwerk aan de orde zijn zich tot de kerntaken van de overheid en ligt samenwerken in netwerken dan meer of minder voor de hand?
- d. Welke uitkomsten zijn politiek niet aanvaardbaar en wat betekenen die voor de samenwerking in het netwerk?
- e. Welke verhouding tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit wordt nagestreefd in de omgang met het politieke in het netwerk?

4. Omgaan met het politieke

Zoals vaker gesteld: *het politieke* in een samenleving is het domein van de strijd, het conflict en de macht. In een democratische rechtstaat geldt daarbij dat de democratische instituties zorg moeten dragen voor bescherming van de minderheid tegen al te omvattende maatschappelijke ambities van de meerderheid, dat de macht alleen tijdelijk kan worden uitgeoefend en dat de burgers de regeerders controleren en zelf regeerder kunnen worden. In de democratische rechtstaat beschermt het recht de vrijheid van de ene burger tegen vrijheid van de andere burger en tegen de zware monopolies van de staat die nodig zijn om de vrijheid van de burger te beschermen. De onafhankelijkheid van de rechter is daarvan een belangrijke uitdrukking.

De politiek is de dagelijkse strijd om de macht door personen, partijen en bewegingen die rondom en in de genoemde instituties plaatsvindt maar die deze instituties niet permanent mogen bezetten. De plek van de macht moet leeg blijven, zoals Claude Lefort (2016) dat treffend uitdrukt. De democratische en rechtstatelijke kwaliteit is dan ook het belangrijkste richtsnoer voor de politieke bestuurder in al zijn politieke handelen, ook als het gaat om samenwerken in netwerken met andere actoren, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven, verbanden en burgers.

Dat betekent niet dat de wethouder van het netwerk moet of mag verwachten dat het als een politieke institutie acteert of is georganiseerd. Een netwerk is of heeft geen democratische organisatiestructuur en processen, zoals een gemeente. Deelnemers in een netwerk kunnen natuurlijk allerlei praktijken van overleg, deliberatie, inspraak, zeggenschap hebben. Maar die kunnen niet worden opgelegd door de politieke bestuurder en ook niet door de politiek worden afgedwongen. Voor zover echter de uitkomsten van het netwerk verplichtende gevolgen hebben voor de samenleving zullen die moeten bijdragen aan de democratische en rechtstatelijke kwaliteit van de samenleving. En het oordeel daarover is in een dergelijke samenleving niet voorbehouden aan de politiek, maar wordt uiteindelijk wel door de politiek gesanctioneerd.

Daarom ook – omdat politiek de enige institutie is die de grenzen aan zichzelf moet stellen – geldt voor samenwerking in netwerken hetzelfde als in meer algemene zin over begrenzing door en begrenzing van de politiek kan worden gezegd.¹² De belangrijkste betekenis van de democratie is de bescherming van de minderheid, juist omdat de democratie slechts zinvol

¹² Waarbij de lokale politiek overigens ook altijd wordt begrensd door de haar betreffende wetgeving.

te begrijpen is als uitdrukking en bescherming van maatschappelijk pluralisme. Daaraan is de meerderheid gebonden. De belangrijkste betekenis van de rechtsstaat is de bescherming van de vrijheid van de burger door de staat te binden aan het recht.

Dat is waaraan het optreden van wethouders in netwerken moet worden getoetst. De vraag is altijd of de wethouder erin slaagt in het netwerk de verschillen in de samenleving recht te doen en de minderheidspositie in die verschillen te beschermen én of de wethouder in die handelwijze binnen de grenzen van het recht is gebleven. Die toets gaat vooraf aan elk oordeel over effectiviteit, draagvlak, en bestuurskracht. Het zijn daarmee ook de vragen die wethouders als leidraad kunnen meenemen als zij actief zijn in netwerken, omdat het er in de omgang met het politieke in netwerken om gaat binnen de grenzen van de wet het verschil en de minderheid te beschermen. Netwerken mogen niet te lichtvaardig worden opgevat als ‘sophisticated’ vormen van sturing die grenzen aan maakbaarheid kunnen overstijgen. Ook netwerken moeten voldoen aan eisen van ‘checks and balances’ – elke vorm van macht verdient tenslotte tegenmacht.

Geraadpleegde literatuur

Ferwerda, M., Frissen, P., Schulz, M. & Van Twist, M. (red.) (2020). *De politiek, netwerken en het politieke*. Den Haag: NSOB.

Frissen, P., Schulz, M., & Huiting, M. (2020). *Vorm geven aan verschil. Van dualisme naar pluralisme in de lokale politiek*. Den Haag: NSOB.

Klijn, E. H., & C. Skelcher (2007). 'Democracy and governance networks: compatible or not?' *Public administration*, 85(3), 587-608.

Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Londen: Routledge.

Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Amsterdam: Boom.

Michels, A. M. B., & Binnema, H. A. (2016). 'Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden'. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 17-36.

Mouffe, C. (2005). *Over het politieke*. Kampen: Uitgeverij Klement.

Schulz, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M., Van der Steen, M. & Bressers, D. (2018). *Volhouden en doorgaan: Escalatie van commitment in het openbaar bestuur*. Den Haag: NSOB.

Schulz, M., Frissen, P. & Schram, J. (2019). *Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). 'The democratic anchorage of governance networks'. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.

Van der Steen, M., Schulz, M., Schram, J., Frissen, P., Van Twist, M. (2019). *Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland*. Den Haag: NSOB.

Eerder in deze reeks verschenen

2020

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse,

Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de

Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Jubileumboek NSOB - De politiek, netwerken en het politieke

Myrte Ferwerda, Paul Frissen, Martin Schulz, Mark van Twist

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Verhoudingen Verhelderen

Onderzoek naar het functioneren van de welzijnsorganisaties van Xtra en het samenspel met de gemeente Den Haag

Mark van Twist, Ilsa de Jong, Petra Ophoff, Menno Berens, Martin Schulz

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist,

Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk,

Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Vorm geven aan verschil

Paul Frissen, Martin Schulz, Marije Huiting

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer,

Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Regie voeren?

Beweging brengen als partner én principaal

Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen, Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat

Tussen fasen

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma

Leren Loont!

Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-831088-9-6

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.