

HET GEHEIM VAN REGIEVOEREN

Hans Licht

Het geheim van regievoeren

*New Governance in het
publieke domein*

SCRIPTUM

© 2023 Hans Licht

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any other means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any other information storage and retrieval system, without permission from the publishers.

ISBN 978 94 6319 269 9 | NUR 801

www.scriptum.nl

[Twitter.com/scriptumNL](https://twitter.com/scriptumNL)

[Facebook.com/UitgeverijScriptum](https://facebook.com/UitgeverijScriptum)

Inhoud

Inleiding	7
Opbouw	9
Het geheim van regievoeren	12
Hoofdstuk 1 Het antwoord op fragmentatie en polarisatie	13
1.1 Public Administration, New Public Management en Network Governance	14
1.2 Fragmentatie en polarisatie van de samenleving	20
1.3 Geloof in democratie	22
1.4 Angst en risicobeheersing versus kwetsbaarheid	23
1.5 Lef en kunde van iedereen	24
1.6 Samenvatting	25
Hoofdstuk 2 Regievoeren als sturingsfilosofie	27
2.1 Regievoeren zonder macht	29
2.2 Is de keuze voor regievoeren een politieke keuze?	35
2.3 Grondhouding van dienend leiderschap	39
2.4 De uitdagingen van deze tijd	41
2.5 Judoën met het machtige systeem	48
2.6 Samenvatting	49
Hoofdstuk 3 Samenwerken aan maatschappelijke opgaven	50
3.1 Waarom maatschappelijke opgaven?	51
3.2 Wie moeten samenwerken en hoe organiseer je dat?	57
3.3 Samenwerkende overheid	64
3.4 Betekenis voor maatschappelijke partners	66
3.5 Samenvatting	68

Hoofdstuk 4 De gemeente als netwerkorganisatie	69
4.1 Regie als nieuwe kerntaak van de gemeente	70
4.2 Voorwaardenscheppend: regelgeving, voorlichting en financiering	74
4.3 De partnerrol van de gemeente	75
4.4 Aanpakken met impact – komen tot een gezamenlijke opgave	77
4.5 De legitimiteit van de regierol	82
4.6 Samenvatting	85
Hoofdstuk 5 Maatschappelijke netwerken	87
5.1 Wat zijn maatschappelijke netwerken?	88
5.2 De businesscase achter initiatieven	91
5.3 Kernspelers en regieorganisaties	92
5.4 Eigen belang en de gezamenlijke opgave	95
5.5 Samenvatting	96
Hoofdstuk 6 Regisseur en regieteam	98
6.1 Rol en verantwoordelijkheid van een regisseur	99
6.2 Perspectieven van een regisseur	102
6.3 Een regisseursprofiel	110
6.4 Samenvatting	113
Hoofdstuk 7 Persoonlijk leiderschap van een regisseur	115
7.1 Wie ben ik	117
7.2 De vrije wil om te kiezen voor gedrag	127
7.3 Open staan met geloof, hoop en liefde	133
7.4 Omarmen van je schaduw en genieten van je frustratie	136
7.5 Bezielen	139
7.6 De grondhouding van een regisseur	141
7.7 Samenvatting	150
Hoofdstuk 8 Mijn levensverhaal	152
8.1 De tijdslijn van mijn leven	153
8.2 De zin van het leven	163
8.3 Liefde en wijsheid	172
8.4 Kiezen om te leren en te groeien	175
Slotwoord	183

Inleiding

ALS GEMENGD GEZIN hebben mijn vrouw en ik vier kinderen en acht kleinkinderen, verspreid over Nederland en Zweden. Nu meer dan ooit voel ik de dringende noodzaak om te doen wat in mijn vermogen ligt om deze wereld leefbaar te houden. We zouden allemaal de moed moeten opbrengen de realiteit onder ogen te zien en de bereidheid tonen offers te brengen en het juiste te doen.

Dit boek richt zich op het vermogen open te staan voor mensen die het vanuit jouw perspectief ‘fout’ hebben en het ‘verkeerd’ doen. Het oordeel dat we vellen maakt het vaak moeilijk om werkelijk open te staan. We kunnen en moeten echter streven naar het begrijpen van onze eigen drijfveren en die van anderen, zodat we tot elkaar kunnen komen. Door te kiezen voor samenwerking in plaats van strijd, kunnen we daadwerkelijk resultaten behalen. Dit betekent ook dat we te maken krijgen met mensen met verschillende culturen en overtuigingen die niet direct aansluiten bij onze eigen achtergrond. Deze diversiteit zal in de komende decennia alleen maar toenemen, bijvoorbeeld vanwege klimaatmigratie. Het is mogelijk dat zelfs Nederland een gebied wordt dat in grote mate bedreigd wordt door klimaatveranderingen, waardoor ingrijpende structurele veranderingen onvermijdelijk worden. Solidariteit en moed zijn essentieel bij het maken van duurzame keuzes voor de toekomst.

De uitdagingen van onze tijd zijn enorm en complex, en vragen om samenwerking van alle betrokkenen. Samenwerking tussen mensen en organisaties is niet vanzelfsprekend. Regievoering biedt een niet-directieve benadering om samenwerking productief te maken, waarbij tegenstellingen worden omgezet in creatieve spanning. Deze vorm van ‘sturing’ zou op brede schaal moeten worden toegepast, ter vervanging van de momenteel dominante machtssturing en beheersing.

Dit boek is gebaseerd op mijn meer dan veertig jaar ervaring in het publieke domein, waarbij ik probeer deze ervaring om te zetten in waardevolle lessen. Het is echter niet altijd gemakkelijk, zoals bleek uit een reactie van een student bestuurskunde na mijn presentatie over veertig jaar ontwikkeling in project- en programmamanagement. Tijdens mijn presentatie benadrukte ik de betekenis van Max Weber (1864–1920), die bekend staat om zijn analyse van de bureaucratische organisatie. Zijn werk heeft bijgedragen aan het begrip van bureaucratische structuren, regels en procedures. Het heeft geleid tot verbeteringen in zowel publieke als private instellingen.

Na mijn presentatie sprak de student mij aan en zei: ‘Max Weber is echt niet meer van deze tijd. Hij is volstrekt irrelevant.’ Ik antwoordde hem dat ik hem volledig begreep, maar dat het goed zou zijn te beseffen dat Webers ideeën nog steeds in de praktijk worden toegepast. Zijn vader, die zijn afscheid van de overheid vierde, viel mij bij en zei: ‘Ik ben blij dat je het zegt. Mijn zoon neemt het niet van mij aan.’

We kunnen waardevolle lessen trekken uit het verleden, maar het is even belangrijk om te begrijpen hoe het verleden bepalend is voor het hier en nu. Veel van onze vanzelfsprekendheden zijn geworteld in overtuigingen die lang geleden zijn ontstaan. Zo ontdekte ik ruim twintig jaar geleden, toen ik van Nederland naar Zweden verhuisde, dat Zweden veel meer kennis hebben van Oost-Europa en Griekenland dan van West-Europa. Nederlanders daarentegen zijn vaak beter op de hoogte van de geschiedenis van Frankrijk en Spanje dan van Duitsland en Oost-Europa. Het besef dat deze kennisverschillen zijn gebaseerd op de historische verdeling van het eens zo verenigde rijk van Karel de Grote is bijna onvoorstelbaar. Het laat zien hoe diepgewortelde historische gebeurtenissen nog steeds van invloed zijn op ons bewustzijn en onze kennis van verschillende regio's.

Tot aan de millenniumwisseling was mijn ervaring dat de bestuurskundige ontwikkelingen op rijksniveau ongeveer twintig jaar voorliepen op het lokale niveau. Maar nu, twee decennia later, heb ik juist de tegenovergestelde ervaring. Is het rijk achteruitgegaan of heeft het lokale niveau een enorme sprong vooruit gemaakt? Voor beide argumenten valt wat te zeggen.

Enerzijds zit de rijksoverheid vast in de Angelsaksische managementfilosofie New Public Management, die binnen de EU als heilig wordt beschouwd. Anderzijds hebben lokale overheden te maken met de dage-

lijkse praktijk, zonder dat ze gebonden zijn aan allerlei theoretische dogma's. Dit boek heeft als doel een brug te slaan tussen beide realiteiten.

We worden meer dan ooit geconfronteerd met het doorbreken van traditionele grenzen. Met dit boek wil ik een hulpmiddel bieden aan mensen die verantwoordelijkheid willen nemen voor complexe vraagstukken die niet in overeenstemming zijn met onze traditionele denkwijzen en wet- en regelgeving. Mijn hoop is dat dit boek een bron van inspiratie zal zijn voor iedereen die zich betrokken voelt bij onze samenleving en maatschappij, en dat het hen zal helpen om de uitdagingen van de toekomst succesvol aan te gaan.

OPBOUW

Dit boek biedt voornamelijk een beschouwing over hedendaagse ontwikkelingen en is minder een praktische handleiding voor regisseurs. Voor degenen die geïnteresseerd zijn in het *hoe* verwijs ik graag naar mijn eerdere boeken en het groeiende aanbod van trainingen.

Hoofdstuk 1 werpt vooral licht op de spanning tussen bestuurskundige opvattingen en de regiefilosofie. Het benadrukt het belang van individuele verantwoordelijkheid voor onze overtuigingen. Als individu hebben we de mogelijkheid om met praktische keuzes een verschil te maken. Dit vereist bewustzijn van de invloed die de bestaande praktijk heeft op ons denken en handelen, evenals bewustzijn van de effecten van onze handelingen.

Hoofdstuk 2 richt zich op de diepere betekenis van regievoering vanuit een filosofisch perspectief. Regievoering wordt beschouwd als zowel een kunst als een kunde. Het begint echter primair als een attitude, een grondhouding. Zonder het omarmen van deze grondhouding is de praktische toepassing van regievoering zinloos. Het hoofdstuk legt ook uit hoe filosofische dilemma's bespreekbaar kunnen worden gemaakt door middel van praktische keuzes. Hoe kunnen we de kracht van het systeem benutten om datzelfde systeem te veranderen?

Volgens de regiefilosofie is het niet de bedoeling om een strijd aan te gaan tegen het systeem. In plaats daarvan is het essentieel open te staan voor wat we willen bereiken en met respect voor de praktijk te kijken naar wat daadwerkelijk werkt.

In **Hoofdstuk 3** staat samenwerking centraal. Hoewel de term ‘samenwerking’ veelvuldig wordt gebruikt, bestaan er enorme verschillen in de interpretatie van wat samenwerking precies inhoudt. Gedurende vele jaren was het overheidsbeleid gericht op het duidelijk afbakenen van verantwoordelijkheden en het delen ervan. Deze principes zijn echter in conflict met de essentie van samenwerking. Desondanks hebben deze principes ook grote waarde als het gaat om het sturen van processen. De kernvraag van dit hoofdstuk is dan ook hoe we de noodzakelijke duidelijkheid en verantwoordelijkheid kunnen combineren met samenwerking. Publiek-private samenwerking neemt hierbij een bijzondere positie in, omdat beide partijen consequenties moeten verbinden aan de samenwerking.

Een belangrijk uitgangspunt voor samenwerking is dat de focus niet moet liggen op taken, structuren, procedures en verantwoordelijkheden. In plaats daarvan moet de focus liggen op de gezamenlijke opgave die men wil volbrengen. Pas daarna moet de betrokkenheid bij deze opgave worden georganiseerd.

Hoofdstuk 4 richt zich op de gemeente als netwerkorganisatie, waarbij de overheid te vaak geïsoleerd staat van de samenleving. Het is de taak van de overheid om in het belang van de samenleving te regeren. Dit vereist een sterke verbinding en een diep bewustzijn van de kernopgaven. Er is geen sprake van tegenstellingen en strijd, maar eerder een zoektocht naar harmonie.

De gemeente heeft de regievoering als nieuwe kerntaak. Maar wat betekent dit in de praktijk? En hoe verhoudt de rol van regisseur zich tot de rol van partner en de traditionele overheidsrol van de gemeente? Het staatsbestel, met zijn politieke sturing, gaat uit van een alomvattende verantwoordelijkheid van de overheid voor de maatschappelijke orde. Maar die maatschappelijke orde wordt mede bepaald door tal van maatschappelijke partijen en de autoriteit van de overheid wordt vaak ter discussie gesteld. Daarom kijken we in dit hoofdstuk specifiek naar de rol van de gemeenteraad bij de publiek-private samenwerking en de regiefunctie van de gemeente.

Hoofdstuk 5 behandelt maatschappelijke netwerken. Wat definiëren we als een netwerk? En wie bepaalt wie er wel of niet mag deelnemen aan het netwerk? In de afgelopen decennia hebben we veel gemeenschappen gezien die weliswaar regels hebben, maar geen duidelijke sturing. Dit geldt

in toenemende mate voor verschillende maatschappelijke bewegingen. Dit brengt het risico met zich mee dat een netwerk kan leiden tot illegale of ongewenste ontwikkelingen waar niemand verantwoordelijk voor is.

In dit hoofdstuk onderzoeken we manieren om meer sturing mogelijk te maken binnen netwerken door afspraken te maken over het doel van het netwerk en de wijze van organisatie.

In **Hoofdstuk 6** bespreken we de rol en competenties van de regisseur. We kijken naar het profiel van een effectieve regisseur en welke eigenschappen en competenties nodig zijn om deze rol succesvol te vervullen? Niet iedereen zal evenveel plezier beleven aan het vervullen van een regierol. Net zoals niet iedereen goed kan schrijven of technisch onderlegd is, is ook niet iedereen geschikt voor een regierol.

Om je competenties effectief te kunnen benutten is je grondhouding bepalend. Het hebben van zelfinzicht in combinatie met een goed begrip van de werkelijkheid kan je helpen om de juiste keuzes te maken, ongeacht welke rol je vervult.

Hoofdstuk 7 richt zich op het belang van persoonlijk leiderschap. Het maakt niet uit wat je capaciteiten, rol of verantwoordelijkheden zijn, je kunt altijd een verschil maken voor anderen. Juist wanneer je in conflict komt met het systeem, kun je niet vertrouwen op de formele organisatie en procedures. Dit betekent dat je moet vertrouwen op je eigen kracht. Het veranderen van zaken houdt ook in dat je bereid bent risico's te nemen. De vraag is hoe je effectief kunt zijn en tegelijkertijd plezier kunt behouden in je werk.

De persoonlijke ontwikkeling van mensen is interessanter en belangrijker dan de meest professionele rol van regisseur. De manier waarop je je rol invult, komt voort uit je persoonlijkheid. Sommige mensen dragen misschien meer bij aan de wereld in een andere rol dan die van regisseur. Desondanks kan het nog steeds interessant zijn om te begrijpen wat er gebeurt in de maatschappij en in samenwerkingen. Het ondersteunen van samenwerking en regie is een verantwoordelijkheid van ons allemaal.

In **Hoofdstuk 8**, het laatste hoofdstuk, neem ik de tijd om stil te staan bij mijn persoonlijke levensreis. Ik onderzoek waarom ik de werkelijkheid zie zoals ik deze zie. Ik vraag me af waar mijn overtuigingen en kwaliteiten vandaan komen. Welke ervaringen hebben een doorslaggevende rol

gespeeld in mijn leven? En zijn mijn overtuigingen fundamenteel veranderd gedurende mijn bestaan?

Het beantwoorden van deze vragen is geen eenvoudige taak. Ik maak gebruik van theorieën, maar vooral ook van reflectie. Dit hoofdstuk werpt licht op mijn drijfveren en de visie die ik in dit boek beschrijf. Het verklaart veel van mijn streven en de inzichten die ik met jullie deel.

HET GEHEIM VAN REGIEVOEREN

Poetin heeft laten zien dat de wereld nog steeds geregeerd kan worden met ijzeren vuist. De focus op verdediging en controle is weer sterker geworden. Dit roept de vraag op of regievoeren zonder macht een adequaat antwoord kan bieden op directieve machtssturing? Deze vraag over hoe te reageren op machtsmisbruik is niet nieuw. In de christelijke leer is het antwoord liefde, waarbij men de andere wang moet toekeren. Helaas is dit antwoord niet voldoende voor een regisseur.

Regievoeren is een vak, een kunde. Maar meer nog is regievoering een levensovertuiging. Het is een sturingsfilosofie die gebaseerd is op gelijkwaardigheid en inclusie. Daarom kan regievoering niet los worden gezien van de principes van democratie. Het vormt een antwoord op het traditionele patriarchaat van mannelijke machtsdominantie. Dit betekent echter niet dat ik pleit voor een softe aanpak. Sturing vereist kracht en zelfs macht. Maar basis van de macht kan niet langer het recht van de sterkste zijn.

Regievoering is van groot belang, maar waarom precies? Het is een logische visie op het sturen van veranderende verhoudingen tussen de overheid en de samenleving. Traditionele sturingsparadigma's belemmeren de ontwikkeling en leiden tot grote maatschappelijke problemen, zoals we hebben gezien in de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, het kinderopvangtoeslagschandaal en de moeizame invoering van de Omgevingswet. Dit boek beschrijft de essentie van regievoering en beantwoordt de vraag waarom regievoering meer dan ooit noodzakelijk is. Het legt uit wat de bedoeling is van regievoering en waarom het cruciaal is in de huidige tijd.

HOOFDSTUK 1

Het antwoord op fragmentatie en polarisatie

Mijn dochter werd enkele maanden geleden lastiggevallen door een grote man die duidelijk onder invloed was van drugs, recht voor haar voordeur. Gelukkig was een goede vriend van ons, een ervaren psychiater die veel ervaring heeft met mensen met moeilijk gedrag, in de buurt en zag meteen wat er gaande was. Hij besloot direct actie te ondernemen en liep op de situatie af.

Hij begroette zowel mijn dochter als de man vriendelijk en vroeg beleefd of hij stoorde. Vervolgens stak hij zijn hand uit naar de man en stelde zichzelf voor. Hij startte een gesprek met de man, terwijl mijn dochter zei dat ze helaas naar binnen moest gaan. Het gesprek werd daarna snel beëindigd, maar mijn dochter was opgelucht dat haar vriend zo doortastend en professioneel had gehandeld.

BOVENSTAAND GEDRAG kan worden beschouwd als een vorm van overspronggedrag. Overspronggedrag treedt op wanneer er een conflict ontstaat tussen twee relevante gedragssystemen, waarbij een derde, neutrale gedragsuiting wordt geactiveerd die op dat moment niet logisch lijkt. In dit geval zou het kunnen dat de vriend zich bevond tussen de aandrang om te vluchten en de aandrang om aan te vallen. Als reactie hierop koos hij ervoor om een gesprek aan te knopen. Het bewust maken van deze keuze vereist een sterk systeembewustzijn.

Het vermogen om systeemdoorbrekend te handelen is een belangrijke kwaliteit van een regisseur. Een systeemdoorbraak kan ontwapenend werken. Dit idee werd treffend verwoord door Michelle Obama in 2016 met haar uitspraak: 'When they go low, we go high.' Het benadrukt het belang

van het niet meegaan in het gedragssysteem van de ander, maar in plaats daarvan streven naar een hoger niveau van reactie en handelen.

Mark Twain (1835–1910) waarschuwde al lang geleden voor het betwisten van domme mensen: ‘Never argue with stupid people, they will drag you down to their level and then beat you with experience.’ Deze uitspraak benadrukt het risico van het in discussie gaan met mensen die geen redelijke argumenten hanteren, omdat dit jezelf uiteindelijk naar hun niveau kan verlagen en ze meer ervaring hebben in het voeren van dergelijke onzinnige discussies.

Om systeemdoorbrekend te kunnen handelen, is het herkennen en begrijpen van het systeem waarin je je bevindt en hoe dat systeem je gedrag en dat van anderen beïnvloedt van essentieel belang. Het vergt niet alleen moed, maar ook creativiteit om op een andere manier te reageren.

In dit hoofdstuk verkennen we enkele bestuurskundige filosofieën die beschreven zijn door de NSOB (Nederlandse school voor Openbaar Bestuur). We zullen ook kijken naar de toenemende fragmentatie en polarisatie in de samenleving in de komende decennia. Binnen deze context zijn er vier reactiepatronen zichtbaar, zowel in de politiek als in de samenleving. We zullen onderzoeken waarom democratie de beste optie is die we hebben en hoe deze alleen kan functioneren als we allemaal lef tonen – zowel in ons werk, ons persoonlijk leven als in onze zelfreflectie.

1.1 PUBLIC ADMINISTRATION, NEW PUBLIC MANAGEMENT EN NETWORK GOVERNANCE

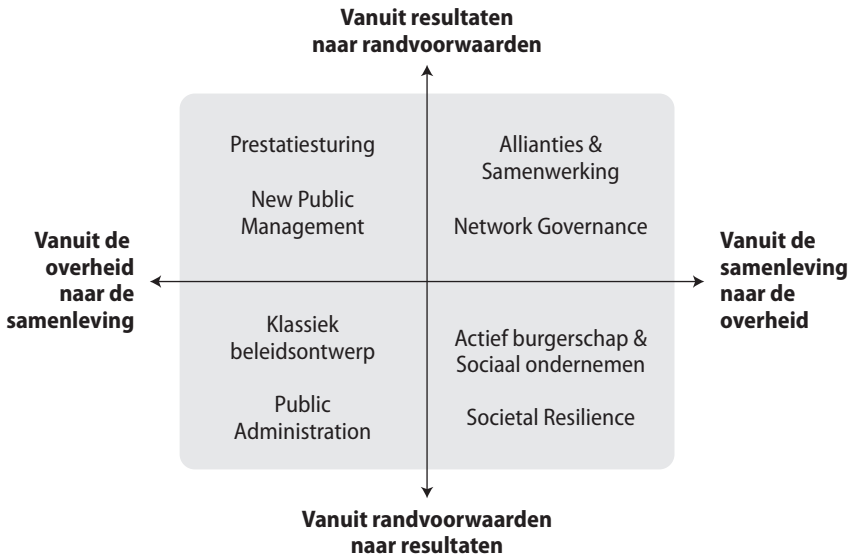
In 2014 bracht de NSOB een essay uit over de dynamiek in overheidssturing en organisatie, waarin vier perspectieven op de rol van de overheid werden gepresenteerd.* In de daaropvolgende jaren heeft de NSOB het gebruikte model verder uitgewerkt in diverse essays over de overheidssturing.† Tegenwoordig wordt dit model veelvuldig gebruikt om de evo-

* Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist Jorren Scherpenisse (2014). Naar een ge(s)laagde strategie – Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma Biobased Economy. NSOB.

† Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist (2017). Sedimentatie in sturing – Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren; NSOB 2015. Martin Schulz, Ineke den Heijer, Jan Herman de Baas, Martijn van der Steen: Sturen en Stroom – Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt; NSOB en provincie Zuid-Holland.

luerende rol en werkwijze van overheden te verklaren. Regievoering is een praktische invulling van Network Governance, zoals beschreven door de NSOB. Het houdt in dat de overheid sturing geeft aan effectieve samenwerking tussen publieke en private partijen om bepaalde doelen te bereiken.

Het NSOB-model van de ge(s)laagde overheidssturing kan als volgt worden samengevat.



FIGUUR 1.1. NSOB-model met vier perspectieven op overheidssturing

Traditionele democratieën (linksonder) hebben een overheid die politieke besluiten neemt over de spelregels in de samenleving en deze vastlegt in wet- en regelgeving. De focus van deze kaders ligt doorgaans op veiligheid, economie en de organisatie van de overheid zelf. De rol van de overheid is voornamelijk gericht op het beschermen van de ruimte van de samenleving, in plaats van het stellen van specifieke doelen. Deze visie, bekend als Public Administration, is nog steeds dominant in landen zoals de Verenigde Staten. Belangrijke concepten die hierbij horen zijn ‘law and order’, marktwerking en ‘liberalisme’.

Ook in de huidige tijd behandelt de Nederlandse regering veel dossiers nog steeds vanuit deze bestuurskundige visie. Bijvoorbeeld, de energietransitie wordt grotendeels overgelaten aan de markt binnen de vastgestelde wet- en regelgeving. Het juridische oordeel dat de Nederlandse overheid tekortschiet in het realiseren van internationale verdragen, is eigen-