

Grenzeloos

Samenwerken:

van A naar B,
via B

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Martijn van der Steen
Jorren Scherpenisse

prof.dr. Martijn van der Steen

Martijn van der Steen (1977) is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank.

dr. Jorren Scherpenisse

Jorren Scherpenisse (1987) is organisatiepsycholoog en bestuurskundige. Hij promoveerde in 2019 aan de Universiteit Utrecht op zijn proefschrift “Tucht van de tijd: over het tijdigen van bestuur en beleid”. Hij is aan de NSOB verbonden als co-decaan en adjunct-directeur van de Denktank.

Dit essay is tot stand gekomen in co-creatie met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met dank aan:

drs. H.C. Viergever

drs. ing. M. Oosterwijk CMC

drs. M.A.W. Witlox – van den IJssel

Inhoudsopgave

Onder druk wordt alles vloeibaar → 5

1. **Inleiding: grenzeloos organiseren rondom maatschappelijke opgaven** → 6
 2. **Het dilemma van grenzeloos samenwerken (wat zijn grenzen en wat doen ze?)** → 12
 3. **Ontwerpend: grenzeloos als streven (van A naar B, maar wat is B?)** → 17
 4. **Veranderkundig: grenzeloos als beweging (van A naar B, via B)** → 24
 5. **Handelingsperspectief voor grenzeloos samenwerken** → 33
- Literatuurlijst** → 45



Onder druk wordt alles vloeibaar

Het is bijna een argeloze bijzin: “Toen hebben we een team ingericht om met het Dashboard aan de slag te gaan.” Uit verschillende afdelingen en ministeries worden de mensen bij elkaar gehaald die ‘iets weten over data’. Ze zitten bij elkaar en gaan aan de slag. In amper twee weken tijd stampen ze samen een dashboard voor de monitoring van Corona uit de grond. Waarom deze mensen? ‘Omdat ze er iets van af weten.’ Zo simpel kan het zijn. Organiseren vanuit de opgave, over de grenzen van organisaties heen.

De aanpak van COVID-19 is in volle gang. Wat opvalt aan de aanpak is dat onder de unieke omstandigheden van de crisis ineens gemakkelijk vanuit opgaven gewerkt wordt. Ministeries lenen onderling mensen uit, rondom concrete opgaven worden ‘teams’ samengesteld, dwars door lijnen, kokers en kaders heen. Ambtenaren werken voor verschillende ministers, van verschillende ministeries. En als er procedures in de weg staan dan worden die ter plekke omgebogen of weggewerkt naar een vorm die past bij wat er vanuit het vraagstuk nodig is. Centrale en decentrale overheid wisselen moeiteloos mensen en bevoegdheden uit. In diepe crisis toont de overheid zich van haar meest flexibele kant. Niet dat het optreden ‘perfect’ was, want er is achteraf vast veel op aan te merken. Maar het is wel geslaagd in de manier waarop het gelukt is om onder omstandigheden van grote druk op een heel andere manier – rondom de opgave – te organiseren en grenzeloos te werken.

Een veel gebruikt gezegde is *onder druk wordt alles vloeibaar*. Onder de druk van een grote crisis of een incident zijn bestaande kaders en randen plots niet meer leidend, maar volgend aan het vraagstuk. We doen niet wat vooraf ‘geprogrammeerd’ is, maar wat in het licht van de omstandigheden nodig is. Er is sprake van vloeibaarheid, waarbij de organisatie niet een *bedding* maar een *stroom* vormt.

Grenzeloos samenwerken gaat over het doelgericht en bewust organiseren als stroom. Het gaat daarnaast ook over het inrichten van daarbij passende bedding. Zonder bedding (kaders, randen en grenzen) loopt de stroom weg. Maar dan niet de bedding die er toevallig al was, maar de bedding die nodig is voor het vraagstuk. Welke bedding maakt het mogelijk om vloeibaar te organiseren, vanuit de ambities van grenzeloos samenwerken, rondom maatschappelijke vraagstukken? Niet alleen als uitzondering, als ‘onder druk alles vloeibaar wordt’. Maar als normaaltoestand die de alledaagse gang van zaken binnen de overheid ordent. Niet als uitzondering, maar als regel; als *default*.

1. Inleiding: grenzeloos organiseren rondom maatschappelijke opgaven

Maatschappelijke opgaven houden zich niet aan departementale grenzen. Daarom proberen ministeries steeds meer over organisatiegrenzen heen samen te werken aan gedeelde opgaven. In de internationale literatuur wordt dat benoemd als *organize government around problems* (Karré et al., 2012). Die beweging is al langer gaande. In een analyse van op elkaar opvolgende pogingen tot vernieuwing van de rijksdienst spraken Van Twist en Van der Steen (2010) al over *vloeibaar bestuur*. Met 'het rapport Van Zwol' (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016) werd het idee van organiseren rondom opgaven nog verder naar voren geschoven. Niet alleen tussen ministeries, maar vooral ook tussen bestuurslagen, en met maatschappelijke partijen.

Het meest recente rapport van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) werkt langs dezelfde lijn en adviseert om 'als één overheid samen te werken', in de samenstelling en verhoudingen die daarbij horen. De Studiegroep adviseert daarbij om niet alleen over de grenzen van ministeries, directies of afdelingen te kijken, maar om *de maatschappelijke opgave* centraal te stellen en van daaruit de betrokkenheid, relaties en verhoudingen van verschillende bestuurslagen te bepalen. De Studiegroep gaat nog een stap verder en roept op om dat niet alleen 'te doen', maar om ook meer systematisch te zorgen voor het onderliggende of achterliggende instrumentarium dat daarvoor nodig is. De onderliggende analyse bij die aanbeveling is dat wanneer het instrumentarium taakgericht is, het opgavegericht werken per definitie lastig is. Meer opgavegericht instrumentarium zou meer opgavegericht werken gemakkelijker en vanzelfsprekender moeten maken.

De zoektocht naar een nieuwe omgang met organisatiegrenzen zien we ook in recente studies over de uitvoering. ABD-topconsult maakt in het rapport *Werk aan uitvoering* (2020) een scherpe diagnose over de manier waarop er vanuit verschillende ministeries met uitvoeringsorganisaties wordt omgegaan. De problemen in de uitvoering zijn volgens het rapport in belangrijke mate toe te schrijven aan een meervoudig – en vaak tegenstrijdig – opdrachtgeverschap waar uitvoeringsorganisaties mee te kampen hebben. Eenvoudig gezegd is de analyse dat uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst

vanuit verschillende ministeries en DG's verschillende opdrachten krijgen, die ieder op zich logisch zijn, maar in de optelling tot onuitvoerbaarheid leiden. De conclusie van ABD-topconsult is dat het nodig is om het beleid rondom de uitvoering te organiseren. Niet meer met de uitvoering als het uiteindelijke verlengstuk of sluitstuk van de beleidlijn, maar met uitvoering als 'brandpunt' van beleid en dus ook als beginpunt van beleidsvorming.

Dezelfde beweging zien we in talrijke transitievraagstukken. In veel maatschappelijke transities vereisen de inhoud en het doel van de transitie als vanzelf een inzet die bestaande instituties en domeinen overstijgt (Diercks et al., 2020). Bestaande kaders en categorieën voldoen, bekeken vanuit het perspectief van transitie, 'ineens' niet meer. Energie wordt bijvoorbeeld een ruimte-vraagstuk, met grote effecten voor verdeling van welvaart, gelijkheid en met een appel aan culturele identiteit en de strijd daarover. De transitie naar duurzame energie is dan geen kwestie meer van elektriciteitsnetten, energiebedrijven en het ministerie van Economische Zaken (waar 'Energie' in portefeuille is); het gaat dan net zozeer om burgers, collectieven, innovatieve bedrijven, startups, om bescherming van cultureel erfgoed, om landschap, ruimteverdeling en om energiearmoede. Dan zijn 'ineens' vanuit de inhoud allerlei overheden nodig om tot een oplossing te komen. In transities krijgen zodoende veel bestaande *categorieën* een andere betekenis (energie wordt ook ruimte, cultuur en armoede). De inhoud dwingt dan de betrokken organisaties om vanuit een gedeeld perspectief mee te werken en (meer) grenzeloos op te trekken.

Zo zien we op allerlei onderwerpen en bij een veelheid aan organisaties de ambitie om voorbij de grenzen van de eigen instituties te kijken en de eigen capaciteit te groeperen rondom maatschappelijke problemen. Ook in het SGO is die ambitie zichtbaar. Het SGO heeft ook de ambitie uitgesproken om de beweging om meer grenzeloos samen te werken aan opgaven dichterbij te brengen. Het over grenzen heen samenwerken staat zodoende als onderwerp sterk in de belangstelling en wordt ook op het strategisch niveau uitgedragen.

Tegelijkertijd zien en weten we uit onderzoek dat de beweging naar grenzeloos samenwerken niet vanzelf gaat (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020; Van der Steen et al., 2020). Bestaande grenzen zijn diep ingesleten en zijn zó normaal, dat opgavegericht samenwerken – als het gebeurt – vaak een *buitenboordmotor* wordt (Van Buuren et al., 2019): de uitzondering die de regel niet verandert, maar bevestigt. We zien dat bijvoorbeeld terug in analyses van bijzondere programma's en arrangementen, waarin rondom specifieke opgaven doeltreffend wordt

samengewerkt door partijen. Denk aan het Deltaprogramma, de omgang met MH17 en de organisatie van het Nederlandse Europees Voorzitterschap. En recent (en nog steeds) dus de aanpak van COVID19. Dat zijn steeds uitzonderlijke opgaven, waarin de overheid laat zien dat samenwerken over grenzen mogelijk is en de betrokkenen zelfs goed af gaat. Tegelijkertijd zien we hier ook een uitdrukking van wat Van Buuren et al. (2019), Van Buuren en Van der Steen (2017) en Van der Steen en Van Twist (2010) benoemen als een groot risico van het werken met buitenboordmotoren. Het 'anders werken' in programma's is weliswaar succesvol voor de betreffende maatschappelijke opgave, maar het heeft nauwelijks veranderkracht voor de reguliere organisatie.

En misschien is het zelfs nog 'erger'. Juist omdat het rondom bijzondere opgaven anders gaat, kan de rest van de organisatie gemakkelijk 'gewoon' en hetzelfde blijven. Van Buuren et al. (2019) noemt dit de *pilotparadox*; pilots en programma's dragen niet bij aan de verspreiding van de vernieuwing, maar legitimeren organisaties om te blijven zoals ze zijn. Om werkelijk grenzeloos samen te werken is het niet voldoende om het in bijzondere casus *anders* te doen, maar om de *normaaltoestand* van het organiseren zelf bespreekbaar te maken en te veranderen. Niet bepaalde kwesties op een bijzondere manier 'anders' doen, maar het *bijzondere gewoon maken*, als een normale manier van werken en organiseren. Niet als uitzondering, maar als basis. Dus ook niet vanuit een bijzondere structuur, maar vanuit de reguliere organisatie.

Ze wordt er op allerlei manieren gewerkt aan het doorbreken van grenzen binnen en tussen organisaties. Steeds vanuit het idee dat niet de structuren, randen en kaders leidend moeten zijn bij de aanpak van een opgave, maar dat de opgave leidend moet zijn bij het inrichten van een arrangement voor de aanpak van een maatschappelijk probleem. Daarbij moet worden aangetekend dat de essentie van grenzeloos samenwerken niet is dat er *overal voor alles* over grenzen heen moet worden samengewerkt. De essentie is anders: namelijk dat de opgave centraal staat bij het bepalen van de organisaties die betrokken zijn en hun onderlinge verhouding. Dat kan heel goed betekenen dat gezien vanuit de opgave een aanpak vanuit één organisatie nodig is. De kern van grenzeloos samenwerken is dat wanneer samenwerken over grenzen heen gevraagd is – gezien vanuit de opgave – de organisaties van de overheid dan in staat zijn om dat te doen. Wanneer men ervoor kiest, moet het ook goed en goed geborgd gebeuren.

Een voorbeeld van een vraagstuk waarin grenzeloos samenwerken nodig is, is de aanpak van problematische schulden in de uitvoering. Als iedere organisatie alleen werkt vanuit de eigen beperkte rol en opdracht, krijgt de

burger of een gezin met complexe schulden te maken met tientallen instanties, die vaak ook nog eens tegen elkaar in werken, met als gevolg dat de burger wegzakt in een moeras van goed bedoelde intenties. Iedere organisatie ziet een deel van het probleem en werkt aan eigen deeloplossingen, maar het geheel daarvan maakt het probleem juist groter. Als daarentegen die organisaties de burger centraal stellen en zich daaromheen organiseren, kan de burger beter worden beschermd en worden nieuwe oplossingen mogelijk. Zo kan grenzeloos samenwerken een oplossing vormen voor problemen als verkokering, verkramping en perverse prikkels in de uitvoering, en voor burgers of bedrijven die verstrikt raken in een bureaucratisch moeras.

Zoals al benoemd gaat dit essay niet om het 'uitvinden' van grenzeloos samenwerken. Dat gebeurt in veel gevallen immers al. In concrete aanpakken voor vaak uitzonderlijke opgaven lukt dat relatief goed. Dit essay onderzoekt een andere vraag: namelijk hoe grenzeloos samenwerken meer *mainstream* en een *normale werkwijze* kan worden, die zodra het vraagstuk daarom vraagt uit de kast gehaald kan worden (Van der Steen & Van Twist, 2010). Voor hele uitzonderlijke gevallen, en/of in buitenboordmotoren, gebeurt dat al. Wij zijn geïnteresseerd in de vraag hoe dat ook in het normale repertoire van de organisatie(s) van de overheid een plek kan krijgen. Niet als uitzondering die de regel bevestigt, maar als één van de manieren om een vraagstuk aan te pakken.

Alvorens we nader op deze vraag ingaan, is het eerst nog belangrijk om te reflecteren op wat grenzen zijn en waarom ze er zijn. Wie alle pogingen tot 'ontgrenzing' beziet kan de indruk krijgen dat grenzen en kaders het gevolg zijn van een weeffout in het systeem; iets wat er niet in hoort en er nu nog maar moeilijk uit te krijgen is. Dat is niet zo. Grenzen zijn persistent, omdat ze niet alleen het samenwerken *in de weg* zitten, maar omdat ze ook een diepere en evenzeer principiële waarde in het openbaar bestuur vertegenwoordigen. Grenzen zijn politiek, democratisch en staatsrechtelijk van groot belang. Daarnaast zijn grenzen in de dagelijkse praktijk van organiseren ook gewoon uiterst behulpzaam. Ze maken mogelijk dat de overheid transparant, kenbaar en herkenbaar opereert. Dat uiteenlopende waarden en belangen helder zijn belegd. En dat de subjecten van overheidsinterventies weten met wie ze te maken hebben en vanuit welk kader dat betreffende deel van de overheid opereert (en waar het aan te houden is). Grenzen gaan niet weg omdat ze hardnekkig zijn, maar omdat ze óók inherent bij de overheid horen.

Grenzen horen er dus bij én belemmeren; ze zijn positief én negatief, wat betekent dat er altijd spanningen en dilemma's rondom grenzen zijn. Er moet steeds opnieuw een balans gevonden worden tussen strijdige waarden.

Daarbij maakt het uit welke zijde van het dilemma voorop wordt gesteld. Een keuze voor de ene zijde van dit dilemma vereist *reconciliation* (Trompenaars & Asser, 2012; ten Have et al., 2010), ofwel verevening, met de andere kant. Omgaan met dilemma's gaat dus niet om het kiezen voor 'het één in plaats van het ander', maar 'vanuit het één ook zorgen voor het ander'. Dat leidt tot twee belangrijke vragen. Welke zijde van het dilemma staat voorop, en hoe wordt gezorgd voor een goede verevening met de andere zijde?

Op dit moment is de standaard doorgaans om grenzen te trekken, deze in systemen en structuren te verankeren, en vervolgens in voorkomende gevallen over de grenzen heen samen te werken. De grens bepaalt de speelruimte, is voorwaardelijk voor wat er mogelijk is. De grens is dus de norm, grensoverschrijding is een hulpconstruct. Vanuit de grenzen vindt vervolgens verevening plaats van het andere uiteinde van het dilemma, het samenwerken. Met goede intenties wordt dan gewerkt aan het compenseren van verkokering en het via formele lijnen of informeel aangebrachte bypasses organiseren van effectieve samenwerking.

Het probleem is dus niet een gebrek aan inzet of goede intenties. De pogingen om samen te werken zijn doorgaans oprecht en intensief. Tegelijkertijd zijn en blijven het altijd pogingen die langs hetzelfde pad werken; verevening van het dilemma, vanuit de primaire kaders van grenzen en kokers óók zorgen voor (verevenen van) het belang van samenwerken aan maatschappelijke opgaven over kaders en kokers heen. Met deze default blijft een praktijk in stand waarin verkokering, versnippering en fragmentatie aan de orde zijn. Niet vanuit onwil, maar omdat dat de systematische keuze is die aan de verevening van het dilemma ten grondslag ligt.

Daarbij is het woord '*keuze*' zelf onderdeel van de kwestie. In de praktijk gaat het niet zozeer om individuele keuzes die mensen dagelijks in een doelmiddelen afwegingen maken, maar is deze manier van verevenen in routines verwerkt; het is letterlijk de *default*, een standaardinstelling. Net als bij een smartphone zijn de instellingen bepalend voor hoe de telefoon werkt, maar zijn ze zelden als keuze en als expliciete optie in beeld. Bestuurders, managers en medewerkers handelen doorgaans binnen die standaardinstelling, en daarmee bevestigen ze impliciet en vaak ook onbewust wat de norm is. Keuzes vinden vooral *binnen de default* plaats, hebben zelden betrekking *op de default*. De verhoudingen in het hier genoemde dilemma liggen als het ware onder de oppervlakte; ze vormen de bedding die maakt hoe, waar en wanneer de organisatie stroomt.

Dat is het startpunt en uitgangspunt van dit essay. Grenzeloos samenwerken is niet alleen een ambitie, het is vooral ook een *organiserend principe*, waarin een omkering plaatsvindt van de keuze in het inherente dilemma van het organiseren van de overheid. Dat roept de vraag op hoe die beweging te kantelen is: *grenzeloos samenwerken als regel, in plaats van als uitzondering*. Hoe ziet de overheidsorganisatie eruit als we de verevening omkeren? En hoe kan die omkering plaatsvinden; wat zijn essentiële interventies om de omkering van de default tot stand te brengen?

In dit essay gaan we in drie stappen in op die vraag. Eerst zullen we het dilemma van grenzeloos samenwerken verder verkennen en 'uitpakken'. Vervolgens bekijken we op twee manieren hoe we met dit dilemma om kunnen gaan. De eerste lijn is ontwerpend van aard: hoe zou het 'nieuwe normaal' van grenzeloos samenwerken eruit kunnen zien? De tweede lijn is veranderkundig van aard: hoe is de beweging naar grensoverstijgend samenwerken te realiseren? We sluiten af met het bieden van handelingsperspectief waarmee lezers en gebruikers van dit essay concreet aan de slag kunnen bij het omkeren van de default. Het handelingsperspectief is gericht op drie niveau's: leiderschap, systeemverandering en gedragsverandering.

2. Het dilemma van grenzeloos samenwerken (wat zijn grenzen en wat doen ze?)

Het idee van grenzeloos samenwerken komt voort uit de ambitie om rondom maatschappelijke opgaven te organiseren. Maatschappelijke opgaven moeten centraal staan in het werk van de overheid en dat vergt integraal werken. Grenzen staan daarbij in de weg, zo is de redenering. Ze maken het werken vanuit de maatschappelijke opgave moeilijk. Het werken aan maatschappelijke opgaven moet niet gehinderd worden door verkokering en blikvernauwing. In plaats daarvan moet de burger te maken krijgen met één overheid.

Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen het werken *als* één overheid en het *zijn* van één overheid (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020). Het zijn van één overheid betekent dat er geen grenzen meer bestaan, dat alles samenkomt in één grote organisatie, zonder scheiding van machten en begrenzing van bevoegdheden. Het werken als één overheid betekent dat grenzen op zichzelf blijven bestaan, maar dat de betrokkenen vaardigheid tonen in het over, rond en door die grenzen heen werken. De grenzen zijn er wel, maar worden in concrete maatschappelijke opgaven verlegd of gedeactiveerd. Dat moet dan gebeuren met instandhouding van checks and balances en van traditionele kernwaarden van goed bestuur zoals democratische legitimiteit, ministeriële verantwoordelijkheid, rechtmatigheid, transparantie en publieke verantwoording. Wij gaan in dit essay uit van het werken *als* één overheid.

Over grenzen heen samenwerken aan opgaven is beloftevol, omdat het de mogelijkheid vergroot om publieke meerwaarde te realiseren. Maar het idee van grenzeloosheid ontkent ook de essentie van overheidsorganisaties. Daarom is grenzeloos samenwerken niet alleen *moeilijk*, maar vooral ook een *dilemma*. Grenzen hebben nut. Sterker nog, grenzen hebben belangrijke principiële (democratische, politieke, staatsrechtelijke) waarde en zijn functioneel.

Daarom is het nuttig en nodig om eerst te verkennen wat eigenlijk de betekenis is van die grenzen in het openbaar bestuur. Waar kwamen die grenzen ook alweer vandaan? Daar zijn verschillende verklaringen voor:

Ten eerste zijn grenzen een **rechtstatelijk principe**. De basis van de democratische rechtstaat is die van de scheiding der machten, de trias politica. De wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten moeten gescheiden zijn, om te voorkomen dat één van deze drie alle macht krijgt. Daarvoor zijn grenzen nodig: van organisaties, van bevoegdheden, van toegang tot informatie. Het is bovendien van belang dat die grenzen stevig en diep verankerd zijn in het systeem. De scheiding der machten zorgt voor een bescherming van de samenleving tegenover de staat, die immers gevaarlijk is vanwege het monopolie op geweld en belastingheffing (Frissen, 2013). Grenzen zijn zo bezien voorwaarde voor een goed functionerende en (op een aantal terreinen) terughoudende overheid, waarin *checks and balances* zijn gewaarborgd.

Ten tweede zijn grenzen een **politiek principe**. Politiek gaat over de onoplosbaarheid van het bestaan. In politieke besluitvorming is altijd sprake van concurrerende waarden, posities en belangen. Daarom is politiek ook altijd strijd over het bepalen van wat de vraagstukken zijn, waar ze beginnen en waar ze ophouden. Politiek gaat niet alleen over het vinden van oplossingen, maar ook over het benoemen en herbenoemen van problemen. Daarom gaat het in de politiek niet alleen over integraliteit, maar juist ook over het maken en beschermen van *verschil*. Dat maakt het bepalen van de grenzen van wat maatschappelijke opgaven zijn naast een professionele opgave ook politiek, en het bepalen of verleggen van grenzen een politieke interventie.

Ten derde zijn grenzen een **organisatieprincipe**. Om te kunnen organiseren zijn er in zekere mate grenzen nodig. Iets een 'organisatie' noemen betekent al dat er ergens een grens ligt tussen de binnen- en de buitenkant van de organisatie. Pas als er een organisatie is, is er sprake van een entiteit waar een bepaalde verantwoordelijkheid kan worden gelegd, waar geld naartoe kan, waar mensen kunnen worden aangenomen. Begrenzen is onderdeel van ordenen en organiseren, bijvoorbeeld om mandaat en aansturing te kunnen regelen. Grenzen scheppen bovendien ruimte. Een politieagent heeft bijvoorbeeld discretionaire bevoegdheden, als duidelijk is wat de grenzen daarvan zijn. Een automobilist weet wat zijn handelingsopties zijn, als de verkeersregels duidelijk zijn die die ruimte begrenzen. Op het gebied van organiseren kan er wel heel verschillend met grenzen worden omgegaan. De opkomst van zelfsturende teams laat zien dat organisaties ook goed kunnen functioneren met het wegnemen of weglaten van grenzen, door bijvoorbeeld minder functiescheiding en taakverdeling of regelvrije omgevingen te creëren.

Ten vierde zijn grenzen ook een **psychologisch principe**. Grenzen liggen niet alleen vast in regels en procedures. Ze ontstaan ook in sociale interactie en

percepties. Soms expliciet, vaak ook impliciet in de vorm van ongeschreven regels. Onderdeel van betekenisgeving aan de wereld is om waarnemingen in perspectief te plaatsen: ze krijgen een bepaalde vorm en dus ook een bepaalde begrenzing. Dat geldt ook voor professionele afbakening: iedere publieke professional bepaalt ook persoonlijk wat zijn of haar domein is, waar hij of zij 'van is', waar verantwoordelijkheid begint en ophoudt, wie erbij hoort en wie niet. Daarom hebben samenwerkingsverbanden vaak ook tijd nodig om goed te gaan functioneren; mensen moeten onderling vertrouwen opbouwen en tot een gedeelde ruimte komen, opnieuw bepalen waar ze van zijn.

Grenzen (en de hardnekkigheid daarvan) zijn dus een logisch gevolg van onze rechtstaat, politiek, organiseren en psychologie. Hierbij is ook de analyse van Zijdeveld (1991) relevant. Zijdeveld betoogt dat grenzen (persoonlijk, sociaal, organisatorisch) nodig zijn voor een soepele overgang, omdat anders alles tegelijk plaatsvindt. Zonder grenzen wordt de wereld rusteloos en jachtig¹. Een grens vormt zo een rustpunt, als een rite de passage in de overgang naar een nieuwe fase. Onbegrensdheid leidt tot driftigheid, jachtigheid en gulzigheid.

Daarom zijn grenzen voor mensen, organisaties en systemen altijd *ambivalente* objecten. Ze zijn beperkend, wat mensen in veel gevallen vervelend vinden. Daar staat tegenover dat grenzen ook veel mogelijk maken. Omdat er grenzen zijn, weten mensen waar ze aan toe zijn en kunnen ze hun handelen beter plannen. En grenzen bakenen ook handelingsbevoegdheid af: ze geven aan waar de bevoegdheid stopt, maar ook waar hij wél ligt. Grenzen zorgen voor aanspreekbaarheid voor medewerkers en organisaties: hebben ze gedaan wat ze zouden moeten doen? Grenzen bakenen dus tegelijkertijd af en 'begrenzen', maar ze maken ook mogelijk en 'stellen in staat tot' handelen. Grenzen beperken creativiteit en handelingsvrijheid én ze zorgen voor voorspelbaarheid en overzicht dat gericht handelen ook juist beter mogelijk maakt.

Deze tegenstrijdigheid zien we ook terug in de pleidooien voor het werken als één overheid. Dat lijkt enerzijds een heel logische boodschap. Wie wil er nu niet te maken hebben met één partij die coherent, consistent en op jouw maat handelt? Dan heeft de burger of het bedrijf, of de medeoverheid, niet te maken met tegenstrijdige boodschappen van overheidsdiensten die tegen elkaar in gaan. Helemaal als die ene overheid ook écht vanuit 'het geheel'

¹ Zie het begrip cesuur (Zijdeveld, 1991): "een ritmisch rustpunt dat in de muzikale zin de ene frase van de andere scheidt". Een cesuur scheidt de ene frase van de andere, maar maakt juist daardoor een vloeiende overgang mogelijk. Zonder cesuren worden versregels en muzikale frasen rusteloos, jachtig, nerveus, onevenwichtig.

werkt en denkt en niet steeds vanuit deelbelangen en deelperspectieven opereert. Dan wordt het er voor burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen duidelijker en beter op. Bovendien levert het binnen de overheid op dat er meer naar het geheel in plaats van naar deelproblemen kan worden gekeken. Het opheffen van grenzen kan dan de creativiteit, improvisatie en het oplossingsvermogen vergroten.

Maar dat is maar één helft van het verhaal. Als alle grenzen worden opgeheven en er één overheid overblijft, dan blijft er één grijze massa over. Een bedrijf gericht op productie, in plaats van een overheid waarin verschillende waarden goed onderscheiden een plek krijgen. Met als paradoxaal gevolg dat maatwerk niet meer, maar minder wordt: handelen als één overheid kan ook betekenen dat de aanpak zich beperkt tot één optie, waar de gebruiker het maar mee heeft te doen. Bovendien heeft de overheid in de praktijk verschillende rollen te vervullen ten opzichte van de samenleving – de aanpak op klimaatverandering vraagt nou eenmaal een andere rol van de overheid dan het innen van bekeuringen – en dan zou één loket juist verhullen met welke rol de burger op dat moment van doen heeft. En omdat in de maatschappelijke praktijk nooit één waarde aan de orde is, is het voor de eindgebruiker ook onduidelijk waar de afweging van die waarden heeft plaatsgevonden. Dat de grenzen ‘buiten’ niet meer zichtbaar zijn betekent niet dat ze er niet meer zijn. Er vindt nog steeds ergens in de organisatie of in het samenwerkingsarrangement een afweging plaats. Het voordeel van een verkokerd arrangement is dat tenminste duidelijk is waar welke afweging is gemaakt. Het risico van een ‘grenzeloos arrangement’ is dat alles onduidelijk wordt.

Daarmee is de essentie van grenzen geschetst. Ze zijn in hun waarde ambivalent. Ze houden dingen bij elkaar, zorgen voor verbanden. Zonder grenzen eindig je met losse dingen, losse waarden, losse projecten die niet meer in een groter geheel passen. Maar de prijs voor dat bij elkaar houden en ordenen, is dat ze de wereld opknippen in delen en daarmee breuken en randen aanbrengen in een praktijk die in zichzelf holistisch, ongedeeld en ongebroken is. Ze leggen iets *oneigens* op aan de praktijk en maken dat tot uitgangspunt van organiseren. Ordening is iets dat extern wordt aangebracht aan een praktijk. Het is er niet, het wordt *gemaakt* en *gedaan*. Grenzen zorgen voor overzicht, grip en rust in een systeem, maar ze zorgen er ook voor dat er een voor de maatschappelijke realiteit oneigenlijke indeling wordt aangebracht, die altijd ergens voor frictie, voor ‘geknipt’ handelen en geknipte boodschappen zorgt.

Grenzen hebben dus waarde, staan ergens voor, hebben een functie. Ze zijn ‘hinderlijk’, maar ook noodzakelijk. Daarom sprak de RMO in 2008 al over

een pleidooi voor verkokering. Om twee redenen. Ten eerste 'gewoon' vanwege de pragmatische waarde van het scheiden, opknippen en beleggen van werkzaamheden bij delen van organisaties of de overheid. Dat maakt werken makkelijker en efficiënter. Maar de RMO (2008) wijst ook vooral op de politieke betekenis van verkokering en de bescherming die er voor de samenleving uit voortkomt. Verkokering betekent dat waarden en belangen in organisaties ('kokers') gestold worden en van daaruit relatief één-dimensionaal en 'all-in' worden behartigd. Dat zorgt voor frictie, maar het is ook een essentieel deel van checks and balances, om te voorkomen dat één soort belang dominant wordt. Dit zien we ook terug in de recente discussies en ervaringen met COVID19: het samenwerken is productief, maar er dreigt ook iets in verloren te gaan, namelijk het vermogen om verschillende waarden en belangen goed te beleggen en te borgen.

Dat maakt grensoverstijgend werken tot een inherent dilemma: tussen de logica en de waarde van de grens én de logica en de waarde van het over grenzen heen werken, kijken en organiseren. Dat is niet 'bij elkaar te brengen' of 'op te lossen', maar een spanningsveld waarbinnen handelingsruimte bestaat. Grenzen zijn niet volledig op te heffen, maar begrenzing hoeft ook niet altijd in stand te worden gehouden. Zo komen we bij het punt van Trompenaars over *verevening*; de nadruk leggen op één element én *vervolgens* recht doen aan de andere kant ervan. De beweging naar grenzeloos samenwerken (wat weer net anders is dan 'grensontkennend samenwerken', wat ook veel wordt gezegd tegenwoordig) is een verandering van de default in de verevening: van de grens als standaard waar we af en toe overheen werken, naar doen wat nodig is en de grenzen respecteren die we daarbij overschrijden.

3. Ontwerpend: grenzeloos als streven (van A naar B, maar wat is B?)

Hoe zou het ‘nieuwe normaal’ van grenzeloos samenwerken eruit kunnen zien? Als we van A naar B gaan, *hoe ziet B er dan uit?* Daarvoor moeten we eerst preciezer worden over wat onder die grenzen verstaan wordt. Hoe manifesteren grenzen zich? Waarin doen ze zich voor? Hoe zijn ze te vinden, te merken, te herleiden, te benoemen, en ook te stellen of te herstellen?

Ten eerste gaat het om organisatorische grenzen. Er zijn grenzen tussen organisaties, tussen afdelingen en directies, tussen overheidslagen, tussen dossiers en beleidsprogramma’s, tussen beleid en uitvoering. De keuzes die hierin gemaakt worden, hebben direct betrekking op de vorm van de organisatie, de formatie en de taakverdeling. Naast die organisatorische grenzen zijn er ook grenzen aan keuzes, aan invloed en aan toegang tot informatie. Deze grenzen zijn vaak vastgelegd in normen, kaders en protocollen, in beloning of sancties. Hierbij gaat het dus niet alleen om vorm of ordening, maar ook om wat mag en kan. Het gaat ook om temporele grenzen. Er worden grenzen getrokken tussen vroeger, nu en later. Tussen oud (en wat verouderd is) en nieuw (en wat modern is). Begrenzing van de macht is bijvoorbeeld ook temporeel: het kabinet regeert tot aan de volgende verkiezingen. In tijd worden macht en invloed begrensd.

Grenzeloos werken kan in verschillende vormen en gradaties. In eerder werk hebben we onderscheid gemaakt tussen het werken vanuit de gedachte van *reconfiguratie* en het werken vanuit de gedachte van *vloeibaarheid* (Van der Steen & Van Twist, 2010).

Reconfiguratie gaat uit van op zichzelf begrensde eenheden, die echter werken in een context die snelle, efficiënte (lage transactiekosten; economisch, fysiek, sociaal, mentaal, cultureel) en zo nodig ‘real time’ re-combinatie mogelijk maakt. En die deze in het geval van een grenzeloos ingerichte overheid ook tot de standaard maakt. Een voorbeeld hiervan is wat de commissie Wiegel (1993) toentertijd een ‘blokkendoosmodel’ noemde. Daarbij zou ten eerste sprake zijn van scheiding van beleid en uitvoering. De resterende kerndepartementen zouden dan uit een aantal blokken bestaan van beleidsdirecties of directoraat-generalen. Die blokken zouden

vrij eenvoudig te verschuiven moeten zijn, op het moment dat na verkiezingen een nieuwe indeling is gewenst. Door het slim inrichten van de blokken en het zorgen voor specifieke momenten van heroverweging, zou een meer flexibele overheid ontstaan. Wel zouden de voorgesorteerde blokken een vaste vorm hebben in termen van capaciteit, middelen en expertise die beleidsinhoudelijk bepaald zijn. Daardoor blijft er sprake van stolling in vaste patronen en grenzen. Juist de mogelijke herschikking leidde steeds tot weerstand en is daarom geen staande praktijk geworden.

Een *vloeibare overheid* werkt vanuit een ander principe; daarin is de ruimte in beginsel *open* en onbegrensd en er vindt koppeling plaats van mensen en middelen aan de benoemde en geprioriteerde opgaven en activiteiten. Personeel en middelen ‘vloeiën’ dan steeds in en uit naar *tijdelijke* plekken waar in een afgebakende (begrensd) tijd en ruimte wordt samengewerkt. Het maken van flexibele pools van de ondersteunende PIOFACH functies is hier een voorbeeld van. Zij kunnen steeds ingezet worden op de plekken waar ze het meest nodig zijn, en op ieder moment weer op andere plekken en in andere samenstelling werken. Dat gaat niet via het herschikken van vaste blokken, maar via het continu stromen naar waar ondersteuning gevraagd is. Het principe beweegt dan van *stolling en ordening, naar een samenspel van bedding en stroming*. Het eerste gaat uit van staande structuren die goed moeten worden ingericht en die op vaste momenten in nieuwe combinaties kunnen worden geplaatst. Het tweede gaat uit van inhoudelijke inzet die kan stromen naar de vraagstukken die zich aandienen en het organiseren van beddingen (in de vorm van ondersteunende systemen) die dat mogelijk maken. Stroming vervangt het principe van stolling als fundamenteel organisatieprincipe.

Dat kinkt wellicht abstract, maar het gebeurt al concreet op allerlei plaatsen. Naast de flexibilisering van de PIOFACH zijn er ook steeds meer ‘vliegende teams’ gekomen. Zo is er een flexibele pool van adviseurs, die snel en responsief kunnen worden ingezet op opkomende opgaven, met afschaling zodra het kan. Inzet is dan afhankelijk van de mate van urgentie en de vereiste specialiteit. Hetzelfde krijgt op sommige plekken ook vorm als het gaat om gedragsexperts binnen de overheid. Een voorbeeld als het gaat om de verhouding tussen Rijk, gemeenten en lokale partijen zijn de City Deals. Hierin zien we verschillende partijen zich rondom een opgave organiseren, in een tijdelijk verband, op het moment dat zij daar urgentie en momentum voor zien. De City Deal kent een eigen tijdpad, waarmee het loskomt van de cycli in de individuele organisaties, en een eigen thematische afbakening, voorbij de rollen en doelstellingen van de individuele organisaties. Hetzelfde is terug te zien in samenwerkingsverbanden zoals integrale opsporings-teams bij de aanpak van ondermijning.

Terwijl in het idee van reconfiguratie organisatorische blokken en grenzen leidend zijn, is in het idee van vloeibaar bestuur het stromen leidend. In de bovenstaande voorbeelden wordt buiten de bestaande lijnen gewerkt, door een flexibele inzet van mensen en middelen. Steeds staat daarbij de maatschappelijke opgave voorop. Dat betekent concreet op Rijksniveau dat de portefeuille van de minister leidend is, maar dat de organisatie om dat te realiseren geen vaste vorm heeft maar bestaat uit capaciteit en expertise die snel vloeien naar actuele prioriteiten en programma's. Dat staat voor een radicale omkering in de omgang met het dilemma van grenzeloos samenwerken. Het vermogen tot stromen om politieke portefeuilles te realiseren komt voorop te staan. Niet de vaste maar de veranderlijke organisatie vormt het uitgangspunt. Zo ontstaat het volgende beeld van de organisatie. Niet een vaste functioneel-gespecialiseerde indeling, *van waaruit* betrokkenen vanuit hun deel werken aan het geheel, maar waarin de delen leidend zijn in de samenwerking. De default is dan het organiseren vanuit de delen, van waaruit afwijkende (*deviate*) vormen om over grenzen heen te werken en te organiseren worden gevonden.

In plaats daarvan gaat het om het organiseren vanuit het geheel, bij wijze van default. Dus de maatschappelijke vraagstukken als uitgangspunt, en van daaruit zorgen voor adequate borging en bewaking van de positieve eigenschappen van grenzen. Dat betekent organiseren vanuit een andere default: niet de indeling bij voorbaat, maar de indeling die volgt uit het vraagstuk.

De verandering van default impliceert een verandering van de basis van de organisatie. Niet de gestolde grenzen en kaders als basis, maar het vermogen om de energie en inzet te laten stromen op een manier die past bij het vraagstuk dat voorligt. Dus organiseren vanuit de stroom, in plaats van de stolling. In de begrippen stollen en stromen zit een ander concept van tijd besloten. Stollen gaat uit van *tijdelijke permanentie*. Er zijn vaste vormen, die voor een bepaalde tijd in een bepaalde samenstelling worden gebracht. Bijvoorbeeld in de indeling van ministeries, directoraten-generaal, afdelingen, bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties. Het idee is hier steeds dat voor een *onbepaalde tijd* dit de indeling en de begrenzingen zijn van waaruit wordt gewerkt. Die basis kan worden aangepast en dat gebeurt ook periodiek. Maar vervolgens is dat weer permanent de basis voor het werken. Tot aan de volgende aanpassing. Het is tijdelijk permanent; het is de vaste basis, totdat deze veranderd wordt, in een nieuwe tijdelijk permanente basis. Door te stollen wordt duidelijk gemaakt wat de organisatie 'is', wie waarvoor verantwoordelijk en waartoe bevoegd is, wie welke middelen heeft en welke bestuurder waarvoor politiek verantwoordelijk is.

Stromen daarentegen gaat uit van *permanente tijdelijkheid*. Beweging is de basis voor het organiseren. Werkeenheden vormen zich continu rondom de door de politiek bekrachtigde maatschappelijke opgaven. Niet alleen als er een nieuw regeerakkoord komt, maar ook als er nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zijn, urgente vraagstukken opkomen, als er ergens nieuwe impulsen nodig zijn. De indeling is volgend aan de door de politiek bekrachtigde ‘lijst’ opgaven. Rondom die opgaven vindt groepering van de middelen van de organisatie(s) plaats.

Permanente tijdelijkheid betekent niet dat alles ‘losjes’ is, want samenwerking heeft ook altijd tijd nodig om te groeien. En met herhaling en specialisatie ontstaat ook kwalitatieve verbetering en meestal ook vergroting van efficiency. Tijdelijk is niet hetzelfde als vluchtig. Het is ook geen improviseren, als in het ter plekke bedenken hoe het te organiseren is. Tijdelijkheid betekent dat er altijd een werkstructuur is waarin steeds per opgave gekeken wordt hoe deze het beste aan te pakken is. Structuur en organisatie hebben niet de vorm van een indeling voor het werk, maar van een mechanisme waarmee de capaciteit, middelen en competenties die in de verschillende delen van de organisatie(s) aanwezig zijn rondom een opgave bij elkaar worden gebracht.

Door te stromen is de organisatie continu ‘in wording’²: de organisatie is een permanent *organiseren* waarin de kernvraag niet is waar het belegd is, maar wie er op dit moment aan werkt en wat er verder nog nodig is. Dat betekent dus ook dat het organiseren nooit ‘af’ is en dat lerend evalueren een voortdurend proces is. De vraag *wie wat doet* moet steeds opnieuw gesteld worden. Binnen organisaties, maar ook tussen organisaties. De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen benoemt daartoe het ‘4W-model’, waarin overheden in een continu proces moeten onderzoeken en bespreken wat gegeven de omstandigheden het beste arrangement en de beste onderlinge verhoudingen zijn (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020).

Het op deze manier in continue beweging organiseren van capaciteit en verhoudingen heeft ook gevolgen voor het samenspel tussen politiek en het ambtelijk apparaat. De portefeuille van de minister is leidend, en dus blijft het ritme van de verkiezingen en het daaropvolgende regeerakkoord een belangrijke rol spelen in de permanente tijdelijkheid. Maar de organisatie wordt niet alleen op die moment gevormd en dan voor vier jaar gesteld. De politieke realiteit verandert ook na het regeerakkoord, zie wederom de

² Zie het onderscheid van Nietzsche tussen being and becoming (zie voor een toelichting Richardson, 2006)

coronacrisis, en de organisatie speelt daar flexibel op in. Tegelijkertijd vraagt het principe van stromen ook dat de organisatie meebeweegt met maatschappelijke ontwikkelingen, veranderingen in het netwerk, ook als die verder staan van wat er op de politieke agenda staat. Daarin speelt de vierjaarlijkse cyclus veel minder, er gelden andere ritmes en cycli, en juist om daar goed op in te kunnen spelen is het vermogen om te stromen nodig. Het stromen vergt dus zowel meebewegen met de politieke agenda, als meebewegen met wat professioneel gevraagd is. In organisatietermen betekent dit dat capaciteit niet ‘in een DG onder de minister zit’, maar dat capaciteit toevloeit naar vraagstukken waarvoor de minister verantwoordelijk is. De minister heeft dan niet “20 fte in een directie voor onderwerp x”, maar heeft de capaciteit die gegeven de omvang van het vraagstuk en de rol van het eigen departement in de aanpak nodig is. Dat kan ook betekenen dat capaciteit in- en uitstroomt naar eenheden in of onder andere ministers/ ministeries. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft daarmee onverminderd van kracht, maar verloopt via de lijn van de opgave in plaats van via de taak. De minister is verantwoordelijk voor wie werkt aan de opgave die in zijn of haar portefeuille is toebedeeld; niet zozeer voor de mensen die binnen de werkorganisatie ‘van’ de minister werkt (“het ministerie”).

Het organiseren vanuit stroming impliceert ook altijd het risico van nieuwe stolling. Zodra grenzeloos samenwerken *vorm* krijgt, ontstaan altijd weer nieuwe grenzen. Eerder noemden we het voorbeeld van de City Deal. Dat is een bewegende vorm, waarin op een bepaald moment in de tijd partijen bij elkaar gebracht worden die voor het vraagstuk zouden kunnen bijdragen. Dat is een ‘stromende’ manier van werken. Tegelijkertijd zijn hierna bepaalde partijen deel van de werkstructuur en andere niet. Zo vindt nieuwe stolling plaats. Deels bedoeld, want er moet gewerkt worden en de groep partijen zijn ook niet willekeurig tot stand gekomen. Maar een dergelijke structuur sluit ook altijd partijen uit. Voortdurende reflectie op de samenstelling van de groep ‘deelnemers’ is daarom nodig.

Ook bij het werken van flexibele teams doen zich vaak mechanismen voor van groepsvorming en uitsluiting. Het risico is dat zich nieuwe blokken gaan vormen, met eigen grenzen en vaste vormen, waarbij stolling de boventoon gaat vormen. Het ‘team X’ is dan het equivalent geworden van ‘afdeling Y’: een vaste vorm van waaruit aan het vraagstuk gewerkt wordt, op een manier die past bij de vorm die er is; dus met de inhoudelijke focus van het team, de binnen het team aanwezige capaciteit en de politieke inzet die het team heeft meegekregen. Dat kan functioneel zijn (bezien vanuit het team), maar daarmee gaat wel precies verloren waar het idee van grenzeloos samenwerken voor staat: stromen in plaats van stollen als leidend principe.

Organize government around problems, in plaats van *organize problems to suit government*. De praktijk van grenzeloos samenwerken vergt dan ook het omgaan met een continue paradox: het is de ambitie om grenzeloos samenwerken concreet vorm te geven in de praktijk, maar zodra het een vaste vorm krijgt gaat de grenzeloosheid juist verloren.

Tabel 1. Twee benaderingen van organiseren

ORGANISATIE: RECONFIGURATIE <i>(samenstellen, sorteren en stollen)</i>	ORGANISEREN: VLOEIBARE OVERHEID <i>(stromen binnen een daarbij passende bedding)</i>
Vanuit dit <i>principe</i> is grenzeloos samenwerken het per opgave en context snel, efficiënt en zo nodig realtime samenstellen, sorteren en weer stollen.	Vanuit dit <i>principe</i> is grenzeloos samenwerken het zodanig organiseren van bedding dat capaciteit en competentie kan stromen naar de aangewezen opgaven.
Capaciteit en competenties zijn ondergebracht in begrensde eenheden of blokken (<i>samenstellen</i>). Deze eenheden of blokken worden gekoppeld aan opgaven (sorteren). Samenstelling en sortering eindigen altijd met <i>stolling</i> ; vastlegging van de nieuwe structuur van waaruit gewerkt gaat worden.	Capaciteit en competenties stromen naar opgaven: een koppeling van mensen en middelen aan opgaven en activiteiten. Organiseren is houvast en structuur ('bedding') bieden om het stromen te geleiden.
Na de stolling is er een organogram van waaruit de organisatie werkt, wat geldt tot de volgende reconfiguratie. Het organogram is de leidende structuur, die wel regelmatig verbouwd wordt.	Op elk moment is een 'kaart' te maken met het actuele overzicht van de samenstelling en stolling van eenheden en taken. De kaart is niet leidend voor wat er gebeurt, maar is een afbeelding van hoe aan de vraagstukken wordt gewerkt.
Gaat uit van <i>staande structuren</i> (gestolde samenstelling en sortering), die worden gematched met vraagstukken en taken en periodiek in nieuwe combinaties worden geplaatst.	Gaat uit van <i>inhoudelijke inzet</i> , die kan stromen naar de vraagstukken die zich aandienen en het organiseren van beddingen (in de vorm van ondersteunende systemen) die dat mogelijk maken.

Default is organiseren vanuit de delen.
Van daaruit zijn er afwijkende (*deviate*) vormen om incidenteel over grenzen heen te werken en te organiseren. Verandering vindt in beginsel plaats via samenstellen en sorteren.

Default is het organiseren vanuit het geheel.
Maatschappelijke vraagstukken als uitgangspunt, en van daaruit zorgen voor adequate borging en bewaking van de positieve eigenschappen van grenzen.

Tijdelijke permanentie:
Er zijn vaste vormen, die tijdelijk in een bepaalde samenstelling worden gebracht.

Permanente tijdelijkheid:
Beweging is de basis voor het organiseren. Werkeenheden vormen zich continu rondom de door de politiek bekrachtigde maatschappelijke opgaven.

4. Veranderkundig: grenzeloos als beweging (van A naar B, via B)

Hoe is de beweging naar grensoverstijgend samenwerken te realiseren? Vaak gehoord is de bewering dat werkelijk grenzeloos werken niet ‘kan’ of ‘mag’. Andersom wordt vaak gesteld dat het simpelweg een kwestie is van ‘doen’ en ‘durven’ en dan lukt het wel. Allebei de opmerkingen zijn te begrijpen, maar gaan voorbij aan een kernpunt van grenzeloos samenwerken. Om een veranderkundige strategie voor grenzeloos samenwerken te formuleren is het belangrijk om dat kernpunt op te nemen: *waarom ‘doen’ mensen grenzeloos samenwerken niet vanzelf als ze in hun dagelijks werk bezig zijn?*

Het is niet voldoende om te zeggen ‘je moet het gewoon durven doen’. Hier wordt het werken vanuit een opgave neergezet als een zaak van *persoonlijke moed* en persoonlijk leiderschap. ‘Het kan of mag misschien niet, maar doe het maar gewoon en zie dan wie je tegenhoudt.’ Dat kan leiden tot een incidentele succesvolle grensoverstijgende aanpak, maar het is geen veranderkundig principe dat de onderliggende patronen verandert. De normaaltoestand verandert er niet door. Het grijpt niet aan bij de belemmerende structuren of patronen; het roept individuen alleen op tot het negeren van die patronen en/of het aangaan van de strijd ermee. De casus wordt mogelijk verder gebracht, maar de organisatie niet. Daar komt bij dat de persoon in kwestie met het tonen van moed ook persoonlijk risico loopt. Het tonen van moed betekent ook dat het mis kan gaan en dat elementen in de organisatie die worden uitgedaagd, genegeerd of gerelativeerd terug kunnen komen en zich alsnog opdringen. Een opgavegerichte aanpak vereist soms bijvoorbeeld een wat soepele omgang met regels voor subsidieverlening. Mooi dat een functionaris moed toont en het ‘regelt’, maar wat als de rekenkamer vervolgens toch langskomt om de praktijk aan de kaak te stellen? Simpelweg ‘moedig zijn’ en regels en patronen negeren is niet voldoende.

Andersom geldt ook dat het te makkelijk is – en daarom niet helpt – om te zeggen dat ‘het gewoon niet mag of kan’. *Van wie kan of mag het dan niet?* In veel vraagstukken zijn er immers juist belangrijke betrokkenen die er expliciet om vragen: ‘doe het opgavegericht, trek je van de structuren niets aan’. In strategische sessies en bijeenkomsten wordt er voortdurend aandacht voor gevraagd. In cursussen en trainingen leren medewerkers hoe

belangrijk het is en waarom het nodig is. In wetenschappelijke en praktijkgerichte publicaties wordt er uitgebreid over gesproken. Kortom, er is juist heel veel aandacht voor het over grenzen heen werken. In gesprekken met collega's en leidinggevendenden is de uitspraak "laten we voorbij de grenzen denken en vanuit de opgave organiseren" niet vreemd. Van wie mag het dan niet? En op welk moment wordt dat dan gezegd? Waar zit het kunnen of mogen in? Die vraag is veel interessanter dan het simpelweg zeggen dat het nu eenmaal niet kan of mag. Veranderkunde gaat om het gericht inzetten van een beweging in het organiseren; om het beïnvloeden en verleggen van de stroom van het organiseren. Dat kan alleen als we beter begrijpen wat voor die stroom bepalend is en wat daarin blijkbaar belemmerend werkt.

Verandering als het doelgericht verleggen van de stroom

Gedrag in organisaties komt voort uit een voortdurend complex samenspel van structuren en gedrag. Of, zoals het in de literatuur wordt benoemd, *structure* en *agency* (Giddens, 1984; March & Olsen, 2006; Weick, 1995). Structure staat voor het geheel aan (formele en informele) regels en patronen dat orde geeft aan de sociaal geconstrueerde wereld. Agency is wat individuen daarmee doen, en dus ook waar ze besluiten om de structuur te negeren. Gedrag ontstaat in de wisselwerking tussen die twee: wat agents (personen, individuen) menen dat er binnen de geldende structuren mogelijk is en welke structuren gelden; en welke structuren ze met hun handelen dieper inslijten, of juist bijschaven, verleggen, of negeren. Agency creëert structuur, structuur creëert agency.

De complexiteit van de relatie tussen structure en agency is dat ze elkaar mogelijk maken. Het is als in de beroemde plaat van Escher, waarin alle trappen in het trappenhuis in elkaar overgaan. Het één bepaalt het ander én is afhankelijk van het ander. Structuur maakt en bepaalt agency én agency maakt en bepaalt structuur. Structuren zijn waar, niet omdat ze er zijn ('zijn'/being), maar omdat ze waar worden gemaakt door agents die er naar handelen ('worden'/becoming). Structuur ordent en maakt het handelen van agents, omdat het voorschrijft wat agents onder omstandigheden kunnen doen en wat buiten de orde ligt. Het stelt agents ook nadrukkelijk in staat om dingen wél te doen: orde gaat niet alleen over het ontzeggen van opties, het maakt ook van alles mogelijk en wenselijk. Bij 'je gaat er over of niet' horen we tegenwoordig vaak vooral de 'of niet', maar het duidt ook aan wie er *wel* over gaat en wie *wel* iets kan. Structuur stelt dus agency in staat, maar het is er ook een product van. Individuele agents kunnen structuur niet zomaar veranderen, het hangt als een huls om agents heen; het is het 'grid' waarbinnen ze kunnen handelen en waarin de handelingsopties zijn voorgeschreven, vaak inclusief een voorschrift over welk gedrag in welke omstandigheden passend is.

Maar tegelijkertijd geldt het omgekeerde dus ook: structuur is alleen maar écht, omdat agents ernaar handelen. Als de agents het morgen collectief anders zouden doen dan is de structuur geen fysieke of natuurkundige begrenzing van dat alternatieve handelen. Agents kunnen, extreem uitgedrukt, structuur met hun handelen op elk moment van de dag 'veranderen'. De structuur zit in dat opzicht letterlijk *in hen*, in hun dagelijks handelen. Het voelt als 'boven' en 'van buiten', maar het krijgt vorm in het dagelijkse praktisch handelen van individuele agents. Als zij hun handelen veranderen, dan veranderen ze ook de structuur. Rechts rijden is een dwingende maatschappelijke structuur, die het handelen van individuele agents bepaalt. Maar als alle agents het morgen anders doen, dan is links rijden net zo makkelijk de nieuwe norm. De veranderkundige vraag is daarmee hoe structure en agency in een nieuw pad gebracht kunnen worden. Hoe de default zoals die nu is kan worden omgezet naar een andere default, die beter past bij het idee van grenzeloos samenwerken.

Let wel, dit is wezenlijk anders dan het opstarten van interessante projecten waarbij in 'niches' andere regels en structuren gelden en er (dus) ook ander gedrag is. Dat is niet het veranderen van de default in de organisatie, maar het organiseren van speciale zones waarin de defaults anders zijn, er andere regels gelden en er daardoor ook ander gedrag logisch, gewoon en passend is. En waar dat anders-gewone gedrag er ook weer toe leidt dat de defaults in dat subsysteem dieper inslijten en nog meer gewoon worden. Dat creëert niches met diep veranderde en in de niche verankerde patronen. Maar daarmee is de organisatie als geheel, alles buiten de niche, nog niet veranderd. En vaak is die markering met 'de rest van de organisatie' ook heel scherp, omdat om de niche mogelijk te maken er eerst een duidelijk grens met de reguliere organisatie gemaakt moest worden: een innovatieve pilot, een speciaal programma, een bijzonder vraagstuk, een groot project. Vaak zijn er bijvoeglijke naamwoorden nodig om die uitzondering te benoemen en zijn ook de zelfstandige naamwoorden anders. In de innovatieliteratuur wordt hier vaak over gesproken als de pilotparadox en als de kwestie van de petri-schaaltjes. Innovatie is mogelijk in uitzonderingsplaatsen in de organisatie, wat het vreemd genoeg mogelijk maakt voor de rest van de organisatie om 'hetzelfde' te blijven. Experimenten schalen niet vanzelf op en vormen soms zelf de legitimatie om te blijven doen wat de organisatie al deed: "de innovatie vindt daar plaats". En het veelgenoemde probleem van de petri-schaaltjes is dat er binnen programma's veel vernieuwing en innovatie plaatsvindt, maar dat die innovaties niet uit het eigen betreffende petri-schaaltje kunnen springen, elkaar vaak ook niet versterken, en dat er zo dus heel veel geïsoleerd op verschillende plekken gebeurt. Zonder dat het spreidt over de rest van de organisatie; de verandering vindt dan plaats 'in het schaalpje', maar stroomt niet letterlijk over de randen en door de

organisatie heen. Het schaalteje maakt het experiment en de verandering daarbinnen mogelijk én belemmert de verspreiding ervan. Verspreiding vereist dus aanvullende interventies.

Verandering is het verleggen van de default

Om tot een veranderkundige aanpak te komen is het nodig om helder te hebben hoe het organiseren vanuit grenzen en stolling de default 'is'. We onderscheiden een gedragskundig en een organisatorisch element als verklaring voor waarom mensen volharden in een default, zonder dat ze daar in het bijzonder enthousiast voor zijn of bewust voor kiezen.

Er zijn verschillende gedragspatronen die aan de kracht van stolling ten grondslag liggen. Allereerst is er het gedragskundige mechanisme van de *default* zelf: mensen prefereren de standaard boven de uitzondering (Thaler & Sunstein, 2009). Dat wil zeggen, ze hebben geen inhoudelijke preferentie voor de default, maar ze willen niet de 'kosten' maken voor het *afwijken* van de norm. Ze volgen de groep ('follow the herd'-principe). Afwijken brengt kosten, onzekerheid, zichtbaarheid en de mogelijkheid van afwijzing met zich mee en het vereist inzet en energie om een alternatief te doordenken. In de 98% dagelijkse keuzes die mensen maken zijn dat eenvoudigweg te veel investeringen, risico's en onzekerheden; 'het brein' bepaalt dat onbewust zonder expliciet te kiezen voor het handelen volgens de standaard. Dat maakt het dagelijks leven overzichtelijk en voorspelbaar en geeft het hoofd rust om aan 'belangrijke kwesties' aandacht te geven. Zo worden structuren via de werking van defaults voortdurend herbevestigd in de alledaagse keuzes en gedragingen van mensen. Daarin tekent zich een tweede gedragspatroon af, de *self-fulfilling prophecy*: mensen handelen naar wat ze zien, waarmee echt wordt wat ze dachten. Ze denken dus dat er bepaald gedrag goed is, doen dat, en krijgen vervolgens een compliment. Ze herkennen dan dat de norm blijkbaar goed was, maar het kan net zo goed komen doordat het werk zelf gewoon goed was. Andersom gaat een afwijking van een norm vaak gepaard met een uitgebreide inleiding waarin de gevaren en onzekerheden van de afwijking worden benoemd. De ander ziet dan 'afwijking' en 'risico' en kijkt er extra kritisch naar. Niet omdat het niet goed is, of gevaarlijk, maar omdat de inleiding dat zelf in gang heeft gezet. Zo worden normen stilletjes bevestigd en afwijkingen impliciet geproblematiseerd; wat de kracht van de norm onbedoeld versterkt. Dicht hierbij ligt een derde gedragspatroon dat we *confirmation bias* noemen: mensen bevestigen in hun denken en handelen wat ze al denken te weten. Ze vragen dus naar de optie die ze kennen en krijgen dan een bevestiging terug: hadden ze een andere vraag gesteld, dan was het antwoord wellicht ook positief geweest. Maar omdat ze vragen naar wat ze kennen, krijgen ze antwoorden die in die lijn liggen. De norm wordt keer op keer bevestigd en steeds meer 'waar'. Er is sprake van

reïficatie: in de manier waarop mensen over organisaties en grenzen praten en denken gaat verloren dat het sociale constructen zijn die op elk moment anders te interpreteren zijn. Constructen ‘verdingelijken’, waardoor ze “echt” en hard worden. Mensen gaan ze vervolgens zo behandelen en daardoor veranderen grenzen letterlijk in betonnen muren en hekken. Niet omdat ze zo zijn, maar omdat dit is hoe mensen constructen tot objecten reïficeren en hier in hun gedrag naar gaan handelen.

De bedding boven water brengen: drie strategieën voor verandering

Strategie 1: Her-laden van geautomatiseerd handelen

Het veranderen van *defaults* vergt wat Kahneman (2011) systeem 2 denken noemt. Systeem 2 denken is het met bewuste aandacht kiezen voor een bepaald gedrag. Dit in tegenstelling tot het meeste van ons gedrag, dat via automatische en onbewuste keuzeprocessen tot stand komt: systeem 1 denken. Alles wat we normaal en bekend veronderstellen, verwerken we doorgaans op een onbewuste manier. Zo zijn er in het verkeer vele signalen die we onbewust verwerken en laten doorwerken in ons gedrag. De meeste handelingen tijdens het autorijden komen automatisch tot stand door onbewuste informatieverwerking. Als er echter opvallende of afwijkende signalen opgemerkt worden, treedt systeem 2 in werking. Dan is er bewuste aandacht voor het interpreteren van de informatie en het afwegen van gedragsopties. De veranderkundige uitdaging begint er dus bij om de default van het “handelen naar en binnen grenzen” onderdeel van bewuste aandacht (Systeem 2 denken) te maken: het expliciteren van de regels, kaders en referenties die systeem 1 denken vormgeven en deze daarmee ‘over te hevelen naar systeem 2 denken’. De bedding wordt daarmee expliciet, het wordt zichtbaar waarom de stroom zo loopt. Vervolgens kan vanuit systeem 2 nieuwe bedding ontstaan, die maakt dat er een ander systeem 1 gedrag ‘logisch’ wordt. Er ontstaat nieuwe bedding, want uiteindelijk zijn organisaties en individuen in grote mate afhankelijk van een goed en efficiënt functionerend systeem 1 denken. Dat maakt dat afwegingen niet voortdurend tot nieuwe explicitering, bewuste gedachtevorming en discussie hoeven te leiden, maar ‘automatisch’ worden gemaakt. En dat verschillende personen en delen van de organisatie dat langs dezelfde lijnen doen, zodat ze begrijpen wat de ander doet en waarom. Dat maakt de enorme hoeveelheid grote en kleine afwegingen die mensen dagelijks maken voor henzelf hanteerbaar en is het gedrag ook voor anderen voorspelbaar en herkenbaar, wat voor organiseren van groot belang is.

Het verleggen van de default gaat dus om het expliciteren van geautomatiseerd handelen. Wat is de bedding die maakt dat het op deze manier stroomt? Is dat de bedoeling, of is het een bedding die gebouwd is voor ander gedrag en voor een ander type organisatie? Is het bedding die past bij het

organiseren dat er was, of het organiseren zoals we het willen? Gaan we van A naar B via de bedding van B, of is dit de bedding van A die belemmert om in B te komen? Explicitering brengt het gedrag en de bedding waar het uit voortkomt van systeem 1 naar 2. Het maakt mogelijk om vervolgens nieuwe bedding aan te brengen en die door herhaling en *normalisering* weer terug te laten landen in systeem 1. Dit expliciteren gebeurt deels door het gedrag en de bedding bespreekbaar te maken. Door met elkaar het gesprek te voeren en te bespreken welk gedrag hier gewenst is en welke bedding daarvoor nodig is. 'Agents' maken dan de 'structure' die hen beweegt bespreekbaar, reflecteren daarop, en kunnen deze dan ook aanpassen. Zodat nieuw gedrag kan normaliseren.

Strategie 2: Her-inrichten van de 'systeemwanden'

Tegelijkertijd is een andere krachtige manier om bedding te verleggen ook het bijna letterlijk fysiek ingrijpen in de bedding. In de organisatie zijn talrijke mechanismen die continu zorgen voor een *pull* van bepaald gedrag (Armstrong, 2018). De manier waarop de organisatie gebouwd is, is heel bepalend voor hoe mensen zich gedragen. Denk aan de organisatie als een kantoorgebouw of een huis met alleen maar buitenmuren. Vervolgens worden er binnenshuis systeemwanden geplaatst. Hiermee ontstaan 'logische' looproutes en kamers die bepaalde bestemmingen hebben. De bewoners of gebruikers van de ruimte bewegen zich vervolgens door de ruimte op de manier die de systeemwanden voorschrijven. Ze doen het op die manier, omdat de systeemwanden zo staan, niet omdat ze per se op deze manier willen bewegen. Het herplaatsen van de wanden leidt net zo makkelijk tot nieuw gedrag. Net zoals het verwijderen van systeemwanden en het creëren van open kantoorruimtes ook in werkelijkheid tot majeure gedragsverandering leidt.

Een tweede strategie om de bedding te verleggen, naast explicitering, is dan ook om ook letterlijk de systeemwanden van de organisatie te verplaatsen en deze zo op te stellen dat een ander type gedrag logisch en vanzelfsprekend wordt. De mogelijkheden daarvoor zijn talrijk. Denk heel concreet aan de inrichting van een ruimte, het kiezen van een logo, het naamkaartje; de invoering van het ene rijkslogo was een majeure interventie (Van der Spek et al., 2009), omdat het de systeemwanden van de rijksdienst verplaatste (en deels verwijderde). De introductie van de rijkskas en de daarbij horende verbetering van de mogelijkheid om 'in elkaars gebouwen' te werken zijn andere voorbeelden van systeemwanden. Het laat overigens ook meteen zien hoe lastig dit verplaatsen is, want deze operatie is nog lang niet afgerond. Denk vooral ook aan ICT-systemen of personeelsadministratie. De administratieve organisatie is heel bepalend in wat mensen zien als gewenst of ongewenst, mogelijk of onmogelijk gedrag. *Ondersteunende systemen* zijn

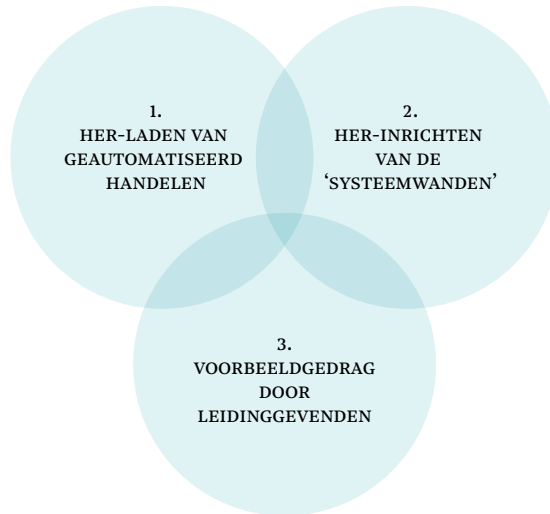
niet 'ondersteunend' in de zin van volgend aan de inhoud. Ze zijn sterk sturend voor de inhoud. Het zijn kanaliserende elementen: voor sommige manieren van werken zijn er budgetcodes, productnummers en formulieren waarin alles eenvoudig te administreren en te organiseren is. Voor andere vormen zijn die er niet, waardoor het voortdurend zoeken is naar omwegen om de meest simpele middelen te organiseren. Dat is niet alleen praktisch onhandig, het ontbreekt het grenzeloos samenwerken doorgaans ook aan symbolen die helpen bij betekenisgeving, gezag en positie in de buitenwereld.

Strategie 3: voorbeeldgedrag door leidinggevenden

Een derde krachtige bedding voor het gedrag is het *voorbeeldgedrag van leidinggevenden*. Bedding komt in belangrijke mate voort uit wat mensen 'zien' in het gedrag van hun leidinggevenden. Welke grenzen, randen, richting en kaders herkennen ze in het gedrag van direct leidinggevenden en het topmanagement van de organisatie? Dat is niet hetzelfde als 'horen wat de leidinggevenden zeggen'. Het gaat veel meer om het gedrag wat ze ervaren. Hoe wordt er gereageerd op stukken die ze indienen, op voorstellen die ze doen, hoe is de toon in gesprekken die ze voeren, wat zien ze leidinggevenden doen in discussies met andere organisaties? Welke keuzes maken ze op het moment dat het spannend wordt? Welke norm geldt dan? Dat zet zich door in de manier waarop vanuit de top wordt omgegaan met formele en informele (ongeschreven) regels en routines. Leidinggevenden geven hier met alledaagse interventies actief leiding aan: soms gaan ze ongezien akkoord, elders via allerlei op zich goede vragen. Maar daarmee is de norm gesteld, die voor de betrokken medewerkers de komende periode de leidraad van het handelen is.

Let op, de essentie van voorbeeldgedrag is niet zozeer dat leidinggevenden *het doen*, maar dat anderen *het zien* en als norm interpreteren. Het gaat dus expliciet om het zichtbaar maken van het gedrag, om het stellen van de norm, in het volle zicht van de anderen, zodat zij het als een richtinggevende interventie kunnen waarnemen en interpreteren. Zo kunnen leidinggevenden met hun gedrag helpen om de bedding voor de stroom in de organisatie te vormen. Door niet steeds te wijzen op en te redeneren vanuit de grens, maar om vanuit de opgave de eigen grenzen vloeibaar te maken. En door bij tegenwind niet meteen terug te bewegen, maar ook dan te blijven staan.

Figuur 1. Drie strategieën voor verandering van de default



Van A naar B, via B: grenzeloos samenwerken als nieuw normaal

De eerder genoemde gedragspatronen die ertoe leiden dat we de default in stand houden, maken de verandering lastig én kunnen als aangrijpingspunt fungeren in de beweging naar grenzeloos samenwerken. Hetzelfde principe dat het lastig maakt is óók een belangrijke hefboom voor de vernieuwing. Door in het dagelijkse organiseren, inrichten, leidinggeven, verantwoorden en administratief organiseren te werken vanuit de principes van B in plaats van A kan de default worden omgezet. De default is geen externe wissel die wordt omgezet, maar is een norm die in allerlei hele concrete en dagelijkse principes invulling krijgt.

Dat betekent dus ook dat grenzeloos samenwerken veranderkundig *niet* gaat over individuele teams die samen over de grenzen heen aan een opgave werken. Dat is meer een projectmatige benadering; belangrijk, maar veranderkundig gaat het om het aanbrengen van de systematische bedding waarbinnen dat de norm is. Dat gaat dus veel meer om de verticale interne verhoudingen in de verschillende organisaties en de normen en inrichtingsprincipes die daar gelden, dan om de horizontale afstemming tussen organisaties. Samenwerken vindt wel plaats *tussen* ministeries, en tussen organisaties, maar de default om dat goed te kunnen doen moet in de inrichting en aansturing van elk van de samenstellende delen worden omgezet. Grenzeloos samenwerken gaat over richtingverandering in de ministeries, om van daaruit het werken over grenzen heen tot de norm te maken en vervolgens als praktijk ook waar te maken. Op de korte termijn leidt dat tot frictie met de bestaande normen, kaders en patronen; op de langere termijn

gaan dezelfde mechanismen die bij het bewegen *van A naar B* terugtrekken naar A juist trekken vanuit B. Als B de norm is, dan wordt het voor betrokkenen 'logisch' om de dagelijkse worstelingen en dilemma's vanuit B aan te pakken. Daarom is de beweging van A naar B alleen te bereiken door te werken vanuit de principes van B.

Grenzeloos samenwerken blijft altijd een balanceren tussen grenzen en grenzeloosheid. Het proces van verevening is nooit af. Grenzeloos is geen *definitive* concept. Wat grenzeloos is, waar grenzen nuttig zijn en waar 'gewoon' begrensd werken beter van toepassing is moet gaandeweg ontstaan en steeds opnieuw afgewogen worden. De kunst is om van grenzeloos samenwerken een *sensitizing concept* (Blumer, 1954) te maken: een begrip dat steeds opnieuw geladen moet worden en dat bewuste (systeem 2) aandacht opeist omdat het uitnodigend en uitdagend is.

En wellicht is het zelfs nodig om een stap verder te gaan. Het woord *grenzeloos* is een negatieve formulering: het zegt wat het *niet* is. Géén grenzen. Maar wat dan wel? Klassiek psychologisch onderzoek laat zien dat het 'niet doen' van iets niet tot nieuwe normalisering leidt. Veel beter werkt het om nieuwe positieve routines te creëren en tot invulling te komen van wat het *wel* is. Een deel van de verklaring van termen als *opgavegericht werken* en *netwerkend werken* is dat het benadrukt wat het wel is. Het begrip 'vult'. Grenzeloos samenwerken moet in dat opzicht nog wat meer een verleidelijk idee gemaakt worden. Niet alleen de nadruk op het werken zonder grenzen, want dat roept meteen de tegenwerping op dat die grenzen er toch ook niet voor niets waren. Maar vooral ook nadruk op wat het wel is: zoals 'werken vanuit de maatschappelijke opgave' of het 'organiseren rondom maatschappelijke vraagstukken'.

Om grenzeloos samenwerken te realiseren, is het dus van belang om steeds tot nieuwe invulling te komen van wat het is, waar het nodig is en welke bedding er nodig is om tot de gewenste stroom te komen. Dat vereist schakelen tussen Systeem 1 en Systeem 2. Dat krijgt vorm in (1) voortdurend gesprek en reflectie tussen individuen, (2) door de systemen in de organisatie strategisch te verplaatsen, zodat de 'looptijnen' veranderen, en (3) voorbeeldgedrag van direct leidinggevend en topmanagers in de organisatie. En daarbij lijkt het van belang om het idee van *grenzeloos* samenwerken snel te laden met aantrekkelijke positieve beelden, zodat het mensen motiveert om te werken aan het nieuwe normaal waar 'B' voor staat. Niet alleen zonder grenzen, maar vooral ook 'met' en 'gericht op' iets anders: het organiseren van een organisatorische bedding waarbinnen de energie in en tussen organisaties rondom maatschappelijke vraagstukken kan stromen.

5. Handelingsperspectief voor grenzeloos samenwerken

In dit essay verkenden we de ambitie en uitdagingen om grenzeloos samenwerken mogelijk te maken. Grenzeloos samenwerken gaat over het doelgericht en bewust organiseren als *stroom*, zo stelden wij aan het begin van het essay. Het gaat daarnaast ook over het inrichten van daarbij passende *bedding*. Het realiseren van grenzeloos samenwerken lukt regelmatig, maar vooral in uitzonderlijke situaties en buitenboordmotor projecten. Het is echter niet de default in organisaties, eerder de uitzondering die de regel bevestigt.

Wat kunnen we dagdagelijks doen om grenzeloos samenwerken meer kansrijk te maken? Op welke manier kunnen we tot een omkering van de verevening komen tussen ‘organiseren rondom de opgave’ enerzijds en het bewaken en borgen van grenzen anderzijds? Wat is nodig om die beweging mogelijk te maken?

Het veranderen naar meer grenzeloos samenwerken speelt op verschillende niveaus. Het is belangrijk om op elk niveau de principes van grenzeloos samenwerken in te zetten. Niet als doel, maar als middel: het vestigen van een nieuwe default vereist dat zowel op het grootste als het kleinste niveau, en alles daartussen, de nieuwe principes vorm en invulling krijgen. Let wel, voor ons is de nieuwe default niet ‘alles moet over grenzen’, maar per opgave is er een open vraag of deze opgave binnen over grenzen heen moet worden aangepakt. We onderscheiden vijf niveaus:

1. Het *openbaar bestuur*: grenzeloos samenwerken, over bestuurslagen heen, en indien nodig ook met andere organisaties buiten de overheid. Opgavegericht organiseren, over de randen, grenzen en kaders van het eigen niveau of de eigen bestuurslaag (Teisman et al, 2018; Van der Steen et al, 2020; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020).
2. De *rijkssoevereïteit*: grenzeloos samenwerken, over de grenzen en randen van departementen heen. Ministeries die rondom opgaven met elkaar optrekken en daarbij niet de eigen taak of verantwoordelijkheid leidend maken, maar zich rondom de opgave groeperen (Van der Steen & Van Twist, 2010).

3. Het *ministerie*: grenzeloos samenwerken, ook binnen de grenzen van de eigen organisaties. Samenwerken over directoraat-generalen, directies en afdelingen heen, ook met bijvoorbeeld uitvoerende organisaties in de eigen kolom (Van der Steen et al, 2019, 2014).
4. Het *team*: grenzeloos samenwerken geldt ook voor afdelingen, teams en clusters; de organisatiedelen die samen de organisatie maken. Ook hier kunnen de principes worden toegepast. Redeneer je vanuit de eigen portefeuille, het eigen dossier of de eigen competentie? Of vanuit de opgave en doen teamleden van daaruit wat het meest nodig of handig is (Van der Steen et al, 2016; Van Twist et al, 2017)? En hebben allerlei directies en teams een vaste taak of zijn er flexibele eenheden die ingezet worden op basis van veranderende opgaven?
5. De *individuele professional*: grenzeloos werken gaat ook over het overstijgen van de grenzen in de eigen professionele attitude, de vooropleiding en de manier van kijken naar de organisatie ('t Hart, 2017, 2018).

Werk maken van grenzeloos samenwerken

De drie strategieën zijn op elk niveau als kompas aan te houden. Grenzeloos samenwerken vereist wat het PBL ooit benoemde als het 'omzetten van wissels' (in het duurzaamheidsbeleid). Op systeemniveau moeten een aantal aanpassingen worden doorgevoerd, die de bedding voor anders handelen vormen. Bijvoorbeeld door *systeemwanden* te verplaatsen en incentive structuren die 'niet-duurzaam' gedrag bevoordelen te veranderen. Op het niveau van de Rijksdienst als geheel en van individuele organisaties en teams is een cruciale 'wissel' het veranderen van de *tone at the top*. Het is cruciaal dat grenzeloos samenwerken wordt ondersteund vanuit de top. Niet als uitzondering, niet alleen in pilots, maar juist ook als standaard vorm van werken. Dat moet uiteindelijk iets vanzelfsprekends worden, de nieuwe 'standaardinstelling' die overal in doordringt. De top moet consistent zijn in de signalering dat 'B' gewenst is. Let op: dat betekent niet dat ieder vraagstuk op die manier moet worden aangepakt. Sommige vraagstukken blijven zich uitstekend lenen voor een verkokerde aanpak. De *tone at the top* zou moeten zijn dat per vraagstuk wordt onderzocht wat de best passende manier van werken is: binnen de grenzen of over de grenzen heen. Niet als uitzondering of bijzonder project, maar als standaard in organiseren, aansturen en aanpakken.

Dat klinkt ingewikkeld, maar het schuilt juist in hele praktische dingen. In een leidinggevende die zich niet voorstelt als leidinggevende van een eenheid, maar als eigenaar van een maatschappelijk vraagstuk. Als medewerkers die zich niet zien als 'van een dossier', maar als onderdeel van de oplossing van een maatschappelijk probleem. En in ondersteunende

systemen die niet voortdurend voorsorteren op de begrenzing, maar op de maatschappelijke opgave. In personeelssystematiek die medewerkers niet primair toedeelt aan een taak, maar laat stromen naar de opgave. In gebouwen die medewerkers niet opsluiten in hun afdeling, maar die interactie en samenwerking stimuleren. Zo kunnen de drie strategieën steeds worden omgezet in heel praktisch handelen, op elk niveau. En door iedereen. Iedereen kan zelf onderzoeken hoe op het eigen niveau, in de eigen kring, de drie strategieën vorm en invulling krijgen.

De kern is daarbij om tot diepere en duurzame verandering te komen: niet alleen in aparte, afgebakende projecten, maar ook en vooral in de onderliggende structuren, regels en normen: een verandering van de default. Daarvoor is het nodig om aan incidentele ingrepen voorbij te komen. Sterker nog, incidentele interventies kunnen de bestaande norm juist bevestigen. Een belangrijke interventie is dan om werken aan de verandering van regelmaat te voorzien (Scherpenisse, 2019, p. 127). Denk aan een jaarlijkse herijking van de opgaven of een maandelijks reflectiesessie over de vraag wat werkt om grenzeloos samenwerken te realiseren en welke obstakels er zijn. Door het letterlijk een vaste plek op de agenda te geven, wordt bevestigd dat grenzeloos samenwerken niet een tijdelijke en incidentele praktijk is, maar permanent en vanzelfsprekend verankerd in het openbaar bestuur.

Grenzeloos samenwerken vereist dus ook altijd interventies in de inrichting van de organisatie. Niet alleen het zeggen dat het moet, maar omstandigheden organiseren waarin het vanzelfsprekend is. Van de systemen waarop de ministeries draaien (bedding) en waarbinnen alle medewerkers dagelijks hun weg vinden (stromen). Vanuit het idee van *gepast geregeld*: wel grenzen, maar passend bij de aanpak van het maatschappelijke vraagstuk (Scherpenisse & Van der Steen, 2018). Een voorbeeld zijn de 'Right to Challenge' of de vormvrije participatie volgens de Omgevingswet: de vorm moet volgend zijn aan de opgave, de politieke realiteit en/of het netwerk, de regels en randen moeten daaromheen georganiseerd worden. *Van A naar B, via B*, zoals ook de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen stelt met het advies om vooral te investeren in nieuwe passende instrumenten, die recht doen aan het idee van samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Daarbij hoort ook het her-plaatsen van een aantal heel grote systeemwanden, die het niveau van individuele medewerkers overstijgen en die meer collectieve actie vragen op systeemniveau en op institutioneel niveau. Die interventies zijn lastiger, maar ze zijn onvermijdelijk om de default werkelijk te veranderen.

Dat gaat om instrumentering van sturing, om de vraag uit welke instrumenten er te kiezen valt. Zoals financiële instrumenten, verantwoordingssystemen

en wet- en regelgeving die werken over grenzen en kaders mogelijk maakt. Maar ook om organisatie-instrumenten, zoals interne verantwoording, de inrichting en 'routing' van de stukkenstroom, ondersteunende systemen, personeelssystemen (p-direct), ICT en zelfs de inrichting van (en toegang tot) de gebouwen. Dergelijke systemen vormen metaforisch uitgedrukt de 'systeemwanden' in een open kantoorruimte, die bepalen hoe de aanwezigen zich door het pand bewegen: nu staan die wanden geplaatst op de manier van 'A', ze moeten worden verzet in de richting van 'B'.

Onderdeel van het her-plaatsen van de 'systeemwanden' is ook de inrichting van de ministeriële verantwoordelijkheid en de interactie tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Nu verloopt deze langs verticale lijnen, waarbij een minister weet welk deel van de organisatie zich over een vraagstuk buigt en wie daarop aanspreekbaar is. Onderling hebben ministers afspraken gemaakt over wie voor welk vraagstuk verantwoordelijk is, zodat de Kamer (en zichzelf) altijd één aanspreekpunt hebben. Dat is meer dan een praktische afspraak: het is een manier om invulling te geven aan het staatsrechtelijk principe van ministeriële verantwoordelijkheid en politieke controle. Ook hier is het zaak om dat principe niet overboord te gooien, maar het opnieuw te laden volgens de principes van B. Dat kan door politieke verantwoordelijkheid te blijven organiseren rondom 'opgaven', maar die politieke verantwoordelijkheid los te koppelen van een aangewezen deel van de onderliggende ambtelijke organisatie. Wie het 'werk' doet is dan vrij, politieke sturing en verantwoordelijkheid blijft onverminderd per opgave van kracht. Wat dan wel blijft, is de vraag hoe ministers omgaan met opgaven die meerdere beleidsdomeinen omvatten. Hier lijken constructen als 'coördinerend minister' mogelijke oplossingen. Dat is eerder al geprobeerd, met wisselend succes, maar dat heeft ook te maken met de default-deviate verhouding. 'Toen' waren het uitzonderingen (één coördinerend, samen verantwoordelijk) op de regel (je gaat erover of niet). Nu kan het de default zijn: met een verdeling van coördinerende portefeuilles, doorgevoerd in de vergaderstructuur, stukkenstroom en alles wat substantie geeft aan deze manier van werken.

Een belangrijke relatie is die tussen beleid en uitvoering. Ook hier is het nodig om de principes van grenzeloos werken te vertalen naar de interactie tussen de bestuursdepartementen en de grote uitvoeringsorganisaties. In het rapport *Werk aan Uitvoering* en het vervolgadvisie met 'handelingsperspectieven' is benadrukt dat uitvoeringsorganisaties nu vaak tegenstrijdige prikkels krijgen vanuit verschillende ministeries. Hier is het belangrijk dat ministeries in hun opdrachtgeverschap grenzeloos opereren, in die zin dat er coördinerende vormen worden gevonden waarin ministeries wel eigenaar zijn van bepaalde uitvoeringsorganisaties (in termen van

eigenaar-opdrachtgeverschap model), maar dat eigenaarschap niet te vertalen als *eigendom*; met expliciete verantwoordelijkheid van de eigenaar om te zorgen voor grenzeloze aansturing van de uitvoeringsorganisaties. In de coördinatie van inhoudelijke richting die de uitvoering meekrijgt, in het 'grenzeloos vertalen' van signalen uit de uitvoering naar beleid en sturing, én in het voorkomen dat uitvoeringsorganisaties worden overvraagd vanuit de verschillende ministeries (en de politiek).

Een laatste grote interventie heeft betrekking op de rol van de traditionele grenstoetsers: de Algemene Rekenkamer, Raad van State, maar ook de interne equivalenten daarvan, zoals juridische afdelingen en verantwoording & control functies. Als dergelijke instituties niet ook veranderen 'via B' dan blijft de default in ieder geval bij de grensbewakers van kracht; en uiteindelijk kan de stap naar normalisering van B dan nooit plaatsvinden. Ook hier geldt dat het niet gaat om het 'stoppen' met grensbewaking, maar dat het gaat om een herijking van wat de grenzen zijn die bewaakt moeten worden. Daarvoor bestaan geen recepten, maar de denkracht die in dergelijke instituties aanwezig zijn zou gemobiliseerd moeten worden om tot een snelle herijking van de eigen processen en principes te komen.

In de onderstaande tabel brengen we de drie strategieën en de vijf niveaus bij elkaar. Dat telt op tot een gevarieerd handelingsrepertoire met grote en kleine interventies voor grenzeloos samenwerken. We pretenderen niet dat dit overzicht volledig is. Het is bedoeld als handvat om op alle niveaus naar mogelijke interventies te kijken en deze van verdere uitwerking te voorzien.

Tabel 2. Handelingsrepertoire voor grenzeeloos samenwerken

NIVEAU WAAROP	VAN A... (oude default)	... NAAR B (nieuwe default)	... VIA B
GRENZELOOS SAMENWERKEN SPEELT			(voorbeelden van interventies)
Het openbaar bestuur	<p>Je gaat er over of niet; taken zijn primair belegd bij één bestuurslaag of bestuursorgaan, dat verantwoordelijkheid draagt voor de invulling ervan. Van daaruit is het mogelijk om samen te werken.</p> <p>Rol traditionele grenstoetsers: grensbewaking gericht op het nagaan of het aangewezen orgaan adequaat binnen de aangegeven grenzen heeft gehandeld.</p>	<p>Je voegt iets toe en doet mee, of niet en dan ben je er even uit. Wie kan bijdragen aan een opgave voegt capaciteit en competenties toe; zo lang als dat nodig is en kan.</p> <p>Regie in samenwerking ligt bij de partij die daar vanuit de opgave gezien het best voor gepositioneerd is, en krijgt invulling die past bij de opgave (bv. formeel/informeel, strak/los, verbindend/directief)</p> <p>Grenstoetsers richten zich op de vraag of de opgave adequaat invulling heeft gekregen en of betrokken partijen daar redelijkerwijs naar vermogen toe hebben bijgedragen; en waar verbetering of aanscherping mogelijk is.</p>	<p>strategie nr 1: Herladen van automatisch handelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regelmatig met buitenwereld herijken wat de maatschappelijke opgaven zijn. • ‘Werken als één overheid’ als terugkerend thema in besprekingen noemen: ‘hoe organiseren we ons als één overheid rondom dit vraagstuk?’ <p>strategie nr 2: Herinrichten van systeemwanden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Herijken van welke grenzen bewaakt moeten worden door controlerende organen. • Instrumentarium (financieel, regulatief, verantwoording) inrichten dat werken vanuit de opgave mogelijk maakt.

(vervolg)
 Het **openbaar**
bestuur

De **rijksoverheid**

Ministeries werken primair vanuit taken en verantwoordelijkheden die bij hen belegd zijn. Van daaruit proberen ze waar nodig en mogelijk rondom gedeelde opgaven verbinding te zoeken. De samenwerking blijft taakgericht.

Het regeerakkoord is leidend en dat is sterk langs portefeuilles van ministers ingedeeld. Dat versterkt de default bij samenwerking.

Ministeries werken samen aan opgaven, waarbij ze inbrengen wat ze ten aanzien van die opgave kunnen bijdragen.

Afhankelijk van de opgave maken ze afspraken over onderlinge verhoudingen, coördinatie en regie.

Verantwoording en prestatiemeting vindt zoveel mogelijk plaats vanuit het perspectief van aan de opgave toegevoegde publieke waarde.

strategie nr 3: Voorbeeldgedrag van leidinggevend

- Opdrachtgeverschap: vanuit de top andere vragen stellen, vanuit de opgave geredeneerd.
- Leidinggevend die systematisch de vragen stellen: ‘wat is hier de publieke waarde en *wie* voegt *wat* toe?’.
- Leidinggevend laten zien dat ze primair vanuit de opgave kijken naar de mogelijke inzet voor ‘hun’ eenheid. Ze laten waar nodig het initiatief aan anderen.

strategie nr 1: Herladen van automatisch handelen

- Met regelmaat reflectie organiseren bij (top)managers en professionals: werken en denken vanuit de opgave en van daaruit voorbij de grenzen als ‘patroon’ inslijten in het werken en denken.
- Door onderzoek en dialoog blootleggen van knelpunten (o.a. tegenstrijdige prikkels) én wat werkt; sessies om te analyseren wat de stroom belemmert of versnelt.

(vervolg)

De rijksoverheid

Strakke scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij ministers uitvoeringsorganisaties heel dichtbij en binnen de eigen koker houden.

De rijksoverheid die zich opstelt als principaal tegenover decentrale bestuurslagen.

- Investeren in het ophalen van signalen uit de uitvoering naar beleid en sturing, om te zien of de uitvoering kan werken vanuit de opgave.

strategie nr 2: Herinrichten van systeemwanden

- Eigenaarschap en verantwoordelijkheden van opdrachtgevende ministeries herdefiniëren: werken vanuit een aantal coördinerende portefeuilles.
- Vloeibare Rijks capaciteit de standaard maken: inzetbaarheid op basis van opgave in plaats van taak.
- Verantwoording, controle en monitoring systematisch vanuit het geheel in plaats van individuele delen.

(vervolg)
De *rijksoverheid*

Het *ministerie*

Taken zijn bij functionele eenheden belegd, die verantwoordelijk zijn voor die specifieke taak en daarmee een deel van de maatschappelijke opgave, vanuit één bepaald perspectief aanpakken.

Werken aan directie-overstijgende programma's of opgaven schuurt met lijnorganisatiestructuur. Het gebeurt wel, maar als uitzondering op de regel.

Leidinggevend richten zich op de continuïteit van het eigen DG, directie of afdeling. In externe overleggen (buiten de eigen eenheid) bewaken ze de grenzen van hun eenheid.

Organiseren vanuit de maatschappelijke opgave. Systematisch in beeld brengen wat de maatschappelijke opgaven zijn, welke publieke waarden aan de orde zijn, en hoe de eigen eenheid daar aan toe zou kunnen bijdragen.

Leidinggevend presenteren zichzelf en hun visie consequent vanuit toegevoegde waarde aan maatschappelijke opgaven.

De eenheid als basis van waaruit capaciteit en competenties stromen richting de opgaven waaraan ze kunnen bijdragen.

strategie nr 3: Voorbeeldgedrag van leidinggevend

- Tone at the top: eigenaar is verantwoordelijk voor grenzeeloos aansturen. Benodigd ander/nieuw gedrag van opdrachtgevers agenderen in TMG tafels, ABD programma's etc.
- Doorbreken van de scheiding tussen uitvoering en beleid, door als leidinggevend de uitvoering heel vroegtijdig deel van het beleidsteam te maken.

strategie nr 1: Herladen van automatisch handelen

- Expliciet maken van waar het schuurt én wat werkt, door regelmatige werksessies, dialoog en evaluatie.
- Blik van buiten het eigen ministerie binnen brengen.
- Teamleren organiseren met collega's van andere ministeries.
- Ontmoeting en reflectie organiseren, dwars door de organisatie heen.

(vervolg)
Het *ministerie*

Interne verantwoording en prestatiebesturing is ingericht vanuit de begroting en gaat na of de per eenheid begrote middelen ook de door die eenheid als eigen prestatie genoemde uitkomsten hebben gehad. De opgave is daarbij niet als 'meeteenheid' in beeld.

Functionarissen zijn toegewezen aan een eenheid en 'dienen' die eenheid; ze kunnen van daaruit aan specifieke projecten meer integraal werken, maar ze zijn *van* de eigen eenheid.

Verantwoording en monitoring vinden plaats met indicatoren die het geheel van de opgave centraal stellen, en vervolgens beweging waar mogelijk en nodig herleiden naar inzet van specifieke eenheden in de organisatie

De ministeriële verantwoordelijkheid krijgt onverminderd invulling; niet als basis voor de organisatie, maar als 'rode draad' die voor elke inzet te reproduceren is.

strategie nr 2: Herinrichten van systeemwanden

- Ondersteunende systemen aanpassen t.b.v. bijvoorbeeld:
 - flexibele P-inzet
 - flexibele werkplekken
 - toegang tot documenten
- Symbolische, fysieke aanpassingen doen, zoals de inrichting van een ruimte, het kiezen van een logo, het naamkaartje

strategie nr 3: Voorbeeldgedrag van leidinggevenden

- Principes van grenzeloos samenwerken en opgavegericht werken in alle leiderschapsprogramma's laten terugkomen
 - Management stelt bij plannen, ambtelijke voorbereidingen en nota's systematisch vragen vanuit de opgave.
-

Het team

Binnen het team werken medewerkers vanuit het belang van de eenheid.

Focus op de eigen leidinggevende en de lijn; leidinggevenden die het team aansturen op de eigen indicatoren en eigen focus.

Concurrentie met andere teams en andere eenheden; samenwerken is goed, maar niets ‘weggeven’ en waar mogelijk punten ‘binnenhalen’.

Dossierhouders binnen teams die taken in ‘hun’ portefeuille hebben en verantwoordelijk zijn voor een onderwerp.

Dossierhouders binnen teams die taken in ‘hun’ portefeuille hebben en verantwoordelijk zijn voor een onderwerp.

Leidinggevenden stimuleren medewerkers om vanuit de opgave te denken en te werken; doen wat vanuit de opgave nodig is.

Leidinggevenden laten zien dat niet het eigen team, maar de opgave leidend is bij het bepalen welke eenheid regie heeft of voorop gaat in samenwerkingsprocessen.

Medewerkers zien het team als basis, van waaruit ze aan opgaven werken met anderen van andere teams.

strategie nr 1: Herladen van automatisch handelen

- Organiseren van teamleren. Inzetten van instrumenten als (online) training, spelvormen e.d., gericht op het opgavegericht, over grenzen heen werken en het bespreekbaar maken van ingesleten patronen en aanleren van alternatief gedrag.

strategie nr 2: Herinrichten van systeemwanden

- Bij nieuwe O&F-trajecten uitgaan van flexibele teams en inrichten organisatie op hoofdlijnen.
- Voortdurende reflectie op de samenstelling van de groep ‘deelnemers’ in flexibele teams.

strategie nr 3: Voorbeeldgedrag van leidinggevenden

- Managers toerusten met vaardigheden om om te gaan met lijnsturing versus programmasturing, met leidinggeven aan teams op afstand.

De *individuele professional*

Medewerker werkt vanuit een vaste functie, die direct gekoppeld is aan een takenpakket.

De medewerker is een radertje in de machinerie van de eigen koker, beleidskolom, lijn en uiteindelijk ook het ministerie.

Medewerkers maken carrière door hun eigen taken binnen de randen en kaders van die taal ten uitvoer te brengen.

Ze worden zichtbaar als het lukt om de eigen toegewezen taak prominenter te maken. Ze zijn krachtig als het lukt om in een samenwerkingsproces het eigen perspectief naar voren te brengen en leidend te maken.

Beoordeling en beloning vinden plaats op basis van de binnen het eigen takenpakket geboekte voortgang, zichtbaarheid en het vermogen om de eigen eenheid prominenter in beeld te brengen.

Medewerkers worden zichtbaar door hun vermogen om vanuit het vraagstuk te zoeken naar de binnen de organisatie aanwezige middelen en inhoudelijke expertise.

Medewerkers zoeken naar de competenties van anderen en passen hun eigen inzet en die van anderen aan de aard van het vraagstuk aan.

Medewerkers nemen 'klussen' aan en werken daaraan voor de periode waarin dat vanuit de opgave nodig is.

Het team is de uitvalsbasis om aan opgaven te werken.

strategie nr 1: Herladen van automatisch handelen

- Aanbieden laagdrempelig (online) platform en tools GS ter bewustwording (door middel van koerskaarten, visualisaties, etc.)

strategie nr 2: Herinrichten van systeemwanden

- Expliciet en oplossingsgericht bespreken welke opgaven er zijn, hoe grenzen belemmerend werken en hoe het nieuwe normaal eruit zou moeten zien.

strategie nr 3: Voorbeeldgedrag van leidinggevenden

- Training voor (midden)managers – hoe leiding te geven aan medewerkers die (ook) in programma's werken, leidinggeven op afstand.

Literatuurlijst

ABD-topconsult (2020). *Werk aan uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. “Ja, mi(t)s...”.

Armstrong, D. (2018). *Organization in the mind: Psychoanalysis, group relations and organizational consultancy*. Routledge.

Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American sociological review*, 19(1), 3-10.

Buuren, M.W. van, Vreugdenhil, H., van Popering-Verkerk, J., Ellen, G.J., Leeuwen, C.W.G.J. & Breman, B. (2019). *The pilot paradox: Exploring tensions between internal and external success factors in Dutch climate adaptation projects*. In B. Turnheim, P. Kivimaa and F. Berkhout, *Innovating climate governance: Moving beyond experiment*.

Commissie Wiegel (1993). *Naar kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*. Rapport van de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.

Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, S., Notermans, I., Bode, N. & Van Raak, R. (2020). *Sturing in transitie; een raamwerk voor strategiebepaling*.

Frissen, P. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.

Have, ten H., Have, ten W. & Janssen, B. (2010). *Het veranderboek; zeventig vragen van managers over organisatieverandering*. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.

Karre, P., Van Twist, M.J.W., Alford, J. & Van Der Steen, M. (2012). *Whole of government in theory and practice: An exploratory account of how Australian and Dutch governments deal with wicked problems in an integrated way*. In Fenger, M. & Bekkers, V. (Eds.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity. Public Governance and the Search for Connective Capacity*. Amsterdam: IOS Press, pp. 97-113.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the “new institutionalism”. *The Oxford handbook of political institutions*, 5, 3-20.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Richardson, J. (2006). *Nietzsche on time and becoming*. In: *A Companion to Nietzsche*, edited by K.A. Pearson, p. 208-229. Blackwell Publishing: Malden.

Scherpenisse, J. (2019). *Tucht van de tijd. Over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: NSOB.

Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. (2018). *Gepast geregeld: tijdig financieren in netwerken*. Den Haag: NSOB.

Spek, van der J., Frissen, P., Rouw, R. & Van der Steen, M. (2009). *Het gezicht van de staat*. Breda: Graphic Design Museum.

Steen, M. van der & Van Twist, M.J.W. (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, Van Delden, M. & van Schaik, E. (2020). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der & Van Buuren, M.W. (2017). *Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOB.

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil – Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet*.

Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Penguin.

Trompenaars, F. & Asser, M.N. (2012). The global M&A tango: how to reconcile cultural differences in mergers, acquisitions and strategic partnerships. *Human Resource Management International Digest*.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3). Sage.

Zijderveld, A.C. (1991). *Staccato cultuur, flexibele maatschappij en verzorgende staat*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Eerder in deze reeks verschenen

2020

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

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

Gepast geregeld

Tijdig financieren in netwerken

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

Innoveren met waarde(n)

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale

Commissie Rijksvastgoed

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

Een blik van buiten

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording
Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Tijd voor de Rivier

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma
Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Een pact voor de kust

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact
Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

Zweven en zwoegen op Zuid

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid
Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

Voortgang en versnelling

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie
Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Het waarden van wonen

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van
woningcorporaties
Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

Wie neemt de schuld?

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

Effectief Sturen met Multi-level Governance

Snel en slim schakelen tussen schalen
Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen

2017**Weten wat er speelt**

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de
uitvoeringspraktijk
Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

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

COLOFON

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-831088-4-1

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.