

Verkennde studie 'coalitiedenken in Vlaamse centrumsteden'

Presentatie startstuurgroep 25/9/2013

Universiteit Gent i.s.m. City Mine(d)

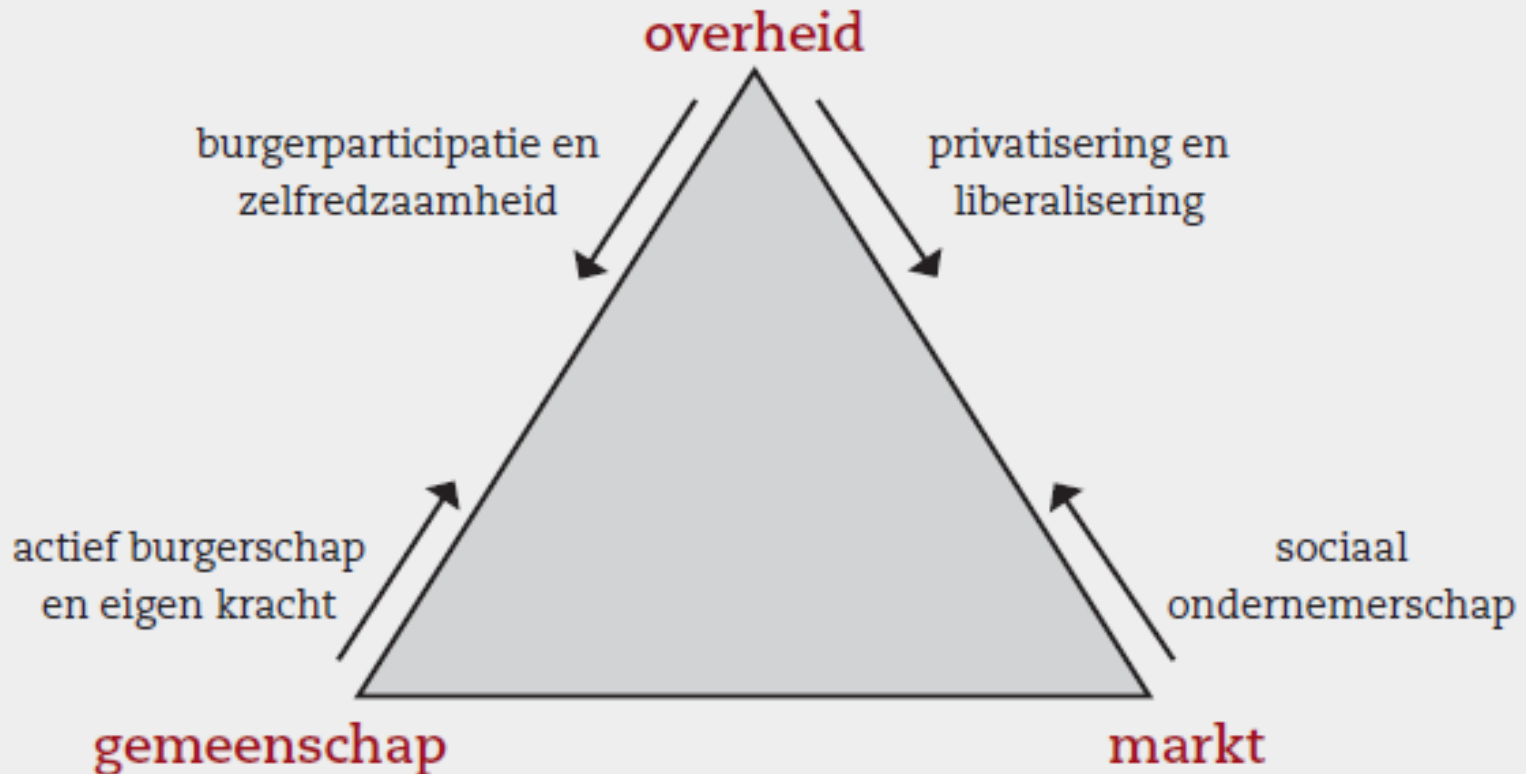
Inhoud van de presentatie

- Context en probleemstelling
 - Transitie
 - Probleemstelling dit project
- Het concept 'coalities'
- Onderzoeksdoelen
 - Inventariseren en systematiseren
 - Beschrijven en evalueren
 - Aanzetten formuleren verder onderzoek
- Proces en timing

Transitie: “veranderende verhoudingen in de samenleving tussen overheid, markt en (georganiseerde) burger”

CONTEXT EN PROBLEEMSTELLING

Veranderende verhoudingen (van der Steen et al 2013)



Figuur 1 Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap.

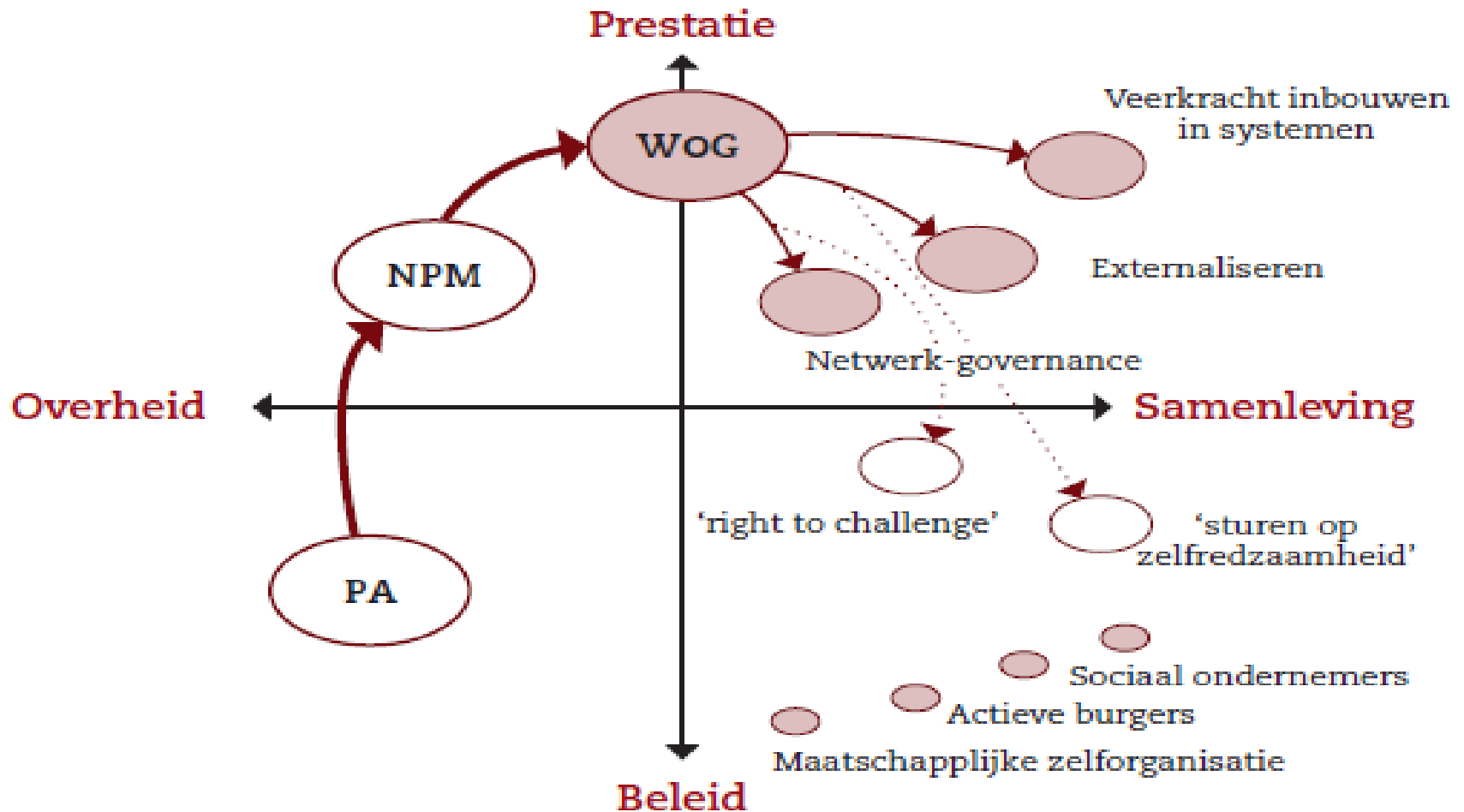
Kan van bovenaf gestuurd...

| | Beweging | Initiatief en controle | Voorbeeld 'groen' |
|--|--|--|---|
| Privatisering en liberalisering | Overheid brengt taken in georganiseerde transacties naar de markt. | Overheid initieert en controleert via licenties, reglementen en heeft de mogelijkheid om teugels aan te trekken bij politieke wil. Privatisering is letterlijk een door de overheid overgedragen taak. | Gemeentelijk plantsoen wordt door een ingehuurd groenbedrijf volgens een SLA aangeplant en onderhouden. Periodiek wordt het contract opnieuw aanbesteed en worden voorwaarden en condities door de overheid heroverwogen. Of: het voormalig gemeentelijke groenbedrijf wordt nu een privaat bedrijf, waarin (bijvoorbeeld) mensen en middelen – en de taak – meegaan. |
| Burgerparticipatie en zelfredzaamheid | Overheid 'duwt' taken in meer of minder overleg naar de gemeenschap. | Overheid bepaalt de taken die 'over gaan' naar de gemeenschap en schat in door wie en op welk niveau die overgenomen kunnen worden. De overheid behoudt verantwoordelijkheid en kan taken terugnemen indien nodig of politiek wenselijk. | De gemeente stuurt omwonenden van een plantsoen een brief of zij in staat zijn om het beheer voortaan zelf te doen en nodigt hen uit voor een gesprek daarover. De gemeente doet een voorstel over ter beschikking te stellen materialen en wijst op een aantal voordelen voor de omwonenden. De gemeente bepaalt ook of bewoners wel of niet vrij zijn om nieuw aan te planten en wat andere beperkingen zijn. |

Of van onderuit ontwikkeld ...

| | Beweging | Initiatief en controle | Voorbeeld 'groen' |
|--------------------------------|--|---|--|
| Actief burgerschap | Burgers ondernemen activiteiten in het publieke domein. | Ze komen uit eigen beweging in actie, op de manier die ze zelf willen en op de onderwerpen die ze zelf belangrijk vinden. De overheid heeft er mee te maken, maar heeft er geen controle over – anders dan via wetgeving en regulering. | Ongevraagd gaan omwonenden zelf het plantsoen bij hun huis onderhouden, naast de tweejaarlijkse ronde van de gemeente zelf. En ze planten zelf nieuw bij, of vervangen bestaand groen door andere planten of bloemen. Of ze leggen zelf elders een plantsoen aan, op een niet daartoe door de gemeente aangewezen plaats. De gemeente stelt op een moment vast dat het gebeurt en moet zich er toe verhouden: tot het concrete plantsoen (laten staan of niet) en tot het achterliggende initiatief (erkenning of niet). |
| Sociaal ondernemerschap | Sociaal ondernemers zetten activiteiten in het publieke domein op. | Eigen initiatief van een ondernemer om – vaak vanuit een mix van persoonlijke, sociale en commerciële motieven – een propositie te ontwikkelen. De overheid controleert niet en voert er geen regie over. | 'Tuinman in de wijk' mobiliseert bewoners rond de plantsoenen – bestaand of zelf aan te leggen – van Rotterdamse stadswijken. De ondernemer zet de eerste stappen en vaak volgen de bewoners al snel. De ondernemer krijgt financiering van fondsen en sponsors en als het eenmaal loopt volgt soms 'contractering' door de gemeente of corporatie. Het initiatief blijft echter bij hem. |

4 paradigma's in het denken over overheid



Figuur 3 Dynamiek in overheidssturing en organisatie.²⁹

Public Administration (PA)

De overheid stuurt en produceert, waarbij de nadruk sterk ligt op de procedurele zorgvuldigheid van besluitvorming. Minder expliciet oog voor 'delivery' en uitvoering. Processen zijn gericht op zorgvuldigheid, democratische processen, politieke verantwoordelijkheid en het bepalen van de 'goede' doelen. Cruciaal is hier dat er relatief weinig aandacht is voor de uitvoering, die min of meer als gegeven wordt verondersteld.



New Public Management (NPM)

Met NPM ontstaat meer aandacht voor de efficiëntie van overheidsproductie, voor de meetbaarheid van prestaties en voor de proportionaliteit van inzet en output. Deels in reactie op studies die laten zien hoe uitvoeringspraktijken uiteindelijk *maken* of en hoe beleid gerealiseerd wordt. Deels ook onder druk van pogingen om de overheid meer efficiënt te laten produceren en prestatiesturing door te voeren. In NPM verschuift de aandacht van het benoemen van politieke doelen naar het realiseren van de afgesproken prestaties. De overheid wordt daarmee inherent ook minder 'politiek' gedreven en meer prestatie gedreven.



Whole of Government (wog), Collaborative government

Deze stromingen gaan meer uit van sturen *met* in plaats van sturen *van*. Dat betekent dat de overheid anderen nodig heeft voor het halen van de eigen doelen en zich daarop inricht. De drijvende kracht achter deze stroming is de vaststelling dat om complexe opgaven te realiseren de overheid steeds meer afhankelijk is van de samenwerking met burgers, maatschappelijke partijen en/of bedrijven. De sleutel tot het 'oplossen' van vraagstukken is niet in handen van de overheid, maar is in handen van allerlei partijen daarbuiten. Om tot

het bereiken van eigen doelen te komen moet de overheid samenwerken met anderen. Daarbij heeft men nog steeds zelf de leiding, maar is het wel nodig om in de sturingsmethoden én de eigen organisatie rekening te houden met de buitenwereld. De vraag wordt daarmee hoe de overheid *zichzelf* zodanig inricht dat productieve samenwerking met *anderen* goed mogelijk is.



Sturen in meervoud

De kern van dit 'kwadrant' is dat publieke waarde niet door de overheid wordt geproduceerd, maar het initiatief bij anderen ligt. Daarmee is de overheid geen overbodige partij geworden – integendeel – maar het heeft wel grote gevolgen voor de rolopvatting van de overheid en de inrichting van sturing. Het gaat niet om het zelf inzetten van interventies, maar om het reageren op en verhouden tot wat anderen doen. Anderen zetten initiatieven op, die vervolgens wel van invloed zijn voor de overheid. De overheid kan ze niet sturen, maar ook niet negeren. De overheid controleert niet, maar moet zich er toe verhouden. Hoe kan dat op een manier die én past binnen de aard en verantwoordelijkheid van de overheid én die overeenkomt met de kern van de maatschappelijke initiatieven? De kern van dit veld is dat er niet één vorm van sturing is, en misschien ook wel geen gemeenschappelijke noemer, maar dat het een traditie is van variëteit, verschil en meervoudigheid; allerlei vormen, praktijken en experimenten spelen naast elkaar. De kunst voor het bestuur is om arrangementen te ontwikkelen die passen bij de verschillende praktijken 'buiten'. In tegenstelling tot bijvoorbeeld NPM en de whole-of-government benadering is dit dus geen omvattend en samenhangend programma, maar een gevarieerd en gefragmenteerd 'pakket' van sterk verschillende activiteiten en praktijken.

Probleemstelling

Hoe moet een overheid zich positioneren in een netwerksamenleving waarin 'coalities' ontstaan?

Bij 'coalitiedenken' gaat het over 'sturen in meervoud' – het vierde kwadrant

HYPOTHESE: “De manier waarop overheid nu functioneert, werkt niet goed om effectief beleid te realiseren inzake complexe maatschappelijke vraagstukken waarrond zich coalities vormen, omdat de sturingsfilosofie die de overheid hanteert niet past bij deze complexiteit (van der Steen et al. 2010)”

De veelheid aan maatschappelijke actoren (burgers, organisaties, marktspelers en overheid) die, in wisselend samenstelling, samenkomen rond een concreet maatschappelijk vraagstuk

HET CONCEPT 'COALITIES'

- Netwerken
- Variabelen
- Naar een 'werkdefinitie'

Waarom 'netwerken' ? (van der Steen et al.)

- Netwerk als sturingsomgeving - proceseffectiviteit:
Actoren betrekken om het proces van beleidsrealisatie te faciliteren
- Netwerk als innovatieve capaciteit:
Creatieve oplossingsomgeving voor beleidsproblemen.
Innovatieve allianties
- Netwerk als 'goedkoop' sturingsalternatief:
Inzetten van maatschappelijke capaciteit naast financiële capaciteit van overheid

'Soorten' netwerken

Rol overheid:

- Netwerk als deel van de productielijn van de overheid, nodig om het probleem op te lossen
- Autonoom netwerk van actoren die zich buiten overheid om organiseren

Andere variabelen:

- Thema (mobiliteit, energie, armoede, ...)
- Doel (beleid vs. dienstverlening, concreet vs. omvattend, ...)
- Leeftijd (wanneer werd het netwerk opgericht?)
- Omvang (aantal actoren en omvang van die actoren)
- Actoren (soorten actoren – burger, middenveld, markt, overheid)

Werkdefinitie 'netwerk'

Het moet gaan om:

- Een 'coalitie' van een aantal actoren buiten de overheid (eventueel aangevuld met, maar niet noodzakelijk, overheidsactoren)
- Die zich organiseert rond concreet maatschappelijk vraagstuk
- Dat relevant is voor (het beleid van) de stedelijke overheid

Toch nog veel variatie binnen deze afbakening – zie vorige en volgende slides – in thema's, doelen, aard en omvang, betrokken actoren

Kader om coalities in Vlaamse steden te systematiseren - werkdefinitie

Vraag aan besturen om zelf de netwerken in hun stad te identificeren, en het te plaatsen in het kader

| | Naam | Thema | Doel | Acties | Leeftijd | Omvang | Actoren |
|------------|------|-------|------|--------|----------|--------|---------|
| Autonoom | | | | | | | |
| Deel keten | | | | | | | |

Voorbeeld van 'autonoom' netwerk in kader (volgens werkdefinitie)

| Naam | Thema | Doel | Acties | Leeftijd | Omvang | Actoren |
|-------------------------|-------|--------------------|---|---------------------------------|----------|-----------------------------|
| SG Water in Brussel vzw | Water | Politiek agenderen | Sensibilisering, debat, artistieke interventie – dialoog met overheid via verschillende kanalen, subsidies en beleidsadvies | °2012 (vzw) °2001 (beweging) | 80 leden | Individuele en verenigingen |

www.egeb-sgwb.be

Voorbeeld van netwerk 'als deel van keten' in kader (volgens werkdefinitie)

| Naam | Thema | Doel | Acties | Leeftijd | Omvang | Actoren |
|-------------------------|------------|----------------------------|--|----------|-----------------|---|
| "Turnhout trapt het af" | Mobiliteit | Aanzetten tot meer fietsen | 100000 km in 6 maanden (deal is fietsstraat beloofd door stad) | °2013 | 100 bij aanvang | Dinamo (cc Warande), Fietzersbond, Fietshuis (stad) |

ONDERZOEKSDOELEN

- Inventariseren en systematiseren (1)
- Analyseren en evalueren (2)
- Formuleren pistes voor vervolgonderzoek (3)

In kaart brengen en systematiseren van bestaande 'coalities' in de Vlaamse centrumsteden

ONDERZOEKSDOEL 1

- OPLIJSTEN VAN NETWERKEN EN COALITIES**
- POGING TOT SYSTEMATISERING OBV WERKDEFINITIE**
- SELECTIE VAN COALITIES VOOR DIT VERKENNEND ONDERZOEK**

Er zijn reeds inventarisaties

Duurzame stadsprojecten in Gent:

<http://gentintransitie.com/>

Inventarisatie

Vraag aan de centrumsteden om de belangrijkste (maximum 5) coalities op hun grondgebied, volgens de werkdefinitie, te beschrijven

De onderzoeksgroep voorziet daartoe een sjabloon (ontwerp te bespreken op stuurgroep)

Timing: tegen 3/10

Selectie cases

Op basis van de inventarisatie, 4 cases

Variatie (zie sjabloon):

*Beleidsdomein

*Rol van het netwerk

-ambitie om in stedelijke governance betrokken te worden

-beleidsnetwerk

-dienstverlenend netwerk

*Betrokkenheid overheid

-autonoom netwerk waar overheid in participeert

-autonoom netwerk waar overheid niet in participeert

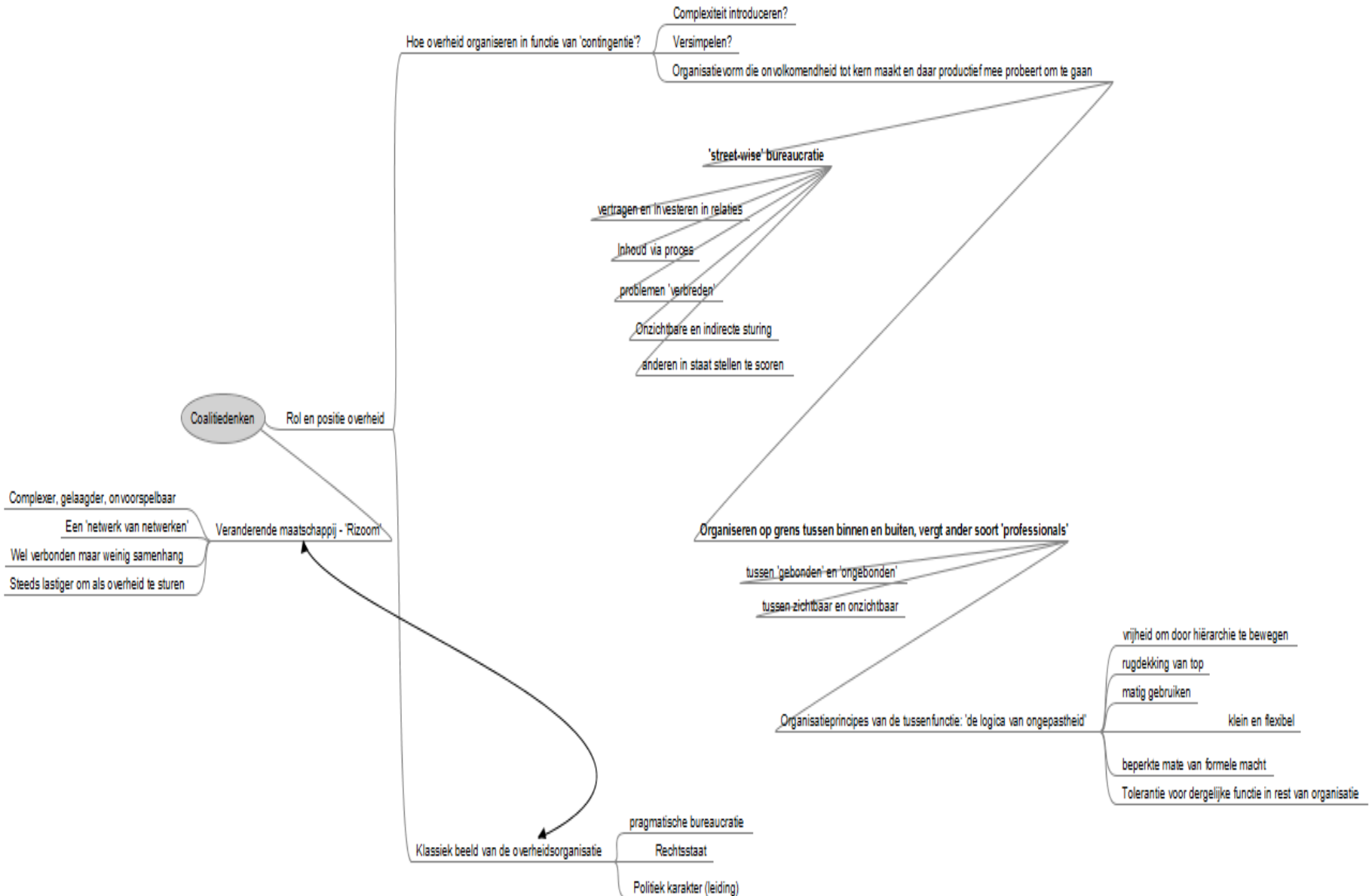
-netwerk als deel van de eigen productieketen van overheid

*Pragmatisch: bereidheid van bestuur/netwerk om mee te werken

ONDERZOEKSDOEL 2: ANALYSE CASES

- BESCHRIJVING VAN ROL EN POSITIE OVERHEID IN DE COALITIE**
- EVALUATIE VAN ROL EN POSITIE OVERHEID IN DE COALITIE**

Analysekader samengevat (van der Steen et al. 2010)



Onderzoeksvragen – aanzet operationeel analysekader

Beschrijvend:

1. 'NETWERK'

-welke actoren zijn in het netwerk, en welke niet ('benutting van potentieel')?

*competenties van de actoren

*bijdrage/rol van de actoren

*mate van continuïteit (verloop van actoren)

-hoe verhouden deze actoren zich tot elkaar ('vertakkingen in het netwerk')?

*organisatiemodel / structuur

*governance-model (beslissingen)

*de 'pivot' (regie, coördinatie)

-welk maatschappelijk effect wordt beoogd?

-via welke acties?

-in hoeverre wordt het beoogd maatschappelijk effect bereikt ('beleidsrealisatie')?

Onderzoeksvragen – aanzet operationeel analysekader

Beschrijvend:

2. 'ROL en POSITIE OVERHEID in/t.a.v. NETWERK'

-Heeft de overheid een belang bij het netwerk i.f.v. het realiseren van haar eigen beleidsagenda, en welke?

- *informatie en advies

- *maatschappelijke steun

- *(mede-)uitvoering deel van de overheidsketen

-Wat is de rol en verantwoordelijkheid van de overheid in/t.o.v. netwerk?

- *Ondersteuning (financieel, logistiek, personeel, ...)

- *Aansturing en coördinatie

-Relatie overheid – netwerk in termen van:

- *Baten en lasten

- *Kansen en risico's

- *Complementaire expertise en rollen

- *Contactpunten (politiek / ambtelijk)

-Wat is de sturingsfilosofie van de overheid t.a.v. het netwerk en de netwerkpartners?

Eerder (zie volgende slide):

- *Markt

- *Hierarchie

- *Netwerk

Coördinatie (Thompson et al 1991)

Table 1. The features of hierarchies, markets and networks

| | Hierarchy | Market | Network |
|---|---|---|--|
| Base of interaction | Authority and dominance | Exchange and competition | Cooperation and solidarity |
| Purpose | Consciously designed and controlled goals | Spontaneously created results | Consciously designed purposes or spontaneously created results |
| Guidance, control and evaluation | Top down norms and standards, routines, supervision, inspection, intervention | Offer and demand, price mechanism, self-interest, profit and losses as evaluation, courts; invisible hand | Shared values, common problem analyses, consensus, loyalty, reciprocity, trust, informal evaluation - reputation |
| Role of government | Top-down rule-maker and steering, dependent actors are controlled by rules | Creator and guardian of markets; purchaser of goods; actors are independent | Network enabler, network manager and network participant |
| Theoretical basis | Weberian bureaucracy | Neo-institutional economics | Network theory |

Coördinatiemechanismen (Bouckaert et al 2000)

Tabel 6: Kenmerken van drie coördinatiemechanismen

| KENMERK | MARKT | HIËRARCHIE | NETWERK |
|---|--|---|--|
| <i>Uitgangspunt</i> | Zelfsturend vermogen autonome actor | Doelstellingen coördinerende actor | Gelijke actoren met complementaire belangen |
| <i>Basisbegrip</i> | Ruil/competitie (prijs) | Autoriteit/routine | Coalitie/samenwerking (vertrouwen) |
| <i>Normatieve basis</i> | Contract - eigendomsrechten | Werkgever-werknemer/ Baas-ondergeschikte | Wederzijdse interactie |
| <i>Rol overheid</i> | Facilitator-bewaker | Autoriteit-stuurder | Consensusbepleiter |
| <i>Methode voor conflictoplossing</i> | Gemarchandeer (haggling) - toevlucht tot het gerecht | Administratief fiat - supervisie | Reputatie actoren |
| <i>Mate van flexibiliteit</i> | Hoog | Laag | Medium |
| <i>Mate van engagement tussen de actoren</i> | Laag | Medium | Hoog |
| <i>Toon/klimaat</i> | Zakelijk en/of wantrouwen | Formeel - bureaucratisch | Open - wederzijds voordeel |
| <i>Waar is het mechanisme voornamelijk te vinden?</i> | Ondersteunende diensten | Intradepartementaal | Interdepartementaal inter-organisationeel |
| <i>Afhankelijkheids-situatie</i> | Onafhankelijk | Afhankelijk | Onderling afhankelijk |

Onderzoeksvragen – aanzet operationeel analysekader

Beschrijvend:

3.INTERNE ORGANISATIE OVERHEID

-Hoe organiseert overheid zich beleids- en managementmatig in functie van het 'omgaan met' het netwerk?

*In hoeverre is stedelijke overheid 'streetwise'?

*In hoeverre is de stedelijke overheid toegerust om te functioneren in het grensgebied tussen 'binnen' en 'buiten'?

*In hoeverre houdt stedelijke overheid in haar organisatie rekening met de organisatieprincipes van de tussenfunctie?

Onderzoeksvragen – aanzet operationeel analysekader

Evaluatief:

4. 'CONTINGENTIE' op het vlak van GEHANTEERDE STURINGSFILOSOFIE

- In welke mate zijn de gehanteerde sturingsprincipes toegerust om (A) het maatschappelijk potentieel te benutten en (B) het beoogd beleid te realiseren?
- Zijn er daarbij verschillen tussen 'soorten' netwerken?
- Wat zijn de randvoorwaarden om tot een dergelijke contingentie te komen op het vlak van sturingsprincipes?
- Zijn deze randvoorwaarden verschillend tussen soorten netwerken?

5. 'CONTINGENTIE' op het vlak van INTERNE ORGANISATIE

- In welke mate zijn de gehanteerde organisatie principes (op beleids- en managementmatig vlak) van de overheid toegerust om (A) het maatschappelijk potentieel te benutten en (B) het beoogd beleid te realiseren?
- Zijn er daarbij verschillen tussen 'soorten' netwerken?
- Wat zijn de randvoorwaarden om tot een dergelijke contingentie te komen op het vlak van organisatieprincipes?
- Zijn deze randvoorwaarden verschillend tussen soorten netwerken?

Aanpak case studies

1. Per geselecteerde case 2 (groeps)interviews
 - Eén met overheid + één met andere actoren
 - Nadruk op beschrijvende vragen
2. Focusgroepen met actoren, nadruk op evaluatieve vragen

ONDERZOEKSDOEL 3: AANZETTEN FORMULEREN VOOR VERDER ONDERZOEK

- OP BASIS VAN HET EVALUATIEF ONDERZOEK**
- IN SAMENSpraak MET DE STUURGROEP**

PROCES en TIMING

| ACTIVITEIT | DATUM | MIJLPAAL |
|---|---------------|---|
| Voorstel startkader + plan van aanpak | 25/9 | Stuurgroep 1 |
| Inventarisatie cases per stad | Tegen 3/10 | Rapportage |
| Ontwikkelen definitief operationeel kader + case selectie | Tegen 10/10 | Interview vragenlijst |
| 8 interviews + analyse | Tegen 10/11 | Rapportage beschrijvend luik Stuurgroep 2 |
| 2 focusgroepen + analyse | Tegen 1/12 | Rapportage evaluatief luik + aanzetten voor mogelijk verder onderzoek Stuurgroep 3 |
| Eindrapportage | Tegen 20/12 | Definitief rapport Stuurgroep 4 |
| Disseminatie | Voorjaar 2014 | -publicatie -evt. studiedag |

Stuurgroepen

- Mag, maar hoeft niet altijd fysiek
- Kan ook via gerichte vragen tot feedback en input via mail
- Vier belangrijke momenten:
 1. Fiat onderzoeksplan, -doel en –aanpak
 2. Voorstelling beschrijvende resultaten + fiat evaluatieve fase
 3. Voorstelling evaluatieve resultaten + discussie over conclusies en aanzetten verder onderzoek
 4. Voorstelling definitief rapport + ‘kwijting’