

# Dynamische bestuurskunst nodig bij

**Het denken over governance is in beweging. De internationale concurrentie tussen regio's vraagt om effectief bestuur. Partijen in de regio krijgen daarom meer ruimte, nationale en regionale belangen worden gecombineerd. Maar hoe ziet een model met meer ruimte eruit, zitten partijen in de regio hierop te wachten en wat betekent het voor de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk? Een verkenning van de kansen voor de regio Schiphol/Amsterdam.**

Metropolitane regio's staan voor forse opgaven. De economische crisis, de toenemende internationale vervlechting en onderlinge concurrentie tussen regio's is een geweldige uitdaging. Regio's kunnen niet anders dan werken aan hun positionering in de internationale kenniseconomie.<sup>1</sup>

Voor Nederland is de ontwikkelkracht van haar verschillende regio's cruciaal. Het Rijk onderkent dit voor de Mainports Amsterdam en Rotterdam en Brainport Eindhoven. Maar net als in het internationale bedrijfsleven, waar merken snel kunnen opbloeien en dan weer marginaliseren (denk aan BlackBerry/RIM en Nokia), kunnen andere plekken opkomen en weer dalen op lijstjes. De vraag is nu wat regio's krachtig maakt. Daarbij is de verleiding groot om voor regio's een krachtig bestuur neer te zetten. Onze bevinding is dat deze verlokkelijke oplossing niet erg realistisch is.

## Samenwerkingsarrangementen

Een eerste inzicht is dat regio's niet een vast gebied behelzen, zoals overheden graag willen. Het begrip regio is niet

langer territoriaal en wijst nu veeleer op de samenhang der dingen, zoals een *daily urban system*, maar ook economische netwerken of samenhangende mobiliteitsvraagstukken. De regio is een systeem van samenwerkingsarrangementen. Deze dynamische invulling geeft ook houvast bij de notie dat metropolitane opgaven meerschalgig zijn.

Metropolitane vraagstukken en het creëren van agglomeratievoordelen spelen gelijktijdig op diverse schaalniveaus en worden gevoed door factoren en omstandigheden op zowel hogere als lagere schaalniveaus. Daarom is er steeds meer aandacht voor systeemdenken, en voor systeemzorg en systeemverantwoordelijkheid. Zo beïnvloeden ontwikkelingen op het onderliggende wegennet het gebruik van het hoofdwegennet, en vice versa. Kantoorontwikkeling in de ene gemeente leidt tot leegstand elders in de regio. Het debacle met de Fyra beperkt het internationale treinverkeer en leidt zo tot minder passagiers uit België op Schiphol.

Meerschalgigheid is een grote *governance*-uitdaging. Overheden fixeren zich vaak op hun eigen territorium. Meerchaligheid maakt het lastig en ook ineffectief om verantwoordelijkheden te scheiden. Cruciale interdependencies en koppelmogelijkheden vallen dan buiten de boot. Partijen pakken ieder hun deelprobleem aan, maar het echte vraagstuk blijft verweesd achter. De bestuurlijke adagia om grip te krijgen op de besluitvorming 'je gaat erover of niet' en 'maximaal twee bestuurslagen' zijn aanlokkelijk vanwege de eenvoud, maar blijken in de praktijk een illusie. De

schaal van maatschappelijke opgaven is bovendien in beweging. Het sluitend maken van bevoegdheden door toewijzing van taken is geen voorbeeld van effectief bestuur. Tegen de tijd dat deze weer passen bij het vraagstuk, is het vraagstuk alweer geëvolueerd en is opnieuw aanpassing nodig. En al die tijd wordt het vraagstuk niet aangepakt.

Voor metropolitane opgaven wordt vaak gedacht aan een passende bestuurslaag. Recent wordt bijvoorbeeld ingezet op landsdelen. Maar ook die garanderen allerminst een dekkende territoriale afbakening waarbinnen alle opgaven kunnen worden aangepakt. Elke opgave kent eigen begrenzingen en ook een set van eigen actoren die actief moeten worden. Bij het creëren van een gunstig vestigingsklimaat voor een specifiek cluster of netwerk van bedrijven is een andere regionale en actordemarkatie in beeld, dan bijvoorbeeld bij het zoeken naar een kwaliteitsimpuls voor het regionaal openbaar vervoer. Elk issue draagt in potentie bij aan de metropolitane concurrentiekracht, maar vraagt wel om een passend en door de tijd heen veranderend arrangement.

## Opgavegeoriënteerde arrangementen

Er ontstaat een nieuwe bestuurskunst: die van het organiseren van dynamische *governance*-arrangementen, die een tijdlang passen bij de uitdagingen van dat moment, die kunnen evolueren naar iets omvangrijkers als zich kansen voordoen en die een stap terug doen als er even niets te doen valt. Het gaat erom per issue passende bestuurlijke arrangementen te boetsen. Regio-

# governance van metropolitane regio's

nale *governance* gaat dus minder om territoriaal af te bakenen organisaties, en meer om een vitaal systeem van samenwerkingsarrangementen. Bestuurders worden effectiever naarmate ze slimmer leren schakelen en makelen tussen arrangementen die rondom opgaven ontstaan: koppelen waar het moet, loslaten waar het kan. Deze bestuurders trekken niet ten strijde tegen bestuurlijke drukte. Ze leren er juist slim van gebruik te maken en leren opereren in wisselende coalities.<sup>2</sup>

## Schaarse middelen, bevredigende belangencombinaties

Een *governance*-vraagstuk van formaat is hoe een selectie van projecten het beste tot stand kan komen. Ook hierbij speelt de vraag op welk schaalniveau dit georganiseerd kan worden. Kunnen we het overlaten aan lokale partijen die er gezamenlijk uit komen? Dit is eerder beproefd, zonder overtuigende bewijzen van kracht. Er wordt dan gestart met een gezamenlijk visietraject. Maar ondertussen heeft ieder van de betrokkenen al zijn eigen projecten in de achterzak, wachtend op het moment om deze op de agenda te plaatsen. Te vroeg, dan krijgt een project alle kritiek, te laat, dan valt het buiten de boot. Vaak eindigen deze processen na eindeloos palaveren in een abstract of braaf metaverhaal op papier waar niemand het mee oneens kan zijn. En daarna gaat ieder zijns weegs. Als reactie hierop, en met een beroep op nationale belangen, wordt daar vaak een topdown-proces tegenovergesteld met nationale regie. In de regio Amsterdam/Schiphol is deze beweging regelmatig waar te nemen. De regionale

partijen vertrouwen elkaar niet en werken mondjesmaat samen, laat staan dat ze samen maatregelen selecteren die de regio als geheel het meest dienen. En vaak ook kijken ze dan naar het Rijk voor hulp. In dat licht is het verklaarbaar dat het Rijk probeert te sturen op de ontwikkeling van de mainports en daar zelf structuurvisies voor gaat opstellen.

Maar de vraag is: doet het Rijk het beter? Veel indicaties wijzen op een ontkennend antwoord. Regelmatig gaan lokale en regionale hakken in het zand bij centraal afgekondigd beleid, met ineffectiviteit als resultaat. Vaak ook zijn de keuzes van het Rijk, vanwege de daar eveneens aanwezige tegenstellingen, even vaag en wollig als die van de regio. Mogelijk mede ingegeven door deze inzichten heeft het Rijk besloten om de ruimtelijke verantwoordelijkheid te decentraliseren. Er spelen wel degelijk zwaarwegende rijksbelangen in metropolitane regio's, zoals de aanwezigheid van een internationale (lucht) haven, maar daarmee is niet gezegd dat het Rijk de vereiste bestuurskracht ook kan leveren. Wat zwakke punten lijken te zijn is het gebrek aan kennis enerzijds en uitvoerend vermogen anderzijds. En juist daarom is het de vraag of een bovenregionaal (nationaal) belang het best door het Rijk behartigd kan worden. Het is een vruchtbare denkexerctie om de stelling te betrekken dat de regio verantwoordelijk kan zijn voor de behartiging van bovenregionale belangen, totdat het tegendeel wordt bewezen. Bovenregionale en regionale belangen lopen waarschijnlijk helemaal niet zover uiteen. Zowel regio als Rijk zijn gebaat bij een voortvarende

ruimtelijk-economische ontwikkeling.

In regionale arrangementen zou het wel eens beter kunnen lukken, dan wat het Rijk op eigen gezag kan, om regionale en bovenregionale belangen in gebiedsgericht maatwerk op bevredigende wijze te combineren. In regionale arrangementen kan gebiedspecifieke kennis worden gegenereerd en gekoppeld aan kennis over internationale sociaaleconomische ontwikkelingen. Dit kan leiden tot slimme combinaties van maatregelen en investeringen. Ook heeft een regionaal arrangement meer draagvlakgenererend vermogen. De burger die mondiger wordt en inbreng wil en moet hebben over de kwaliteit van de eigen leefomgeving kan in deze arrangementen een meer constructieve rol krijgen.<sup>3</sup>

## Governance-arrangementen

Het is zaak om te komen tot een regionale aanpak die bestuurskracht heeft. Er zijn immers zorgen over het vermogen van lokale overheden om onderling samen te werken. In recente zoektochten naar belangencombinaties tussen nationaal en regionaal niveau zien we de aandacht uitgaan naar afstemming in de overheidskolom. Het MIRT-proces en de regionale gebiedsagenda's getuigen hiervan. En binnen die bestuurskolom weer opgedeeld in kokers. Zo hebben het sociale en economische domein eigen trajecten. Binnen het fysieke domein zijn er moeizame verhoudingen tussen weg en rail, tussen water, ruimte en natuur. Dit verklaart dat sturing binnen en tussen lagen van de overheid (government) lang niet altijd de gewenste kracht ontwikkelt >>

# Arrangementen zijn pas vitaal als ze snel en flexibel kunnen worden (her)ingericht

die nodig is. Het is beter te kiezen voor een sturingsfilosofie gebaseerd op de aanname dat onze samenleving is geëvolueerd naar een netwerksamenleving en dat dit aan de kant van de besturing nieuwe eisen stelt (*governance*): als de netwerksamenleving zijn kracht ontleend aan de vitaliteit van netwerken dan moet deze samenleving tegemoet worden getreden met een bestuurskracht die even sterk gebaseerd is op netwerkvormend vermogen. In dit netwerkperspectief op *governance* gaat het om de dynamische kunst om overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties samen uit te dagen om te zoeken naar bevredigende combinaties van belangen.

## Robuust en veerkrachtig

Kunnen we nu iets zeggen over de kracht van regionale arrangementen? Twee deels tegenstrijdige criteria kunnen ons hier helpen. Een eerste vereiste is dat arrangementen een zekere robuustheid hebben. Het is niet effectief om regelmatig een nieuw arrangement te moeten maken voor een nieuw issue. Aanvullend daarop en deels in spanning daarmee zien we dat regionale arrangementen ook moeten beschikken over veerkracht. In de hedendaagse dynamiek gaat het om het vermogen slim in te spelen op onverwachte kansen, bedreigingen en arrangementen (sneller dan de huidige bureaucratie dat kan) daarop aan te passen.

Robuust slaat op het vermogen om orde op zaken te stellen, het is opgebouwd uit stabiliserend en vastlegend vermogen. Stabiliseren wil zeggen dat buitenstaanders en insiders nog begrijpen

hoe het organisatorisch in elkaar zit. Het netwerk van betrokkenen wordt als het ware transparant gemaakt. Het Huis van Thorbecke biedt hiervoor een goede basis. Het democratische systeem en wet- en regelgeving, bieden in Nederland een robuuste basis waarbinnen flexibele samenwerkingsarrangementen veilig kunnen functioneren. Nieuwe regionale bestuurslagen zijn dan niet nodig. De netwerksamenleving met zijn snelle ontwikkelingen vereist veerkracht van alle partijen opdat ze kunnen functioneren in wisselende constellaties op zoek naar effectieve belangencombinaties. Arrangementen zijn pas vitaal als ze snel en flexibel kunnen worden (her)ingericht als vehikel om samen snel in te spelen op kansen en bedreigingen. Dit vergt schakelend vermogen, tussen schaalniveaus en tussen publieke, private en particuliere partijen. Dit is de eerder genoemde dynamische bestuurskunst.

De maatschappelijke vraagstukken van deze tijd zijn complex en vaak niet te reduceren tot de monorationaliteit en het oplossend vermogen van één van de betrokken overheidsorganen. Gebrek aan voortgang in besluitvorming wordt vaak geweten aan het grote aantal betrokken partijen, maar wordt vaak veroorzaakt door gebrek aan daadkracht van de deelnemers.

## Systeemverantwoordelijk

Wat betekent dit nu voor het Rijk? Het Rijk behoudt haar verantwoordelijkheid voor het samenstel van regionale systemen als geheel. Het Rijk kan een facilitaire rol vervullen door de samenwerking in de regio's te faciliteren en

te stimuleren, en niet te frustreren. Beleid en regelgeving van het Rijk moet een speelveld creëren (randvoorwaarden) en spelregels (procesvereisten) waarmee samenwerkende spelers op het veld worden aangezet tot een hoogwaardig spel van regionale ontwikkeling (strategische doelen). Dat is de toegevoegde waarde en ook unieke rol van de rijksoverheid in regionale samenwerking. Ze zijn een onmisbare, andersoortige partner in de arrangementen dan de regionale partijen zelf.

Het Rijk mag gerust eigen strategische doelen formuleren en daarmee de regio tegemoet treden, als dat maar gepaard gaat met eigen inzet en middelen, en ook ruimte biedt aan de regionale partijen om deze doelen te vervlechten met regionale belangen. Het nationale programma Ruimte voor de Rivier heeft ons al geleerd hoe we dat kunnen doen met een omwisselbesluit. Het Rijk doet een openingsbod en geeft de regio de ruimte het beter te doen, dat jaagt vitale netwerkvorming en samenwerking aan.

## Gelegenheidscoalities

Met de toenemende internationale concurrentie tussen regio's groeit de behoefte aan regionale samenwerkingsarrangementen die zowel robuust als veerkrachtig zijn. Daarbij past geen territoriale fixatie, maar gaat het om gelegenheidscoalities waarin wordt samengewerkt aan concrete opgaven. Dit vergt nieuwe verhoudingen in de regio, maar vooral ook tussen Rijk en regionale partijen.

Met het Rli-advies van september 2013<sup>4</sup>

# als vehikel om samen snel in te spelen op kansen en bedreigingen

start een nieuwe ronde in de discussie over regionale *governance*. Er is dringend behoefte aan experimenteer-ruimte en aan nieuwe concepten gebaseerd op de werking van netwerken en systemen. Het is te hopen dat Rijk en regionale partijen die handschoen oppakken en samen werken aan een betere *governance*. Het Rijk vanuit haar systeemverantwoordelijkheid en de regionale partijen vanuit hun verantwoordelijkheid om de regio verder te brengen. ■

*De auteurs schreven dit artikel op persoonlijke titel.*

*Geert Teisman is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, wetenschappelijk directeur van Platform31 en was lid van de commissie die het Rli-advies 'Sturen op samenhang' heeft opgesteld.*

*Tim Zwanikken is planoloog en adviseert overheden over ruimtelijke vraagstukken, regionale ontwikkeling en governance.*

*Yvette Oostendorp werkt bij de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en was projectleider van het advies 'Sturen op samenhang'.*

## Noten

- 1 Raspe, O. en Dongen, F. van, Notitie werken aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse regio's, Notitie voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013.
- 2 VROM-raad, Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid, Advies 068, Den Haag, 2008.
- 3 Hajer, M.A., De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2011.
- 3 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Sturen op samenhang; governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam, Den Haag, 2013.