

## Het 'lege land'<sup>1</sup>: de regio als speelveld

Jan Hendriks, Frans Grobbe & Henk Lap

In zijn klassiek geworden studie *Het lege land* beschrijft stedenbouwkundige Auke van der Woud de ruimtelijke en bestuurlijke modernisering van Nederland in de eerste helft van de 19<sup>e</sup> eeuw. Het was de tijd van koning-koopman Willem I. Staatshoofd, rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zochten naar een nieuwe onderlinge verhouding, gedwongen door een aantal vraagstukken die speelden: problemen met het water, achteruitgang van de steden, aanleg van water- en spoorwegen (enz.). De aanpak vroeg om een nieuw soort samenspel van bestuurlijke en maatschappelijke instanties. Succes en tempo hingen ervan af, hoe snel dat werd gevonden.

We maken nu - twee eeuwen later - opnieuw een periode mee, waarin belangrijke maatschappelijke vraagstukken dwingen tot nieuw samenspel tussen overheid en private sector, tussen overheden onderling. Vaak is daarbij de *regio* het 'lege land': een speelveld waar problemen worden neergelegd, maar waar verhoudingen onduidelijk zijn. In regio's liggen daarom kansen op vernieuwing. Het tempo hangt opnieuw af van het samenspel dat wordt bereikt. Dit artikel verkent een aantal procesmatige instrumenten, die daarvoor de laatste jaren zijn gevonden.

### 1. De regio als speelveld: het nieuwe 'lege land'

We leven, vergeleken met de tijd van Willem I, in een hooggeorganiseerde samenleving. Het is daarom een paradox van deze tijd, dat we intussen zo veel organisaties en instanties kennen, dat óók een forse onmacht is ontstaan om kwesties op te lossen die niet eenduidig aan één ervan zijn toevertrouwd. De voorbeelden prijken hoog op de politieke agenda: het tegengaan van criminaliteit, inburgering van buitenlanders, kwaliteit van onderwijs en jeugdzorg, ontwikkeling van het platteland. De rij kan zonder moeite worden aangevuld: het gaat telkens om problemen *waaromheen* veel organisaties bezig zijn. Maar de oplossing wordt heen en weer gespeeld, mankeert een echte eigenaar en het 'verweesde' vraagstuk valt tussen organisaties in. Vaak ontstaat de indruk dat elk maar steeds naar anderen verwijst en niemand doet wat moet gebeuren. Eén van de gevolgen is een ondermijning van publiek vertrouwen, want de betrouwbaarheid van instituties staat op het spel. Verbetering is nodig in het samenspel van instanties die bij deze vraagstukken betrokken zijn.

De oplossing wordt steeds meer gezocht in regionale samenwerking. Dat sluit aan bij de beleving van veel burgers, die hun *regio* beschouwen als de ruimte waar zij wonen, werken, leren en recreëren<sup>2</sup>. Ook biedt de schaalgrootte van regio's een goede maat om *bedrijfsmatig* efficiënt te organiseren. Maar *bestuurlijk* zijn de meeste regio's niet sterk ontwikkeld. Ze kampen met een zwakke democratische legitimiteit van hun bestuursorganen, meestal gemeenschappelijke regelingen van gemeenten. Ook verloopt regionale samenwerking vaak langs functionele lijnen (brandweer, GGD, etc.), terwijl de aanpak van 'verweesde vraagstukken' vaak om bijdragen van verschillende beleidssectoren vraagt. Juist op dit bestuurlijk zwakke regioniveau komen impulsen bij elkaar vanuit rijksoverheid, EU, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties. De logica van vraagstukken brengt met zich mee, dat hier naar een geïntegreerde aanpak wordt gezocht. Dus beproeven veel (lokale) bestuurders in dit bestuurlijk *niemandslaan* hun kans, om vernieuwend en probleemoplossend te bestuuren.

<sup>1</sup> Naar: A. van der Woud, *Het lege land: de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, uitgeverij Contact 2004 (onlangs heruitgegeven: 1<sup>e</sup> druk 1987!!!)

<sup>2</sup> Verweij-Jonker Instituut, *Steden en regio: een verkenning van thema's voor een regionale sociale agenda*, Den Haag: IPO, 2002.

## 2. Nieuwe besturingswijzen nodig

De vraag is echter, *hoe* rond regionale vraagstukken te sturen. Bevoegdheden van regio's zijn immers schaars: die liggen in handen van deelnemende partijen (gemeenten, provincie, enz.). Dit leidde in de jaren '90 tot de opkomst van een overlegcultuur: wat één overheid niet alleen kan, lukt misschien wel in samenspraak met de regionale partners (mede-overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, etc.). Hoe vernieuwend die ontwikkeling ook was - en inspirerend in een aantal voorbeelden - toch stemde het resultaat niet altijd optimistisch. De praktijk wees namelijk uit, dat *polderen met het veld* er niet altijd toe leidt dat uit de optelsom van wederzijds begrip en goede bedoelingen als vanzelf de goede oplossing voor vraagstukken naar voren komt.

Bij de 'polderexperimenten' van de jaren '90 kon niet worden teruggegrepen op veel receptuur uit het bestuurskundig denken. De vernieuwingspogingen van die tijd kregen in publicaties wel veel aandacht, maar de zoektocht was nog volop gaande naar inzicht in succes- en faalfactoren. Wat opviel was:

- het doorwerken van (overheids)centristische beelden. Talloos waren de pogingen om complexe interactieve vraagstukken met behulp van 'nieuwe taal' in het gareel van een (op zich traditionele) beheersingsdenkwijze te krijgen: *projectmanagement* moest leiden tot samenwerking, *procesregie* (of -architectuur) werd voorgesteld om lijn te brengen in naar hun aard onregisseerbare processen, men sprak graag van *trajecten* als op zaken werd gedoeld die doorgaans wel lang duurden maar verder kop noch staart of gevoel voor richting hadden. Een probleem was de geneigdheid om complexe aanpakkwesjes te herleiden tot een unilaterale sturingsvraag. Daar kwam als praktische omstandigheid nog bij, dat juist in regioprocessen een *adres* voor zulk advies ontbrak: eenieder immers *wil* wel regisseren, maar de vraag is wie dat *mag*;
- ook de tegenhanger van het overheidscentristisch denken - de bestuurlijke *netwerktheorie* - bood niet veel houvast. Het vanouds gekoesterde denkraam in die stroming betreft immers een (machts)spel met veel spelers en een in principe ongewisse uitkomst - afhankelijk van omstandigheden, slimheid, toeval - een type analyse dat meestal niet veel toevoegt aan het handgereedschap van vernieuwers. Naarmate overigens de praktijkervaring toenam, kwamen in deze stroming ook andere inzichten naar voren: over het belang van psychologische factoren en emoties die rond regioprocessen spelen, de betekenis van leiderschap, vertrouwen en persoonlijk optreden. We komen daarop nog terug.
- er waren pogingen tot *typologisch denken* over de geschiktheid van bepaalde sturingsinstrumenten bij diverse soorten van problemen en typen van beleidsomgevingen. Het praktisch nut van zulke denkbeelden was echter beperkt: het valt meestal niet mee om de dagelijkse werkelijkheid van beleidsproblemen (of -omgevingen) eenduidig te typeren. Een ambtenaar of bestuurder ziet zijn werkveld bovendien vaak in de tijd bewegen: hij heeft niet veel behoefte aan 'instrumenten', maar veel meer aan inzicht in '...wat te doen, als een situatie dáár is'.

Een tendens werd bij dat al wel duidelijk: bij 'polderen in de regio' hoort een nieuw concept. Het zou moeten gaan om een *interactieve bestuurskunde*, die past bij het karakter van meervoudige processen. Een bestuurskunde, die zicht geeft op wat bijdraagt aan het verbinden van partijen zonder dat die uitkomst af te dwingen valt.

De kern van ieder regionaal besturingsvraagstuk is het ontbreken van een vanzelfsprekend centrum. Voor een deel heeft dat te maken met de positie van wie meespeelt en het ontbrekend rechtstreeks regionaal mandaat: partijen doen alleen maar mee, zolang de eigen achterban dat toestaat. Daarmee samenhangend speelt een 'zwak proces' van agendering: de *zware* - en steeds doorlopende - beleidstrajecten zijn in handen van afzonderlijke spelers (gemeenten, provincie, enzovoorts), de regio komt slechts in actie voor de afstemming daarvan. Feitelijk gaat het om de afstemming *die men wil plegen*, want de natuurlijke rusttoestand van regio's bestaat uit het naast elkaar lopen van trajecten van diverse overheden (rijk, provincie, waterschappen en gemeenten), inclusief hun 'kokers' en sectoren. Die rusttoestand wordt slechts doorbroken, wanneer dat voor een vraagstuk nodig is.

De kunst van regiobesturing is het bij elkaar brengen (en houden) van wie er voor het oplossen van zo'n vraagstuk 'in te schakelen' valt. Observaties wijzen uit, hoe *hachelijk* die onderneming kan zijn:

- het ervaringsfeit, dat regioprocesen vaak alleen maar slagen als ze spelen rond een 'onontkoombaar vraagstuk': niemand kon er nog omheen, de pijn van 'laten liggen' is erger dan die van een compromis;
- het commentaar dat altijd opvalt aan het eind van een *succesvol* regionaal proces: de opluchting dat men eruit is (niemand vond de uitkomst vanzelfsprekend, het was bijzonder spannend, betrokkenen zijn trots op wat bereikt is, etc.). Een belevings sfeer - kortom - van heroïek en drama: het 'boven zichzelf uitstijgen' van partijen;
- de aandacht die in regioprocesen uitgaat naar de strijd tussen *verbinders* en *verlaters*. Verbinders staan voor het vertrouwen, dat samenwerken loont. Verlaters echter dreigen met de optie van *niet meedoen* en daarmee 'het proces' te breken. Hun gevechten gaan steeds om inhoudelijke zaken. Maar de krachtmeting is ook symbolisch, want *tussen* de verbinders en verlaters speelt een tweestrijd, die ook elke deelnemer *innerlijk* beleeft: je doet mee zolang dat loont, maar haakt af als dat te veel kost.

De dynamiek van zo'n proces is anders dan die van (óók interactieve) beleidsprocessen bij gemeenten, provincies of het rijk. In feite *kantelt* namelijk een besturingsvraagstuk: de kwestie is niet of één centrum 'op één lijn' kan komen met de rest, het gaat erom of goeddeels gelijkwaardige partijen op een lijn komen met elkaar.

#### **de koningsstaf in ieders ransel...**

In regioprocesen zit de koningsstaf in ieders ransel, maar alleen als men er samen uitkomt. Er is geen 'algemeen belang', tenzij het wordt gevonden. Het spel lijkt op een *prisoners' dilemma*, want elke speler kan de zoektocht doen mislukken en alleen samen kom je tot succes. Tussen die twee uitkomsten zit weinig. Vandaar dus ook de opluchting, wanneer processen slagen. Daarom die sfeer van heroïek en drama.

de besturing van een regioproces moet op dit kernvraagstuk gericht zijn. Het gaat daarbij - uiteindelijk - om de kunst van het verbinden, maar alleen waar dat ook kan.

### **3. Lessen uit de regiopraktijk: wat werkt er en wat werkt er niet?**

Er is de laatste 15 jaar<sup>3</sup> veel ervaring opgedaan met het vormgeven en besturen van dit soort processen. Daarin is het nodige geleerd. We wagen zelfs de stelling dat het antwoord op de vraag 'hoe kan een regioproces bestuurd worden?' al goeddeels is gevonden. Ter onderbouwing van die stelling bespreken we onderstaand enkele praktijkvoorbeelden. We halen uit elke casus het toegepaste interventiekundige principe. Aan het einde halen we het net op: welke contouren worden zichtbaar van een 'bestuurlijke interventiekunde' voor het regionaal oplossen van maatschappelijke vraagstukken?

#### **(a) Faseren op draagvlak**

##### **casus 1: regionale coproductie van zorg en ICT**

Een provincie heeft met zorgbestuurders in een regio overleg gestart over het ontwikkelen van een ICT-aanpak ter bevordering van integrale, vraaggestuurde zorg. De drijfveer is meervoudig: de provincie wil investeren in een provinciale (kennis-)infrastructuur rond zorg en technologie, de instellingsbestuurders zien kansen op gezamenlijke - dus goedkopere - investeringen en zijn zich ervan bewust dat los van elkaar gekozen standaarden en applicaties belemmerend werken bij het op gang brengen van 'zorgketens'. Als eerste stap wordt een inventarisatie ondernomen van (investerings)plannen op ICT-gebied. Dan komt de complexiteit in beeld. ICT blijkt een verzamelwoord voor zéér verschillende applicaties, variërend van specialistische toepassingen in de zorg tot allerlei meer gangbare onder-

<sup>3</sup> Als beginpunt van het werken met gebiedsgericht interactief beleid wordt vrij algemeen het ROM-project beschouwd, dat aan het begin van de jaren '90 speelde in de Utrechts-Gelderse Vallei.

steuningsfuncties voor logistieke en financiële processen. Ook blijkt een forse kloof te gapen tussen de bestuurlijke ambities (vraaggericht gaan samenwerken, ondersteund door ICT) en de dagelijkse praktijkproblemen van ICT-systeembeheerders (zoals gebrek aan middelen voor het 'draaiend houden' van systemen, integreren van administraties na een fusie, voldoen aan voorgeschreven registraties, etc.). Een inventarisatie van de lopende projectenlijst op ICT-gebied leert, dat de meeste van die plannen zijn gericht op het vervangen van bestaande infrastructuur en automatiseren van bedrijfsinterne processen. Er zijn nog geen projectplannen, die de 'transmurale samenwerking' in de zorg betreffen.

Een bezinning op de situatie leert, dat voor het op gang komen van bestuurlijke ambities de kring van participanten moet worden uitgebreid: niet alleen bestuurders en systeembeheerders zijn nodig, maar ook managers van dagelijkse zorg en leveranciers van systemen. Men realiseert zich, dat de werkwijze dus anders moet: het gaat niet om het kiezen uit een rijtje van bestaande en om voorrang vragende projecten, maar eerst is een *agendafase* nodig om te zien voor welke onderwerpen een oplossing wordt gezocht. Men besluit tot een verschuiving in de aanpak: in plaats van te gaan investeren in een paar projecten, spreekt men af een *speelveld* te organiseren, waarin inbreng van veel kanten mogelijk is en kansen op ontwikkeling bestaan van nu nog onbekende initiatieven.

We zien het vaak in regioprocessen, zo'n 'pas op de plaats': de voortgang wordt pas weer hernomen, als een andere kring van deelnemers en 'meegenomen' onderwerpen is gevonden. Dit gebeurt in regioprocessen zelfs dermate vaak, dat wat eigenlijk *heel bijzonder is* al nauwelijks meer opvalt: de ontwikkeling van beleid volgt niet meer het bekende patroon van (a) eerst formuleren van een beleidsprobleem, (b) dan analyseren wat te doen valt, (c) daarna een oplossing kiezen en (d) uiteindelijk die oplossing uitvoeren.

In plaats daarvan gebeurt iets anders. Er wordt een voorlopig onderwerp bepaald, waar heel verschillende partijen - om redenen die voor ieder anders kunnen luiden - hun interesse aan verbinden. Dan ontstaat een zoektocht naar *wie* en *wat* er aan een langzaam groeiend plan kan meedoen en uiteindelijk weet eenieder wat hem te doen staat in het licht van een gezamenlijk gevonden perspectief.

Bijgaand plaatje vat het interventiekundige principe samen: er wordt niet op de *inhoud* van beleidsvraagstukken gefaseerd, maar op *synchronisatie van het draagvlak* dat rond een (niet strikt afgegrensde) inhoud wordt gevonden. Het op één lijn houden van inhoudelijke stappen met versterking van het draagvlak levert een soort 'ideale lijn' op waarlangs een interactief proces tot resultaat komt.

De valkuil voor een regioproces is het onderweg verlaten van die 'ideale lijn'. Zo gebeurt soms dat de inhoud van beleidsontwikkeling dóór gaat, terwijl sommige partijen hebben afgehaakt: het tempo van denken wordt door een te kleine groep deelnemers bepaald. Later blijkt in zulke gevallen meestal dat inhoudelijk wel hard gewerkt is, maar een besluit niet wordt genomen of de uitvoering stagneert. Op zijn minst leidt dat tot tijdverlies. Nog schadelijker is het als zo'n uitkomst wordt bevroren: de groep die het eens was heeft wel zijn besluit genomen, maar een derde die ook nodig was, werkt niet mee.

<i>Inhoudelijk</i>	formuleren van beleidsprobleem	analyse van de mogelijke oplossingen	kiezen van een oplossing	uitvoeren van beleid
<b>Afstemming belangen</b>				
bijeenbrengen en involveren van geïnteresseerden	<b>Verkennen</b>			
ontwikkelen van draagvlak voor een oplossing		<b>Richting vinden</b>		
legitimeren en bekrachtigen van besluiten			<b>Beslissen</b>	
verwerven van daadwerkelijke steun & inbreng				<b>Maken</b>

Faseringen langs de ideale lijn betekent:

- eerst zoeken naar de issues waaraan voldoende partijen zich willen verbinden;
- dan met een voldoende brede coalitie de richting voor een oplossing vinden;
- checken of echt alle partijen - inclusief hun achterban - achter zo'n besluit staan;
- en als over beleid beslist is: niet direct gaan uitvoeren, maar keuzes maken over welke vorm van implementatie het best past bij de actualiteit van dat moment en spelende prioriteiten van partijen.

## (b) Verweven van trajecten

### casus 2: het eind van een impasse in het samenspel van twee regio's

De ruimtelijke belangen van twee regio's waren in de loop der tijden steeds meer met elkaar verknoot geraakt. Men had elkaar dus voor een oplossing nodig, maar die kwam nooit omdat in de twee gebieden telkens plannen náást elkaar werden gemaakt, met keuzes die begrijpelijk waren vanuit de interne krachtsverhouding van gemeenten. Er ontstonden zo impasses op veel fronten. De provincie en beide regio's besloten daarom, dat het zo niet langer kon: samenwerking moest echt beter.

Er werden rond vier thema's gezamenlijke bestuurlijk/ambtelijke werkgroepen geformeerd (bouwen & wonen, economie, verkeer & vervoer, natuur & landschap), die in eerste instantie niet meer deden dan het op een rij zetten van alle beleidstrajecten, die provincie, regio's en gemeenten rond die onderwerpen 'in huis hadden'. Dit gezamenlijk in kaart brengen van 'wat speelde' leidde tot het inzicht, dat alle belangrijke vraagstukken te maken hadden met drie clusters van 'ontwikkelingsproblemen':

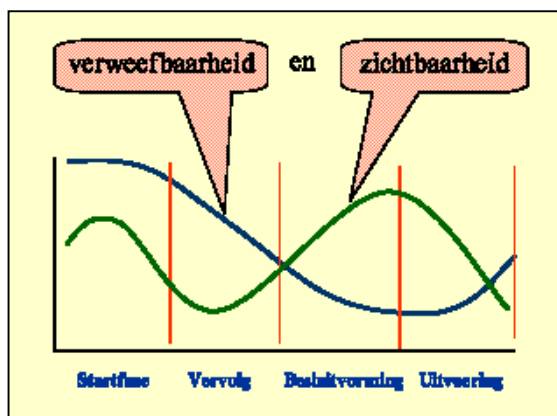
- een complex verstedelijkingsgebeuren in een aaneengesloten deelgebied dat zich over beide regio's uitstrekte,
- een economisch en landschappelijk ontwikkelingsprobleem in de 'open ruimte' van één van de twee regio's, en
- en een verkeerskundig en landschappelijk ontwikkelingsprobleem in een ander open deelgebied, dat door beide regio's heenliep.

De knoop die daarop werd doorgehakt, was dat men rond deze drie clusters zijn beleidstrajecten ging synchroniseren. Twee jaar later was men daarmee goed op gang en hadden de twee regio's ook een geslaagde fusie achter de rug.

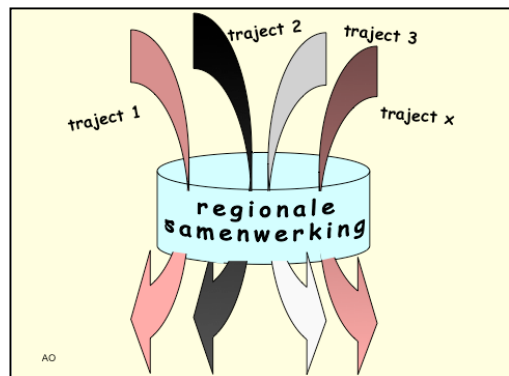
Regionaal samenwerken brengt niet alleen *partijen* met elkaar aan tafel, maar ook de *beleidstrajecten* waarmee elk bezig is. Doorgaans zijn al die trajecten met een eigen aanleiding gestart, kennen ze een eigen kring betrokkenen, een eigen logica en looptijd en verkeren ze in andere fasen. Een belangrijk samenwerkingsvraagstuk is dus, hoe zulke beleidstrajecten met elkaar verbonden kunnen worden en tot aansluiting gebracht.

Een belemmering blijkt vaak de *fase* waarin elk traject verkeert. Beleidsprocessen immers staan niet altijd open voor aanpassing of beïnvloeding van buiten. Doorgaans is die openheid het grootste aan het begin (als naar uitgangspunten en probleemstelling wordt gezocht) en láát in de implementatie (wanneer beleid nog wel wordt uitgevoerd, maar iedereen beseft dat de wijze van uitvoering moet passen bij wat speelt op dát moment).

Beïnvloeding is meestal moeilijk in het middendeel van trajecten, wanneer beleidsvoorstellen (bijna) klaar zijn en de besluitvormers 'op scherp staan'. De tragiek is dat juist die besluitvormende fase van processen vaak heel zichtbaar is voor publiek en achterban, en het sterkste de emoties raakt. De druk en de verleiding kunnen daarom groot zijn om de aandacht juist daarop te richten.



Het verweven van beleidstrajecten is dus van zichzelf uit niet gemakkelijk. Wat casus 2 tot een succes maakte was - zo bezien - met name de bereidheid van gemeenten, regio's en provincie om hun al lopende beleidstrajecten te synchroniseren rond de samen vastgestelde 'clusters van problemen'. Dat creëerde voor eenieder kansen op een nieuwe start.



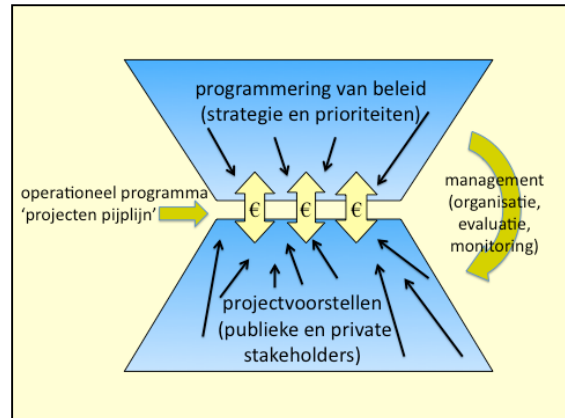
**(c) Verzorgen van de ruimte**

**casus 3: regionale samenwerking en de Europese structuurfondsen**

Om in aanmerking te komen voor Europees geld moeten regionale ontwikkelingsplannen worden gemaakt. Deze omvatten een beschrijving van de regionale situatie, de strategie en informatie over het gebruik van de gevraagde financiële bijdrage. Na goedkeuring van het ontwikkelingsplan wordt een 'projectenpijplijn' in elkaar gezet, opgebouwd uit voorstellen die voldoen aan de vereisten van de fondsen. Die werkwijze moet leiden tot *absorptie* van die fondsen: het geld moet in de programma-periode op ... of het gaat terug naar Brussel.

Publieke en private partners werken vaak rond zulke plannen samen, zowel op het vlak van *programming* (het omvattende ontwikkelingsplan) als dat van de *projecten*. In de opzet van dat samenspel doet zich vaak een dilemma voor:

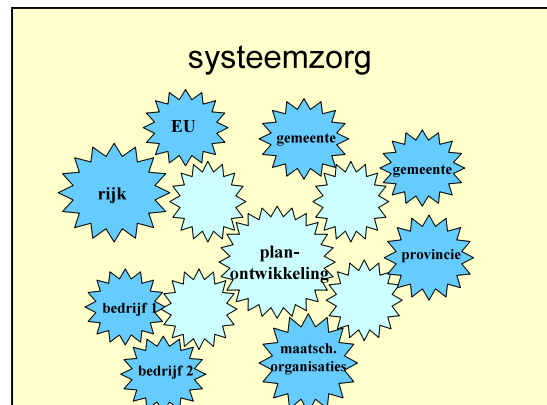
- in sommige regio's worden de beleidsmaatregelen in het programma al zeer ver uitgewerkt, tot op het niveau van concrete projecttermen. Na een aantal jaren gaan de bedenkers van projecten meestal klagen over de rigiditeit van het programma en dreigt onderuitputting van het budget. *Projecten-wervers* worden dan nodig, om te voorkomen dat het geld terug 'naar Brussel gaat';
- andere regio's volstaan met 'kauwgum'-categorieën van prioriteiten die desgewenst nog kunnen worden opgerekt voor het inpassen van projecten 'van onderop'. Hier gaan meestal na een aantal jaren de betrokken overheden klagen: ze voelen zich inhoudelijk buitenspel staan, maar moeten wel veel méébetalen (cofinanciering is een voorwaarde). Men mist de aansluiting van projecten bij het eigen beleid.



De praktijk laat zien, dat in de tijd vaak tussen die twee werkwijzen gevarieerd wordt: de les uit het verleden. Het dilemma echter wordt op die manier niet opgelost. De kunst van een succesvolle benutting van structuurfondsen zit veel meer in het - tijdens de hele rit - transparant en 'open' houden van de communicatie tussen bedenkers van programma en die van de projecten. Alleen dan kan immers het programma inspelen op praktische mogelijkheden voor projecten en kunnen de projecten blijven passen bij (verschuivende) prioriteiten in beleid.

Als rond een vraagstuk meer trajecten spelen - met elk een eigen kring van spelers - wordt 'systeemzorg' van belang. Het concept komt uit de *open space-methodologie*<sup>4</sup>, een werkwijze die is ontwikkeld om de creativiteit van grote groepen te benutten voor het *vanuit afzonderlijke initiatieven* oplossen van complexe vraagstukken. Systeemzorg stimuleert het op gang komen van 'zelforganisatie' in zo'n omgeving: het zoeken van verbinding tussen los van elkaar op gang gekomen initiatieven. Zelforganisatie is belangrijk en onmisbaar, wanneer - zoals vaak in regio's aan de orde - afstemming en coördinatie niet kunnen worden opgelegd. De functies van systeemzorg zijn:

- het zichtbaar maken - over en weer - van naast elkaar lopende processen
- het creëren van ontmoetingsplaatsen tussen de erbij betrokkenen
- het - daarmee - transparant en open houden van 'de ruimte' waarin afwisselend aan losse initiatieven wordt gewerkt en aan de verbinding tussen die initiatieven.



De paradox van systeemzorg is dat juist door het 'open houden van de ruimte' zelforganiserende krachten worden uitgedaagd en gemobiliseerd.

<sup>4</sup> Vgl. B. Bunker & B. Alban, *Large Group Interventions, Engaging the Whole System for Rapid Change*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1997

Door het zichtbaar maken van processen en in contact brengen van spelers kunnen zij elk constateren waar er wenselijke samenhang ontbreekt en wat men dus kan ondernemen. De systeemzorgfunctie kan door meerdere partijen worden vervuld. Voorwaarde is het kunnen opereren als *bruggebouwer*, een combinatie dus van toegang hebben tot partijen en onafhankelijk zijn van een bepaald belang. De vervuller van de rol moet daarnaast beschikken over een stevige tolerantie voor onzekerheid, met name als de spanning rond onopgeloste kwesties oploopt en - daarmee - de druk om beslissingen te forceren. Daarom is de rol vaak moeilijk combineerbaar met die van een 'trekkende' projectleider.

#### (d) Investeren in waardering

##### casus 4: investeren in een kwaliteitsnaam bij gemeenten

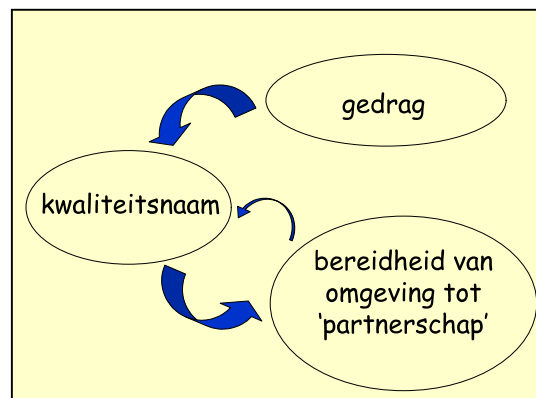
Een provincie presenteerde na de Statenverkiezingen van 1999 een programma met als opvallende ambitie: een prioriteit voor stedelijke vraagstukken (stadseconomie, fysieke leefomgeving en sociaal-culturele infrastructuur). Bij de uitvoering van dit programma werd innovatieve spanning opgezocht: de provincie koos er niet voor te dicteren wat het probleem was en de oplossing moest zijn, maar stelde samen met de stedelijke partners een programma voor het project vast. Dit beleid werd niet bevroren in een reeks van nota's, regels, procedures en structuren, maar volstaan werd met een formulering die 'al doende' kon worden ingevuld. Er werden geen 300 projecten vastgesteld met gedetailleerde afspraken over wat moest gebeuren, maar 8 stadscontracten met programmatische overeenstemming over doelen, resultaten en effecten. Tenslotte maakte de provincie niet alleen geld over om af te wachten wat daarmee gebeurde, maar ging ze samen met de steden aan het werk: waar nodig schoven provinciale ambtenaren aan bij het oplossen van stedelijke problemen. Waar fouten werden gemaakt werd niet geroepen dat '.. het niet deugde en opnieuw moest', maar geaccepteerd dat bij ingewikkelde innovaties het '.. een volgende keer beter' ook acceptabel is. Een opzet werd gekozen, kortom, op basis van (durven) vertrouwen en 'samen in de klei stappen'.

De ontwikkeling van het project werd gevolgd in een meerjarig onderzoek vanuit de Staten en inschakeling van (externe) visitaties bij gemeenten en provincie. Als resultaat bleek onder meer, dat de verhouding en het samenspel van steden en provincie na een aantal jaren sterk was verbeterd. Men beschouwde elkaar als 'partner bij het oplossen van maatschappelijke vragen' en viel steeds minder terug op omgangsvormen van voorheen die - over en weer - vaak sterk afstandelijk en calculerend waren geweest. Na vier jaar werd daarom Statenbreed besloten, dat de samenwerking met de steden door zou gaan, ongeacht de uitkomst van verkiezingen die inmiddels voor de deur stonden.

Voor coproductie van beleid is onderling vertrouwen nodig. Bij het ontbreken daarvan schuift immers menige partij wel aan, maar vooral met een 'bewakende' houding (ervoor zorgen dat niets ongewensts gebeurt) of alleen voor het incasseren (zorgen dat je zelf een voordeel haalt en het daarna laten afweten). Zo'n opstelling blokkeert vooruitgang.

Een overheid die de oplossing van een regionaal vraagstuk wil bewerkstelligen en daarbij partners nodig heeft, doet er daarom goed aan om te investeren in haar kwaliteitsnaam bij die partners. De crux daarbij is vat te krijgen op het (psychologisch)

mechanisme dat rond elke overheid bestaat: het gevoel van de omgeving, dat je altijd maar hebt af te wachten of je inbreng serieus genomen wordt. Belangrijk bij het werken aan een kwaliteitsnaam is aandacht voor cultuur: alle ambtenaren en bestuurders wéten, dat de omgeving hen met wantrouwen gadeslaat. Maar velen kunnen niet echt geloven, dat 'aandacht voor een kwaliteitsnaam' loont ('.. dat wantrouwen naar overheden is toch normaal: we kunnen het niet ieder naar de zin maken')<sup>5</sup>.



<sup>5</sup> Casus en onderzoek zijn beschreven in het rapport *Visie, Daadkracht en Vertrouwen* (Arnhem/Driebergen 2003, te downloaden vanaf [www.ao.nl](http://www.ao.nl)). De effecten van de benadering waren mede zo overtuigend, omdat ook een ander - traditioneler aangepakt - beleidsproject werd onderzocht, dat veel minder resultaten boekte in het samenspel met de bestuurlijk/maatschappelijke omgeving.

## (e) Ruimte geven aan initiatief

### casus 5: de zoete inval

In het voorjaar van 2002 vond in Amsterdam een klein wonder plaats. Een in december van het voorgaand jaar beschikbaar gekomen 'potje' van het Ministerie van OC&W werd namelijk in 3 maanden benut om - ten behoeve van een grote groep basisscholen - een effectief en goed lopend vervangingsproject voor (kortstondig) zieke leerkrachten te creëren. De oplossing was origineel: zodra een leerkracht ziek werd, verscheen een kunstenaar voor de klas die met de kinderen projecten deed. Ook het tempo van realisatie was bijzonder, want het ging om de belangen van een oerwoud aan instanties (lokale kunstenaarsorganisaties, centrale en deelraadafdelingen van de gemeente, een koepel van diverse scholen en de directies van afzonderlijke scholen zelf). Toch liet elk van die instanties een kleine en externe initiatiefgroep aan de slag gaan 'om de zaak te organiseren' en werkte daaraan mee.

Het geheim zat in het ontbreken van veel overleg. Bij toeval namelijk kwam het idee van de initiatiefgroep op het bureau van een bestuurder van de koepel, in de week dat deze overleg gehad had over het 'potje' met de centrale stad (die vond dat dit meer iets voor de deelraden was) en met de kunstenaarsorganisatie (die er op termijn wel wat in zag). Moeizame trajecten dreigden. Maar de bestuurder had mandaat: hij was voorzitter van een overleg van schoolbesturen dat naar aanleiding van het leerkrachtentekort gezegd had *elke* oplossing te willen steunen. Hij daagde dus de initiatiefgroep uit om - zonder veel institutioneel overleg en op informele wijze - voldoende kunstenaars te werven én schooldirecties enthousiast te krijgen. Beide 'deeltrajecten' slaagden en geen enkele instantie maakte nog bezwaren.

Het voorbeeld illustreert een simpele waarheid: het realiseren van iets nieuws hangt uiteindelijk maar van drie zaken af: een praktisch voorstel voor 'het nieuwe', toestemming om aan de slag te gaan en middelen om dat te doen. Meestal wordt er druk *gepolderd* om die drie factoren bij elkaar te krijgen, maar soms liggen ze - als bij toeval - 'in één hand'.

Voor het benutten van zo'n 'opportunity window' moeten wel vier *procesmatige voorwaarden* vervuld zijn: het vraagstuk moet voor iedereen urgent zijn, de uitvoerder mag geen 'verdacht belang' hebben, de bestuurder moet het durven en de omstanders moeten inzien dat *tegenhouden* ongewenst is<sup>6</sup>.

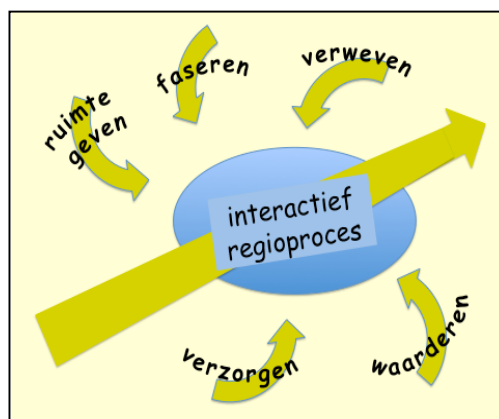
## 4. Discussie

Provincies, samenwerkende gemeenten en lokaal actieve rijksdiensten bewegen zich steeds vaker in regionale netwerken voor beleid. Ze moeten er samenwerken met derden en komen zo in een nieuwe rol terecht, die om onorthodoxe vaardigheden vraagt. Hiërarchiek besturen immers werkt niet en geduldig overleggen leidt evenmin altijd tot resultaten.

We verkenden in dit artikel een aantal *interventiekundige principes* voor het dynamiseren van dat veld:

- faseren op draagvlak
- verweven van trajecten
- verzorgen van de ruimte
- investeren in waardering
- ruimte geven aan initiatief

We besluiten met een commentaar: wat valt uit deze beschrijvingen te leren over het regionaal besturen van 'lastige' maatschappelijke vraagstukken?



### (a) De regio als 'lege ruimte'

We trokken bij de start van dit artikel een vergelijking tussen de bestuursproblemen van deze tijd met die in de eerste helft - vóór Thorbecke!! - van de 19<sup>e</sup> eeuw. Op het eerste zicht lijkt

<sup>6</sup> M. Blok en M. Mathias, 'De zoete inval' in: *Management Basisscholen* (januari 2004, ook te downloaden vanaf [www.ao.nl](http://www.ao.nl)).

dat absurd: onze samenleving is toch veel meer georganiseerd, voor de waterstaatkundige en andere opgaven van die tijd draaien we nu onze hand niet meer om (etc.). De vergelijking echter ging over de onmacht van een *stelsel* om nieuwe vraagstukken op te pakken en het - noodgedwongen - moeizaam manoeuvreren als dat toch 'moet'.

Verschillen blijven, uiteraard. Nieuw in de 19<sup>e</sup> eeuw was, dat de schaal waarop georganiseerd moest worden onvergelijkbaar ingewikkelder was dan men voorheen had meegemaakt. De 'lege ruimte' in het land bestond immers niet alleen fysiek, maar ook bestuurlijk: rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hadden nog nooit voor de opgave gestaan om samen rond beleidsvraagstukken te opereren. De droogmaking van het Haarlemmermeer, bijvoorbeeld, vergde een tot dan toe nooit vertoonde vorm van samenwerking tussen maar liefst vijf gemeenten, een hoogheemraadschap, twee provincies en het rijk<sup>7</sup>.

Het nieuwe samenwerkingsvraagstuk ontstaat in zekere zin juist uit een omgekeerde situatie. Het probleem nu is een zodanig toegenomen organisatorische *dichtheid*, dat een vraagstuk dat 'op ieders drempel ligt' niet of nauwelijks kan worden aangepakt.

De voorbeelden in dit artikel maken duidelijk, dat het *regioniveau* inderdaad vaak fungeert - c.q. door betrokkenen gezocht wordt - als een speelveld waarheen 'lastige' problemen worden verwezen. De voorbeelden komen uit elke sector en alle streken van het land. Toch is hun *morfologie* overeenkomstig: naar aanleiding van een vraagstuk wordt een speelveld opgezet, waarin alleen door samenspel een oplossing kan groeien. Wanneer die poging slaagt, hebben betrokkenen kansen om 'geschiedenis te schrijven'. Maar als de poging faalt, blijft elk met wat hij had (inclusief het nog niet-opgelost probleem). Het *duivelse dilemma* daarbij luidt, dat elke deelnemer de poging kan doen falen: waarlijk een 'leeg land'!!!

### **(b) Polderen of 'kunst- en vliegwerk': er worden oplossingen gevonden**

Er speelt iets ambivalents rond 'polderen'. We schamperen immers graag op de eindeloze overlegcultuur, die kan ontstaan. Maar ook heeft 'polderen' iets eerbiedwaardigs, want het gaat terug op oude tijden en is verbonden met historische trots: zó kregen we ons landje boven water, zo maakten we de 'republiek van zeven provincies'!

De vergelijking met de 19<sup>e</sup> eeuw is in dat opzicht interessant. Duidelijk wordt immers, dat het 'polderen' juist in die tijd geen *doorlopend succesvolle* traditie was maar door een 'dip' heen-ging qua effectiviteit. We hadden namelijk - al eeuwen - een staat, provincies, waterschappen, enzovoorts. In elk ervan werd druk gepolderd: dat was hoe systemen werkten. Het probleem zat echter in de *schakeling* die moest worden gevonden tussen die - tot dan toe goeddeels autonoom fungerende - instanties. Alleen door dáár een oplossing voor te vinden, konden de vraagstukken van een nieuwe tijd worden aangepakt.

De tijd van Willem I was er dus niet slechts een van 'polderen', maar vooral van (bestuurlijk) *kunst- en vliegwerk*<sup>8</sup>. Dat kon vermoedelijk ook niet anders: in een tijd waarin *structuren* nog niet kloppen maar de *uitdaging* wel bestaat, kruipt het bloed waar het niet gaan kan. Later - onder Thorbecke - kon de 'regeling' worden geschreven over hoe verhoudingen moesten zijn. Maar dat volgde op praktijk.

Ook de hier beschreven casussen gaan over polderen mét (hedendaags, bestuurlijk) 'kunst- en vliegwerk'. Het is hoopvol dat daarover - na 15 jaar experimenteren - al zoveel geleerd is.

### **(c) Werkwoorden en procestaal**

Zoals misschien wel past bij kunst- en vliegwerk, staan *werkwoorden* centraal in de beschreven 'interventiekundige principes': het is procestaal, meer gericht op *structuren in de tijd en richting geven aan actie* dan op het statisch neerzetten van structuren en instrumenten.

<sup>7</sup> Van der Woud (op. cit.), pp. 280 en volgende

<sup>8</sup> De koning zelf was daar als staatshoofd/ondernemer een mooi voorbeeld van. Hij gaf leiding aan een wijze van financiering van de grote openbare werken, die op veel punten ondoorzichtig was en buiten de controle bleef van het parlement (Van der Woud, op. cit., pp. 524 en volgende)

De vraag is, of dat zo zal blijven. Na de *wilde jaren* onder Willem I volgde immers ook een tijd, waarin verhoudingen stabiliseerden en in een keurig 'staatkundig bouwwerk' werden vastgelegd. Zoiets kan in het nu nog 'lege land' van regio's ook gebeuren. Wellicht leiden de experimenten van dit moment - nadat meer resultaten zijn geboekt - ook hier tot nieuwe regelingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheid rond de verweesde vraagstukken van deze tijd.

Wat ons betreft, blijft het vraagteken staan. Het gaat immers om 'werkwoorden'. We betwijfelen ten zeerste, of méér regelingen en structuren in onze huidige samenleving nog wel iets nuttigs toevoegen aan wat al staat.

#### **(d) De toekomst: wat moeten we nog uitvinden?**

In dit artikel is bewust een positieve toon gekozen over 'wat geleerd is' in de afgelopen tijd. Op vragen, waarop de bestuurskunde van 1990 nog geen antwoord had, lijken immers heel wat antwoorden gevonden. Een andere toon was natuurlijk mogelijk geweest: het is geen kunst te wijzen op wat mis ging, de geproduceerde hoeveelheden vruchteloos papier en praten, de frustratie die daarover is gegroeid.

Anders gezegd: er valt natuurlijk nog veel te leren. We denken dat het daarbij vooral zal gaan over drie zaken:

- het verder uitwerken van *interventiekundige principes*. Een aantal zijn genoemd, maar het inzicht in 'wat werkt er en wat werkt er niet?' kan nog heel veel beter. Van belang is, onder meer, aanvullend inzicht in de werking van psychologische factoren en de verhouding tussen *boven-* en *onderstromen* in een proces. We hebben in organisaties leren werken met interventies rond zingeving en emotie: die zijn op sommige momenten nodig om voortgang in (formele) werkwijzen te kunnen maken. Over hoe dat speelt in regioprocessen bestaat nog weinig systematisch inzicht. Van belang is daarbij onder meer de rol die 'de politiek' kan spelen in trajecten, een tot dusver wat veronachtzaamd onderdeel in het denken over regiobeleid. Het onderwerp is echter belangrijk, juist omdat de politiek bij uitstek dient als voertuig voor zingeving en emotie. Het gaat ook om de notie van *lokaal leiderschap*, een factor die in het praktisch denken over regioprocessen vaak een voorname rol vervult. Een breed aanvaarde gedachtegang luidt, dat 'lokaal leiderschap' essentieel is om te komen tot successen. Veel minder groot is echter de overeenstemming over wat de kern van zulk leiderschap is of zou moeten zijn: gaat het om 'verbindend leiderschap' (dat partijen helpt om met elkaar te praten), gaat het om 'ondernemend leiderschap' (dat voldongen feiten neerzet, zodat mensen met elkaar gaan praten), enz.
- een tweede verder uit te zoeken onderwerp is de verhouding tussen *aanpak-* en *situatieve factoren*. We weten namelijk dat bepaalde aanpakken (soms) 'goed werken', maar in de succesvoorbeelden die we kennen zitten meestal méér factoren mee<sup>9</sup>. Dat leidt tot een serie nog niet opgeloste vragen. Wat is bijvoorbeeld doorslaggevend: de aanpak of 'wat mee zit'? Of: hoe werkt een aanpak, als 'het andere' niet mee zit?. En: wat moet er (minimaal) méé zitten, om een aanpak te doen slagen?
- het gaat hierbij om meer dan wetenschappelijke kwesties. De laatstgenoemde vraag, bijvoorbeeld, raakt aan een prioriteitsprobleem waarmee veel bestuurders van overheids- en maatschappelijke organisaties tegenwoordig kampen: hoe verdeel ik mijn aandacht en mijn inzet over de - vaak talloze - 'polderachtige' processen waaraan ik vanuit mijn functie mee kan doen en meedoe? De tijd is voor veel instellingen voorbij, dat 'overal meedoen' nog een optie was. Men koos daarvoor soms in het verleden, omdat - en ondanks dat - de kans van slagen ongewis was. Dat kán niet meer door tijds- en geldgebrek: een 'checklist' zou daarom heel welkom zijn, die iets kan zeggen over de kans van slagen van trajecten.

<sup>9</sup> Vgl. J. Hendriks & F. Verhaaren, *De Aanloop naar het Pact van Teylingen: procesevaluatie Duin- en Bollenstreekproject*, Den Haag/Driebergen 1996. Het succes van het project - zo bleek in deze evaluatie - zat in de gevolgde aanpak, maar ook in de urgentie die gevoeld werd, de opstelling van veel 'voorlieden' én in het persoonlijk charisma van cruciale ambtenaren en bestuurders.

Of het kunnen uitdenken van 'interventies', die de *draagkracht* van een regioproces testen: 'zit het er in of niet: welke verwachting mag ik hebben?'.

Interventies in een regioproces moeten gericht zijn op verbinden, maar alleen waar dat ook kan. Het systematisch kunnen werken met dat onderscheid zou goed zijn voor het rendement van regioprocessen.

Dit artikel werd gepubliceerd in: M. Brunia, K.J. Rodenburg & H. Hemmeler (red.),  
*Naar een Vitale Kleurrijke Overheid*, uitgave SDU 2005