

Essay

Het belang van bestuurlijke lichtheid

Frans Soeterbroek

De mensen die opereren in de nieuwe regionale samenwerkingsverbanden kennen veelal een prettig soort lichtheid: de wens om iets ambitieus in de stadsregio op gang te brengen, de zin om het in stedelijke netwerken anders te doen dan in als taai ervaren bestaande instituties en de terug-



houdendheid om die andere praktijken te vertalen in zware procedures en structuren. Toch ligt ook in deze nieuwe vormen van bovenlokale en regionale samenwerking het gevaar dat ze taai en teleurstellend worden steeds op de loer. Want de mensen die elkaar in de nieuwe ambities en werkwijzes weten te vinden bouwen, als ze niet oppassen, ongemerkt hun eigen ivoren toren. 'Wij weten wat er echt nodig is, aan de bestaande instituties hebben we niets en om ons heen zien we vooral mensen die de competentie en de wil missen om echt regionaal te kunnen denken en handelen'. Met zo'n houding verwordt regionale samenwerking tot een taai gevecht met een onwillige omgeving van bureaucratie, bestuurlijke drukte, opportunistische politici en hindermacht. Dit escaleert gemakkelijk in bestuurlijke inertie en technocratisch ongeduld.

Voor de voorvechters van bovenlokaal en regionaal handelen is dan de uitdaging om een houding van bestuurlijke lichtheid niet te laten uitmonden in opgeblazen ambities, dédain voor de bestaande

cultuur, kunstmatig gecreëerde identiteiten en een vlucht in nieuwe systemen. Lichtheid wordt zichtbaar door een mix van alledaagse maakbaarheid en spraakmakende ambities, door mee te bewegen met wat er al aan kwaliteit en dynamiek is. Het gaat ook om relativering van regionale samenhang en het besmetten van de bestaande systemen met enthousiasme en brutaliteit. Hieronder wordt deze benadering van bestuurlijke lichtheid in de regio nader uitgewerkt. Aan de hand van een aantal kenmerkende karaktertrekken van regionale samenwerking krijgen we vat op het verschijnsel van bestuurlijke lichtheid. Aan het eind vatten we de belangrijkste bedreigingen en de kansrijke werkwijzes van bestuurlijke lichtheid samen in een overzicht.

Een kritische blik op urgenties

Een eerste gevoel van taaiheid en ongemak ontstaat in de regel wanneer een kleine groep bovenlokaal opererende voortrekkers anderen moet overtuigen van de door hen ervaren opgaven en urgenties. Zij beseffen dat ze een grote afstand hebben tot de harten en hoofden van de burgers en de beslissers op lokaal en nationaal niveau en investeren veel tijd en aandacht aan het verkopen van de door hen omhelsde ambities als absolute urgentie.

Nu is het probleem dat de urgentie van die ambities niet bepaald vanzelfsprekend is. Lonkende geldpotten, het wegvallen van grenzen, nieuwe technologie, nieuwe planningsparadigma's en verleidelijke voorbeelden bij regionale burens brengen interessante uitdagingen en kansen in beeld. Maar dat is toch wel wat anders dan een breed ervaren of onontkoombare urgentie. Daarbij komt dat de Nederlandse plannenmakers onder de vlag van ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling, regiovorming, publiek private samenwer-

king en 'win-win' polderen al snel doorslaan in grootse maakbaarheidpretenties. Soms lijken overheden het hele land in één keer meter voor meter te willen herontwerpen. Die ambities zijn ook zeer besmettelijk.

Regionale samenwerkingsverbanden kijken vooral van elkaar af, kopiëren nieuwe planningsparadigma's en ruimtelijke concepten en willen zeker niet bij de burens achterblijven. Op zich geen slechte stimulans – maar het escaleert wel in het opjagen van ambities waarbij voortrekkers in de regio gevangen raken in de technocratische fuik: de uitdaging die ze zien wordt gelabeld als absolute urgentie ('vijf voor twaalf'), de mensen die lauw of kritisch reageren worden gezien als achterblijvers en het laten aansluiten van die achterblijvers als taaie communicatieopgave. Dit is een modelscenario voor het creëren van een ivoren toren.

Daar ontsnap je alleen aan door enige bescheidenheid en pragmatisme, maar vooral ook door de ambities stevig lokaal en regionaal te verankeren. Regionale ambities kunnen alleen het predicaat 'toekomstbestendig' of 'urgent' dragen als ze daadwerkelijk zijn geworteld in sterke punten van de regio of punten waarin ze sterk kan worden. De stadsregio's en stedelijke netwerken zullen daarom kritisch zelfonderzoek moeten doen naar de mate waarin ambities zijn geworteld in en verbonden met alledaagse vraagstukken.

Kleine ingrepen met grote gevolgen

Regionale coalities die niet in staat zijn uit te stijgen boven de veelgebruikte praktijk van vlekkenplan-planologie ('hier concentreren we een groene identiteit en daar een rode'), abstracte toekomstbeelden en metaforen ('scharnieren en toegangspoorten', 'vitale netwerken' of 'bruisende creatieve economie'), lange lijstjes met wensen ('alles heeft prioriteit, alles is een kans') en anonieme doel-

groepen (bedrijven, burgers, belangengroepen) zijn geen lang leven beschoren. Een andersoortige praktijk van regionale interventies lijkt succesvoller te kunnen zijn. Het wortelen van de gezamenlijk regionale ambities vergt een houding van economische, sociale en planologische ‘acupunctuur’: met oog voor detail en een oprecht oog voor tegenstellingen en dilemma’s op zoek gaan naar de mensen, de plekken en de initiatieven die model staan voor de manifeste en verborgen kracht van de regio. En van daaruit de speldenprikken uitdelen die zaken echt in beweging zetten.

Zo’n benadering heeft vele voordelen: de regionale voortrekkers boren de interessante netwerken tijdig aan. Bovendien kan meegelift worden op wat er al aan beweging zichtbaar is, abstracte ambities worden concreet gemaakt en het spoort de katalysatoren op waarmee via kleine interventies veel beweging ontstaat. Acupunctuur staat ook voor daadwerkelijke voeling met en liefde voor de regio. Zo verkrijgen die ambities een menselijke maat en wordt voorkomen dat de ambities papieren tijgers worden die van de realiteit losgezongen zijn. De samenwerking in de Stedendriehoek is een goed voorbeeld van hoe pragmatische vragen rond de regionale verdeling van woningbouw en bedrijventerreinen wordt ingekaderd in een gedegen analyse van de fysieke en culturele kracht van de regio. De lagenbenadering van de fysieke ruimte stoelt op realiteit, net als de culturele analyse van al bestaande wisselwerkingen tussen stad en platteland.

Dit pleidooi voor acupunctuur betekent geenszins dat we toemoeten naar regio’s met alleen maar kleinschalige en alledaagse ambities. We hebben hier te maken met twee interessante paradoxen. Juist de inzet op ambities met een menselijke maat en van het karakter ‘eindelijk wordt er iets gedaan aan wat voor iedereen een doorn in het

oog is’, creëert ruimte en zin om daarnaast in te zetten op bijzondere en gedurfde projecten. De laatste hoeven dan niet verkocht te worden onder de vlag van urgentie en noodzaak. Veel regionale coalities kunnen hun enthousiasme over de kansen die zich voordoen niet overbrengen omdat ze zich opsluiten in de wollige wereld van gedeelde urgenties, gedeelde identiteit en regionale opgaven – en die houding ook van anderen eisen. Enig pragmatisme zou op dit vlak welkom zijn.

Nog belangrijker is dat kleinere ambities meer kans maken om realiteit te worden en mede daarvoor fungeren als katalysator of vliegwiel voor ingrijpendere ontwikkelingen. Acupunctuur leert ons beter nadenken over een slimmer maakbaarheidsparadigma: dat van de kleine ingrepen met de grote gevolgen. De focus op katalysatoren combineert de ambitie om veel in beweging te zetten met de bescheidenheid dat je niet alles kunt beheersen, en met de slimheid om juist op die knoppen te drukken die een zelfversterkend proces op gang brengen.

Selectiviteit, katalysatoren en resonantie

De omgeving waarin bovenlokale ambities moeten gedijen is bepaald geen eenvoudige. De bestuurlijke systemen zijn complex: er zijn gestapelde procedures, gefragmenteerde belangen, *checks and balances* en lange tijdlijnen. Zeker in de wereld van ruimtelijke ordening en infrastructuur zal dat altijd zo blijven. Dat maakt het onmogelijk om vanuit een regio van A tot Z sturing te hebben op het traject van ambitie naar uitvoering. Dit geldt nog sterker bij hoge ambities met een grote afhankelijkheid van beslissingen van derden (markt, rijk, Brussel, gemeenteraden). Het verdampen van ambities en coalities ligt in dit complexe systeem steeds weer op de loer.

Zo gauw de samenwerking in regionale netwerken stolt in structuurvisies, programma's en regionale agenda's ontstaat een van de lastigste maakbaarheidsdilemma's: hoe om te gaan met afwijkingen van wat we bedacht en afgesproken hebben? De omgevingsdynamiek is groot, nieuwe inzichten en urgenties duiken op en politici springen op de trein van nieuwe kansen die voorbij komen. De samenwerkingsverbanden staan voor de parallelle uitdaging strikt én flexibel te zijn. 'Doorpakken in de uitvoering' is belangrijk, en tegelijk is 'niet krampachtig vasthouden aan papieren plannen' dat evenzeer. Dit kan al snel uitmonden in een breuk tussen de planningsdenkers en pragmatici.

Wat dan helpt is wat je 'lichte maakbaarheid' kunt noemen: niet vastbijten in de vele papieren plannen, noch het laten meevoeren door elke kans die voorbij komt – maar selectief zijn. Voor de geloofwaardigheid van regionale sturing telt dat bestuurders op drie fronten resultaat kunnen laten zien. Ten eerste is dat snel *quick wins* maken daar waar het voor iedereen zichtbaar en voelbaar is: verrommelde plekken, ontbrekende verbindingen, onveilige ontmoetingsplekken. Ten tweede is het van belang ook snel te laten zien wat het betekent om bovenlokaal te werken: welke interventie staat symbool voor toegevoegde waarde van bovenlokaal samenwerken? Denk hierbij bijvoorbeeld aan clustering van bedrijventerreinen, woningbouwopgaven, natuurontwikkeling en voorzieningen. Ten derde zijn er de interventies die een zelfversterkend effect hebben onder het motto 'goed voorbeeld doet volgen'. Denk hierbij vooral aan de opzet van een bescheiden regionale grondbank, een gebiedsfonds of een intergemeentelijk burgerinitiatief. Het vergt wel enig speurwerk en 'veranderkundig inzicht' om te identificeren welke initiatieven aan deze criteria beantwoorden.

Lichte maakbaarheid is een extra pleidooi voor het toepassen van de eerder genoemde acupunctuur. Wie zich verantwoordelijk voelt voor deze regionale opgaven zal zich moeten focussen op de belangrijkste interventies en daar zeer vasthoudend en waar nodig brutaal op door moeten duwen. Deze strategie van het laten groeien van regionale kracht is slimmer dan zich vast te bijten in 'het bewaken van de integrale opgaven en de gefaseerde uitvoeringsstrategie'. Die flexibiliteit vinden we in verschillende stedelijke netwerken gelukkig terug. In de Stedendriehoek hanteert men bijvoorbeeld het principe dat projecten al starten in de fase van visieontwikkeling. En bij de samenwerking in Parkstad Limburg organiseert men een wisselwerking tussen visieontwikkeling en het leren van projecten. Effectieve regionale samenwerkingsverbanden verstaan dan ook de lichte kunst van meebewegen en ombuigen: we kennen de interessante dynamiek, en weten waar we kunnen meeliften en waar en hoe we daarin kunnen bijsturen.

Besmettelijk optimisme mobiliseren

Een ander veranderkundig inzicht dat helpt om niet te fixeren op het beheersen van het planingsproces zou je postmodern kunnen noemen: veranderingen komen niet lineair tot stand maar ontstaan door kopieergedrag, resonantie en sociale besmetting. Dat geldt dus ook voor regionale ambities. Malcolm Gladwell heeft in zijn boek *The tipping point* fraai laten zien hoe het proces van sociale besmetting werkt wanneer bevlogen netwerkers hun idee als een epidemie weten te verspreiden.²⁴ Van deze postmoderne veranderstrategie zouden regionale coalities nog veel kunnen leren. Waar de bestuurlijke systemen taai, traag en nauwelijks te sturen zijn, telt vooral de capaciteit om mensen binnen netwerken te besmetten met drijfveren en uitdagingen. Regio-

²⁴ Nederlandse vertaling: Malcolm Gladwell, *Het omslagpunt. Hoe kleine dingen een groot verschil maken*, Contact, Amsterdam, 2001.



Estafette-actie eiland
IJsselmonde

nale bestuurders die een aangenaam besmettelijk optimisme etaleren bereiken meer dan de aanklagers van stroperige systemen. Want deze critici besmetten anderen vooral met cynisme en chagrijn.

Positieve besmettelijkheid ontstaat vooral als de binding met en liefde voor de regio ook daadwerkelijk gevoeld wordt en men zichzelf met enige hardnekkigheid blijft opwerpen als pleitbezorger daarvan. Dat zijn in de regel mensen die hun wortels in de regio hebben én mensen van buiten die een krachtige band met zo'n regio ontwikkelen. In de stedelijke netwerken komen we die onmisbare insiders en 'betrokken buitenstaanders' zeker tegen. Gezien de lange tijdlijnen en toegenomen mobiliteit van mensen is het veelal belangrijker om het vermogen tot doorgeven van ambities en enthousiasme te versterken, dan het vermogen te bevorderen om mensen blijvend eraan te binden. Aangezien de basis voor veel stedelijke netwerken

al eind jaren '90 is gelegd, hebben vele regio's reeds ervaring opgedaan met het doorgeven van ambities. Resonantie, sociale besmetting en besmettelijk optimisme zijn daarbij onmisbaar. Die processen gebeuren veelal impliciet en weinig zichtbaar – het zijn mensen die elkaar enthousiasmeren, en ambities die langzaam doordringen tot beleidsnetwerken. Maar je kunt er ook een gerichte strategie maken. Twee voorbeelden illustreren dit.

Ten eerste wordt wel gewerkt met een regionale pool van projectleiders of procesbegeleiders. Deze fungeren vooral als aanjagers die mensen binnen de bestaande systemen telkens blijven aanspreken op hun bijdrage aan de regionale ambities. Dat werkt alleen als zij in staat zijn om zowel dienstverlenend, enthousiasmerend als confronterend te zijn. In de regio Eindhoven heeft men hier goede ervaringen mee opgedaan: het anderen bewust lastig maken. Ten tweede is het zaak om groepen ondernemers en burgers die zich het lot van de regio op een positieve manier aantrekken aan de netwerken te binden. Dit zijn vaak mensen die zich georganiseerd hebben als bijvoorbeeld 'de vrienden van...', of met rentmeesterschap of maatschappelijk ondernemerschap. Zo mobiliseer je besmettelijk optimisme. Deze strategie wordt bijvoorbeeld in de Drechtsteden toegepast.

Daarnaast kun je het doorgeven van ambities organiseren via een estafetteactie.²⁵ Het is daarbij de kunst om de mensen die als 'betrokken meedenker' participeren, verder in te zetten als co-producent, ambassadeur en netwerkbouwer. Te vaak worden mensen die iets voor de regio kunnen betekenen uitgenodigd in een te beperkte rol: als lid van een klankbord of panel, of als deelnemer van een workshop. Zo wordt geen gebruik gemaakt van hun gedrevenheid en netwerkkracht. Dat kan en moet anders – willen coalities niet verdampen.

²⁵ In de Habiforumproeftuin, gericht op het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en de identiteit op het schaalniveau van het eiland IJsselmonde, is deze estafettemethode toegepast om de ontwikkelde kanskaart tot leven te brengen. Zie voor nadere info hierover: www.habiforum.nl/data/kanskaart_eiland_ijsselmonde.pdf.

Ontwikkelkracht, doorzettingsmacht en legitimiteit

Het inzicht dat de weg van ambities naar uitvoering lang is, en in de gang door de instituties ook kan sneuvelen, roept tegengestelde reacties op. Aan de ene kant ontstaat een sterke focus op leiderschap, cultuur en ondernemerschap, en aan de andere kant een sterke focus op betere structuren en besluitvormingssystemen. Bij die eerste lijn passen samenwerkingsverbanden met een lichte graad van structurering via formules als stuurgroep, taskforce of strategisch beraad; het gaat hier immers om de kracht van mensen die zich niet in systemen willen laten opsluiten. Het probleem is dat die lichte structuren sterk afhankelijk zijn van voortrekkers – en zo'n voortrekker is veelal niet in de positie het geheel door de jaren heen te blijven (uit)dragen. Het betreft in de regel een selecte groep bestuurders ('zwaargewichten'), ambtenaren, adviseurs, professionals vanuit organisaties als de Kamer van Koophandel en onderzoekers; mensen die geen diepe wortels in de regio en de lokale netwerken hebben. Dat heeft een onmiskenbaar voordeel. Ze brengen enige onbevangenheid en een bredere blik mee bij het herdefiniëren van het toekomstperspectief voor de regio en het slechten van institutionele blokkades. Ze brengen ook evidente nadelen mee. Ze zijn zeer mobiel waardoor de 'bestuurlijke boegbeelden ineens weg kunnen zijn.²⁶ Ze zijn veelal niet sterk verbonden met lokale gemeenschappen en missen dan de fijngevoeligheid om de in de regio verborgen krachten te ontdekken en daarop aan te sluiten.

Dit inzicht verleidt weer tot het overschakelen op de andere benadering: het besef dat de ambities overgedragen moeten worden aan organisaties met sterkere institutionele wortels. Het vertrouwen om dat via de bestaande structuren te doen is

echter niet groot. Want dan betreden we een ingewikkeld mijnenveld van veranderende ambities en kleuren na verkiezingen, de strijd om de ontschotting binnen de organisaties, oplaaiende competentiestrijd tussen bestuurslagen en bestuurlijke portefeuilles, de botsing van tijdrovende procedures met onmogelijke deadlines en de zuigkracht van reorganisaties die veel aandacht en energie opslokken.

Het bouwen van nieuwe regionale structuren heeft ook zijn nadelen. Onvermijdelijk komt dit uit bij een competentiestrijd tussen besturen en bij weerzin tegen nog meer bestuurlijke drukte. De ervaring leert immers dat structuren als stadsregio's juist de complexiteit van bestuurlijke systemen verhogen: er komt altijd wat bij en er verdwijnt weinig. Zo worden regievragen diffuser in plaats van scherper.

Stapelings van legitimatie

Het debat over bestuurlijke drukte vergroot het taboe op wéér een nieuwe structuur en het agendeert ook steeds indringender de vraagstukken van regie en doorzettingsmacht. Er is veel ongeduld om de doorzettingsmacht in de regio nu eindelijk eens goed te regelen. Om twee redenen is dat een onbegaanbare weg.

Ten eerste is het een illusie om zo'n structuur in de postmoderne netwerksamenleving eenduidig te regelen. Het aantal punten van waaruit gecoördineerd, geregisseerd en geïntegreerd kan worden, is in beginsel oneindig. Ieder poging het systeem vergaand te vereenvoudigen doet juist de bestuurlijke drukte groeien: het activeert de defensiemechanismen van bestaande systemen en lokt concurrerende initiatieven uit. Systemen stapelen zich op in plaats van elkaar te vervangen.

Ten tweede wordt die samenleving gekenmerkt door belangenconflicten, onevenwichtigheden tussen zwakkere en sterke machten en wantrou-

²⁶ De samenwerking in Noord Holland Noord in het kader van plattelandsontwikkeling is daar een goed voorbeeld van. De daarbij betrokken adviseurs Konijn en Spijker stellen teleurgesteld vast dat de de coalitie van investeerders in belangrijke mate dreef op enkele gezaghebbende sleutelspelers. 'Die vertrokken: de dijkgraaf van uitwaterende sluisen ging werken bij VROM, de dijkgraaf van Waterlanden vertrok naar Limburg, de wethouder van Amsterdam verdween door een bestuurscrisis en een progressief denkend natuurbeschermer vertrok bij zijn organisatie. Daarmee verdwenen vier van de vijf gezichtsbepalende mensen uit de coalitie.' (Uit: Theo Konijn en Willem Spijker 'Olifanten in de polder'. In: R. Voigt en W. Spijker, *Spelen met Betekenis*, Koninklijke van Gorcum, 2003, pp. 193-209)

wen tegen de overheid en bestuurlijke elites. Hoe meer je in doorzettingsmacht investeert, hoe meer twijfel er groeit over de democratische legitimering daarvan en hoe meer verzet je oproept. Veel regionale coalities beseffen maar al te goed dat ze makkelijk weggroeien van wat burgers en lokale politici raakt. En de gemeenten, waterschappen of provincies voelen zich op zo'n moment ook gesterkt om verantwoordelijkheden vanwege dat legitimeitsvraagstuk juist niet naar regionale organen over te hevelen. Nu zijn de pleitbezorgers van regionale sturing doorgaans niet jaloers op de werking van de geformaliseerde democratische vertegenwoordiging en controle. Gemeenten, maar zeker de provincies en waterschappen staan niet model voor 'vitale democratie'. Raden worden eerder als lastige hindermacht gezien dan als smeeroilie voor regiovorming.

Het probleem van democratische legitimering zit echter veel dieper dan het gebrek aan een gekozen orgaan op regionaal niveau. De bestuurskundige Olsson heeft de werking van het systeem van Europese structuurfondsen geanalyseerd en is daarbij gestuit op een vijftal democratische paradoxen in de dynamiek rond regionale coalities.²⁷

Jan Olsson plaatst het opkomen van lokaal en regionaal publiek ondernemerschap in de context van de afstand tussen die tussen overheid en burger is ontstaan. In zijn onderzoek naar het democratisch gehalte van de regionale aanwending van Europese structuurfondsen analyseert hij die afstand aan de hand van vijf paradoxen:

- 1 De *multi-level democracy paradox*: lokale bestuurders leren multi-level te denken en te handelen. Vervolgens krijgen zij de smaak van een ontwikkelingsgerichte regionale aanpak te pakken en vervreemden zich daarmee van hun lokale democratische basis. Olsson stelt: *development policy 'moves' and democratic control 'stays'*.

27 Jan Olsson, 'Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund systems research'. In: *Journal of European Public Policy* 2003-10, pp. 283-300

- 2 De *economic-democracy paradox*: structuurfondsen zijn bedoeld voor achtergebleven gebieden en groepen, maar er is juist institutionele capaciteit nodig om toegang tot die fondsen te krijgen. Daarom selecteert zich in een regio al snel een club uit van economisch georiënteerde bestuurders, ambtenaren en adviseurs die deze toegang weten te organiseren.
- 3 De *horizontal democracy paradox*: horizontale vormen van sturing klinken democratischer maar bevorderen juist het ontstaan van een elite van actoren die zich aan elkaar binden en zich onttrekken aan democratische controle. Olsson spreekt hier over het ontstaan van *elite pluralism*.
- 4 De *multi-demos paradox*: hoe meer overheden betrokken zijn bij een regionale aanpak, hoe meer democratische organen er ook bij betrokken zijn. Maar daardoor dreigt hun invloed juist te vervluchtigen omdat niemand meer echt aanspreekbaar is.
- 5 De *vertical democracy paradox*: op centraal niveau zijn het de ambtenaren die sturen en doelen stellen, op decentraal niveau zijn het de gekozen bestuurders die projecten proberen te realiseren – dat lijkt de omgekeerde wereld.

Een schijnbaar vicieuze cirkel

In essentie beschrijft Olsson het probleem van een (dreigende) technocratisering van regionale sturing, wat op verschillende fronten de werking van democratische processen laat verdampen. De regionale coalities doen er beter aan om de onbedoelde technocratische effecten van hun handelen kritisch te bekijken, dan te investeren in nieuwe vormen van formele legitimering.

Met deze kanttekeningen dreigen we wel in een vicieuze cirkel te komen: je kunt ambities niet afhankelijk laten zijn van een kleine club ingewijden, je kunt niet bouwen op bestaande instituties waarin je al snel de weg kwijt raakt én je kunt niet vertrouwen op de institutionele kracht van nieuwe structuren met 'werkelijke doorzettingsmacht' en democratische legitimering. Met name de stadsregio's lopen het risico onderdeel te worden van een vermoeiende dans rond de bevoegdheidsverdeling en piketpalen.

Om uit deze cirkel te komen moeten we het sturingsvraagstuk herformuleren. De essentiële vraag is niet hoe regionale macht te versterken, maar hoe de regionale coalities te verankeren in de regio en hun uitstraling naar de bestaande systemen te vergroten. Samenwerkingsverbanden als Drechtsteden en BrabantStad laten in de praktijk zien dat regionale sturing in de netwerksamenleving nu eenmaal wat anders is dan het organiseren van doorzettingsmacht en nieuwe verantwoordings-systemen. Wil er werkelijk sprake zijn van een vitale coalitie in de regio dan moet je de mensen die sterk in de regio geworteld zijn gaan opsporen en rond hen een coalitie bouwen. Dat voorkomt dat deze mensen alleen op het toneel komen in de rol van *nimby*, ongeïnteresseerde burger of gehaaide ondernemer. En het voorkomt vooral dat een regionale verband smooit in bestuurlijke inertie. Zo heeft men er in de Regio Arnhem-Nijmegen in een vroeg stadium voor gekozen om de ambities op het vlak van cultuur niet zelf te ontwikkelen, maar in handen te leggen van culturele ondernemers die hun wortels lokaal en regionaal al hebben.

Die pro-activiteit en het vertrouwen in lokale krachten is van wezenlijk belang. Want te vaak zien we dat in de stedelijke netwerken burgers, instellingen en bedrijven in de wachtstand worden geplaatst – omdat het bestuurlijke spel zo ingewikkeld is en omdat planmatig van visie naar uitvoering gewerkt moet worden.

Strategische onbevangenheid in de vloeibare regio

Het sturings- en organisatievraagstuk van regionale samenwerking wordt nog gecompliceerder door het feit dat dit in een ‘vloeibare regio’ moet gebeuren. Nauw verbonden met het structuurvraagstuk is de zoektocht naar een regionale afbakening die voldoende samenhang, identiteit en

bindend vermogen laat zien. Nieuwe identiteiten en de afbakeningen daarvan zijn meestal arbitrair en sterk onderhevig aan bestuurlijke modes. Soms lijken regionale concepten als Deltametropool, Zuidvleugel en stedelijke netwerken hun glans alweer te verliezen voordat ze hun meerwaarde kunnen bewijzen. Daarnaast zien we dat veel regionale initiatieven ieder hun eigen definitie van regio meebrengen. Gemeenten die aan de grenzen van regionale afbakeningen liggen – zoals Breda en Leiden – hebben in de regel vele soorten regionale banden. In diverse windrichtingen, op verschillende schaalniveaus en via bijzondere niet-geografische bindingen zoeken ze hun lot- en bondgenoten op en gaan ze de concurrentie aan. Juist door het wegvallen van oude grenzen en het ontstaan van nieuwe netwerken is het aantal perspectieven op de betekenis van ‘vitale regio’ enorm uitgebreid.

Wie partijen in de regio probeert te fixeren op een exclusieve regionale binding, komt van een koude kermis thuis. De kunst is juist om deze gelaagde identiteiten optimaal te benutten en te blijven onderzoeken waar ze elkaar kunnen versterken. Dat noemt men in de bestuurskunde de kracht van *multiple-inclusie*: verschillende systemen en netwerken worden als het ware onderling ‘besmet’ doordat mensen die in meerdere netwerken opereren kennis en ideeën combineren en overplanten. De uitdaging voor een stad als Breda is niet om een heldere keuze te maken tussen identiteiten als de regio Breda, BrabantStad, West-Brabant en draaipunt in de driehoek Randstad, Ruhrgebied en Vlaamse Ruit. De kunst is veel eerder om deze multiple-inclusie toe te passen.

Er is op zich ook niets mis met gelaagde identiteiten vanuit de belangen van de stad Breda gezien. Datzelfde geldt voor de vier grote steden in de Randstad. Hoewel zij regelmatig de kritiek krijgen dat ze in stadsregio's, vleugels en Randstad

meedoen aan regionale verbanden, en als het er op aankomt juist hun sterke lobbypositie gebruiken om bestuurlijke aandacht en geld naar de grote steden te krijgen, komt dat chagrijn voort uit overdreven beelden over 'echt' regionaal opereren. Bestuurlijke lichtheid vergt acceptatie van het feit dat er geen exclusieve regionale bindingen bestaan noch een allesomvattende afbakening van een samenhangende regio.

Dansen door de schalen

Regionale samenwerking moet worden gedreven door de vraag wat partijen aan elkaar kunnen hebben, of ze nu geografische nabijheid, functionele samenhang, achtertuin of een strategische ambitie delen. Dat maakt het leven voor bestuurders die een lokale verantwoordingsbasis moeten combineren met een regionale bestuurlijke binding ook wat eenvoudiger. Een dergelijke relativerende houding heeft nog een ander voordeel. Het biedt ruimte om op een speelse wijze verschillende definities van regio's en regionale samenhang tegen elkaar af te zetten en te onderzoeken waar synergie tussen die benaderingen opduikt.

Die lichtheid kun je vertalen als het vermogen om te 'dansen door de schalen': op een neer blijven bewegen tussen verschillende schalen op zoek naar kansen voor het realiseren van ambities, netwerken, initiatieven en besluitvormingsprocessen. In onze ijver uit te zuiveren wie waar over gaat, is er momenteel een overschot aan piketpalen tussen de ontwikkelingen op onderscheiden schaalniveaus. Wat in de regionale samenwerking vooral blijkt te werken is een werkelijk inspirerend grensverkeer en het vermogen om slimme bruggetjes te bouwen. *Commitment* aan een regio organiseer je vanuit het principe van continue wisselwerking: tussen stedelijke, regionale en (inter)nationale belangen, tussen verschillende netwerken en tus-



sen verschillende identiteiten. In de stadsregio's en stedelijke netwerken ontdekken professionals en bestuurders hiervan de voordelen, maar ook de spanningen tussen het principe van wisselwerken en de wens taken scherp af te bakenen. Wat dit van houding en competenties vergt, verkennen we hieronder.

Potentiële conflictstof

Veel regionale coalities ontleen hun onderlinge binding aan de uitdaging om gelden uit Den Haag en Brussel naar hun regio te krijgen. Dat is verstandig vanwege de financiële afhankelijkheid van het rijk (met name bij infrastructuur), de steeds zwaardere inzet op regionale sturing vanuit Den Haag en Brussel en de onderlinge concurrentie tussen regio's. Die gerichtheid op het goed etaleren van de eigen regio kent echter een aantal perverse effecten. Projecten worden soms alleen bedacht omdat daar veel geld mee binnengehaald kan worden. Dure oplossingen worden eerst voorgesteld om hoog in te kunnen zetten in de onderhandelingen met het rijk, maar ook om iedereen in de regio tevreden te stellen of om te kunnen voldoen aan subsidievoorwaarden. De strategie van 'hoog inzetten' kan er toe leiden dat men in de regio op de

handen zit: 'we doen bewust even niets om te laten zien dat we zonder toezeggingen vanuit het rijk onze ambities niet kunnen verwezenlijken'. Het risico is dan dat er in de eigen regio hoge verwachtingen worden gewekt en uiteindelijk alles in elkaar zakt als het rijk niet over de brug komt. Dat risico zagen we bijvoorbeeld optreden bij het regionale vervoersproject Kolibri in de regio Groningen-Assen.

Ook wil een regio zich graag van zijn beste en slagvaardigste kant laten zien, waardoor onzekerheden en controverses binnen de regio buiten beeld moeten blijven en in bezweringsformules worden vertaald. Dit alles ondermijnt juist de slagvaardigheid en hiermee wordt strategisch gedrag zelf de motor van stagnatie en traagheid.

Wellicht is het grootste en perverse effect van dit alles dat strategisch gedrag afstand scheidt en besmettelijk is. Ambtenaren in Den Haag en Brussel raken er in getraind om opportunistische regionale opzetjes van het 'op de kaart te zetten' te ontmaskeren, of in nader onderzoek langzaam te smoren. En lokaal georiënteerde politici weten hoe ze via banden met derden en een slimme timing lokale belangen kunnen dienen zonder ongeloofwaardig te worden voor hun regionale partners. Binnen de regio en in de relatie tussen de verschillende bestuurlijke schalen ontstaat dan al snel een spiraal van strategieën en tegenstrategieën: wij tegen zij, een dubbelcultuur van A zeggen en B doen of de troeven in de mouw houden.

Soms leidt dat tot vertwijfelde reacties van mensen die zich afvragen waar die bestuurders nu eigenlijk mee bezig zijn en of ze zich niet beter op de echte problemen kunnen richten. Maar meestal worden de betrokken bestuurders niet echt aan hun jasje getrokken omdat het zich allemaal buiten het blikveld van de samenleving afspeelt. De regionale coalities zijn dan te druk bezig met dit

grote strategische spel, en duwen het betrekken van bedrijven, burgers en opiniemakers steeds weer vooruit naar 'de volgende fase' in het proces. Daarmee vervreemden degenen die het ingewikkelde bestuurlijke spel (denken te) snappen zich al snel van de samenleving.

Het enige wat hier werkelijk helpt is een houding van strategische onbevangenheid. Met kennis en worstelingen snel naar buiten treden, open kaart spelen naar het rijk, met elkaar meedenken over de dilemma's van lokale politici en niet vluchten voor potentiële conflictstof. Wanneer je eenmaal verstrikt raakt in een strategisch wedloop, en steeds bedacht moet zijn op vermeende geheime agenda's en opzetjes, kunnen we een cultuur van regionaal denken en handelen wel vergeten. Vertrouwen krijg je door het te geven; chemie ontstaat door zelf je recepten prijs te geven. Juist de strategisch ingestelde bestuurders, ambtenaren en adviseurs die we in stadsregio's, stedelijke netwerken, provincies en departementen tegenkomen, hebben op dit vlak nog wel wat te winnen.

Lessen in lichtheid

Bestuurlijke lichtheid is hier uitgewerkt vanuit een kritische beschouwing over de valkuilen die regionale samenwerkingsverbanden tegenkomen: het weggroeien van hun institutionele en maatschappelijke basis en daarmee het topzwaar worden van hun opdracht. Daarbij is die lichtheid gerelateerd aan concepten als lichte maakbaarheid, acupunctuur, lokaal gewortelde coalities, dansen door de schalen, strategische onbevangenheid, resonantie en sociale besmetting. Het zijn concepten die een handelingsperspectief met zich meebrengen waarbij zichtbaar kan worden gemaakt hoe ze helpen om uit de technocratische fuik weg te blijven. Hiernaast wordt dat schematisch weergegeven.

Lichtheid	Wat te doen?	Wat levert het op ?	Wat voorkomt het?
Planologische, sociale en economische acupunctuur	Lokaal op zoek gaan naar wat (mensen) beweegt Katalysatoren zoeken voor grotere veranderingen	Zicht op (verborgen) krachten en dynamiek Kans om mee te bewegen met wat er al gebeurt en dat te versterken en/of om te buigen	Van de werkelijkheid losgezongen ambities Misplaatst <i>dédain</i> voor huidige (lokale) praktijk
Selectiviteit in ambities en interventies	Een brug tussen alledaagse vraagstukken en spraakmakende ambities Menselijke maat behouden en snel zichtbare successen boeken	Zelfversterkende processen in de regio bevorderen Soepele aansluiting burgers en lokale politiek op regionale ambities	Onderweg sneuvelen van grote ambities en brede strategieën Afstand tussen elite en samenleving
Strategie van resonantie en sociale besmetting	Aanjaagteams en voortrekkers met besmettelijk optimisme Mobiliseren van mensen en clubs met krachtige lokale wortels en liefde voor de regio Estafetteacties	Ambities worden doorgegeven en nestelen zich in systemen Toekomstgerichte ambities wortelen zich in krachtige tradities en lokale netwerken Meedenkers en toeschouwers worden co-producenten	Verdampen van ambities en coalities Fixatie op structuren, systemen en sterke mannen Cynisme in de ivoren toren
Dansen door de schalen in de vloeibare regio	Kortsluiten van ambities, initiatieven, netwerken en besluitvorming Accepteren en benutten multiple-inclusie en gelaagde regionale identiteiten	Rijke en gelaagde strategieën Netwerken die elkaar versterken Respect voor verschillen in binding	Piketpalen en competentiestrijd tussen schaalniveaus Geforceerde sturing op samenhang en <i>commitment</i>
Strategische en communicatieve onbevangingheid	Snel naar buiten treden met je kennis en worstelingen Open tegemoet treden van conflictstof en niet meegaan in positieospel en achterdocht	Versnelling bereiken door lastige zaken snel beet te pakken Impuls voor vertrouwen, respect en binding	Verlammende bestuurlijke spelen Vluchten in bezweringsformules

Het schema overziend zal duidelijk zijn dat lichtheid geen synoniem is voor een ambitie-loze of een non-existente regio. Lichtheid is eerder een attitude – een houding die helpt om stroop vloeibaar te maken en om de regionale voortrekkers te verbinden met lokale helden, tegendraadsen en afwachtenden. Regionale kracht kent een praktische blik wat betreft maakbaarheidpretenties ('de lat niet te hoog leggen'), toewijding aan de regio (geworteld zijn in de kracht van de regio) en intensieve interactie (onbevangen wisselwerking, sociale besmetting). Die stijl van handelen vergt ook een goed gevoel voor veranderkundige paradoxen: veranderen door nauw aan te sluiten bij wat er al is en hoge ambities dichterbij te brengen door kleine ingrepen. Het gaat hierbij ook om ruimte

voor spannende vernieuwing te scheppen door respect voor alledaagse urgenties, en complexe systemen in beweging te krijgen door onbevangingheid en optimisme.

De komende jaren zullen de stadsregio's en de stedelijke netwerken ongetwijfeld opnieuw te maken krijgen met discussies over hun bestaansrecht, al of niet onder de noemer van bestuurlijke drukte. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat dit bestaansrecht eerder verzekerd is via een houding van lichtheid met een bijzondere mix van bescheidenheid en besmettelijk optimisme, dan via een beroep op grote urgenties en de daarbij behorende taaie discussies over formele doorzettingmacht en legitimatie.