

De vloeibare regio

Frans Soeterbroek

Drs. Frans Soeterbroek is veranderkundige en houdt zich met zijn bureau de Ruimtemaker onder meer bezig met sturing van ruimtevraagstukken en de bestuurlijke organisatie in de regio. Hij pleit voor een sturingsfilosofie die hij 'sturing met lichtheid' noemt.
www.deruimtemaker.nl

(dit artikel is najaar 2007 geschreven. Een verkorte, onvolledige versie is geplaatst in het blad Openbaar Bestuur, december 2007)

De discussie over het organiseren van het bestuur in de regio is recent tot de zoveelste (anti)climax gekomen met het aanwijzen van een minister voor (het urgentieprogramma van) de Randstad. Zoals zo vele malen eerder is een zwaar aangezette discussie over een nieuwe bestuurlijke structuur, in dit geval de randstadprovincie, uitgemond in een bescheiden toevoeging aan het systeem van regionale sturing. Wanneer we de naoorlogse geschiedenis van het regionaal bestuur overzien lijkt het er op dat iedere poging om het 'nu eindelijk eens goed te regelen' strandt of tot halve oplossingen leidt. Daarnaast zien we dat de verleidelijke concepten voor regionale sturing en organisatie zich blijven stapelen.

De concepten voor regionaal bestuur zoals agglomeratiegemeente, stadsregio, metropolitane regio, WGR, vleugel, randstad en stedennetwerk buitelen over elkaar heen. Bij oppervlakkige beschouwing zien we hier het veelbekritiseerde onvermogen om de organisatie van het bestuur in de regio goed te regelen. Boogers en Korsten spreken over een debat dat zich afspeelt in de Bermudadriehoek waar alle voorstellen voor regionale besturen schipbreuk leiden omdat men moet schipperen tussen het taboe op rigoureuze herindeling, de traditionele zwakte van de provincie en het taboe op de vierde bestuurslaag.¹ Probleem is echter dat dit type analyses² worden gemaakt vanuit de logica van het gebouw van Thorbecke, ideaalbeelden over sturingskracht en sombere beelden over institutionele strijd tussen de bestuurslagen. Weinig oog is er voor de feitelijke dynamiek in de regio en de daarbij optredende zelfversterkende mechanismen. Die blik staat centraal in dit artikel via een analyse van 'het policentrisch maakbaarheidsoptimisme in de vloeibare regio'. Het mondt uit in een pleidooi voor een nieuw handelingsperspectief, dat van de bestuurlijke lichtheid.

1- De vloeibare regio

Dat we te maken hebben met het verlies aan betekenis van traditionele bestuurlijke en regionale grenzen is inmiddels een gemeenplaats. In pogingen om meer regionaal en Europees te denken en te handelen openen zich vele vensters op nieuwe vormen van samenhang. Randstad, Deltametropool, zuidvleugel, stedennetwerk, gewest en stadsregio zijn denkconstructies die in ons hoofd en in het beleid orde aanbrengen. En allen hebben het aantrekkelijke in zich dat ze nieuwe perspectieven openen op regionale sturing. De vloeibare grenzen van de netwerksamenleving bieden ruimte voor een oneindig aantal gezichtspunten op krachtige regio's.

Gebruik makend van schaa sprongetjes, scenariotechnieken, concepten als Brainport en Mainport, visies op het huis van Thorbecke en analyses van regionale identiteit kunnen zeer uiteenlopende regionale samenhangen en economische kansen wordt gedefinieerd. De stapeling van concepten betekent ook dat ze onderling om aandacht moeten concurreren en aan modes onderhevig zijn. Waar een invalshoek de overhand krijgt (zoals nu met de Randstad) worden tegenkrachten gemobiliseerd om 'aan te tonen' dat het sturen via andere lijnen veel slimmer is.

Net zo goed als je kunt aantonen dat de Randstad de grote motor van onze economie zal blijven, duiken er steeds weer analyses op waarbij in de driehoek Randstad, Ruhrgebied en

Vlaamse Ruit het oosten en zuiden van het land de toekomst hebben. Brabantstad wordt zo de centrale Brainport, de Achterhoek heeft zichzelf al uitgeroepen tot scharnier tussen Ruhrgebied en Randstad en Maastricht als balkon van Europa. Het pleidooi voor een krachtig sturende rol van provincies en een inperking van de rol voor de G4 dat de commissie Geelhoed in 2002 in opdracht van het IPO presenteerde gaat bijvoorbeeld vergezeld van een analyse waarbij de nieuwe centra van economische dynamiek in de toekomst op de Veluwe zijn te vinden!

*“Buiten de steden en de stadsgewesten ontstaan zo nieuwe stedelijke (sub)centra met onverwachte groei- en opvangmogelijkheden. Barneveld, Harderwijk, Veenendaal of Hoofddorp worden zo de nieuwe stedelijke centra van de 21ste eeuw.”*³

In de sliptestream van de discussie over de Randstadbestuur worden recente bestuurlijke vernieuwingen in de regio al weer afgeserveerd. Waar bij de opkomst van de concepten Zuidvleugel en Noordvleugel de Randstad als een onhandig schaalniveau voor sturing werd afgeschilderd zijn de rollen in een paar jaar tijd omgedraaid.

Datzelfde lot treft gloednieuwe wetgeving over de bestuur in de stadsregio's. Op 15 november 2005 vergadert de Eerste Kamer over de wettelijke regeling van de WGR-plus regio's als opvolger van het experiment met de kaderwetgebieden rond de steden. Meerdere woordvoerders merken op door het manifest van de Holland 8 aan het twijfelen te zijn geslagen over bestaansrecht hiervan. Maar de besluitvorming is al te ver om deze nog terug te draaien. De minister belooft dat er in 2006 weer een nieuwe discussie zal komen over het middenbestuur.⁴

Het tempo waarin nieuwe concepten opduiken lijkt steeds hoger te worden (zie het chronologisch overzicht hieronder). Bestuurlijke vernieuwingen worden ter discussie gesteld voordat ze hun waarde hebben kunnen bewijzen. Van der Cammen en de Klerk spreken in navolging van Schumpeter over het proces van 'creatieve destructie' waarbij concepten opkomen, hun glans verliezen en in een nieuw jasje weer op het toneel verschijnen.⁵ Deze actie-reactie dynamiek waarin regionale concepten steeds weer worden gerecombineerd en de invalshoeken zich blijven uitbreiden tot nieuwe verleidelijke bestuurlijke paradepaardje is kenmerkend voor onze postmoderne cultuur die ook het bestuur niet ongemoeid laat. Nieuwe concepten nodigen ook uit tot het verbreden en herschikken van institutionele bindingen. De Amerikaanse politicoloog Rosenau spreekt van het proces van fragmegratie waarbij instituties lokaal versplinteren waarmee op een hoger schaalniveau juist meer samenhang ontstaat en vice versa. Deze dialectiek van creatieve destructie en fragmegratie is kenmerkend voor een postmoderne samenleving zonder krachtig sturingscentrum of onomstreden sturingsconcept. Alles is in beweging, ook het verlangen om 'het nu eindelijk eens goed te organiseren'.

Chronologisch overzicht van initiatieven om de bestuurlijke organisatie in de regio te verbeteren

1945-1985 Gewestvorming en WGR

Serie van staatscommissies en wetvoorstellen voor het creëren van een bestuurslaag tussen provincies en gemeenten : districten, gewesten, mini-provincies en agglomeratiegemeenten passeren de revue. Alleen de zwakkere samenwerkingsvariant van de Wet Gemeenschappelijke Regeling overleeft het.

Vanaf 1988 De Randstad(steden) centraal

Vierde nota Ruimtelijke Ordening: zware nadruk op de Randstad via concepten Westvleugel (sneuvelt in besluitvorming), Mainports en stedelijk knooppunt. De adviescommissie Montijn bepleit agglomeratiegemeenten rond grote steden en benoeming minister voor Randstad.

Vanaf 1990 Experimenteren met stadsregionaal bestuur

Voorstellen kabinet voor instellen regionale gebiedsautoriteit halen het niet. Wel een Kaderwet "Bestuur in verandering" als experiment met lichte vorm van stadsregionaal bestuur rond grote steden. Inzet op aparte stadsprovincies Rotterdam en Amsterdam door burgerreferenda naar de prullenbak verwezen.

Vanaf 1994 Grotestedenbeleid

Eerste kabinet Kok zet in op versterking grote steden en geeft hen ruimte voor gebiedannexatie. Het Grote Stedenbeleid met focus op 31 grootste gemeenten krijgt vorm. In tweede kabinet Kok minister voor grote steden.

1997 De Deltametropool als speelveld voor de G4

Oprichting vereniging Deltametropool: denktank en lobbyclub van de vier grote steden (G4). Later uitgebouwd tot andere bestuurlijke en maatschappelijke partners in de Randstad.

1998 De vleugels komen tot leven

Oprichting bestuurlijke samenwerking op schaalniveau Zuidvleugel, later gevolgd door Noordvleugel.

2000 De landsdelen in beeld

Inzet kabinet Kok op bestuurlijke afstemming rijk- regio via de landsdelen (west, noord, oost en zuid) Oprichting bestuurlijke commissie Randstad en bureau Regio Randstad.

2002 Opschalen en versterken provincies

Advies commissie regionaal bestuur (o.v.v. Ad Geelhoed) in opdracht van het IPO: laat staatscommissie noodzaak Randstadprovincie onderzoeken, versterk doorzettingsmacht provincies en laat bestuurders G4 ophouden met positie provincies te ondermijnen.

2003-2004 Nationale stedelijke netwerken als nieuw concept rijksbeleid

In nota Ruimte wordt concept nationale stedelijke netwerken gelanceerd. Focus op Noord- en Zuidvleugel, Groene Hart en Oost Brabant. In EZ-nota Pieken in de Delta verbreedt tot meer stedelijke regio's buiten de Randstad.

2004-2005 Stadsregio's krijgen formele status

Besluiten parlement over instelling WGR Plus (Wet Gemeenschappelijke Regeling met extra taken en bevoegdheden) als uitvloeisel experiment kaderwetgebieden.

2004-2005 Lobby voor provincie Randstad Holland

Initiatief Vereniging Deltametropool voor de zogeheten 'Hollandwet': realiseer provincie Randstad Holland. Verzoek in manifest 'Holland 8' tot instellen staatscommissie die noodzaak provincie Randstad onderzoekt.

Zomer 2006 Manifest voor doorpakken op ongedeelde Randstadprovincie

Advies commissie Burgmans in opdracht van de G4: realiseer provincie Randstad en richt dat vooral op problematiek grote steden.

September 2006 Adviezen voor realiseren twee provincies in de Randstad

Advies Raad voor het Openbaar Bestuur: creëer aparte provincies voor Noord- en Zuidvleugel en benoem minister voor de Randstad. Provincies Noord-Holland en Flevoland steunen idee provincie Noordvleugel.

November 2006 Advies voor doorpakken op sterke stadsregio's

Onderzoek Ruimtelijk Planbureau: leg zwaartepunt bestuurlijke organisatie in de Randstad bij de stadsgewesten rond de grote steden. Veronderstelde samenhang Randstad hoogst twijfelachtig.

2007 Geen Randstadprovincie

Advies Commissie Versterking Randstad (o.v.v. Wim Kok) aan kabinet: creëer provincie Randstad, stop met de stadsregio's en zet in op aanpak bestuurscultuur in de Randstad. Nieuw kabinet besluit tot opstellen urgentieprogramma voor de Randstad door minister van V&W

2- De nieuwe maakbaarheid

De discussie over de bestuurlijke structuur in de regio kan niet begrepen worden zonder een blik op het groeiend maakbaarheidsoptimisme. Vanaf eind jaren 80 is een maakbaarheidgolf van vitale steden, integrale gebiedsontwikkeling, infrastructuurnetwerken, strategische sleutelprojecten en ruimtelijke hoofdstructuren over het openbaar bestuur gerold. Een heftige reactie op de somberheid over economie en milieu in de jaren daarvoor en op het binnen de ruimtelijke ordening vigerende beeld dat ‘Nederland wel af was’.

Het leidt in de jaren negentig tot een fixatie op het realiseren van fysieke projecten, op samenwerking tussen markt en overheid en op versnelling van procedures en uitvoering. Die ambities werden aangejaagd door de verlokkingen van Europese en Nederlandse miljardenfondsen voor regionale en economische structuurversterking. Geelhoed zag als voorzitter van de ICES het effect hiervan op de regio's en steden:

“vergelijk het met een kraan met whisky die je neerzet in een indianenreservaat.....de dorst in onlesbaar”^{1,6}

Volgens Mommaas ontwikkelt zich een cultuur van versnelling waarbij we gefixeerd zijn op projecten die ons tijdswinst opleveren maar waar ieder winst op dit gebied het ongeduld weer voedt.⁷ Gevolg is dat onze tolerantie voor de traagheid van besluitvorming afneemt. We moeten doorzettingsmacht versterken, de ‘bestuurlijke spaghetti’ opruimen en hindermacht beperken. Het manifest van de Holland 8 getuigt hiervan.

Er ontwikkelt zich in deze haastcultuur een grote beleids- en onderzoeksmoeheid bij bestuurders en een ongeduld om aan de slag te gaan. In hun evaluatie van het functioneren van de samenwerking in de regio Randstad constateren de onderzoekers dat er weinig interesse bij de betrokken bestuurders was om de essentie van de problemen in de Randstad en de relatie daarvan met de bestuurlijke drukte te analyseren.⁸ Men liet het bij het herhalen van de boodschap dat het vijf voor twaalf voor de Randstad is.

De commissie Burgmans doet in opdracht van de G4 een jaar later feitelijk hetzelfde door aan te geven geen zin te hebben om alle ‘overbekende feiten’ weer eens te analyseren en betitelt haar eigen advies als een manifest om de Randstad die op de internationale lijstjes van Europese grootstedelijke gebieden wegzakt naar een plaats in de achterhoede er weer bovenop te helpen.⁹

Minder dan een half jaar later blijken die overbekende feiten toch wat anders te liggen. De adviescommissie Versterking Randstad (‘commissie Kok’) die in opdracht van het kabinet werkt kan het verdriet over het zakken op de lijstjes verzachten:

‘ In 1999 stond de Randstad op nummer drie in de ranglijst voor de jaarlijkse groei van het Bruto Regionaal Product (BRP). In 2004 was de Randstad gezakt naar een dertiende plaats. Sinds 2005 trekt de economische groei in de Randstad weer aan. De Randstad is in dat jaar op deze BRP-ranglijst alweer gestegen van nummer dertien naar nummer negen. De verwachting is dat deze opwaartse trend zich zal voortzetten zolang de Nederlandse economie een meer dan gemiddelde groei vertoont. De vooruitzichten zijn wat dat betreft gunstig.’¹⁰

Ook hier ontbreekt een analyse maar wordt benadrukt dat dit niets mag afdoen aan het gevoel voor urgentie. Waar het wegzakken op de lijst wordt geduid als ramp wordt het stijgen nu geduid als ‘conjunctuurschommelingen’ waar we ons niet op moeten verlaten.

Of een bestuurlijke structuurwijziging een positieve invloed kan hebben op de internationale positie van de Randstad wordt in die context bijna een impertinente vraag: ‘als er maar eens wat gebeurt’. Het Randstadvertoog ontwikkelt zich tot een ondoordringbaar discours waar je je aan overgeeft of er buiten blijft staan.

¹ Bron: hoorzitting parlementair onderzoek megaprojecten 1 september 2004

Het economisch geïnspireerde maakbaarheidsoptimisme genereert weerstand bij de pleitbezorgers van natuur, landschap, leefbaarheid en milieu. In onze poldertraditie wordt die botsing omgezet in grote megadeals die de belangen van economie, leefbaarheid, natuur en milieu moeten verbinden. Projecten als Tweede Maasvlakte, A4 Midden-Delfland en toekomstvisie IJmeer getuigen van deze win-win mentaliteit die ook de maakbaarheidambities aanjagen.

Daarbij fungeert de gebieds- en netwerkbenadering als referentiekader om integrale ambities vorm te geven, bestuurlijke kokers te doorsnijden en opgaven te agenderen. Het is de taal van strijd tegen verrommeling van het landschap, dreigende overstromingen, economische stagnatie, het verkeersinfarct en onleefbare steden. Iedere integrale ambitie moet vertaald worden in uitvoerbare projecten en plannen en andersom moeten plannen en projecten weer beter ingekaderd worden. Zo wordt over de alom geprezen aanpak via de lijn van Noord- en Zuidvleugel steeds weer vastgesteld dat het ontbreekt aan een samenhangende visie en strategie. Dat verleidt er toe om weer zwaardere programma's op te tuigen waarbij wordt 'bewezen' dat het bestuurlijke systeem daar niet op toegesneden is.

3- De decentralisatieparadox

De nadruk op een 'samenhangende aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken' zoals het urgentieprogramma Randstad en de grote gebiedsprogramma's duwt de verantwoordelijkheden naar boven. Daar worden ze dankbaar omarmd door ministeries die vanaf de jaren 80 onder druk staan (privatisering, verzelfstandiging, inkrimping, decentralisatie, spreidingsbeleid) om hun meerwaarde te bewijzen. Concepten als sleutelprojecten, nationale landschappen, stedennetwerken, ecologische hoofdstructuur, verstedelijkingsopgaven, vervoerscorridors, contourenbenadering, gebiedsprogramma en Mainportstrategie 'tonen aan' dat provincie, stadsgewest of gemeente niet de schaalniveaus zijn om deze complexe zaken te regelen. Op de golf van deze concepten gaan Rijk en provincie hun werk organiseren via de lijn van integrale gebiedsprogramma's en uitvoeringsprogramma's waarmee ze dieper in de uitvoering interveniëren. Het aantal coördinatiemechanismen neemt toe want de kokers blijven ook nog bestaan evenals de scheiding tussen beleid en uitvoering.

Dit fenomeen staat bekend als de decentralisatieparadox: juist waar de druk wordt opgevoerd te decentraliseren wordt het rijk uitgedaagd om explicieter taken te benoemen die centrale regie vergen en haar eigen werk van nieuwe coördinatiesystemen te voorzien. De tegenreactie is dan weer de roep om 'echte' decentralisatie. Decentrale overheden organiseren zich ook op een steeds hoger schaalniveau teneinde voor de grote opgaven van de Randstad een volwaardig alternatief voor rijkssturing te krijgen. Rijk en decentrale overheden kruipen dus in het regionale gat dicht naar elkaar toe. In een proces van aantrekken en afstoten stapelen zich de bestuurlijke codes en sturingsfilosofieën.

Zie bijvoorbeeld het VERDI-accorder (1996), het BANS-accorder (1999), landsdeling overleg (2001), de code interbestuurlijke verhoudingen (februari 2005) en de bestuurlijk afspraken over de rolverdeling in het kader van de nota ruimte (december 2005). De verantwoordelijkheidsverdeling wordt steeds verfijnder en diffuser. Zo wordt in de nota Ruimte gesproken over systeemverantwoordelijkheid, eindverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid. En in de interbestuurlijke afspraken over deze nota wordt een sturingsmodel van vier lagen uitgewerkt: kaderstellende, programmatische, lokale en operationele afspraken. En dan moeten we ook nog beseffen dat er vanuit vele andere hoeken wordt gepoogd nieuwe sturingsfilosofieën en vormen van integraal bestuur te lanceren: het ruimtelijk beleid, het mobiliteitsbeleid, het grotestedenbeleid, het plattelandsbeleid, de economische structuurversterking, het milieubeleid en het waterbeleid. In deze policentrische dynamiek wordt gestuurd op publiekprivate samenwerking, interactief bestuur, groen

polderen, politiek primaat, interbestuurlijke arrangementen, decentralisatie en gebiedsprogrammering. Het gevolg is een enorme verdichting van sturingsconcepten. Het lukt redelijk (met dank aan bestuurlijke drukte en verkokering) om dat niet zichtbaar tot contradicties te laten leiden. Waar het mis gaat is dan meestal in de uitvoeringspraktijk. In een studie naar netwerksturing bij natuurontwikkeling stuitte men bijvoorbeeld in hetzelfde gebied op de zogeheten diagonale projecten van VROM en de strategische groenprojecten van LNV: *“de introductie van beide benaderingen naast en door elkaar is het gevolg van een beleidsstrijd tussen de ministeries van VROM en LNV, die beiden zeggenschap claimen over de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied”*¹¹ Dit alles voedt de beelden over bestuurlijke spaghetti evenals het verlangen dat eindelijk eens goed op te ruimen.

4- De netwerkstaat

Het maakbaarheidsoptimisme in de vloeibare regio is ook een product van de netwerksamenleving waarin delen van de overheid zich verbinden aan publiek-private consortia, regionale allianties en polderarrangementen. Regionale overheden stellen zich ondernemend op, gaan coalities aan en concurreren openlijk met elkaar. De kokers binnen de overheden hebben weer hun eigen allianties die zich niets van bestuurslagen en regionale grenzen aantrekken. De vrijages van overheden met de markt, belangennetwerken en publiek ondernemerschap creëren spanning tussen horizontale sturing en hiërarchische sturing. Uit zowel Nederlandse als Europese studies blijkt dat deze spanning wordt opgelost door in beide vormen van sturing te investeren en er waar mogelijk tussen te schakelen. De Bruijn en ten Heuvelhof spreken over de alternerende overheid.¹² Strategisch opererende bestuurders schakelen in pogingen hier greep op te krijgen pragmatische tussen sturingsparadigma's. Zo presenteren regionale overheden in de Noordvleugel (Noord Holland, Flevoland, Almere, Amsterdam) samen met marktpartijen eind 2000 een plan voor een ondergrondse verbinding tussen de A6 en de A9. De minister hapt onder druk van de Tweede Kamer niet toe en dan schakelen de betrokken overheden in 2002 over naar het middel groen polderen (het project 'de Uitweg') met een geheel andere uitkomst: wegverbreding via bestaand tracé. Het rijk gaat daarna verder studeren, en stuurt toch aan op een nieuwe wegverbinding, gesteund door Amsterdam, Almere en Flevoland die op deze nieuwe trein van hiërarchische sturing en doorzettingsmacht zijn gesprongen. Ook deze strategie strandt.

Er ontstaat een diffuus netwerk van 'coöpetitieve' relaties¹³ waarbij overheden zowel elkaars concurrent als bondgenoot zijn afhankelijk van wat er speelt. Zo trekken gemeente Utrecht, stadsregio BRU en provincie Utrecht samen op om geld voor regionale projecten binnen te halen maar bestrijden ze elkaar fel op de momenten dat de regievraag voor bovenlokale ambities aan de orde is. Grote steden en provincies trekken samen op in hun pleidooi voor een randstadbestuur maar provincies hekelen de onbetrouwbaarheid van de G4 die via het Grotestedenbeleid en hun krachtige lobby aandacht en geld naar de steden toetrekken. In een spagaat tussen strategisch realisme ('zo wordt het spel nu eenmaal gespeeld') en samenwerkingsoptimisme ('consequent samen optrekken', 'je nek durven uitsteken') projecteren bestuurders hun onvrede en onvermogen op het falende systeem. Het manifest van de Holland 8 getuigt hiervan. Het strategisch gedrag van bestuurders in een coöpetitieve omgeving voedt het stapelen van bestuurlijke concepten/strategieën en leidt tot het verdampen van regionale sturingsarrangementen.

Regionale coalities kun je ook zien als experimenteerruimte voor vormen van regionaal bestuur. Onderzoekers en adviseurs die deze coalities van dichtbij volgen roemen de lichtheid van de samenwerking waarbij taaie structuurdiscussies worden vermeden en nieuwe arrangementen niet worden opgetuigd met eigen structuren en middelen.¹⁴ De betrokken bestuurders zijn echter ongeduldig en hekelen het gebrek aan regie evenals de afhankelijkheid

van het rijk. Zij maken van de lichte structuren vluchtige structuren omdat ze er in getraind zijn om met hun regionale coalities voor te sorteren op besluitvorming van het rijk en te leuren om rijksgeuld. Samenwerkingsverbanden rond tweede maasvlakte, A4, A6-A9 en IJmeer stoppen abrupt omdat 'nu het rijk aan zet is'. Maar daar begint onder invloed van de concurrentie tussen de regio, kabinetswisselingen, lobby, verkokering, nieuwe issues en financiële tegenvallers het proces opnieuw. Uit chagrijn daarover wordt dan de discussie over decentralisatie en herstructurering van het bestuurlijke systeem weer aangezwengeld. Deze permanente vlucht vooruit in 'nieuwe ronde, nieuwe kansen' gijzelt ruimtelijke ambities die een lange adem vergen.

5- Behoeftte aan bestuurlijke lichtheid

Bovenstaande analyse impliceert dat we beter na moeten denken over de dynamiek van het middenbestuur. Concepten als vloeibare regio, nieuwe maakbaarheid, alternerende overheid en decentralisatieparadox helpen om valse pretenties met regionale sturing te dempen. We hebben te maken met een policentrisch maakbaarheidsoptimisme waarbij vanuit vele plekken tegelijk impulsen worden gegeven die ambities opjagen, coördinatiesystemen doet stapelen en sturingsparadigma's over elkaar heen laat rollen. Een beter oog voor dialectische principes (creatieve destructie, coöpetitie, fragmegratie) helpt ons de golfbewegingen, modes en controverses rond de inrichting van het openbaar bestuur in het juiste perspectief te zien en de zelfversterkende mechanismen te identificeren.

Dan begrijpen we het proces van stapeling van arrangementen beter. Hoe rond elke invalhoek om naar regio's te kijken nieuwe systemen en allianties worden gebouwd. Hoe decentralisatie en centralisatie elkaar opjagen. En hoe de combinatie van de voortdurende structuurdiscussies (met zijn strijd tussen rijk, provincies en steden) de concurrentie om de Haagse en Brusselse geldpotten (met zijn strijd tussen regio's) en de spanningen over ruimtegebruik (met zijn strijd tussen belangenkokers) partijen verleidt tot steeds weer nieuwe initiatieven, platforms en ambities.

De issues	De dreigende spagaten		De effecten
De vloeibare regio	In de vloeibare regio zijn alle grenzen arbitrair en elke vorm van ordening relevant maar omstreden	De druk neemt toe om het bestuur in de regio ingrijpend te reorganiseren en te vereenvoudigen	Concurrerende visies op 'het juiste schaalniveau' kennen een hoge omloopssnelheid en stapelen zich
De nieuwe maakbaarheid	Het optimisme over de fysieke maakbaarheid van projecten en programma's voedt ongeduld en roep om doorzettingsmacht	De intensivering van de strijd om de ruimte vergt flexibele systemen en maakt besluitvorming tijdrovend	Vlucht vooruit in steeds grotere package-deals en integrale programma's. Dit voedt onvrede over trage overheidsysteem zonder perspectief op onomstreden oplossing
De decentralisatie paradox	Complexe maatschappelijke vraagstukken vergen centrale regie	Het wordt tijd om eindelijk eens consequent te decentraliseren	Steeds complexere coördinatiemechanismen en bestuurlijke codes dragen bij aan falende decentralisatie en zwartepieten tussen bestuurslagen
De netwerkstaat	Ondernemende overheden maken deel uit van de netwerksamenleving met zijn coöpetitieve relaties	Er is grote behoefte aan een heldere rol en meer doorzettingsmacht voor de overheid	De overheid stapelt sturingsstrategieën, bestuurders shoppen daar pragmatisch in rond waardoor relaties snel verdampen

Schema: voedingbronnen voor bestuurlijke drukte in de regio

We zien hoe elke actie in het vergaand gefragmenteerde systeem zijn eigen tegenkrachten creëert en dat de inspanningen om het beter te regelen averechtse effecten hebben. Daarbij komt dat bestuurders zelf door hun strategisch gedrag en ondernemerschap de drukte aanjagen die ze zeggen te verafschuwen. Wanneer zij dat niet willen, zullen ze hun manier van kijken en handelen fundamenteel moeten bijsturen.

Allereerst moeten ze leren met meer mildheid te kijken naar het circus in het regionale gat. Zonder dat het tot krachtige regionale bestuurlijke structuren is gekomen heeft de focus op de regio vele impulsen voor regionale sturing opgeleverd. We hebben wellicht meer aan vitale coalities en een sterke focus op regionale sturing dan aan heldere structuren. Boogers en Korsten die we hierboven nog opvoerden met hun cynische beeld van de bermudadriehoek noemen de voortdurende discussie over stadsregionale bestuursvormen een proces van zin- en betekenisgeving waarin normen en waarden tot uitdrukking worden gebracht over het belang van de stad in het binnenlands bestuur.¹⁵

Ten tweede is het van belang om in de vloeibare regio beter te leren spelen met gelaagde definities voor regionale samenhang en soepel heen en weer bewegen tussen centraal en decentraal. Je kunt dat betitelen als het vermogen om te ‘dansen door de schalen’, een noodzakelijk tegenwicht tegen een cultuur van scherpe afbakeningen en piketpalen. Ten derde wordt het tijd om maakbaarheidpretenties te matigen, meer oog te hebben voor kleine ingrepen die veel zelfsturende kracht in werking zetten en meer oog te hebben voor de menselijke maat in ambities. Want het opjagen van ambities leidt vooral tot opportunisme, ongeduld en teleurstelling.

Ten vierde moeten we besturingsmodellen versimpelen en consequenter toepassen. De maatschappelijke krachten bundelen verdraagt zich slecht met het uitzuiveren en verfijnen van verantwoordelijkheden. Bouw aan institutioneel kapitaal als alternatief voor de vluchtigheid van nieuwe arrangementen en sturingsparadigma's. En tot slot is een oprechte en onbevengende houding in al die gelaagde netwerken nodig om te voorkomen dat we collectief verstrikt raken in strategische spelen en zwartepieten.

Een milde blik, durven loslaten, bescheidenheid, eenvoud, toewijding en onbevengendheid, zijn niet bepaald sexy kwaliteiten in de wereld van bestuurlijke urgenties, opgaven en kansen. Maar wel het medicijn dat we hard nodig hebben. Je kunt het betitelen als een houding van bestuurlijke lichtheid, als tegenwicht tegen de pretentie om het bestuur in de regio ‘eindelijk eens op orde te brengen’. Dat is een onuitvoerbaar verlangen dat alleen maar bestuurlijke drukte en het bijbehorende chagrijn aanjaagt. En daar willen we toch allen van af?

¹ M. Boogers & A.F.A..Korsten, *Een narrenfeest om niets?* in F. Hendriks en P.Tops (red), *Stad in spagaat* 2000, Assen

² Zie ook recente analyses in Openbaar Bestuur: J.W.M. Engels, *Versterking decentraal bestuur*, in openbaar Bestuur nr.2, februari 2007 p 9-15 en D.D. Arpad & T.M.D. Dabwe: *Het middenbestuur in discussie*, Openbaar Bestuur nr 6/7, juni/juli 2007 p.23-29

³ Commissie regionaal bestuur in Nederland o.v.v. L.A. Geelhoed (2002), *Op schaal gewogen; regionaal bestuur in de 21^e eeuw* – Den Haag: IPO, p.18

⁴ Bron: stenogram vergadering Eerste Kamer op dinsdag 15 november 2005

⁵ Hans van der Cammen & Len de Klerk “*Van grachtengordel tot Vinex-wijk*”, Het Spectrum, 2003

⁶ Bron: ondervraging Geelhoed door Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 1 september 2004

⁷ Hans Mommaas, (2004). *Over de vergeten dimensie van de tijd*. In: Peter Sep en Marga Verheije (red.) *Groot en klein verzet – Temporele ordening*, pp. 27-39. Amsterdam.

⁸ Teisman G. R., M.J.W. van Twist, J.M. Schulz, D.S. Puma (2005), Stagnatie of transitie; evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de Randstad (download van site www.regio-Randstad.nl) - Den Haag

⁹ Commissie Burgmans (2006), G4@RandstadHolland.EU: Randstad Holland in een globaliserende wereld, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, p.2

¹⁰ Commissie Versterking Randstad onder voorzitterschap van Wim Kok (2007), Advies Commissie Versterking Randstad aan de regering (bron: site www.minbzk.nl)

¹¹ Cörvers, R.J.M., P. Glasbergen en A.F.A. Korsten, 'Netwerksturing bij natuurontwikkeling, In: Bestuurswetenschappen', 57 (2003), 3, 205-227.

¹² Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof (1995), *Netwerkmanagement* – Utrecht: Lemma

¹³ Teisman G.R., *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen (inaugurale rede EUR)*, 2001, Rotterdam

¹⁴ Zie onder meer: "BrabantStad als dynamo?", essay van Prof. Dr. P.W. Tops voor de toekomstdialoog Brabant-Stad, mei 2003), Frnak van Dooren, W. Spijker en R. Voigt (2003), *Anders besturen in de regio Amsterdam* - In: R. Voigt en W. Spijker, *Spelen met betekenis* - Assen: van Gorcum p. 177-192 en Ed Dammers, F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor: *Ontwikkelingsplanologie Lessen uit en voor de praktijk*, NAI /RPB 2005

¹⁵ Boogers en Korsten 2000, p164