

Het
terugkerend
verlangen
naar regie

**Over de vraag hoe belangen van landbouw,
natuur en vitaal platteland stevig te
behartigen zijn in vele spelen met vele
andere legitieme belangen**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Katrien Termeer
Geert Teisman
Martijn van der Steen
Laura Schröer**

Katrien Termeer

is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Wageningen en als docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Geert Teisman

is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en als docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Martijn van der Steen

is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank.

Laura Schröer

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding → 5**
 - 1.1 Het regisseren van complexe processen → 6
 - 1.2 Leeswijzer → 7
- 2. De vraag naar sturing en coördinatie → 9**
 - 2.1 De drie oorzaken voor de vraag om sturing en coördinatie → 9
 - 2.2 Een herhalende ontwerpvraag → 12
- 3. Een reflectie op het concept regie → 13**
 - 3.1 Clint Eastwood of Tarantino → 13
 - 3.2 Zonnepanelen op goede landbouwgrond? → 14
- 4. De verschillende paradoxen en uitdagingen → 17**
- 5. Drie mogelijke handelingsperspectieven → 21**
 - 5.1 Effectvolle regie via kleine betekenisvolle stapjes → 22
 - 5.2 Effectvolle regie op bottom-up en top-down sturing die elkaar versterken → 27
 - 5.3 Effectvolle regie door maatwerk voor opgaves en regio's → 33
- 6. Conclusies → 37**
 - 6.1 Verschillende regierollen voor het ministerie → 37
 - 6.2 Systematiek aanbrengeen → 39

Inspiratiebronnen → 42

1. Inleiding

Wat doen we met de ruimte in Nederland en wie gaat er eigenlijk over de ruimte? Nederlandse bestuurders en politici hebben veel ambities die allemaal beslag leggen op de ruimte. Zo zijn er enerzijds ingrijpende transitie als de energietransitie, de uitvoering van het klimaatakkoord, klimaatadaptatie, de omslag naar kringlooplandbouw en het deltaplan biodiversiteit. Anderzijds zijn er ingewikkelde opgaven zoals het vinden van locaties voor woningbouw, uitbreiden van de infrastructuur of het bouwen van datacentra. De ruimte is beperkt en hoewel al deze opgaven met elkaar samenhangen, lost multifunctionaliteit helaas niet alles op. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Daarnaast is er ook nog een verlangen naar ruimtelijke kwaliteit en schoonheid. De optelsom van keuzes moet eraan bijdragen dat de belevingswaarde op de ruimte nog groter wordt en mensen daar graag in verblijven.

Door decentralisaties vinden veel van deze afwegingen plaats in regionale gebiedsprocessen. Zo heeft het kabinet in het najaar van 2020 de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) naar de Tweede Kamer gestuurd. De NOVI beschrijft verschillende nationale opgaven en geeft kaders en richting aan de keuzes die gemaakt zullen moeten worden, daarbij staan gebiedsgerichte uitwerkingen centraal. Het is essentieel dat regio's afwegingen maken die uiteindelijk bij elkaar opgeteld bijdragen aan de nationale opgaven. Door deze nadruk op gebiedsprocessen en de vele nieuwe vormen van samenspel in de regio, ervaart een groeiende groep mensen een gebrek aan ruimtelijke regie op rijksniveau. Zowel in de politiek als in de media groeit de roep om rijksregie dan ook: er moet weer een masterplan komen (zo stelt planoloog Hans Leeflang in de Volkskrant)¹, een (delta)commissaris voor het landelijk gebied (adviseren Jan Willem Erisman en Cees Veerman in Trouw)² of tenminste een ministerie voor ruimtelijke ordening (ziet graag een meerderheid in de politiek).³

Maar ook in de vele gebiedsprocessen spelen er zorgen. De veelheid aan wetten en beleidsdoelen en vereisten waaraan voldaan moet worden, en de vele wijzigingen daarin, maken gebiedsprocessen erg uitdagend. Veel nationaal en EU-beleid heeft directe (via verplichtingen), of indirecte doorwerking.

1 Mac van Dinther (2021, 14 januari). *Nederland heeft een masterplan nodig, vindt 'mister Vinex' – en snel ook*. De Volkskrant.

2 Jan Willem Erisman en Cees Veerman (2021, 3 februari). *Zoveel spelers in het landschap, daarvoor is een commissaris nodig*. Trouw.

3 Mac van Dinther (2021, 14 januari). *Politiek wil minister van Ruimtelijke Ordening weer terug*. De Volkskrant.

Daarnaast is er ook op lokaal en provinciaal niveau veel beleid. En al dat beleid stelt doelen en formuleert veelal eisen waar de ander aan moet voldoen. Soms gaat dat gepaard met eigen (financiële of personele) inzet, maar soms ook niet. Dan vormt EU-beleid of rijksbeleid een harde voorwaarde voor processen in gebieden en regio's zonder dat ze die processen versnellen of van meer kwaliteit voorzien. Hoe goed bedoeld ook vanuit het eigen beleidsprobleem bezien, werkt veel beleid niet versnellend of verbeterend, maar vertragend en frustrerend uit op gebiedsprocessen en regioprocessen.

Ook bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) groeit het ongemak over de regievoering en de daarbij passende sturingsrol. LNV ziet zich uitgedaagd door zowel haar verantwoordelijkheden voor landbouw en natuur en de toenemende urgentie voor transitie op deze terreinen, als door haar sectoroverstijgende verantwoordelijkheid voor een vitaal platteland. LNV speelt een actieve rol in veel gebiedsprocessen maar er zijn ook concrete zorgen: “het kan toch niet zo zijn dat goede landbouwgrond wordt opgeofferd voor zonneweides” of “dat de uitbreiding van infrastructuur ten koste gaat van huidige natuurgebieden.” Ons is gevraagd een essay te schrijven over ruimtelijke regie in het algemeen en de rol van LNV daarbij in het bijzonder. Daartoe hebben we op 5 februari 2021 een werksessie georganiseerd met de Bestuursraad van LNV, directeuren en dossierhouders. In deze sessie hebben wij, Katrien Termeer, Geert Teisman en Martijn van der Steen, onze visies gegeven op de ideeën en plannen van LNV op basis van vooraf ontvangen stukken: de strategische agenda en de notitie Ruimtelijke ontwikkeling en regie in het landelijk gebied. Vervolgens is het gesprek verdiept aan de hand van een aantal concrete casussen. Het essay is geïnspireerd op deze werksessie.

1.1 Het regisseren van complexe processen

Als bestuurskundigen zijn we geïnteresseerd in het regisseren van complexe, vaak multi-level processen die zich door de kokers van beleidssectoren heen bewegen en waarin andere partijen dan overheden ook een grote rol spelen. Deze processen vinden plaats in een gefragmenteerd veld van vele handelende partijen, waarbij het vaak al moeilijk is om de kop en de staart van het proces te identificeren en nog moeilijker om vast te stellen of er voortgang is en of die voortgang ook tot gewenste maatschappelijke impact gaat leiden. Sterker nog, vaak is er blijvende verwarring over wat die impact nu eigenlijk wel en niet moet zijn. Juist vanuit dit ongemak, is de roep om meer overzicht of regie te begrijpen. We hebben alle drie inzichten ontwikkeld in interactie met de praktijken waarin wij ons bewegen. Ze dienen als

bouwstenen voor het handelen van departementen in hun beleidssystemen. In deze beleidssystemen heeft het beleid uit diverse kokers tegelijkertijd in wisselende combinaties werking, denk hierbij aan landbouw, natuur en vitaal platteland binnen het ministerie van LNV; economie, energie, circulaire productie en klimaat binnen het ministerie van EZK; huisvesting, omgevingskwaliteit binnen het ministerie van BZK; en water, mobiliteit en milieu binnen het ministerie van IenW.

In een metafoor gevisualiseerd zien we zowel gebiedsprocessen, alsmede de uitwerking van veel nationale beleidsprogramma's, als marathons waar de initiatiefnemers vaak een flink uithoudingsvermogen moeten hebben om tot resultaat te komen. Op die lange tocht naar gewenste maatschappelijke impact en kwaliteit komen de initiatiefnemers dan vaak de meest onverwachte hordes tegen in de vorm van door andere overheden geformuleerd beleid. De discussie over wie er over de ruimte gaat en welke bestuurslaag nu eigenlijk het bevoegd gezag is, om het in juridische termen te zeggen, of de regie voert om het in meer bestuurskundige termen te zeggen of de baas is om het in 'gewone mensentaal' te zeggen, is van alle tijden en verdient het ook in in elke tijdsgewricht opnieuw van antwoorden te worden voorzien. Maar het is daarbij natuurlijk wel mooi als het antwoord hout snijdt, met andere woorden: dat de verandering die wordt voorgesteld positieve effecten sorteert die aanzienlijk groter zijn dan de negatieve effecten die er ook altijd aan verbonden zijn. Ieder voordeel heb zijn nadeel, leerde Cruijff ons immers al.

Dit essay gaat over de manier waarop het ministerie van LNV in dit complexe samenspel tussen partijen kan bijdragen aan het realiseren van publieke waarde voor een reeks maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke component. We dragen daarvoor een aantal bouwstenen aan.

1.2 Leeswijzer

Alvorens we nader ingaan op deze bouwstenen is het eerst nodig om een stap terug te zetten en de vraag te stellen waarom die maatschappelijke opgaven niet gewoon vanzelf door autonome bewegingen van alle betrokkenen 'weggaan'. Waarom is er zoiets nodig als sturing en coördinatie? Daarvoor zijn tenminste drie oorzaken aan te wijzen, die we in hoofdstuk twee kort zullen bespreken.

Deze oorzaken resulteren in een behoefte aan regie. Allereerst moeten we goed tot ons door laten dringen wat mensen die om regie vragen er eigenlijk mee bedoelen. Denken we daarbij aan Clint Eastwood of een Tarantino? In hoofdstuk drie ontrafelen we het concept regie. Op basis van het

NSOB-model met de vier sturingsvormen identificeren we vier vormen van regie die allen van belang zijn en leiden tot andere handelingsperspectieven. We illustreren deze vier vormen met de casus “zorg over zonnepanelen op landbouwgrond”.

Bij zo'n complex vraagstuk als het regisseren van multi-level processen die zich door de kokers van beleidssectoren heen bewegen, is de verleiding groot om de wereld te versimpelen. Er liggen vele paradoxen op de loer. Paradoxen zijn schijnbare tegenstellingen, vaak twee uitersten die op het eerste gezicht niet kunnen samengaan, zodat ze bij mensen makkelijk leiden tot een Pavlovreactie, bijvoorbeeld de reactie van beleidsmakers en bestuurders om, als decentralisatie tegenvalt, toch maar weer te willen centraliseren. In hoofdstuk vier behandelen we een aantal paradoxen die voortvloeien uit de regievraag. Tevens formuleren we uitdagingen om daarmee wijs om te gaan.

In hoofdstuk vijf werken we al deze bouwstenen uit in een drietal handelingsperspectieven, die het ministerie kunnen helpen bij het nadenken over concrete casussen. Tot slot komen we in hoofdstuk zes tot een algemene conclusie over de regierollen van LNV.

2. De vraag naar sturing en coördinatie

Wanneer het om maatschappelijke opgaven gaat is het allereerst de vraag waarom die niet gewoon vanzelf ‘weggaan’ door autonome bewegingen van alle betrokkenen. Als het werkelijk van die diepgevoelde “opgaven” zijn, waarom lossen de partijen in de samenleving die er last van hebben deze dan niet zelf op? Waarom is er zoiets nodig als *sturing en coördinatie*, die we later vooral zullen duiden als een behoefte aan *regie*? Daarvoor zijn tenminste drie oorzaken aan te wijzen, die we hier eerst kort zullen bespreken, als context voor de daarna uit te werken handelingsperspectieven.

2.1 De drie oorzaken voor de vraag om sturing en coördinatie

Allereerst geldt voor maatschappelijke opgaven doorgaans dat er sprake is van een aantal belangrijke, maar lastig in één actie te borgen waarden en belangen. Er zijn verschillende waarden van belang, maar die waarden kunnen niet allemaal evenveel en evengoed geborgd worden. En vaak is het nog een stapje ernstiger en betekent aandacht voor de ene waarde een tekort voor de andere waarde. Meer economische bedrijvigheid in de vorm van ‘maakindustrie’ gaat dan ten koste van luchtkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit. Het plaatsen van windmolens of zonneparken voor de opwekking van duurzame energie gaat ten koste van landschapskwaliteit en neemt kostbare landbouwgrond in. Het is allemaal van belang, maar het kan lastig samen. Dat staat het maken van keuzes in de weg. Om uiteindelijk bepaalde keuzes zorgvuldig te kunnen maken is een gerichte afweging van verschillende waarden en belangen nodig. Een vorm van sturing en coördinatie is daarvoor van belang. Zonder gerichte actie komen rondom maatschappelijke opgaven geen gedeelde en/of eenduidige keuzes tussen waarden en belangen tot stand.

Een tweede reden voor de behoefte aan sturing en coördinatie ligt in tegenstrijdigheden in de belangen van verschillende delen of ‘lagen’ in het systeem. In veel grote maatschappelijke opgaven is sprake van tegelijkertijd de vraag naar lokaal en situationeel maatwerk, én de noodzaak om ook op het hogere niveau te borgen dat bepaalde doelen worden bereikt. Die twee dingen zijn niet per definitie strijdig en kunnen heel goed in elkaars verlengde liggen; lokaal en situationeel maatwerk dat een bijdrage levert aan landelijke doelstellingen. Maar andersom is het óók waar dat lokale wensen en

belangen tegenstrijdig kunnen zijn met belangen op het hogere systeemniveau; maatregelen die genomen worden in het belang van de regio gaan tegen de nationale doelstelling in, of de rijksoverheid neemt juist maatregelen in het belang van de nationale doelstelling die op gespannen voet staan met belangen in de regio. Daarom vereisen complexe vraagstukken altijd een balans tussen waarden en belangen op het niveau van het geheel en waarden op het niveau van de delen. 'What you see depends on where you sit': de energietransitie is een nationaal vraagstuk, maar dat krijgt op lokaal niveau een andere uitwerking en invulling dan op nationaal niveau. Die twee ontkennen elkaar niet, het systeem bestaat uit de samenstellende delen, de samenstellende delen zijn inherent deel van een geheel; maar toch gaan ze niet vanzelfsprekend samen. In het geval van de energietransitie geldt bijvoorbeeld dat op lokaal niveau 'zon op dak' een optie is voor duurzame opwekking die goed aansluit bij lokale wensen en belangen. Maar op systeemniveau zorgt deze massaal gemaakte individuele keuze van de delen voor grote problemen, omdat de spanning op het elektriciteitsnetwerk er veel lastiger mee te regelen is. En er zijn hoge aansluitingskosten en majeure investeringen in de infrastructuur nodig om het netwerk te regelen. Zo zijn er op beide niveaus legitieme belangen en waarden, die tot op zichzelf goede keuzes leiden, maar die bij elkaar genomen lastig samengaan. Zo ontstaat spanning tussen het deel en het geheel, die niet zomaar met goede bedoelingen of informatie-uitwisseling weg te nemen is.

Een derde reden voor sturing en coördinatie ligt in de aard van veel van de grote maatschappelijke opgaven. Dat zijn vaak transities. Daarmee doelen we op een beweging waarin een bestaand, gevestigd en op bepaalde waarden en uitgangspunten gefundeerd systeem wordt vervangen door een op andere fundamentele waarden en uitgangspunten gebaseerd systeem. Het is dus gelijktijdig een vorm van vervanging van het één door het ander, maar ook een vorm van fundamentele vernieuwing. Los van de vraag of de vervanging geheel of gedeeltelijk plaatsvindt, ontstaat zo een nieuw systeem, waarin tot voorheen gestolde verhoudingen en patronen onder spanning komen te staan. Het nieuwe staat op gespannen voet met het bestaande. In termen van inhoudelijke propositie, maar ook in termen van de partijen die betrokken zijn. Shell is niet de meest natuurlijke voorvechter van de transitie naar duurzame energie. Het is wel een belangrijke speler, maar dan eerder vanwege de belangrijke positie van het bedrijf in het oude systeem en van daaruit de mogelijkheden om vernieuwing tegen te houden, of mogelijk van een impuls te voorzien. De werkelijke vernieuwing komt bij transities echter meestal vanuit andere, nieuwe partijen. Denk aan Tesla die elektrische auto's op de markt bracht en daarmee de reguliere auto-industrie uiteindelijk in de transitie naar duurzame mobiliteit meetrekt.

Kenmerkend voor transities is dat er sprake is van een gelijktijdige opbouw, ombouw en afbouw van het systeem (zie Loorbach et al., 2017). Opbouw, in die zin dat er een nieuw systeem opkomt; afbouw van bestaande niet houdbare delen van het systeem; ombouw van hernieuwbare delen van het bestaande systeem in een nieuw en wel houdbaar systeem en het toevoegen van nieuwe elementen die daarin wel passen. Ook hier geldt weer dat deze drie processen van afbouw, ombouw en opbouw gelijktijdig plaatsvinden. Hierbij is het nodig dat ze elkaar versterken; afbouw maakt ruimte voor opbouw; zonder afbouw botsen opbouw en ombouw met het bestaande. Maar dat gaat niet vanzelf. Bovendien gaan transities gepaard met veel onzekerheid. Er is geen ‘natuurlijk’ of vooraf bekend transitiepad. Bij transitie is geen duidelijkheid waar de transitie naartoe beweegt, of ‘hoe het zou moeten’. Dat is juist onderwerp van discussie. Neem bijvoorbeeld de kringlooplandbouw. We weten dat het systeem anders moet, en dat we moeten gaan veranderen. Oude praktijken moeten vervangen worden door nieuwe vormen van landbouw. Maar hoe kringlooplandbouw er precies uit moet gaan zien, is nog onzeker en staat niet vast.

Inhoudelijk is het tegelijkertijd als ministerie sturen op afbouw, ombouw en opbouw immers complex. Met complex bedoelen we hier in termen van het rollenspel de betrokkenheid van heel veel verschillende partijen, maar ook in mind-set. Afbouwen gaat over stoppen, ombouw gaat over repareren en opbouw gaat over vernieuwen en dat moet grotendeels met dezelfde vertegenwoordigende partijen gebeuren. En dan gaat het spel ook gewoon om macht en positie; de partijen die zich in het hart van het bestaande systeem bevinden en daar hun verdienmodellen en hun persoonlijke toekomstperspectief op hebben gebaseerd, gaan niet zomaar mee in ‘afbouw’. Ze vinden om- en opbouw misschien interessant, maar alleen zolang het hun eigen positie en toekomstperspectief niet in gevaar brengt. Sturing en coördinatie zijn dan nodig om die tegenstellingen in goede of gewenste banen te leiden. Een groot deel van de sturing en coördinatie gaat ook over de interne samenhang binnen het eigen ministerie en het daarbij behorende narratief over hoe afbouw, ombouw en opbouw samen voldoende aantrekkelijk zijn voor landbouw-, natuur- en plattelandsbelangen. Nu lezen deze drie toch als aparte belangen die elkaar niet zomaar versterken. De opbouw van de één lijkt de afbouw van de ander. De inherente onzekerheid over hoe die opbouw er dan precies uit ziet, bemoeilijkt dit nog eens. Dat leidt er ook toe dat het ministerie niet altijd een krachtig en standvastig signaal naar buiten afgeeft. Iedere koker van het ministerie kan zomaar verblind raken door het eigen belang, dat voor de samenleving als geheel toch vooral een deelbelang is van het grotere geheel. Een vergelijkbare verdeeldheid treedt op met de energie-, klimaat- en duurzaamheidsbelangen behartigd door andere ministeries. De NOVI-aanpak van regio's is een van de nieuwe pogingen, na

het Deltaprogramma, Ruimte voor de Rivier en de opgeheven Dienst Landelijk Gebied (DLG), en naast bijvoorbeeld de regionale energiestrategieën (RES) om tot nieuwe combinaties van belangen te komen.

2.2 Een herhalende ontwerp vraag

Tot nu toe is bewust gesproken over het nationale niveau als het geheel of het systeemniveau, en het meer regionale of lokale niveau als de delen. Daarmee bedoelen we niet zozeer ‘lokaal’ als ‘de gemeente’ of ‘de regio’ als een regionaal samenwerkingsverband. Wij bedoelen die begrippen als aanduiding van een niveau in het systeem. Wat daarvan de invulling is, is juist één van de vragen die in dit essay centraal staat. Wat de inrichting, indeling, verdeling en invulling van de delen en het geheel is, is geen gegeven maar een ontwerp vraag, die zich steeds weer herhaalt. Het nationale beleid wordt soms verkokerd aangevlogen omdat er vanuit kabinet en Kamer vooral ambities worden geformuleerd per probleem en veel minder vanuit een systeem perspectief. Deze aanpak kraakt en piept aan alle kanten, maar komt pas tot een uitbarsting in de vele gebiedsaanpakken. Daar blijken veel claims zo onverzoenbaar ingestoken dat het gevoel ontstaat dat het gebied op slot zit. Vele sectorale claims en projecten leiden niet meer tot attractieve en slagvaardige gebiedsontwikkeling. Daaruit ontstaat de terugkerende roep om nationale regie. Deze is logisch vanuit het gevoel dat gebiedsontwikkeling op veel plekken op slot zit. Deze kan echter naïef en onvoldragen zijn als het idee erachter is dat de partijen in de regio niet doorpakken en dat de rijksoverheid het beter kan. Juist een rijksoverheid die weinig oog heeft voor de perverse effecten van de eigen nationale beleidskeuzen, wetten en sectoraal toegesneden budgetten is al gauw een zelfbenoemde regisseur die niet zomaar tot meer slagkracht komt in de gebiedsontwikkeling.

3. Een reflectie op het concept regie

Hierboven hebben we geconcludeerd dat er langs drie lijnen behoefte is aan sturing en coördinatie voor de aanpak van maatschappelijke opgaven. Dat roept de vraag op hoe dergelijke sturing en coördinatie er uit zou kunnen zien. Regie is een veelgebruikt begrip als sturing en coördinatie ter sprake komen, maar het is geen synoniem voor *sturing*. Het wordt vaak gebruikt om aan te duiden dat er iets anders dan directe sturing plaatsvindt. De ander heeft ruimte om eigen afwegingen te maken, is tot op zekere hoogte autonoom, maar is ook niet geheel vrij in zijn bewegingsruimte. Er is vrijheid, maar er zijn ook kaders; de regisseur brengt die kaders aan, vaak vooraf al, en geeft tijdens de activiteit aanwijzingen die de ander(en) meer of minder dwingend moeten volgen.

3.1 Clint Eastwood of Tarantino

Als we zien hoe regie wordt ingevuld in de filmwereld zijn er grofweg twee modellen. Het eerste model noemen we maar even het Clint Eastwood-model. Essentieel in dit model is dat de regisseur ook de hoofdrolspeler is. Dit model komt echter niet veel voor. Regisseurs zoals Scorsese of Tarantino gaan ervan uit dat hun belangrijke toegevoegde waarde is om de spelers en in het bijzonder de topspelers die de film moeten dragen beter te laten spelen. Dat houdt soms harde kritiek in en pogingen de spelers anders te laten spelen, maar vaak vooral met kennis en inzichten van en aansluitend op het talent en de kwaliteiten van de spelers om de *interacties* tussen de spelers te optimaliseren. Want juist in de interacties, in de dialogen, maar ook in de non-verbale interactie, wordt de kwaliteit van de gehele film bepaald. En natuurlijk helpen ‘special effects’ op het juiste moment ook, of het plots inbrengen van een nieuwe personage of een gebeurtenis, die vaart geeft aan de film en de kwaliteit ervan vergroot. Regie is in dit model dus niet de grote patser, die iedereen wel even naar zijn pijpen laat dansen, maar veeleer de inhoudelijk en sociaal intelligente persoon, die conflict en dwang soms toepast om iets los te trekken, maar vaak vooral voortbouwt op het bestaande en daarmee kwaliteit toevoegt.

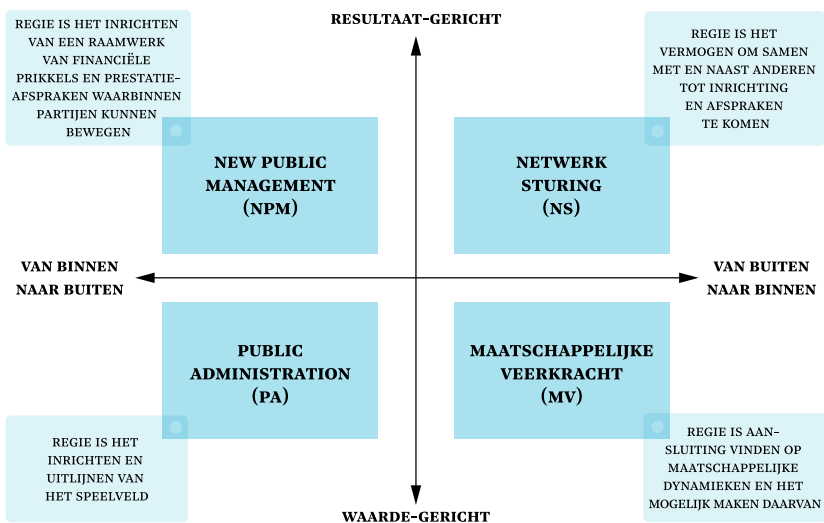
Regie is daarmee een begrip met een zekere ambiguïteit, bedoeld om de spanning tussen sturing én autonomie in één activiteit te vatten. In relatie tot de hiervoor genoemde drie redenen voor sturing en coördinatie drukt toepassing van regie uit dat de betrokkenen tot op zekere hoogte zelf in die spanningen moeten handelen, ze moeten hun eigen weg zoeken en vinden; én dat er een vorm van geleiding, sturing, richting, afbakening en bijsturing

nodig is door een ander, om te voorkomen dat de spanningen leiden tot te zeer verlies van één van de andere (ook belangrijke) elementen.

3.2 Zonnepanelen op goede landbouwgrond?

Daarmee is echter nog steeds niet alles gezegd. Het op deze manier combineren van sturen en loslaten kan nog steeds op heel verschillende manieren plaatsvinden. Als we vanuit vier perspectieven op overheidssturing (zie onderstaand figuur) kijken naar de betekenis van regie, dan zien we interessante verschillen. We lichten ze toe aan de hand van de zorg over zonnepanelen op goede landbouwgrond.

Figuur 1. Vier vormen van overheidssturing (zie Van der Steen et al., 2015)



Vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid (linksonder) gaat het bij regie vooral om het uitzetten en naleven van heldere kaders, die het handelen van anderen geleiden. Dus door duidelijke kaders te bieden, waardoor de ander weet waarvoor hij of zij autonoom kan kiezen. En door daarbij ook heldere verdelingen aan te brengen tussen welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden op welk niveau belegd zijn. Regie is dan het inrichten en uitlijnen van het speelveld, met juridische en afdwingbare kaders en verdelingen, zodat het vrije verkeer in de goede richting beweegt. Wanneer dat niet goed verloopt, kan de regisseur ingrijpen door kaders en verdelingen aan te passen. Wanneer een zwaarwegend maatschappelijk belang kan worden aangetoond, is het bijvoorbeeld mogelijk om bij wet het omzetten van landbouwgrond in zonneweides te verbieden.

Vanuit het perspectief van de presterende overheid (linksboven) vindt sturing en coördinatie primair plaats door financiële prikkels en prestatieafspraken aan te gaan. Dat kan door marktordening, maar ook door met partijen af te spreken welke prestaties ze op welk moment zullen leveren en wat daar voor vergoeding en tegenprestatie tegenover staan. Via dergelijke prestatieafspraken is het veld te bewegen in een bedoelde richting en zijn ook mogelijke tegenstrijdigheden te voorkomen. Bijvoorbeeld door bij de ene partij meer van het één en bij de andere partij meer van het andere 'te bestellen'. De anderen zijn nog steeds autonoom om te kiezen en ze kunnen binnen de kaders vrij bewegen. In het nationaal kader voor de RES-en hadden bijvoorbeeld afspraken gemaakt kunnen worden over het extra waarderen van zonnepanelen op daken in de plaats van zonnepanelen op landbouwgrond.

In het rechterdeel van het kwadrant van de sturingsperspectieven verandert er iets principiëls. Sturing en coördinatie vinden dan niet plaats vanuit een bovengeschiedte positie van de sturende en coördinerende partij, maar vanuit een nevensgeschiedte positie; tussen de anderen, en ook met de anderen. In het perspectief van de netwerkende overheid is regie het vermogen om met anderen tot richting en afspraken te komen. De regisseur legt de ander geen kaders op, maar allen vinden samen hun richting en spreken daar samen kaders voor af. En ze organiseren ook hun eigen regie. Dat kan nog steeds goed door een partij te vragen om te regisseren, en in zekere zin te vragen om sturing en coördinatie en handhaving. Maar de vraag komt vanuit de anderen; het is zelf aangebrachte hiërarchie, die eventueel ook teruggedraaid kan worden. Dat is een fundamenteel andere positie voor de regisseur, terwijl deze nog steeds 'gewoon' kan werken via instrumenten die meer bij de rechtmatige of de presterende overheid horen. De uitgangspositie is echter principiëel verschillend. In gebiedsprocessen kunnen partijen bijvoorbeeld concluderen dat ze zonnepanelen op landbouwgrond een ongewenste ontwikkeling vinden, maar dat ze te weinig instrumenten in handen hebben om dat tegen te gaan en daarom het ministerie benaderen om mee te denken over oplossingen daarvoor.

Dat geldt ook voor het perspectief van maatschappelijke veerkracht. Hier is de samenleving primair zelf aan zet. Sturing en coördinatie komt dan ook uit de samenleving zelf, vanuit partijen die daar zelf het initiatief op nemen. Dat kan ook de overheid zelf zijn, bijvoorbeeld door zich actief te verbinden aan partijen die zich in de bedoelde richting bewegen en door allianties aan te gaan met delen van het systeem die goed bij de beoogde doelen passen. Overheden kunnen maatschappelijke beweging ook een handje helpen, door een bedoelde richting gemakkelijker te maken en door bepaalde ongewenste paden zoveel mogelijk af te sluiten. Ook hier vinden sturing en coördinatie dus plaats, maar veel meer in aansluiting op maatschappelijke dynamiek die er is.

Energiecoöperaties, die veel plannen hebben voor zonnepanelen op daken, kunnen steun ervaren wanneer een ministerie zich sterk maakt voor forse investeringen in een decentrale infrastructuur.

4. De verschillende paradoxen en uitdagingen

Welke vorm van regie we ook kiezen, er zullen zich altijd *paradoxen* aandienen. Paradoxen zijn schijnbare tegenstellingen, vaak twee uitersten die op het eerste gezicht niet kunnen samengaan, waardoor mensen denken dat het een of-of keuze is, bijvoorbeeld óf de markt óf de overheid. Deze of-of stellingname resulteert vaak in een pendule. Er is bijvoorbeeld een groot verlangen naar marktwerking, maar wanneer dat wordt ingevoerd vallen de resultaten tegen en verlangen mensen weer naar meer ingrijpen van de overheid etcetera. Het is de uitdaging om voorbij deze Pavlovreacties te komen en op een dieperliggend niveau naar paradoxen te kijken zodat ze wijze handelingsperspectieven kunnen bieden. We zien drie zeer relevante paradoxen en samenhangende Pavlovreacties die met regie gepaard (kunnen) gaan en op het terrein van het ministerie van LNV zichtbaar zijn. Naast deze drie paradoxen zijn er nog vele andere paradoxen, drie daarvan benoemen we kort.

1. Decentralisatie-paradox

Er is veel gedecentraliseerd, maar tegelijkertijd ervaart het Rijk een gemis aan knopjes om aan te draaien om eigen ambities te realiseren, juist omdat die zijn gedecentraliseerd. Regio's kunnen dan ervaren dat het Rijk via de achterdeur toch controle uitoefent en daarmee zelfs hordes opwerpt voor effectieve decentralisatie. Bovendien zie je dat het Rijk veel taken neerlegt bij lagere overheden, die het vervolgens met minder geld moeten gaan realiseren.⁴ Het idee is dat lagere overheden veel efficiënter kunnen opereren. Maar dit zorgt ervoor dat lokale overheden met een flinke taakstelling komen te zitten die gerealiseerd moet worden met minder budget, zo ook bijvoorbeeld bij het natuurbeleid. Er is momenteel in de media en de Tweede Kamer, maar ook wel elders, kritiek te horen over decentrale processen zoals gebiedsprocessen of regionale samenwerking. Deze processen zouden te stroperig zijn, te weinig voortgang boeken en dus, zie daar de Pavlovreactie, moet het Rijk de regie nemen. De gedachte is niet onlogisch op het eerste gezicht. Maar als we iets uitzoomen, en ons afvragen waarom de decentralisaties eigenlijk hebben plaatsgevonden, zien we dat vergelijkbare kritiek van stroperigheid, gebrek aan werkelijke impact ook geldt voor rijksbeleid. De ketel verwijt de pot dat hij zwart ziet en andersom lijkt het wel. Omgekeerd is er ook op terreinen gecentraliseerd waarbij prestaties

4 Zie Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Adviesrapport Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.*

tegenvallen. We hoeven alleen maar te kijken naar een recente poging tot centralisatie bij de politie. Ook daaraan blijken nogal wat haken en ogen te zitten. Het risico is dat taken over de schutting worden gegooid en er vervolgens wordt getreurd over de uitkomsten. De pendule, toch maar weer centraliseren of toch maar weer decentraliseren, ligt hier op de loer. Omdat de ideale schaal niet bestaat, is het de uitdaging om na te denken over vragen als 'wat laten we echt los' en 'wat houden we vast', en over het vormgeven aan gezamenlijke zoekprocessen hiernaar.

2. Kader-paradox

Er wordt veel gesproken over de behoefte aan kaders. Daarbij valt te denken aan ambities en doelen, al dan niet vastgelegd in formeel beleid of wetten. Er doen zich al snel twee kwalificaties voor als het om kaders gaat: ze zijn te beperkend en zetten alles op slot of ze zijn te vaag en geven geen richting. Ook hier ligt de Pavlovreactie weer op de loer. Bij kritiek op te veel of te starre kaders de teugels geheel loslaten en bij kritiek op te weinig kaders directief optreden. Maar dat hoeft niet het geval te zijn. Bijkomende complexiteit is dat bij transitieopgaves, zoals bijvoorbeeld bij kringlooplandbouw, er nog veel onzekerheid bestaat over de precieze invulling van deze transitie en er nog veel geleerd moet worden. Het gaat hier vaak om een te beperkte invulling van het concept kaders. Kaders kunnen juist ook ruimte bieden en creativiteit prikkelen. Ook is het mogelijk kaders adaptief te maken, zodat ze enerzijds stabiliteit bieden, bijvoorbeeld aan ondernemers, maar daarnaast ook inspelen op nieuwe maatschappelijke of politieke ontwikkelingen. De uitdaging is om hierin een balans te vinden. Met te veel en te starre kaders gebeurt niets, maar met te weinig en te zwalkende kaders vaak ook niet.

3. Integratie-paradox

Het is al vaak genoemd dat maatschappelijke opgaven met een fysieke component in zo'n dichtbevolkt landje als Nederland een integrale afweging van veel belangen en doelen vergen. Daar lijkt iedereen van overtuigd, maar toch is nog steeds veel georganiseerd in sectorale kolommen. Dit uit zich in de praktijk in de zin dat er altijd ergens de metaforische 'patatsnijder' staat te wachten. Deze heeft vaak betrekking op financiën en financiële verantwoording. Neem bijvoorbeeld de Regio Deals waarbij LNV voortvarend het voortouw heeft genomen. De regionale partijen merken echter dat ze bij de uitvoering toch projecten moeten indienen bij verschillende ministeries. Het is de uitdaging integratie ambities zo ver mogelijk door te trekken. De partijen 'onder de Haagse kaasstolp', zoals partijen in de regio hen vaak noemen, zijn zich hier wel van bewust en dat uit zich in de wil om te komen tot integrale regie over en tussen gebiedsprocessen. Het paradoxale daarbij is maar al te vaak dat dit weer gebeurt vanuit de klassieke verkokerde ordeningsprincipes die zo sterk aanwezig zijn bij het Rijk. We zien dat in de reflex of Pavlovreactie

om voor die regie weer een apart ministerie in het leven te roepen, bijvoorbeeld een ministerie voor de ruimte. Het (bijna aan zekerheid grenzend) risico daarvan is dat zo'n nieuw ministerie zelf weer eigen beleid maakt, wetten initieert en programma's opzet om een eigen nieuwe vorm van een meer integrale aanpak op te zetten (denk bijvoorbeeld aan de eerdergenoemde NOVI-aanpak van BZK) en daarin probeert alles op te zetten en te regelen. Het ministerie begeeft zich daarmee onontkoombaar op de terreinen van andere ministeries, die zelf ook al het gevoel hebben behoorlijk integraal bezig te zijn. Denk maar aan termen als integraal waterbeleid, integraal mobiliteitsbeleid, circulariteit bevorderen, klimaatbeleid en zo verder. Zie hier de ingrediënten voor een bureaupolitieke strijd met als resultaat meer focus op een interne Haagse strijd om wie wat te zeggen heeft in de regio dan op een 'betere regie' op regionale processen, waarvoor het ministerie bedoeld was. De erkenning van deze paradox was voor toenmalig minister-president Wim Kok bijvoorbeeld de reden om departementale herindelingen te voorkomen, omdat er dan in die kabinetsperiode niets zou gebeuren. Hier is het de uitdaging om de regiefunctie zo vorm te geven dat het leidt tot externe energie in plaats van interne strijd over 'wie waarover gaat' en 'wie welke doorzettingsmacht heeft'. Deze laatste vorm van regie zal namelijk niet helpen om het slot van de gebiedsontwikkeling af te krijgen.

Naast deze drie paradoxen is er sprake van nog vele andere paradoxen. Drie paradoxen op het terrein van LNV benoemen we kort.

4. Samenwerking-paradox

Natuurlijk vinden we goede interbestuurlijke samenwerking belangrijk, maar in de praktijk blijkt het toch altijd ingewikkeld waardoor een terugval naar stand-alone strategieën aantrekkelijk is. Samenwerking duurt namelijk langer en is stroperig. Het gezegde: alleen ga je sneller, samen kom je verder, is een veel gebruikt gezegde maar wordt nog niet altijd gepraktiseerd. Het goede nieuws is dat er afstand is genomen van de stelling 'je gaat erover of je gaat het niet over', maar dat geldt in mindere mate voor de vraag van 'wie is er aan zet?' en het idee dat dit maar één organisatie kan zijn. De uitdaging is om het ongemak dat samenwerking ook meebrengt uit te zitten en gedeeld eigenaarschap te ontwikkelen.

5. Verdienmodel-paradox

Op dit moment eindigt bijna iedere discussie over LNV-onderwerpen met de opmerking 'dat er dan wel een verdienenmodel moet zijn', om vervolgens terugtrekkende bewegingen te maken omdat het niet de verantwoordelijkheid van de overheid zou zijn. Het stokje wordt dan doorgegeven aan consumenten, ondernemers of andere (keten)partijen die niet aan tafel zitten. Natuurlijk is het niet aan de overheid om op de stoel van de ondernemer te

gaan zitten, maar er zijn wel allerlei instrumenten om de markt te ordenen, zoals belastingen, mededingingswetgeving, innovatie-investeringen of subsidies. De huidige overheid en dus ook het ministerie van LNV is afhoudend ten opzichte van marktordening, maar zonder marktordening is er ook geen vrije markt. De uitdaging is om gezamenlijk met marktpartijen te zoeken naar overheidsinstrumenten die leiden tot een inclusieve en duurzame markt.

6. Politiek-paradox

Hoe voorkom je dat het ambtelijk allemaal is uitgedacht en dat de politiek niet mee wil of hoe voorkom dat je als volksvertegenwoordiger alleen mag tekenen bij het kruisje? Deze klassieke paradox met betrekking tot politiek ambtelijke relaties is pregnant aanwezig in interbestuurlijke samenwerking. Ook hier is het geen of-of kwestie, van of politiek of ambtelijk primaat. Een mooi voorbeeld is Zwitserland waarbij politici jaarlijks een of twee dagen spraken met het projectteam van complexe infrastructuurprojecten, resulterend in meer onderling begrip en kennis. Ook hier is het de uitdaging om naar wederzijdse betrokkenheid op zoek te gaan.

5. Drie mogelijke handelingsperspectieven

In dit essay over regie zijn al veel elementen aan de orde gekomen: wat is precies de onderliggende reden voor sturing en coördinatie, welke vormen van regie zijn er te onderscheiden en welke Pavlovreacties dienen voorkomen te worden. Al deze onderdelen resulteren in enkele bouwstenen om op een dieperliggend niveau naar regie te kijken. De vraag is nu hoe we deze mooie bouwstenen kunnen omzetten in concrete handelingsperspectieven.

Het eerste handelingsperspectief komt uit de koker van Katrien Termeer en gaat over de noodzaak om bij transities ‘gewoon’ te beginnen. Veel processen stagneren omdat partijen wel met elkaar praten, maar niet echt tot actie overgaan. Ze draaien langdurig om elkaar heen en wisselen hun standpunten of ambities uit, maar zonder echte stappen te zetten. Dat geldt ook zeker voor de rijksoverheid zelf die wel aan tafel zit in de regio of bij belangrijke gebiedsprocessen, maar zich daar niet bindt. De uitspraak ‘wij nemen dit mee naar Den Haag of naar de minister’ klinkt bekend in de oren van veel lokale en regionale bestuurders. Ook andere partijen hebben het vaak moeilijk om echt commitment aan te gaan en om aan de slag te gaan. Termen die daarbij horen zijn ‘uitdagende ambities’, ‘waarderen en initiëren van kleine stappen’, ‘slimme interventies’ en ‘reflexief leiderschap’.

Het tweede komt uit de koker van Geert Teisman en gaat over de vraag wie dan de regie heeft in multi-level, intersectorale, triple-helix achtige processen. Teisman verkent een derde weg tussen centraliseren en decentraliseren in. Hij schetst een vorm van een snel heen en weer bewegen tussen lokale initiatieven naar boven en rijks-initiatieven naar beneden, niet met de intenties om de eigen zin door te drukken, maar met de intenties om processen van beleidsintegratie tussen de genoemde ambities te versnellen en te verbeteren. Termen die hij daarbij hanteert zijn ‘recht op initiatief’, ‘plicht tot ontvankelijkheid’, en ‘de kunst van het doen van een openingsbod, met het verlangen om van anderen een nog beter tegenbod te ontvangen’.

Het derde handelingsplan komt uit de koker van Martijn van der Steen en gaat over de inrichting van regionale arrangementen voor maatschappelijke opgaven. De inrichting van een sturingsarrangement is een situationele afweging waarbij een aantal bewuste keuzes te maken zijn. Daarvoor presenteert hij het idee van het “4-W-model”. Dit bestaat uit vier essentiële vragen voor het inrichten van een sturingsarrangement, en voor het bepalen van de rol van het ministerie van LNV.

5.1 Effectvolle regie via kleine betekenisvolle stapjes

Veel onderwerpen op de strategische agenda van LNV hebben betrekking op ingrijpende veranderingen oftewel transitieopgaven. In dit handelingsperspectief gaat het om de 'hoe-vraag': wat is een effectvolle verandertheorie en hoe is die te verbinden met regie? In het klassieke denken was het idee vaak dat een nationale strategische agenda te realiseren is met een groot nationaal masterplan, waarna alle andere partijen deze uitvoeren. Deze masterplannen zijn er nog steeds, maar vaak ontstijgen ze niet de kokers van beleid. Ook zijn ze vaak zo omvattend geformuleerd dat het kan blijven steken in papieren beloftes en het handelen van anderen eerder vertraagt dan versnelt. Denk bijvoorbeeld aan de vele visies rondom een duurzame veehouderij of ook aan de kringloopvisie. Mooie stappen, dat zeker, maar geen garanties voor versnelde acties op de grond of in de gebieden en geen garanties voor samenhang met andere vraagstukken. Daarvoor is ook geen garantie te geven, maar het helpt wel om eens goed te kijken naar wat er nu al gebeurt en wat nu echt helpt om stappen te zetten in gebieden waar zowel bestuurders als ondernemers enerzijds het gevoel hebben dat ze al heel veel doen en anderzijds dat ze op slot zijn gezet. Dit handelingsperspectief is gericht op regie om initiatieven van partijen op de grond te herkennen en verder in beweging te laten komen, zodat ze concrete acties ondernemen die een bijdrage kunnen leveren aan de eigen doelen van degene die ingrijpt, maar in een constellatie waarin ook combinaties met andere rechtvaardige belangen en nationale visies bevorderd worden. We noemen dat alternatief ook wel de *small wins benadering* voor een effectvolle regie.

Bij deze vorm van regie gaat het om het werken aan maatschappelijke vraagstukken en impact door middel van kleine maar betekenisvolle stapjes, die uiteindelijk kunnen accumuleren tot transities of systeemverandering (Termeer, 2019). Uitgangspunt daarbij is dat 'meer van hetzelfde' oplossingen niet werken en dat, ook al zouden veel bestuurders dat willen, veranderingen niet gelijktijdig diepgaand, snel en systeembreed kunnen zijn. Small wins zijn kleine diepgaande veranderingen met tastbare resultaten voor direct betrokkenen. Het zijn dus geen papieren beloftes, maar nieuwe praktijken waarbij sprake is van (radicaal) andere modellen, inzichten en waarden. Diepgaande veranderingen zullen zich niet beperken tot technische innovaties, maar zijn altijd verbonden met sociale innovaties. Ze laten op kleine schaal zien hoe barrières zijn te doorbreken, zoals spanningen met gevestigde belangen, ingesleten routines, bestaande regelgeving of dominante business modellen. Bovendien bieden kleine stapjes altijd de mogelijkheid om te leren en de uitkomsten te verbeteren of te verdiepen. Omdat de stapjes maar klein zijn, zijn risico's ook minder. Met de juiste interventies kunnen de gewenste kleine, maar

diepgaande stapjes verspreiden, verbreden en verdiepen, en uiteindelijk grootschalige veranderingen teweegbrengen.

Regie door middel van small wins is moeilijk vooraf te plannen en te controleren, omdat betekenisvolle initiatieven zich vaak bottom-up ontwikkelen. Het is wel mogelijk om: prikkelende ambities te formuleren; small wins te herkennen en te triggeren; aanjaag mechanismes te activeren; passend leiderschap te borgen.

Prikkelende ambities en doelen formuleren. Complexe maatschappelijke vraagstukken laten zich niet vangen in smart-einddoelen, maar zonder stip op de horizon gebeurt dit ook niet. Om deze kader-paradox te tackelen is het nodig om prikkelende ambities te formuleren, die zowel zorgen voor focus en urgentie als ruimte bieden voor creativiteit. Deze zijn te vertalen in concretere doelen. Belangrijk is dat deze ambities en doelen niet vertrekken vanuit problemen maar vanuit mogelijkheden en daarmee andere actoren motiveren (in plaats van diskwalificeren) om daaraan een bijdrage te willen leveren. Voorbeelden van prikkelende ambities zijn het Ruimte voor de Rivier programma (16.000 m³/s⁵ en een zak geld), of het klimaatakkoord (duurzame economie door het terugdringen van broeikasgassenuitstoot met 49% ten opzichte van 1990 in 2030). De les die uit deze voorbeelden te trekken valt is dat deze ambities ook altijd samen gaan met commitment in termen van bijvoorbeeld financiële middelen of ondersteunende wetgeving, en dat ze verbindingen creëren met andere beleidsdomeinen en daarmee de integratie-paradox voorkomen.

In de werksessie gaf het ministerie van LNV aan te worstelen met het bepalen van ambities, of integrale doelen of kaders. Het verschilt voor de beleidsambities voor natuur, landbouw en vitaal landelijk gebied. Wat de landbouw betreft valt op dat er op dit moment vooral heel veel negatieve doelen zijn. Die doelen zijn gericht op het stellen van grenzen aan de landbouw. Natuurlijk zal dat nodig zijn maar het helpt niet om een grote groep actoren te diskwalificeren. Dat triggert eerder weerstand dan creativiteit. Er is ook behoefte aan een positief en wenkend perspectief: wat willen we eigenlijk met de landbouw in Nederland? Kringlooplandbouw is daarvoor een mooie aanzet maar nog algemeen. Wat zijn wenkende ambities voor landbouw op goede kleigronden, voor melkveehouderij in de veenweidegebieden, of voor intensieve landbouw op de zandgronden? Voor natuur is er afgelopen jaren al een flinke slag gemaakt door het verleggen van de focus van beschermen

5 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015, 25 november). *Brief aan Tweede Kamer betreffende Waterbeleid kenmerk IenM/BSK-2015/222595, met Bijlage 2 rapportage Piekafvoer bij Lobith - leeswijzer*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

van biodiversiteit naar ook versterken van biodiversiteit buiten natuurgebieden en een natuur-inclusieve samenleving. Hier ligt wel een risico in het verbinden van deze ambitie met het idee dat daarvoor veel transformatieve verandering nodig is. Dat wordt dan uitgelegd als dat voornamelijk anderen moeten veranderen, met weerstand als gevolg. Wat is dan het perspectief voor een melkveehouder in de buurt van een natuurgebied? De ambities voor vitaal landelijk gebied zijn verbonden aan een brede welvaart die vooral in samenspraak met gebieden verder ontwikkeld kunnen worden, maar deze kunnen nog meer geuit worden.

Betekenisvolle initiatieven herkennen en triggeren die bijdragen aan de ambities. Voor bestuurders en ambtenaren die op afstand staan van gebiedsprocessen, zijn spontane small wins vaak niet zichtbaar. Daarmee lopen ze het risico dat ze centrale veranderoperaties (een masterplan voor het landelijk gebied) in gang zetten die over deze spontane innovaties heen walsen en ze tenietdoen. Dat kan erg demotiverend werken voor mensen die in de gebieden mooie innovaties creëren. Regie via een small wins aanpak begint daarom met het herkennen en waarderen van emergente initiatieven die al gaande zijn en aansluiten op de geformuleerde ambitie. Daarnaast is het mogelijk om via beleidsinterventies initiatieven te triggeren. Een voorbeeld is het aanwijzen van experimenteergebieden door de minister van LNV om te ontdekken hoe verdergaande stappen naar kringlooplandbouw kunnen worden gezet. In deze gebieden krijgen boeren die de omslag naar kringlooplandbouw willen maken de gelegenheid om tijdelijk af te wijken van bepalingen in wet- en regelgeving. Hierdoor wordt ruimte gecreëerd voor innovatie en kan verkend worden wat wel of niet werkt.

Interventies richten op versterken van deze initiatieven of kleine stapjes. Het is vervolgens niet de bedoeling dat deze positieve initiatieven alleen op een website worden gezet, maar ook dat er actief aan de slag wordt gegaan om ze te helpen verspreiden, verdiepen en verbreden. Deze strategie betekent dat wanneer bijvoorbeeld de DNB met een initiatief komt dat past binnen de natuurambitie, daarop meteen positief kan worden ingespeeld. Er is een scala aan harde en zachte instrumenten, die helpen om barrières weg te nemen en initiatieven verder te faciliteren. Op die manier zijn bijvoorbeeld de eerste milieucoöperaties via een route van faciliteren, subsidiëren van onderzoek, het bieden van experimenteeruimte en de toekenning van de status van pilot, uiteindelijk verbreed tot een landelijk dekkend geheel van agrarische collectieven en vormden ze de eerste voorbeelden van gebiedscontracten.

Een ander voorbeeld is het initiatief van weidevarkens in Noord-Brabant, oorspronkelijk ook een experiment, waarbij varkens grazen op het land van het Brabants Landschap en overnachten in plaggenhutten. Met het groter

worden van het initiatief werd gedogen lastiger en liep dit initiatief vast op vele juridische barrières (bijvoorbeeld veterinaire wetgeving). De initiatiefnemers kwamen hier niet uit omdat ze van het kastje naar de muur werden gestuurd. Een bestaande gebiedsgerichte publiek-private samenwerking in Noord-Brabant (LIB) heeft vervolgens het initiatief genomen om allerlei partijen (lokaal, provinciaal, Rijk, EU) bij elkaar te brengen om te onderzoeken hoe dit initiatief wel mogelijk kon worden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de green deal natuur-inclusieve varkenshouderij. Het gebied is blij met het initiatief en het biedt het ministerie weer een concreet voorbeeld/succes van hoe natuur-inclusieve landbouw is te realiseren, inclusief een passend verdienmodel. Bovendien is het een mooi voorbeeld van hoe bestuurlijke innovatie, technische innovatie en innovatie van verdienmodellen kan samengaan, dat anderen kan inspireren en kan helpen om de verdienmodelparadox goed te hanteren.

Passend leiderschap borgen. Wat moet er nu op orde zijn onder de motor-kap van een ministerie om deze strategie toe te passen? Deze strategie creëert speciale uitdagingen voor leiderschap zoals het durven formuleren van ambities, inruilen van planning en control voor een open onderzoekende mind, betrokkenheid, lef, geduld en bescheidenheid. Zo'n strategie gedijt het beste binnen organisaties die over bepaalde capaciteiten beschikken zoals: reflexief, adaptief, revitaliserend en schaalgevoelig. Reflexiviteit is de capaciteit om de variëteit aan perspectieven van verschillende actoren te herkennen en te waarderen. Cruciaal daarvoor is het reflecteren op de eigen dominante frames en het waken voor tunnelvisies. De regio's ervaren bijvoorbeeld vaak dat het Rijk vooral vanuit een rijksvisie kijkt en een gebrek aan inzicht in, en begrip voor de inhoudelijke uitdagingen heeft waar de regio voor staat. Adaptief vermogen is de capaciteit om wijs te reageren op de continue stroom van maatschappelijke en politieke eisen, ontwikkelingen en voorstellen voor initiatieven. Dat vergt een goede afweging over wanneer een publieke reactie of inzet van instrumenten nodig is, maar ook wanneer terughoudendheid verstandiger is. Dit betekent ook voorbereid zijn om snel in te spelen op kansen, zoals bijvoorbeeld bij het initiatief van de DNB. Revitalisering is de capaciteit om stagnaties en taboes te herkennen en te doorbreken en daarmee weer nieuwe energie te genereren. Belangrijk daarvoor is tolerantie voor constructieve conflicten. Een goed voorbeeld is dat in de huidige strategische agenda van LNV onderwerpen worden geadresseerd die lange tijd taboe waren, zoals de onvermijdelijkheid dat er boeren zullen moeten stoppen, dat er minder dieren gehouden kunnen worden en de kwantitatieve productie omlaaggaat. Schaalgevoeligheid is de capaciteit om mismatches tussen de schaal van het vraagstuk en de schaal van het beleid te herkennen en te 'herschalen' en sensitief te zijn voor de schaallogica's van andere partijen. De regio's

ervaren bijvoorbeeld ook dat hun plannen door het Rijk niet gezien worden als activiteiten die bijdragen aan de ontwikkeling van Nederland in zijn geheel, maar alleen als een afzonderlijk regionaal belang.

De werkprincipes samengevat:

A. Prikkelende ambities en kaders (durven) formuleren en volhouden. Deze geven eerlijk de grenzen van het speelveld aan en bieden daarbinnen positieve perspectieven, zodat het betrokkenen in de regio prikkelt en hen stimuleert daaraan een bijdrage te leveren. Deze kaders kennen een redelijke stabiliteit, wat inhoudt dat je ze met elkaar moet volhouden. Het is belangrijk om het eigenaarschap van de ambities te vergroten naar een bredere groep van betrokkenen in de regio's en hen de mogelijkheid te bieden voor verbindingen met eigen of regio specifieke ambities.

B. Herkennen en initiëren van kleine betekenisvolle initiatieven in regio's met zichtbare resultaten, die passen binnen de ambitie en dus bijdragen aan de realisatie daarvan. Het volstaat dan niet om deze initiatieven op een website zetten maar het is vooral belangrijk om met ze in gesprek te gaan om te kijken welke barrières ze zelf hebben overwonnen en wat er nodig is om het initiatief verder te brengen zodat ze uiteindelijk accumuleren tot transities.

C. De hele gereedschapskist aan harde en softe instrumenten uit de verschillende kwadranten van het NSOB-model kan worden ingezet om deze kleine stapjes op weg naar de ambitie te verspreiden, te verbreden en te verdiepen. Doe dit zoveel mogelijk in interactie met partijen in de gebiedsprocessen. Zoek daarbij naar mogelijkheden om doelen en instrumenten te combineren. Een voorbeeld is het idee om subsidies uit de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te koppelen aan het initiatief van FrieslandCampina om melk van buiten lopende koeien in hun gebied extra centen te geven. Dit past goed binnen de ambities van het ministerie om melkveehouderij in veenweidegebieden alternatieven te bieden voor intensivering.

D. Bijzondere aandacht is nodig voor het doorbreken van blokkades en het bespreekbaar maken van taboes, die de versnelling van de kleine stapjes en daarmee de weg naar de realisatie van ambities in de weg staan. Gezien de transitieambities zullen veel blokkades te maken hebben met het oude systeem.

E. Voer in ieder geval een toets in voor nieuwe beleidsuitingen, waarbij iedere nieuwe beleidsmaatregel wordt getoetst op de vraag of het de →



realisatie van de ambities en gerealiseerde small wins in betreffende gebiedsprocessen versnelt, vertraagt of belemmert.

F. Er is een klein regie-team nodig dat al het noodzakelijke 'spin in het web'-werk kan verzetten, de vaart erin houdt en rapporteert. Bij voorkeur zijn dit mensen die zowel hun voelhoorns hebben bij andere ministeries als bij gebiedsprocessen. De uitvoering van zo'n strategie vergt ook bepaalde capaciteiten binnen het ministerie zelf: reflexief, adaptief, vitaliserend en schaalgevoelig.

5.2 Effectvolle regie op bottom-up en top-down sturing die elkaar versterken

In de afgelopen jaren hebben er veel decentralisaties plaatsgevonden, vooral in het sociale domein, maar ook in de ruimtelijke domeinen. De kritiek van toen was dat de rijksoverheid te ver afstaat van de echte (lokale) problemen en daardoor te veel hoog-over beleid maakt. Nu, jaren later, is er kritiek op en onvrede over de decentralisatie. En dus is de weg terug al gauw een veelgehoorde optie en ligt de Pavlovreactie van de decentralisatie-paradox op de loer. Het is maar zeer de vraag of met het terugdraaien van decentralisatie voordeel wordt behaald. Ten eerste is het nog maar de vraag of het beeld wel zo negatief is en ten tweede is het de vraag waardoor eventuele zwakke kanten van het decentrale beleid verklaard kunnen worden. Daarmee mag niet de conclusie getrokken worden dat ruimtelijke regie onzin is. Regie kan wel degelijk helpen om bestaande processen te versnellen en van meer kwaliteit te voorzien. Maar dan moeten we wel even terugdenken aan de metafoor van de marathon die ook helpt om goed om te gaan met de samenwerkingsparadox. Elke gebiedsontwikkeling in Nederland, of het nu plaatsvindt in de stad of in het vitale platteland en of het nu gaat om duurzame landbouw als initieel doel, om natuurontwikkeling om leefbare dorpen of om woningbouw, is vooral een marathon, waarin partijen jarenlange inzet moeten plegen om met elkaar tot resultaten te komen waar je achteraf trots op kunt zijn. Want de resultaten achteraf is waar het om gaat en niet de doelen vooraf. De doelen vooraf zijn een legitimatie om op pad te gaan en de kleine maar betekenisvolle stappen te zetten waar Katrien Termeer hiervoor invulling aan gaf. Maar deze doelen worden in het proces voor veel andere participanten slechts de randvoorwaarden waaronder ze moeten werken. We zien dat bijvoorbeeld in de energietransitie. Voor het ministerie van EZK is de omzetting van Terrawatturen fossiele energie in duurzame energie het grote hoofddoel. Aan de regio's die regionale energie-strategieën uitwerken is dat ook meegegeven als opdracht. Maar in de regionale strategieën, wordt deze opdracht al gauw een randvoorwaarde. Het is niet waarvoor veel partijen

harder gaan lopen. Vaak spelen daar heel andere overwegingen: kan ik met hulp van de energietransitie mijn dorp vitaler maken, mijn bedrijf winstgevender maken, mijn woningkosten omlaag brengen, ruimtelijke kwaliteit realiseren of de leefomgeving een kwaliteitsimpuls geven?

Het is superbelangrijk om ten diepste in te zien dat doelen van de ene partij in processen met vele actoren voor velen vaak niet het attractieve doel is waarvoor zij echt harder gaan lopen, maar een randvoorwaarde. Deze randvoorwaarde kan zo zijn geformuleerd en in beton gegoten dat deze functioneert als een horde in de marathon. Het is dan een negatieve omgang met de kader-paradox.

De derde weg: slimme interactie tussen top-down en bottom-up processen

Kortom, de regie zal bijzonder slim moeten zijn en het ministerie zal niet tevreden moeten zijn met een eenzijdige decentralisatie, noch een eenzijdige centralisatie, wil deze enig effect hebben. Beide opties lijken aantrekkelijk, maar lopen een grote kans op falen. Dat was enkele jaren geleden te zien in een simulatie in het kader van het Deltaprogramma. De vraag die voorlag was “moeten we waterveiligheid, zulk een belangrijke kernwaarde voor Nederland, nu decentraal of centraal sturen?”. In de eerste simulatie was het Rijk het bevoegd gezag die kon bepalen wat er moest gebeuren. Het Rijk sloot de deuren en overlegde intern. Met alleen de rijkskennis aan tafel werd een intern logische aanpak ontwikkeld en vastgelegd in een Tweede Kamerbesluit. Deze werd vervolgens over de regio's 'uitgerold'. De regio's zagen direct de negatieve neveneffecten van de oplossing (denk aan de torenhoge dijken langs de rivier of het slopen van huizen op plekken met een grote kans op overstromingen) en de gebrekkige kennis waarop de rijksbesluiten waren gebaseerd en kwamen met tegenvoorstellen. Maar 'tegenvoorstellen' passen helemaal niet in dit centrale regie-model. Met het Kamerbesluit is het rijksbeleid in beton gegoten en kan er dus niet meer geleerd worden. Hierdoor was er geen ontvankelijkheid voor de voorstellen uit de regio. Er is niets ergers voor een minister te bedenken dan met 'hangende pootjes' naar de Kamer terug te moeten en te zeggen “we gaan het toch anders doen, u moet uw besluit” herzien. Scheldwoorden als “u hebt geen ruggengraat” of “zwalkend beleid” zijn dan al snel te horen in het kleine wereldje van Tweede Kamerleden en Haagse journalisten. Dat moet dus voorkomen worden. In reactie op de onbuigzaamheid en onwil tot redelijke interactie met de regio, rest de regio nog slechts tegenwerking. En maar al te vaak stagneren processen dan jarenlang. Iedere lezer kan hierbij zonder problemen eigen voorbeelden aandragen.

Maar het alternatief dat dan voor de hand lijkt te liggen, decentralisatie naar de regio, is ook allerm minst een garantie op succes. In de tweede simulatie lag het bevoegd gezag in de regio. Waterveiligheid is echter wel een gemeente- en provinciegrensoverschrijdend vraagstuk, zoals vrijwel alle hedendaagse vraagstukken. Vervolgens gebeurde in de simulatie het volgende: partijen in de regio gingen naar elkaar zitten kijken. Wie haalt hier de hete kastanjes uit het vuur? Wie wil de overloopgebieden? Wie levert landbouwgrond in? Wie geeft zijn woningbouwlocaties voor de toekomst op? De kans is groot dat dan de defensieve door eigenbelang gedreven strategie gaat overheersen, met als gevolg dat er alles bij elkaar weinig gebeurt. Dat lijkt ook de situatie nu weer en het is ook vanuit deze waarneming dat er om rijks-regie gevraagd wordt.

Maar we moeten daarbij altijd ten diepste inzien dat de eerste simulatie leerzaam is en blijft. Als het Rijk beleid maakt is deze vaak generiek en niet toegespitst en veroorzaakt deze dusdanige weerstanden dat het beleid niet, tergend langzaam of met teleurstellende resultaten wordt uitgevoerd.

De derde weg, waarbij het de opdracht is om bottom-up processen en top-downprocessen op een dusdanige manier te combineren dat ze meerwaarde ten opzichte van elkaar gaan opleveren, is daarbij wellicht de meest begaanbare weg. Er is sprake van meerwaarde zodra de interventies van het Rijk gezien worden als het toevoegen van rust-, drink-, en eetplaatsen op de vele regionale marathons, waar nieuwe paarden, draagezels of menskracht beschikbaar komen, dankzij de goede zorg van de rijksoverheid. En, laten we ook deze tweeslag niet vergeten, er is sprake van meerwaarde zodra de initiatieven van de regio gezien worden als het toevoegen van rust-, drink- en eetplaatsen aan de vele beleidsmarathons die departementale beleidsmakers lopen in het kader van nationaal landbouwbeleid, nationaal natuurbeleid, nationaal vitaal plattelandsbeleid, nationaal waterbeleid, nationaal mobiliteitsbeleid, woningbouwbeleid en zo verder.

Het grote probleem van deze derde weg is dat het openbaar bestuur hierop niet is ingericht. Nog steeds houden veel mensen vast aan de klassieke orde van het 'huis van Thorbecke'. De orde van het huis van Thorbecke wordt in deze kijk vooral verschaft door de drie bestuurslagen. Het is de kunst om deze lagen een eigen verantwoordelijkheid te geven. We spreken dan van nationaal belang, regionaal belang of lokaal belang. Vervolgens is subsidiariteit daarin een mooi ordenend principe: leg verantwoordelijkheid zo laag mogelijk neer. Als dat niet kan leg dan de verantwoordelijkheid een laag hoger en zo verder. Uit deze exercitie vloeit vervolgens een mooie en werkbare taakverdeling voort. Als de verantwoordelijkheid hoger

ligt, moet daar ook doorzettingsmacht zitten. Je mag het beleid dan generiek uitrollen over alle regio's en gemeenten.

Kortom, voor meer effectief beleid is de verlossing niet te vinden door 'DE' taak te beleggen op een schaalniveau, hoe verleidelijk deze strategie ook is en hoe snel de media daarop zal hameren. De simulaties illustreren waarom top-down en bottom-up maar heel beperkt werken. De andere laag wordt te gauw en te gemakkelijk gedegradeerd in termen van zak met centen, arrogant, onwetend, ivoren toren, eigenbelang eerst en zo verder.

Hoe zou dat dan kunnen werken in ruimtelijke regie?

Nu de principes en argumenten zijn gegeven, is het zaak om concreet te worden. Hoe kan een slimme interactie tussen top-down en bottom-up processen eruitzien en welk soort regie kan daarbij helpen? Ruimte is schaars. Niet iedere claim kan ingewilligd worden, is een al lang bekend uitgangspunt. In een van de laatste Nederlandse Nota's ruimtelijke ordening werd zelfs opgeschreven dat we de ruimte ter grootte van de provincie Zuid-Holland tekort komen in Nederland als we alle sectorale claims optellen. Dat zal anno 2021 niet veel anders zijn. Als we alle sectorale claims linea recta willen realiseren ontstaat er een verdrietig o-som spel, met vele nieten. Iedereen strijd voor zichzelf en van een spannende en opwekkende film komt weinig terecht, zo valt te verwachten. We zien dat ook bij de vele trage processen van gebiedsontwikkeling. Het punt is hier echter dat de kwaliteit van de *interactie* tussen de verschillende spelers van een veel te laag niveau is. Iedereen zit in dezelfde film (van beperkte ruimte en veel claims), maar speelt alleen zijn eigen spel. En het maakt daarbij moreel en ethisch echt niet zoveel uit of die iemand een boer is en wil overleven, een burger is en geen stank wil hebben of een horizonvervuilende windmolen, of een lid is van een rijksprogramma voor landschap of een ander programma voor natuur en zo verder. Allen stellen ze het eigenbelang voorop en willen ze dat dat belang prevaleert. En dat nu juist leidt in het totaalplaatje tot gefragmenteerd handelen en tot stagnatie in processen.

Ruimtelijke regie is daarmee dus het vermogen van met name de publieke partijen, die dat toch als hun kernbelang moeten beschouwen, om de interactie tussen belangen en het zoeken van combinaties te bevorderen. Nieuwe combinaties maken dat de optelsom der claims kleiner wordt en meer belangen gelijktijdig worden bevredigd. Dat is te zien als het mooie rollenspel in een film die de film snelheid geeft en attractief maakt. Regie is er om maatschappelijke meerwaarde te bereiken.

Het uitgangspunt daarbij mag gerust zijn dat 80% al aanwezig is bij gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen van wat nodig is voor een effectief zoekproces naar nieuwe combinaties (en dus meer integraal beleid zonder te vervallen in de integratie-paradox). Er is al veel beleid (misschien wel te veel in beton gegoten beleid), er zijn al veel belangen, er zijn al veel processen, er zijn al veel projecten (misschien wel te veel sectorale projecten), er zijn al programma's om projecten meer te coördineren (en soms zelfs te integreren). Maar het lukt nog steeds moeizaam om tot combinaties te komen die innovatief zijn en de belangen van partijen verzoenen. Daarop zou ruimtelijke regie zich moeten richten.

De regisseur overziet het bestaande toneel aan vele gebiedsprocessen, regionale processen en nationale processen en constateert dat er veel goede wil is, veel initiatief en veel middelen, maar dat deze nog niet samenwerken in processen van nationaal belang die ook bijdragen aan de ambities van de EU en de regio. Iedereen zit zich nog te veel in zijn eigen bubbel, om het in hedendaagse social media-taal te zeggen. De regie is erop gericht de talenten die in de bubbels zichtbaar zijn te smeden tot maatschappelijke ontwikkeling. Dat kan heel goed in de huidige NOVI-gebieden. Een voor LNV relevant voorbeeld is de Peel, of breder gezegd, de Zuidelijke Zandgronden.

Maar wat te doen? Veel overheden zitten nog stevig in het klassieke model: "wij moeten hier afwegingen maken!" Maar hoe maak je afwegingen als alle claims op ruimte hun eigen legitieme basis hebben. Als er geen huzen komen is er een probleem. Als er grote gaten vallen in de werkgelegenheid is er een probleem. Als we niet circulair worden is er een onoplosbaar grondstoffenprobleem. Als de energie niet wordt aangeland koersen we af op een energiecrisis. En als de omgeving niet gezond is, is er ook geen sprake van omgevingskwaliteit. Zonder een krachtige regie zijn deze losjes gekoppelde processen gedoemd om traag te gaan, veel weerstand op te roepen en resultaten te boeken die bij 'de ander' de toets der kritiek niet kan doorstaan. De door zovelen voorgestane selectie van prioritaire doelen gaat daarmee hoogstwaarschijnlijk niet werken, hoe sterk velen hierop ook hopen.

Werkprincipes voor vitale multi-level, intersectorale processen

Een uitweg behelst het organiseren van vitale multi-level, intersectorale processen. Dat heeft bijvoorbeeld ook bij het programma Ruimte voor de Rivier in meer rudimentaire vorm gewerkt. Deze processen hebben de volgende werkingsprincipes: →



1. Ieder belang is intrinsiek gerechtvaardigd, maar mag wel bevroegd worden op de onderbouwing en op de effecten ervan voor andere belangen.

2. Ieder belang wordt uitgenodigd zich bekend te maken: waarom willen ze dat daar en niet elders, welk maatschappelijk belang is daarmee gemoeid, hoe urgent is het, wat zijn de doelen en hoe zijn die zo te formuleren dat ze aantrekkelijke randvoorwaarden worden voor de meer integrale gebiedsontwikkeling die ook moet plaatsvinden? Om doelen om te bouwen tot aantrekkelijke randvoorwaarden is het nodig om ze niet in hun specifieke oplossing, maar in termen van de achterliggende ambities te formuleren.⁶

3. Iedere belanghebbende maakt zich (of elk moment in bestaande en doorgaande marathon-lopen) bekend door te zeggen wat hij of zij wil (achterliggende ambitie) welke oplossing hij of zij al ziet, wanneer hij of zij deze wil realiseren, welke middelen hij of zij daarvoor wil inzetten en wat hij of zij vraagt van andere partijen. Met andere woorden, iedere belanghebbende doet een *openingsbod*.

4. De essentie van dit bod is niet dat dit willoos wordt geaccepteerd, maar juist gechallenged wordt.⁷ Het openingsbod is bedoeld om andere partijen aan te zetten tot nog betere voorstellen, waarin wel de achterliggende ambitie van de andere partij erkend wordt (Tata moet openblijven, er moet ruimte komen voor circulair, de windmolens op zee moeten hun energie kunnen leveren, en zo verder), maar zonder dat de initiële oplossing vastligt. Deze is immers gekozen met gebrek aan kennis over de andere belangen.

5. Als dat tegenbod komt, is het wel van groot belang om als organisatie de ontvankelijkheid voor dit tegenbod te organiseren. Juist als het eigen beleid in beton gegoten is en de regels voor het inzetten van eigen middelen heel strak en sectoraal zijn ingevuld zijn organisaties vaak veel te star om slim te acteren en op het tegenbod in te spelen. Het organiseren van ontvankelijkheid vereist dat ministeries het recht en zelfs de plicht moeten hebben om te mogen leren en daarmee ook om hun beleid een of twee keer per jaar bij te stellen. We houden vast aan de achterliggende ambitie van voldoende landbouwareaal, van een doorgaande verbetering van de natuur in hectares en biodiversiteit en een vitalisering van het platteland, maar we →

6 Om een voorbeeld te geven: bij het programma Ruimte voor de Rivier was 16.000 kuub water door de rivier als achterliggende ambitie aanwezig en zijn de concrete ideeën over hoe dat ter plekke op de verschillende onderdelen van het rivierensysteem te doen te zien als de oplossing voor de achterliggende ambitie. Een goed openingsbod legt de nadruk op de ambitie. Die is vaak ook niet bestreden. Het zijn vaak de concrete invullingen waar de strijd om gaat. Daar moeten beleidsmakers veel slimmer mee omgaan.

7 Denk hierbij aan het omwisselbesluit bij Ruimte voor de Rivier.



accepteren dat er vele wegen zijn naar deze ambities en dat het mooi is om de weg van de ander te volgen omdat we zo tot meer integraal beleid te komen. En beleid dat ambities combineert en zo tot minder ruimtebeslag leidt verdient meer applaus van politici en media dan star uitgevoerd sectoraal beleid.

6. Langzaam maar zeker ontstaat in dit soort processen van veelvoudige openingsboden en betere tegenboden een meer compleet overzicht van wat er in een regio kan en wat er op nationaal of EU niveau mee gewonnen is. Als beide punten voldoende scores ontstaat er energie, aantrekkingskracht en zullen veel van voorstellen snel en hoogwaardig worden gerealiseerd.

7. De regie van dit soort processen kan in de handen liggen van een topstrategie van een ministerie, gesteund door en met directe toegang tot ministers, maar kan ook (een tijd lang) liggen bij gedeputeerden die stevig staan in de eigen organisatie (een voorwaarde) en die voldoende steun hebben in het netwerk. Maar het kan ook door een gerespecteerde dijkgraaf, wethouder of vertegenwoordiger van een private partij gedaan worden (hoewel dat laatste in de media al snel verdacht gemaakt wordt). Regie kan ook goed door een trio ingevuld worden met ministeriële ambassadeurs met gezag en directe toegang tot ministers, een gedeputeerde en wethouder. Het gaat daarbij om de klik die er ontstaat.

Zodra er over elementen van de strategie brede steun is kunnen deze snel uitgevoerd worden. De kunst voor het ministerie is om zich in deze processen op te stellen als een attractieve partner. Voor de grote pijnpunten is ontwerpgericht en innovatie-zoekend bestuur gewenst, waarbij ongedachte buitenstaanders een doorbraak-realiserende rol kunnen spelen.

5.3 Effectvolle regie door maatwerk voor opgaves en regio's

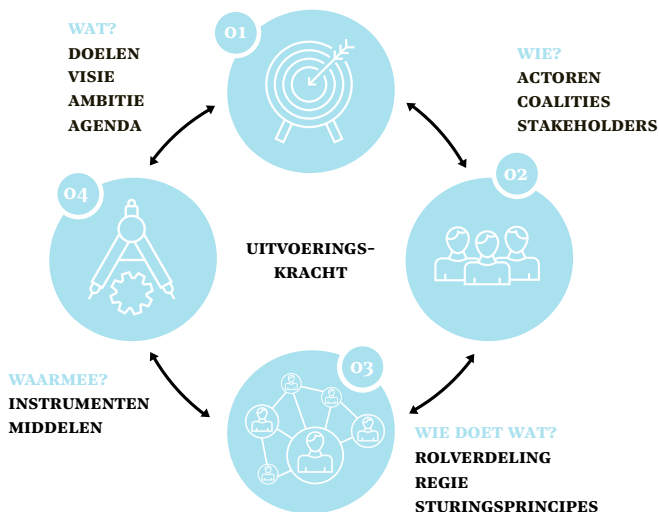
De vraag hoe *de* regie in de regio moet plaatsvinden is uiteindelijk niet goed of eenduidig te beantwoorden. Of beter gezegd, het is de verkeerde vraag. De inrichting van regionale arrangementen voor maatschappelijke opgaven is niet generiek, maar specifiek. De inrichting van een sturingsarrangement is een situationele afweging. De vraag is dus niet wat de regie voor de regio is, maar wat voor deze regio, gegeven dit vraagstuk, een goede vorm van regie is. En welke rol daarbij eigenlijk voor wie is weggelegd. Dat kan dus betekenen dat het Rijk in sommige regio's, voor sommige opgaven geen regie voert, maar direct stuurt; langs traditionele hiërarchische lijnen. En dat kan gepaard gaan met het Rijk dat in een andere regio juist naast de partijen aldaar staat, meebeweegt met wat zij willen, en op

verzoek mogelijk een meer regisserende rol aanneemt. De kunst van regie begint bij de vraag welk arrangement hier eigenlijk nodig is.

De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen die in 2020 met zijn rapport uitkwam benadrukt ook die lijn van maatwerk rondom maatschappelijke opgaven.⁸ De Studiegroep stelt voor dat voor het inrichten van sturingsarrangementen betrokkenen vier vragen systematisch doorlopen:

1. **Wat is de maatschappelijke opgave hier?** Wat is het doel? Welke ambitie delen we? Welke publieke waarde moet er voor de samenleving worden gerealiseerd? En hoe kunnen we die vertalen in concrete doelen?
2. **Wie zijn er bij deze opgave relevante betrokkenen?** Wie zitten er in het netwerk dat bij het vraagstuk is betrokken? Welke partijen zijn nodig om de maatschappelijke opgave te realiseren en verder te brengen?
3. **Wie van hen doet wat?** Hoe richten we de samenwerking in? Welke rolverdeling spreken we af? Wie besluit, wie stuurt, wie regisseert, wie voert uit, wie controleert? En hoe regelen we de (democratische) verantwoording?
4. **Waarmee doen we dat?** Met welke instrumenten, middelen en organisatievormen doen we dat? Welke instrumenten en middelen zetten we in? Willen we sturen met geld, sturen met regels of sturen op afstemming en coördinatie?

Figuur 2. Het 4W-model voor interbestuurlijk werken (zie Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020)



8 Zie Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020).

Het idee van het '4-W-model' is dat voor het inrichten van een sturingsarrangement, en voor het bepalen van de rol van het ministerie van LNV daarin, het nodig is om steeds systematisch deze vier vragen te beantwoorden. Per maatschappelijke opgave, maar ook voor de verschillende regio's waarin die opgave speelt. En als gekozen wordt voor regionale variëteit, ook voor de vraag hoe tussen de verschillende regio's coördinatie vorm krijgt. Dat betekent dat de vraag naar regie – meer of minder – een meervoudig antwoord heeft; soms meer en meer dwingend zelfs; soms minder en meer nevenschikt, open, zoekend en samen met de anderen. Soms het Rijk in de regio, soms het Rijk boven de regio. Daarvoor gelden algemene regels of normen, en ook de tijdgeest zou er niet al te relevant of bepalend voor moeten zijn. Uiteindelijk staan de aard van het vraagstuk en de aard van het netwerk voorop: wat zou in deze regio, in deze constellatie van partijen, rondom dit maatschappelijke vraagstuk, het beste kunnen werken? Het systematisch stellen en beantwoorden van die vraag, door de vier W's steeds systematisch te doorlopen, is een belangrijk handelingsperspectief voor het ministerie van LNV: niet het systeem op manier A of B inrichten, maar systematisch denken en redeneren over de inrichting van de sturing en in de regierol die daarbij past.

Op deze manier kan het begrip regie per opgave en per gebied op maat worden ingevuld. Dat betekent ook dat voor een groot aantal onderwerpen het ministerie niet zelf regie voert, maar dat partijen samen tot een vorm van regie komen. En dat het ministerie zelf mogelijk ook onderwerp van regie door anderen is. Of dat partijen in samenspraak, collectief, tot regie komen. Voor weer andere onderwerpen kan het juist passend zijn om veel meer traditioneel regie te voeren; niet horizontaal, maar verticaal en vanuit positie en autoriteit. Ook dat is nog steeds mogelijk en voor een groot aantal onderwerpen wellicht wenselijk. De essentie van het 4W-model is niet dat hiërarchische sturing 'niet meer mag', maar dat sturing op allerlei manieren vorm kan krijgen. En dat het dus zaak is om per manier de goede vorm te pakken te krijgen.

Dat heeft wel een aantal consequenties. Het betekent op het niveau van het geheel dat er waarschijnlijk op verschillende dossiers en regio's op een heel andere manier regie gevoerd wordt door het ministerie. Dat de rol en positie van LNV er op verschillende plekken anders uit zien. Het betekent ook dat per onderwerp en gebied het belangrijk is om te reflecteren op de rollen en positie die andere partijen hebben of krijgen. Zeker in transitiedomeinen is het de vraag of gevestigde partijen nu in het centrum of juist aan de randen van de aanpak moeten komen te staan. Wat is de rol van nieuwe partijen? Welke positie krijgen zij? Wat betekent dat voor de positie van anderen? Het 4W-model schrijft ook hier niet voor dat het allemaal anders moet en dat

‘polderoverleg’ niet meer kan of mag; dat is te bezien. Het model roept op om die vraag niet meer in algemene zin te beantwoorden, maar om daarvoor steeds op maat tot voor het vraagstuk passende oplossingen en constructies te komen. Het consequent en systematisch stellen van de vier vragen helpt het ministerie dan om per onderwerp op maat tot sturingsarrangementen en een invulling van de (al dan niet eigen) regierol te komen.

6. Conclusies

Regie is een aantrekkelijk begrip. Als er regie is neemt de kwaliteit van het samenspel der partijen toe en daarmee de samenleving als geheel. Het gaat ook om het samenspel van partijen die situaties willen verbeteren door verouderde delen van ons maatschappelijke systeem die niet meer bij de tijd zijn af te bouwen, delen die nog kunnen werken maar een stevige verbetering moeten en kunnen ondergaan te verbouwen en nieuwe delen die onze toekomstige kracht zullen vormen toe te voegen aan het systeem. Velen zullen in zo'n doorgaand proces van af-, ver-, en opbouw hun bijdrage moeten leveren. Sommigen door (noodgedwongen) te stoppen, anderen door (noodgedwongen door externe druk) te veranderen en weer anderen door het zien van nieuwe kansen, door nieuwe elementen of subsystemen toe te voegen aan het bestaande systeem. Zoals landbouwsystemen die duurzaam en rendabel zijn, nieuwe natuur, die bijdraagt aan de levenskwaliteit van burgers en nieuwe initiatieven op het platteland die bijdragen aan de vitaliteit van dat platteland. En afbouwen, verbouwen en opbouwen gaat bij geen van drieën zonder pijn, ook al is de pijn verschillend en niet altijd evenredig verdeeld over burgers en regio's. Het is hierop dat regie zich richt.

6.1 Verschillende regierollen voor het ministerie

Regie kan verschillende betekenissen hebben, variërend van “ik ben de regisseur en speel ook de hoofdrol en zeg wel hoe jullie als mijn medespelers moeten spelen”, tot *“ik zie dat jullie het in de regio moeilijk hebben en dat dit voor een groot deel komt door onmogelijke combinaties van eisen die wij vanuit het Rijk of de EU stellen, gepaard met onwerkbare budgetteringseisen en die we ook vaak aanpassen terwijl de regioprocesen al lopen; als regisseur zal ik ons eigen rijksspel beter coördineren en daarover ook afspraken maken met alle relevante ministers en de Kamer door ook integraal in plaats van sectoraal over laten beslissen en ik zal mij inspannen om regionale processen op hoog niveau te laten verlopen”*. Het is een allereerste voorwaarde voor succesvolle regie dat het nieuwe kabinet en de Kamer zich uitspreken over de vraag welk soort regie ze nu eigenlijk willen. Gaan ze er zondermeer vanuit dat het Rijk het beter kan en anderen partijen en belangen maar terzijde moet schuiven, de Clint Easwood-variant van regie, dan gaan zonder twijfel de genoemde paradoxen in werking treden. Een nieuw ministerie wordt ingericht, nieuw beleid gemaakt, nieuwe wetten om te kunnen doorpakken voorbereid of (denk aan projectbesluit in omgevingswet) bekrachtigd, waarna de strijd tussen ministeries onderling en met de

regio die zich tegen dat besluit verzet, weer oplaait en vervolgens alle Pavlovreacties in werking treden. We hebben dat eerder gezien en hebben weinig redenen om aan te nemen dat het nu anders gaat.

De tweede variant is de Tarantino-stijl, gericht op het realiseren van ambities en kwaliteit door het optimaliseren van het samenspel. Er komt dan een echte multilevel governance aanpak, waarin de essentie van de regierop gericht is de negatieve werking van het verkokerde rijksbeleid en EU-beleid in de regio sterk te verzachten juist door zaken te veranderen bij het Rijk. Waarbij betekenisvolle initiatieven in die regio's die doorpakken juist worden geholpen en op het schild gehesen als mooie lichtende voorbeelden van nationale trots. Dat maakt de reeds aanwezige maatschappelijke energie vrij en prikkelt om nog meer ambities te realiseren. Ondanks de pijn van de afbouw en de grote inspanningen van ver- en nieuwbouw, gaan de vele aanwezige positieve en redelijke krachten dan beter samenspelen. Het Rijk steekt dan hand in eigen boezem waar nodig en jaagt via het gebruik van een veelheid aan instrumenten tegelijkertijd de partijen in de regio op tot slagkracht.

In deze tweede betekenis van regie, die nog in ontwikkeling is en veel vraagt van ministeries gegeven hun Haagse gerichtheid, zullen ministeries zich meer gezamenlijk bekend moeten maken aan de regio's. Met bekend maken bedoelen we dat ze uitkomen voor hun ambities en zich tegelijk bewust zijn van hun onderlinge schuurpunten en deze open neerleggen in de regio (bijvoorbeeld 'wij willen natuur en landbouw en nieuwbouw in de dorpen') en dat zij vervolgens vragen aan de regio om daaraan een invulling te geven die in die regio past. Dat leidt tot zichtbare resultaten op korte termijn, maar ook daarachter en belangrijker tot de vereiste transitie in landbouw, natuur, vitale regio's, maar ook circulaire ontwikkeling, energietransitie en zo verder. Als de rijksregels daarbij lijken te knellen, moeten de ministeries hun uiterste best gaan doen om die meer te interpreteren en toe te passen naar de bedoeling. Dat zal dan maken dat wie dan ook (tijdelijk) optreedt als regisseur bij het Rijk een aantrekkelijke partij in de regio is. We pleiten er daarbij ook voor om het Rijk partner te laten zijn in de regio en niet de eisen-stellende boven-gestelde overheid. Die laatste rol moet wel belegd worden, maar vooral als geweten, niet als enige rol. Regie gaat dan over de vraag, wie het proces (tijdelijk) trekt, wie welke rol op zich neemt en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd, hoe de communicatie met andere partijen verloopt, waar coproductie nodig is en hoe deze wordt georganiseerd en hoe partijen voortgang in processen waarderen en belonen, met respect voor de kleine stapjes op weg naar een transitie.

Om nationale regie tot een succes te maken zijn allereerst een aantal indringende gesprekken nodig over de leidende principes. Dit gesprek is nodig bij de kabinetsformatie over de vraag hoe het Rijk een attractieve partner wordt in regionale processen en wat er in de eigen backoffices van de departementen geregeld moet worden om zelf aan attractiekracht te winnen. Maar deze gesprekken moeten ook in de toppen van de ministeries plaatsvinden. Nu is de sectorale primaat daar levensgroot en hoe goed medewerkers ook weten dat het anders moet, ze vallen door dat primaat toch steeds weer terug in gedrag waarin de eigen sector en departement centraal staan en niet de maatschappelijke ontwikkeling in brede zin. En ten derde moeten deze gesprekken met partijen in de regio plaatsvinden. Deze vinden al plaats, maar het Rijk neemt daarin nog vaak een vrijblijvende rol, bovendien vaak lager belegd in het ministerie dan die van de partijen in de regio. Uit deze gesprekken nemen de vertegenwoordigers het resultaat uit de regio mee naar het departement, waar dan vaak tóch het sectorale departementale belang weer net aan het langste eind trekt en de regioprocessen stagneren.

We zien nu al dat partijen elkaar in deze drie aparte werelden wel vinden en komen tot verhoudingen die logisch lijken. Het is nu echter zaak om deze drie werelden tot coproductie te brengen. Hoe stuurt het kabinet op integrale regie in gebiedsontwikkeling, waarin de vele departementale belangen echt op elkaar betrokken raken en tot combinaties kunnen leiden. Hoe maken departementen het aantrekkelijk om voor gemeenschappelijk belang te gaan en niet alleen medewerkers afrekenen op het belang van de eigen minister en het eigen ministerie? Hoe zorg je dat medewerkers openstaan voor andere opvattingen en kunnen inspelen op kansen die zich voordoen en hoe zorg je dat ze taboes weten te doorbreken? Ook dat is een essentieel element van goede regie. Het is zaak om de politieke voorkeuren en daarbij behorende ambities van het nieuwe kabinet centraal te stellen in gebiedsprocessen, maar ze zo te formuleren dat ze inspireren en ook laten zien dat dit niet de enige relevante ambities zijn in deze processen en dat de andere ambities er evenzeer mogen zijn, mits de politieke voorkeuren van dat kabinet in hun bedoeling gerespecteerd en gerealiseerd worden.

6.2 Systematiek aanbrenge

Ons idee in dit essay is dat regie best wel eens zou kunnen helpen, wanneer bovenstaande keuzes meer *expliciet* plaatsvinden: bewust, gericht, ‘hardop’ en weloverwogen. En liefst ook gaan over de te verkiezen rol en positie van elk van de ministeries en hun directies ten aanzien van elkaar en de anderen die voor een maatschappelijke opgave van belang zijn. Een goede regisseur is ambitieus, ziet wat zijn spelers doen, laat alle spelers

beter spelen voor de maatschappelijke bedoelingen van afbouw, verbouw en opbouw, maar laat daarbij ook de spelers excelleren naar hun eigen achterban. Juist dat laatste geeft alle spelers immers de ‘licence to operate’. Het recht om veel inspanning te plegen in het gezamenlijke proces, in plaats van alleen maar de eigen deelbelangen te behartigen. Alleen dan gaan gebiedsontwikkelingsprocessen van het slot en ontstaat slagkracht. We noemen dat *systeem aanbrengen* in het nog behoorlijk gefragmenteerde rijksbeleid.

Systematiek aanbrengen is niet hetzelfde als één principe bovenaan de lijst zetten en maatgevend te laten zijn voor alle vraagstukken. Natuurlijk, er moet aan natuurontwikkeling of woningbouw gedaan worden, heel urgent zelfs om achterliggende doelen als gezondheid of woonrecht te halen, maar geen ervan kan steeds en altijd bovengeschiedt zijn. Dat geldt ook voor landbouw. Natuurlijk zijn er meer en minder vruchtbare gebieden en natuurlijk kan het ministerie zich uitspreken over de eigen prioriteiten, en uitspreken dat ze in hun voorkeursgebieden een meer prominente rol willen spelen met de inzet van meer middelen, maar ook dan is combinatie met andere ambities zoals zonneparken nodig, want ook in de prioritairere landbouwgebieden is een energietransitie nodig. Dat prikkelt dan ook weer tot innovaties zoals verrijdbare zonnepanelen die ook vruchtwisselingsdoelen in de landbouw dienen.

Systematiek aanbrengen gaat uit van situationaliteit. Elke regio is net weer anders en zelfs als ze sectoraal op elkaar lijken, zullen ze intersectoraal verschillen qua personen die meedoen, vormen van zelforganisatie die zich ontwikkelen, partijen die moeite met elkaar hebben en in manier van werken die voor hen werkt. Een goede regisseur kijkt naar de spelers waarmee hij of zij graag wil werken, maar zal soms ook moeten werken met spelers die door anderen worden aangedragen. Het gaat er dan om te werken met de spelers en het spel elke keer net iets anders te formeren om tot resultaat te komen. Goede regisseurs halen het beste boven in hun spelers, niet alleen de hoofdrolspelers, maar de hele cast. Ze hebben oog voor het geheel maar ook voor de kleine pareltjes en improvisaties. Van groot belang is dat de regisseur daarbij inziet dat veel van de spelers zich bevinden op het eigen rijksniveau en dat juist deze spelers nogal eens denken dat ze de hoofdrolspeler zijn met in beton gegoten opvattingen (ze noemen dat een kader) over het eigen spel en dat van anderen. Omgaan met deze ‘ego’s’ op een wijze waarop de andere spelers meer plezier krijgen in het samenspel, lijkt daarmee een belangrijke kerncompetentie.

Er bestaan geen algemeen geldende superieure processen, projecten, programma’s of regio-aanpakken, hoe graag we dat ook willen. Ook bestaan er

vraagstukken die op nationaal niveau gezien een redelijk antwoord of doel hebben, ook gemiddeld per regio (zoals de reductie van stikstofuitstoot), maar in elk gebied toch heel anders uitpakken door de combinatie met vele andere eisen. Ze krijgen daar een unieke verschijningsvorm. Datzelfde geldt voor werkbare arrangementen. Een goed arrangement is het arrangement dat past bij de aard en inhoud van het vraagstuk, het netwerk van betrokkenen die daarbij horen, de initiatieven die spontaan ontstaan en de capaciteiten van de organisaties die regie mogen voeren. Maatwerk leveren daar waar het werkt, en tegelijkertijd toetsing te organiseren of alle maatwerk opgeteld wel tot maatschappelijke waardecreatie leidt, is de mooie dubbele rol van rijksregisseurs van klasse. Zij slagen er dan in om de vele regionale regisseurs te ondersteunen in het aanjagen van transitie. Een goede rijksregie begint dus bij transitie binnen het Rijk zelf.

Inspiratiebronnen

Loorbach, D. & Frantzeskaki, N. & Avelino, F. (2017). *Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change*. Annual Review of Environment and Resources, 42.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: ROB. [Nog te verschijnen]

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Adviesrapport Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Den Haag: ROB.

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag.

Termeer, CJAM. (2019). *Het bewerkstellingen van een transitie naar kringlooplandbouw*. Kamerstuknummer 35 000-XIV-74

Eerder in deze reeks verschenen

2021

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

Jorgen Schram Monique Brok Martin Schulz Paul Frissen

2020

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas,

Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoord, bij de aanpak van ondermijning

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke

Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders

Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk, Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram, Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord en in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831277-3-6

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.