

Ruimte in

Regie

**Adviseren over dilemma's van
netwerkgereguleerders in het fysiek domein**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Yourai Mol
Christiaan van der Kaaij
Jorgen Schram
Martin Schulz**

drs. Yourai Mol

was als onderzoeker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Eerder was hij junior-raadslid bij de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) en adviseur bij Andersson Elffers Felix (AEF).

drs. Christiaan van der Kaaij

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij studeerde bestuurskunde en rondde zijn master Governance & Management van Complexe Systemen af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook is hij host van de NSOB-podcast 'Uit de School'.

drs. Jorgen Schram

is co-decaan en senior onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij zijn proefschrift in de bestuurskunde schrijft over patronen in de interactie tussen activisten en overheid.

dr. Martin Schulz

is directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij als co-decaan verantwoordelijk voor diverse opleidingen op het gebied van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken. Het onderzoek van Schulz richt zich onder meer op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

Inhoudsopgave

- 1. Regie als rijksverantwoordelijkheid? → 4**
 - 1.1 De roep om regie → 4
 - 1.2 Redenen voor regie → 6
 - 1.3 Raamwerk voor regie → 8
 - 1.4 Dit essay: adviseren over dilemma's in regie → 12

- 2. Variaties van regie in de praktijk → 14**
 - 2.1 Woondeal Holland Rijnland → 14
 - 2.2 Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving → 15
 - 2.3 Verduurzaming van de industrie in Zeeland → 16
 - 2.4 City Deal Openbare Ruimte → 17
 - 2.5 De praktijk beschouwd → 18

- 3. Dilemma's van regie in netwerken → 23**
 - 3.1 Spanningen rond netwerksturing: dilemma's van regie in de praktijk → 24
 - 3.2 Patronen in netwerkregie: onderliggende (on)bewuste keuzes → 29
 - 3.3 Dilemma's productief maken: spelen met copingstrategieën → 30

- 4. Ruimte in regie → 36**
 - 4.1 Expliciteren van intenties en interventies in regie → 36
 - 4.2 Netwerkregie als gelaagde verantwoordelijkheid → 38
 - 4.3 Tot slot: adviseren over ruimte in regie → 39

- Referenties → 42**
- Bijlage: Onderzoeksverantwoording → 44**

1. Regie als rijksverantwoordelijkheid?

Als iedereen regisseert

In de afgelopen jaren is netwerksturing een steeds nadrukkelijker manier van sturen geworden in het openbaar bestuur. In netwerken waarin bestuurslagen met elkaar, bedrijven, maatschappelijke partners, kennisinstellingen en vele andere actoren samenwerken wordt gewerkt aan het aanpakken en oplossen van maatschappelijke opgaven. De Rijksoverheid heeft daarin steeds vaker een rol als ‘regisseur’, met de bedoeling ervoor te zorgen dat de gewenste maatschappelijke doelstellingen worden bereikt. Zo is er bijvoorbeeld rijksregie op het domein van duurzame energie (ministeries van Klimaat en Groene Groei; Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), woningbouw (ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), water en bodem (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), biodiversiteit en natuur (ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur), landelijk gebied (ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur), ruimte voor economie (ministerie van Economische Zaken) of ruimte voor militaire oefenterreinen of kazernes (ministerie van Defensie). Daarbij gaat het iedere keer om andere (combinaties van) ministeries en dus bewindspersonen, en binnen die ministeries ook iedere keer om andere ambtenaren die bij die regie betrokken zijn. Optimistisch gesteld is het goed om te zien dat zovelen zich verantwoordelijk voelen en de regierol oppakken. Tegelijkertijd leidt het ook tot de vraag wat het eigenlijk zegt als iedereen wel ‘iets’ regisseert. Wat betekent regie, hoe regisseren zij dan, en is er dan ook iemand (nodig) die ‘alles’ regisseert?

1.1 De roep om regie

De roep om regie is de afgelopen jaren toegenomen.¹ Burgers en bedrijven verwachten op steeds meer terreinen een overheid die het voortouw neemt. In contexten waarin, naar de aard van de samenwerking, draagvlak voorop staat wordt van de overheid verwacht dat zij initiatief neemt en daadkracht

¹ Wagemans, F. & S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; Uijl, H. den, P.H.A. Frissen, J.M. Schulz & J. Oudega (2022). *Ambtelijke ruimte. Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

toont. Na decennia van decentralisatie, toegenomen marktwerking en de suggestie van een kleine en efficiënte overheid is dat een ommekeer die opmerkelijk te noemen is. Die roep om regie is in allerlei domeinen merkbaar. We noemden er al een aantal: de woningbouw, duurzame energie en het landelijk gebied. Maar ook in de zorg, rond digitalisering en recent nog in het onderwijs zien we dit terug: zo ambieerde de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in 2024 meer regie te voeren op samenwerking tussen scholen en een actievere rol voor de overheid in het bepalen van onderwijsdoelen en kwaliteitsmonitoring.²

De roep om een krachtige overheid en bijbehorende behoefte aan regie lijkt op het eerste gezicht een trendbreuk. De afgelopen jaren was immers hét adagium ‘opgavegericht werken in netwerken’.³ Interbestuurlijk samenwerken en het acteren als één overheid was aanleiding om tal van trajecten op te tuigen, waarbij de nadruk ligt op gelijkwaardigheid, horizontale verhoudingen en het vooral niet werken in een hiërarchische setting.⁴ In die manier van (netwerk)samenwerking passen termen als ‘top-down’ en ‘centrale sturing’ niet. Sterker: dat zijn in die context taboe-woorden. Het leidt dan ook tot de vraag hoe de roep om regie dient te worden gezien in het licht van de beweging van het werken in autonome netwerken. Waar wordt dan precies om geroepen? Door wie? En met welke beweegredenen? En is er in dat kader eigenlijk wel sprake van een trendbreuk waarbij gekozen wordt voor netwerksturing óf hiërarchische sturing? Of is de roep om regie anders te beschouwen en is het veeleer de vraag wat regie betekent in een context van netwerksturing. Vanuit dat perspectief krijgt het ‘regiebegrip’ een nieuwe, andere lading. Waarbij regie niet zozeer gelijk staat aan klassieke, hiërarchische sturing maar bovenal een gedachte is om vorm, structuur en beweging te organiseren (in netwerken). Als interbestuurlijk samenwerken als één overheid, en met maatschappelijke partners op basis van gelijkwaardigheid, nog steeds de richtsnoer is, hoe is hier vanuit regie(gedachte) ‘op een gepaste manier’ invulling aan te geven?

1.2 Redenen voor regie

De roep om regie klinkt ook in het fysiek domein zeer luid. In een domein waar sectorale vraagstukken in één en dezelfde fysieke ruimte moeten landen

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024, 5 april). *Herijking sturing funderend onderwijs* [Kamerbrief].

³ Zie bijvoorbeeld: Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. Den Haag: ROB.

⁴ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Den Haag.

is dat wellicht geen verrassing. De veelheid aan opgaven in de fysieke leefomgeving komt niet vanzelf samen en de ruimte is niet onbeperkt. Sterker: keuzes bij de ene kwestie hebben vaak (onvoorziene) implicaties voor andere kwestie(s). Het zorgt voor toenemende drukte in én op het fysiek domein. De claims vormen een puzzel waarvan de stukjes steeds minder makkelijk in elkaar passen. Wat dat betreft lijkt het een beetje op het aloude videospel Tetris: naarmate de tijd vordert is er steeds meer gerealiseerd, maar ook de druk(te) neemt toe. De 'blokjes' vallen steeds sneller, het 'speelveld' wordt steeds voller en de 'beweegruimte' steeds kleiner. Zowel bij Tetris als in de praktijk van het fysiek domein is het speelveld uiteindelijk op enig moment 'vol' en daarmee onbespeelbaar. Ook in andere domeinen spelen vraagstukken, bijvoorbeeld omtrent interbestuurlijke samenwerking of uitvoeringskracht, maar in het fysiek domein hebben deze een eigen lading. Dat gaat niet alleen over sturing of controle, maar ook over een oproep tot (snelle) actie, al dan niet gebaseerd op (inter)nationale verdragen en wetgeving.

Maar wat is regie dan? En waar komt de roep vandaan? Is dat een behoefte of een noodzaak? Het woord is in ieder geval inmiddels gemeengoed onder bestuurders, beleidsmakers en politici. Vaak is het echter onduidelijk wat precies wordt verstaan onder regie. Om dat te kunnen duiden, moeten we begrijpen in wat voor contexten er om regie wordt gevraagd. Die contexten betreffen steeds opgaven waarin zaken niet vanzelf goed gaan; waar de betrokken partijen niet onderling in staat zijn om de opgaven verder te brengen. Die opgaven maken het nodig dat een partij – in veel gevallen wordt gekeken naar de overheid – regie neemt. Zodanig legitimeren die opgaven daarmee regie. We onderscheiden vier voorname redenen voor regie:⁵

1. Regie om conflicterende belangen af te wegen

Maatschappelijke opgaven kennen meerdere waarden en belangen. Die waarden en belangen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Sommige waarden zijn inherent strijdig met elkaar in de zin dat ze niet tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd, ze zijn wederzijds uitsluitend en toch beide even (on)verkiezelijk. In het fysiek domein komen die opgaven in een beperkte ruimte samen; dat vergt (af)weging voor de ruimte als geheel. Verbindingen tussen sectoren en beleidskolommen zijn dan essentieel. Het kan daarmee nodig zijn om verbindingen te leggen tussen (netwerken van) actoren in die diverse sectoren. Zonder te vervallen in een doodoener als 'alles hangt met

⁵ Deze redenen voor regie in het fysiek domein zijn mede gebaseerd op: Termeer, C.J.A.M., G.R. Teisman, M.A. van der Steen & L. Schröer (2021). *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*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

alles samen' of 'alles moet integraal' moet er wel domeinoverstijgend gecoördineerd worden. Ook geldt, in een tijd van groeiende takenpakketten, dat uitvoeringscapaciteit schaarser wordt. Daarmee zijn afwegingen tussen beleidsdomeinen onvermijdelijk. Regie impliceert dan niet alleen het verbinden van belangen, maar ook het maken van weloverwogen keuzes over inzet van beschikbare middelen en capaciteit, waarbij de uitvoerbaarheid van beleid een cruciale factor is.

2. Regie om het geheel en de delen samen te brengen

In het fysiek domein zijn landelijke belangen en lokale behoeften niet altijd hetzelfde. Afstemming tussen die twee vergt coördinatie. Gebiedsgericht werken lijkt essentieel vanwege regionale verschillen in opgaven en omstandigheden, terwijl nationaal beleid nodig is voor structurerende keuzes en macro-economische sturing. Die dynamiek vergt een delicate balans tussen centraal en decentraal bestuur, waarbij de staat verantwoordelijk is voor overkoepelende kaders en decentrale overheden voor lokale implementatie en eigen doelstellingen. De wens om regie gaat hier om het overzien van verschillende schaalniveaus en het bewerkstelligen van coherentie tussen nationale doelstellingen en regionale realiteiten.

3. Regie om transities vorm te geven

Maatschappelijke opgaven met het karakter van een transitie kennen een grote complexiteit. Die opgaven vergen een fundamentele verschuiving van bestaande systemen, met onzekerheid en een herschikking van gevestigde belangen als gevolg. Voor de overheid betekent dat dat er gestuurd moet worden in een 'onkenbare' omgeving, waar de lineair geachte relatie tussen problemen en oplossingen niet volstaat. Er is dan een systemische benadering nodig waarbij diverse maatschappelijke actoren betrokken zijn en uitkomsten vaak onvoorspelbaar zijn. De roep om regie bij transities impliceert niet strakke sturing, maar eerder een adaptief proces van actie, evaluatie en bijsturing waarbij de overheid moet navigeren in een complex speelveld van interacties en belangen.

4. Regie om urgente verantwoordelijkheid in te vullen

In het fysiek domein zijn veel maatschappelijke opgaven verbonden aan urgentie en wettelijke verplichtingen. Er zijn problemen die zich mogelijk zonder overheidssturing laten oplossen, maar voor de meeste complexe vraagstukken volstaat een *laissez-faire* houding niet. Denk daarbij aan de energievoorziening, biodiversiteit of klimaatadaptatie. Die raken de grenzen van natuurlijke systemen en kennen bindende doelstellingen, vastgelegd in nationale én Europese wet- en regelgeving. Juridische verplichtingen, gekoppeld aan strikte tijdslimieten leggen een expliciete verantwoordelijkheid bij de overheid, met name bij het Rijk. De combinatie van urgentie en

wettelijke verplichtingen eist proactiviteit. De roep om regie is in deze context een minimaal noodzakelijke vorm van overheidsbetrokkenheid om tijdig aan verplichtingen te voldoen en de complexe maatschappelijke opgaven effectief verder te brengen.

1.3 Raamwerk voor regie

Deze redenen voor regie laten zien dat er in ieder geval een behoefte is aan iets dat blijkbaar regie heet. Dat er, gezien de opgaven, een zekere noodzaak is, is ook goed te volgen. Maar wat er dan precies met die noodzaak moet gebeuren, is niet duidelijk. Regie is geen gedefinieerd concept of sturingsrepertoire dat we aan bestuursrechtelijke wetboeken kunnen ontleen. Bij vlagen lijkt het misschien nog het meest een uiting van frustratie: *“Ministerie, regel het en zorg dat het goed komt!”* Die smeekbede is een erkenning van de ernst van de situatie maar geeft tegelijk weinig handvatten over wat er precies gevraagd wordt. Daarmee is het concept zowel interessant als kwetsbaar.

Het risico is dat we het eens lijken in de taal, maar dat achter het woord regie fundamentele verschillen van inzicht wegvallen. Die verschillen komen vroeg of laat wel boven water, als er in de praktijk gewerkt wordt. Maar het gebruik van het woord regie helpt dan niet, omdat verschillende partijen er iets anders mee bedoelen. Regie kan ook gebruikt worden om eigen belangen van partijen te verwoorden. Een pleidooi voor ‘rijksregie’ kan bijvoorbeeld een behoefte aan financiering beteken. Het pleidooi voor regie is dan vooral een oproep aan het Rijk om extra geld te regelen, maar dat wil niet automatisch zeggen dat andere mogelijke uitingsvormen van regie (zoals prestatieafspraken) ook gewenst zijn. De diffuusheid van regie wordt nog eens geaccentueerd door de verschillende omgevingen waarin het begrip wordt gebruikt. Soms gaat het om rijksregie, maar vaak genoeg ligt regie ook bij andere partijen – een decentrale overheid, een onafhankelijk coördinator, of een programmastructuur.

Regie op niveau: stelsel- en systeemverantwoordelijkheid

Het begrip ‘regie’ wordt regelmatig gekoppeld – of zelfs gelijkgesteld – aan de begrippen ‘stelselverantwoordelijkheid’ en ‘systeemverantwoordelijkheid’. Zo blijkt ook uit de gesprekken tijdens dit onderzoek. Dit gebeurt met name wanneer het gaat over regie door de Rijksoverheid. Gesprekspartners spreken in dat kader ook wel over ‘Rijksregie’. Hoewel de intenties van betrokkenen wel duidelijk zijn als zij spreken over ‘stelselverantwoordelijkheid’ en ‘systeemverantwoordelijkheid’, namelijk het duiden van een grotere, →



overkoepelende verantwoordelijkheid dan alleen een specifiek dossier, is debetekenis ervan niet hetzelfde.⁶

Het begrip ‘stelselverantwoordelijkheid’ wordt gebruikt als interpretatie van het grondwettelijke begrip van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vanuit stelselverantwoordelijkheid kan de minister als ‘nationale eindverantwoordelijke’ van een specifiek departement aangesproken worden op een zekere overkoepelende verantwoordelijkheid voor publieke belangen die in het geding zijn. Dit gebeurt ook (of misschien wel juist) in gevallen waar de minister geen duidelijke bevoegdheden heeft om te interveniëren. Dan gaat het ook over contexten waarin taken bijvoorbeeld geprivatiseerd of gedecentraliseerd zijn. Dat kan tot ingewikkelde situaties leiden, zo oordeelde de Raad van State: gebruik van ‘stelselverantwoordelijkheid’ leidt daarmee tot “een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag.”⁷

We gebruiken de term ‘systeemverantwoordelijk’ om een verantwoordelijkheid aan te duiden voor het functioneren van het (inter)bestuurlijk systeem in algemene zin. Voor dit essay is dat in het bijzonder relevant omdat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een bredere verantwoordelijkheid heeft voor (het functioneren van) van het openbaar bestuur – juist ook richting de andere (vak)departementen. Denk daarbij in het bijzonder aan het democratisch bestel en de verhoudingen, zoals vaak geduid onder de noemer van het Huis van Thorbecke, tussen de overheidslagen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen te borgen. Dit is anders dan ‘stelselverantwoordelijkheid’, wat verantwoordelijkheid over een specifiek (vakinhoudelijk) domein betreft. Regie voeren in specifieke casus vindt plaats binnen de context van het bestuurlijk systeem, met alle daarbij horende principes van de democratische rechtsstaat en gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Om regie op een meer analytische manier te benaderen introduceren we een raamwerk om naar regie te kijken. In dit raamwerk splitsen we regie uit in vier elementen: de regisseur (wie regisseert), het netwerk (degene(n) die worden geregisseerd), de opgave (waarvoor, met welk doel voor regie is gekozen) en de middelen (waarmee regie vorm krijgt). Bij elk element noemen we ter indicatie een aantal relevante vragen die invulling geven aan dat

6 Zie Van der Steen, M.A., J.M. Schulz, N.M.H. Chin-a-Fat & M.J.W. van Twist (2016). *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

7 Raad van State (15 juni 2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering*.

element.⁸ Deze vier elementen helpen om op een gestructureerde manier te kijken naar het concept regie in de zeer uiteenlopende praktijk. Dit is van belang juist omdat regie bij uitstek *contextueel* is. Pas in de context van de casus kunnen we duiden wat regie in de praktijk betekent. In onderstaand schema verbreden we de discussie over regie door in eerste instantie vooral de doorgaans nogal eenzijdige voorstelling van het begrip op te rekken. Die eenzijdige interpretatie kunnen we terugleiden naar de toneelwetenschappen waar we het begrip regie aan ontleen.

ELEMENT VAN REGIE	VOORSTELLING VAN REGIE UIT HET THEATER	VERBREDENDE VRAGEN VOOR HET OPENBAAR BESTUUR
Wie regisseert?	De idee bij regie is vaak dat er één regisseur is, die in het belang van het gehele samenspel regisseert vanuit een formeel erkende positie.	Hoeveel regisseurs zijn er? Welk belang heeft de regisseur? Is de regierol gebaseerd op formele of informele verantwoordelijkheden?
Wie worden geregisseerd?	De idee bij regie is vaak dat er een specifieke, afgebakende, kenbare groep personen en/of organisaties wordt geregisseerd en dat de geregisseerden daar ook uit eigen beweging aan deelnemen en naar willen handelen.	Wie nemen deel aan het netwerk? Is samenwerking verplicht of vrijwillig? Wat gebeurt er als een partij zich niet laat regisseren? Hoe wordt omgegaan met verschil en conflict?
Waarvoor wordt geregisseerd?	De idee bij regie is vaak dat er sprake is van een afgebakende opgave waarbij niet alleen de doelstelling, maar ook de voorstelling van hoe het eindbeeld eruit zal zien bij alle betrokkenen eenduidig is.	Hoe wordt de opgave gedefinieerd en door wie? Hoe wordt succes bepaald en geëvalueerd? Hoeveel voorstellingen van het eindbeeld zijn er en hoe verhouden die zich tot elkaar?
Waarmee wordt geregisseerd?	De idee bij regie is vaak dat er sprake is van een weg naar het bereiken van de doelstellingen die kan worden gekend, uitgetekend en bereikt met de beschikbare attributen en middelen.	Welk sturingsinstrumentarium wordt gebruikt? Hoe is de (formele) rolverdeling? Wie levert welke bijdrage? Hoe vindt financiering plaats?

⁸ Deze elementen zijn gebaseerd op literatuuronderzoek en gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd. Het '4W-model' van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (IFV) verdient hier in het bijzonder een vermelding.

Deze kleine verkenning van regie vanuit de toneelwetenschappen laat zien dat het begrip regie niet enkelvoudig, maar juist meervoudig moet worden geïnterpreteerd. De enkelvoudige interpretatie kan natuurlijk behulpzaam zijn, maar het is goed te realiseren dat een interpretatie die eerst bij de hand neemt, je daarna bij de neus kan nemen.⁹ In het fysiek domein zien we bijvoorbeeld vaak verspreide en verdeelde regietaken met Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Verschillende transities en opgaven interfereren met elkaar in wat ze op welke momenten in het fysiek domein betekenen. Ministeries voeren regie op verschillende dossiers in het fysiek domein waarbij die regie ook betrekking heeft op andere bestuurslagen en daarmee ingrijpt in de interbestuurlijke verhoudingen. Regie kan het tekort aan ruimte of uitvoeringscapaciteit niet oplossen, maar wel zichtbaar maken dat keuzes aan de orde (kunnen) zijn.

1.4 Dit essay: adviseren over dilemma's in regie

De afdeling Bestuur & Advisering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) adviseert over regievoering door andere onderdelen van de overheid. Dit omvat onder meer het fysiek domein, waarvoor binnen deze afdeling Team Fysiek aan de lat staat. Die taak komt voort uit de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK voor de inrichting van het openbaar bestuur en de interbestuurlijke verhoudingen. Keuzes die vakministers maken in de invulling van regie in hun beleidsdomeinen hebben niet alleen consequenties voor het realiseren van de daar nagestreefde publieke doelstellingen, maar ook voor de invulling van de interbestuurlijke verhoudingen en de houding van de overheid naar de maatschappij. Keuzes over regie kunnen immers bepaalde verhoudingen stimuleren en als dat gebeurt over de breedte van het openbaar bestuur, bij verschillende departementen, kan regievoering op systeemniveau onbedoelde (neven)effecten hebben. Om haar adviserende taak in deze context te versterken heeft Team Fysiek de NSOB gevraagd om onderzoek te doen naar de praktijk van regie en hoe daarover te adviseren.

In dit essay gaan we in op de dilemma's die in de praktijk van regievoering aanwezig zijn. Dilemma's, omdat bepaalde keuzes ertoe kunnen leiden dat je iets anders duidelijk níet doet. De keuze om in een netwerk vooral te sturen op snelheid en pragmatiek zorgt voor merkbare voortgang, maar creëert ook achterblijvers en mogelijk weerstand tegen reeds gemaakte keuzes. Aan de

9 Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Tweede, geheel herziene editie. Den Haag: Boom.

hand van vier praktijken waar sprake is van een regie-vraagstuk destilleren we dilemma's. Die zijn niet door ons bedacht, maar in gesprekken en sessies over de casus aan het licht gekomen. Aangezien regie bij uitstek contextueel is, pretenderen we niet dat we alle dilemma's van regie hebben gevonden. We maken inzichtelijk wat de betekenis van keuzes in dilemma's betekenen voor de praktijk van regie, wat voor manieren er bestaan om met dilemma's om te gaan en hoe dat in het adviseren over regie zijn plaats kan krijgen.

In het volgende hoofdstuk werken we vier casus uit waar sprake is van regie. Deze zijn tot stand gekomen door middel van een documentenstudie en diverse gesprekken met betrokkenen bij die casus. De casus dienen ertoe om te begrijpen wat regie in de praktijk betekent en hoe het vorm krijgt. We analyseren de casus aan de hand van de vier elementen van regie. In het derde hoofdstuk schetsen we dilemma's die bij regie aan de orde zijn. We laten zien dat regie plaatsvindt in de context van netwerken, wat een inherent spanningsvolle praktijk is. De praktijk is er een waarin doorgaans een keuze wordt gemaakt voor een van de waarden in het dilemma. De andere waarde wordt dan onbewust veronachtzaamd vanuit de gedachte dat de twee waarden in een dilemma elkaar uitsluiten en toch beide even (on)verkiezelijk zijn. Om aan die redenering tot het maken van keuzes voorbij te komen verbreden we het denkkader over dilemma's door copingstrategieën te introduceren. In het laatste hoofdstuk gaan we in op de betekenis van het denken in dilemma's voor het interdepartementale gesprek en de advisering over regie vanuit de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Dit doen we door te kijken naar regie op het niveau van de individuele (netwerk)opgave, het niveau van het stelsel van een specifiek (vakinhoudelijk) domein en op het niveau van het (inter)bestuurlijk systeem. Het gaat immers niet alleen om individuele casus, maar ook om patronen die zichtbaar worden in het stelsel en de doorwerking daarvan op het systeem – en hoe die niveaus vervolgens weer in samenhang zijn te bezien. Daarbij betogen we dat het minder gaat om ruimte maken voor regie en meer om ruimte maken in regie: om zo regie minder hiërarchisch in te vullen, op een manier die recht doet aan interbestuurlijke verhoudingen.

2. Variaties van regie in de praktijk

De meervoudigheid van regie in de praktijk werken we in dit hoofdstuk voor vier casus verder uit. We kijken in iedere praktijkcasus naar de vier elementen van regie die we in het voorgaande hoofdstuk hebben geïntroduceerd om te laten zien hoe meervoudig regie als begrip in de praktijk is.

2.1 Woondeal Holland Rijnland

“Gemeenten, provincie, Holland Rijnland en Rijk zijn samen verantwoordelijk voor de versterking van de regie op de woningbouw en het realiseren van de woningbouwopgave. Alle overheidslagen dragen bij vanuit hun specifieke rol en vanuit wet- en regelgeving.”¹⁰

In december 2022 ondertekenen de regio Holland Rijnland¹¹, de provincie Zuid-Holland, de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), de bestuurders van dertien woningcorporaties¹² en de koepel van woningcorporaties, de Woondeal Holland Rijnland. De woondeal is als instrument afkomstig uit de Nationale Woon- en Bouwagenda. In 2022 zijn er 35 van dit soort regionale woondeals getekend. Voor Holland Rijnland is de opgave 30.500 nieuwe woningen. In reactie op de woondeal – waar deelname min of meer verplicht is – stelt de regio Holland Rijnland de eigen Regionale Woonagenda (RWA) vast, om een brug te slaan tussen lokale behoeften en doelstellingen uit de woondeal.

De woondeal kent regisseurs op verschillende niveaus: het ministerie maakt prestatieafspraken; de provincie coördineert en houdt toezicht op regionale realisatie – terwijl zij ook bezig is met eigen (ruimtelijk) beleid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor bouwlocaties en de realisatie van woningbouwafspraken. Iedere bestuurslaag voert op zijn eigen manier regie op een ander deel van het speelveld. Dat kan lastig zijn wanneer centrale sturing op woningbouwdoelen botst met lokale uiting van vraagstukken

10 Regionale Realisatieagenda Wonen – Regio Holland Rijnland (regionale woondeal). 7 maart 2023.

11 Bestaande uit de gemeenten Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.

12 Te weten: STEK, Sint Antonius van Padua, Rijnhart Wonen, Habeko Wonen, Woningstichting Nieuwkoop, Dunavie, Ons Doel, Portaal, De Sleutels, Stichting Woondiensten Aarwoude, MeerWonen, Woonforte en Woonzorg Nederland.

rond bijvoorbeeld infrastructuur en stikstofproblematiek. Een regionale ‘versnellingstafel’ met een onafhankelijke voorzitter is in het leven geroepen om knelpunten aan te pakken. Ook kan de nationale focus op numerieke doelen de aandacht voor lokale complexiteiten bemoeilijken. Het is daarom dat deelnemers soms vragen om meer focus op de samenwerking en realisatie van projecten, omdat ze ervaren dat veel aandacht naar de onderhandeling over prestatieafspraken gaat.

In lijn met het meerlaagse karakter van de woondeal, vindt er regie plaats op meerdere niveaus. Regie op regioniveau is volgens deelnemers nodig om zaken van de grond te krijgen; het venijn zit hem immers in het omgaan met de vele mogelijke knelpunten die bouwprojecten in de weg kunnen staan. Onderdeel van regie is ook ‘streng’ zijn, partijen aanspreken, en signaleren als acties blijven liggen.

2.2 Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het stelsel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) gaat over het verlenen van milieuvergunningen, het houden van toezicht op naleving van milieuwetgeving en het handhaven bij overtredingen. De uitvoering van deze taken ligt grotendeels bij 29 regionale omgevingsdiensten. In 2020 concludeert de Adviescommissie VTH onder meer dat de omgevingsdiensten te klein en te kwetsbaar zijn, dat er te weinig uniformiteit is in taken en werkwijzen en dat er onvoldoende landelijke regie en toezicht was.¹³ Het Rijk (specifiek het ministerie van I&W) wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel en het borgen van een gezond en schoon milieu.

In 2022 wordt daarom het Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) opgezet. Dit tweejarig programma is een samenwerkingsverband tussen het Rijk (de ministeries van I&W, BZK en J&V), provincies (via het Interprovinciaal Overleg), gemeenten (via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en omgevingsdiensten (OmgevingsdienstNL). Het doel is om het VTH-stelsel via een netwerkbenadering te versterken en daarbij de verantwoordelijkheidsverdeling formeel-bestuurlijk in stand te laten. De Omgevingsdiensten blijven vallen onder de decentrale overheden, die moeten toezien op de doorontwikkeling van ‘hun’ regionale omgevingsdienst.

¹³ Adviescommissie VTH (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het IBP VTH raakt de spanning tussen behoefte aan landelijke regie en uniformiteit enerzijds en het behoud van decentrale autonomie anderzijds. Daarmee kan deze casus worden gezien als een poging om via netwerk-samenwerking verbeteringen te realiseren, en daarmee weg te blijven van ingrijpende stelselwijzigingen. Het ministerie van I&W geeft invulling aan regie onder meer door het initiatief en het formeren van het IBP en het grotendeels financieren hiervan. Het IBP krijgt de opdracht om te werken aan een zestal actielijnen, onder aanvoering van een onafhankelijk programmadirecteur. Deze programmadirecteur staat tussen de zes partijen en onderhoudt veel contact met de regio's. Tegelijkertijd wordt ook formeler instrumentarium ingezet, door kwaliteitscriteria voor omgevingsdiensten vast te leggen, wat inzet op sterke omgevingsdiensten minder vrijblijvend maakt.¹⁴

In de praktijk van het IBP zien we een discussie over de verantwoordelijkheid en de autonomie van gemeenten en provincies als 'eigenaar' van de omgevingsdiensten. Dat kan leiden tot spanningen, omdat het ministerie van I&W zich eveneens geroepen voelt om effectief verbeteringen te realiseren in het stelsel en de robuustheid van de omgevingsdiensten zelf. Dat probeert men te bewerkstelligen binnen het IBP, terwijl het IBP gebaseerd is op vrijwillige samenwerking. Vanuit de gemeenten en provincies kan dat ertoe leiden dat de samenwerking niet als gelijkwaardig wordt gezien, terwijl de Rijksoverheid beperkte doorzettingsmacht ervaart om veranderingen af te dwingen. Daarbij komen dan al snel discussies op over de mogelijkheden die het ministerie wel of niet zou hebben om te sturen op uitvoeringsdiensten van decentrale overheden. Decentrale overheden noemen op hun beurt dat voor de benodigde doorontwikkeling geld nodig is, waarvoor ze naar het Rijk kijken.

2.3 Verduurzaming van de industrie in Zeeland

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft om verduurzaming van de industrie in Nederland te bevorderen het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) opgezet. Anno 2024 is het NPVI ondergebracht bij het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Het programma, voortkomend uit het Klimaatakkoord, richt zich op CO₂-reductie door het overschakelen van productieprocessen naar bijvoorbeeld elektrificatie of waterstof.¹⁵ Het Cluster Zeeland als onderdeel van NPVI is geformeerd in aansluiting op een samenwerkingsverband van industriële bedrijven dat al

¹⁴ Omgevingsdienst NL (2024). *Kwaliteitscriteria 3.0*. Verkregen via: [Kwaliteitscriteria 3.0 - Omgevingsdienst NL](#)

¹⁵ Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (z.d.). *Industrieclusters*.

bestond, Smart Delta Resources (SDR). Aan het cluster nemen regionale overheden, netbeheerders, SDR als vertegenwoordiging van de industriële partijen in de regio, en het ministerie van KGG deel. Hoewel het ministerie de trekker is van het NPVI, krijgt regie in het cluster vorm via een clusterregisseur en bijbehorende clusterorganisatie. De clusterregisseur is aangesteld door het ministerie, met inspraak en instemming van de regionale partijen, maar diens rol is nadrukkelijk onafhankelijk.

Regie in het cluster staat ten dienste van verduurzaming van de industrie, waarvoor vaak aanleg van energie-infrastructuur nodig is. Het op elkaar afstemmen van verduurzamingsprojecten en aanleg van infrastructuur, en de aansluiting hiertussen in de tijd, is het kernprobleem waar de samenwerking in het cluster zich op richt. Regie gaat meer over het faciliteren van samenwerking en het creëren van de juiste condities voor verduurzaming dan over het opleggen van overheidsdoelstellingen. Het ministerie voert regie door het formeren van en deelnemen aan het netwerk en het financieren van de clusterorganisatie, maar stelt zich verder vooral faciliterend op. Het tempo waarmee het cluster stappen wil zetten komt niet altijd overeen met het ervaren tempo van het departement. De clusterregisseur vult deze rol in door bijvoorbeeld ook aan te schuiven bij gesprekken over de maatwerkdeals met de industriële partijen in zijn cluster.

De rol van de clusterregisseur is zonder besluitvormend mandaat. De regisseur opereert op basis van gedeelde belangen en wederzijds vertrouwen, en probeert partijen bij elkaar te brengen, dialoog te faciliteren en consensus te zoeken. De balans tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid zit in de persoon en het bureau van de clusterregisseur. Daarmee is regie vanuit het cluster meer symbolisch dan hiërarchisch. Dat is ook een spanning binnen dit netwerk: grote internationale concerns als Dow Chemical (Verenigde Staten) of Yara Sluiskil (Noorwegen), kijken naar businesscases, en wanneer die elders dan in Nederland tot betere resultaten leiden faseren ze hier 'gewoon' uit. Ze hebben geen verplichting om aan de clustersamenwerking deel te nemen, als deze hen geen voordeel biedt.

2.4 City Deal Openbare Ruimte

De City Deal Openbare Ruimte is een samenwerkingsverband dat zich richt op het innovatief aanpakken van complexe uitdagingen in de stedelijke openbare ruimte. Het initiatief voor deze samenwerking komt voornamelijk bij gemeenten vandaan. De kern van de City Deal ligt in het bijeenbrengen van partijen met innovatieve ideeën voor het beheer van de openbare ruimte. Een klein aantal grote gemeenten heeft een voortrekkersrol genomen om

deze ideeën uit te werken, en creëerden een netwerk waar andere gemeenten alsook andere lokale partijen op aan konden sluiten. Het netwerk heeft de samenwerking gezocht met het Rijk, wat leidde tot het opstellen van een City Deal die open stond voor diverse partijen om te ondertekenen. Om betrokkenheid te borgen hebben de deelnemers allen een financiële bijdrage gedaan.

Het Rijk speelt hier vanuit het programma Agenda Stad van het ministerie van BZK een meer faciliterende rol die, hoewel belangrijk, ook subtiel is. Het gaat om het creëren van een platform waar ideeën gedeeld, uitgewerkt en uiteindelijk geïmplementeerd kunnen worden. Agenda Stad is hier eigenlijk meer een facilitator die probeert deuren binnen de Rijksoverheid te openen en partijen met elkaar in contact te brengen. De dealmaker vanuit BZK richt zich niet op het realiseren van nationale beleidsdoelen, maar werkt vooral vanuit het netwerk richting interdepartementale collega's. De ervaring van het netwerk is dat het een uitdaging kan zijn om hun ideeën te 'verkopen' bij ministeries; er is geen verplichting voor ministeries om zich voor de City Deal in te zetten, en het is voor het netwerk lastig om hierop te sturen zonder hiërarchische relatie. De dealmaker van BZK vervult hierin een coördinerende regierol naar interdepartementale collega's.

De werkwijze van Agenda Stad, zo is de gedachte, stimuleert creativiteit en eigenaarschap bij deelnemende partijen. Gemeenten en lokale actoren krijgen de ruimte om op een platform zelf met innovatieve oplossingen te komen zonder de beperkingen van een strak geregisseerd programma met van bovenaf bepaalde doelen. Aan de andere kant kan een losse structuur en bijkomend gebrek aan hiërarchie het lastig maken om beslissingen te nemen of richting te geven aan het proces. Daarmee kunnen goede ideeën ook stranden, wanneer er gebrek is aan financiële of bestuurlijke steun. Initiatieven zijn soms afhankelijk van de inzet van een handvol enthousiaste beleidsmedewerkers. Belangrijk is de trekkende rol van een aantal (medewerkers van) grote gemeenten, die zich ondernemend opstellen en regie op een 'emergente' manier vormgeven.

2.5 De praktijk beschouwd

Niet alleen zijn de vier praktijkcasus verschillend; ook regie krijgt op verschillende wijzen vorm. Tegelijkertijd zijn er ook duidelijke overeenkomsten in de casus te zien. Hieronder geven we eerst een schematisch overzicht van regie in de vier praktijkcasus. Daarna gaan we dieper in op die verschillen en overeenkomsten.

ELEMENT VAN REGIE	WOONDEAL HOLLAND-RIJNLAND	STELSEL VTH	NPV1 CLUSTER	CITY DEAL
Wie regisseert?	Ministerie, provincie en gemeenten voeren op verschillende schaalniveaus regie. In de regio vindt regie plaats via onder meer een onafhankelijke voorzitter van de versnellingsstafel.	Ministerie neemt stelselverantwoordelijkheid, middels bijv. het opzetten van het IBP. Het IBP wordt gecoördineerd door een onafhankelijk programmamanager.	Ministerie voert regie op verduurzaming van de industrie. Binnen het cluster is een clusterregisseur aangesteld voor coördinatie.	Ministerie voert, middels een dealmaker vanuit Agenda Stad, regie op de inzet vanuit het Rijk. Aantal gemeenten voert regie door een voortrekkersrol in het netwerk.
Wie worden geregisseerd?	Regionetwerk is ingericht als onderdeel van de woningbouw aanpak van het ministerie, met deelname van vooraf bepaalde partijen die rol spelen in woningbouw.	Interbestuurlijk programma op basis van gelijkwaardige besluitvorming, met vertegenwoordiging van partijen via koepelorganisaties.	Regio-cluster is gevormd met de benodigde partijen voor afstemming tussen energie-infrastructuur en industrie.	Netwerk gestart vanuit coalition of the willing , gaandeweg uitgebreid en/of afgeslankt.
Waarvoor wordt geregisseerd?	Netwerk heeft een doelstelling vanuit woningbouwopgave , vastgelegd in te realiseren prestatieafspraken.	Zes actielijnen, gericht op versterking stelsel van omgevingsdiensten op verschillende vlakken.	Afstemming tussen aanleg energie-infrastructuur en investeringen industrie.	Opgave bij aanvang breed geformuleerd , precieze acties en focus netwerk wordt gaandeweg bijgesteld .
Waar mee wordt geregisseerd?	Prestatieafspraken bieden basis voor sturing, met bestaande interbestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling in regio.	Regie gaat uit van bestaande interbestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling , beperkte inzet formeel instrumentarium.	Informeel gezag van clusterregisseur is leidend, geen formeel instrumentarium of afspraken.	Inzet komt vanuit netwerk via het platform, zonder formeel instrumentarium.

Wie regisseert?

In elk van de casus is er sprake van een regiefunctie vanuit de Rijksoverheid. Vaak is die regie ingestoken vanuit eigen beleidsdoelen, maar bij de City Deal zien we een regisseur (in de vorm van een 'dealmaker') die inspeelt op activiteiten vanuit het netwerk. Daarnaast zien we in alle gevallen een onderscheid tussen rijksregie en coördinerende regie in het netwerk.

De rijksregie start vanuit een verantwoordelijkheid voor de opgave (het bereiken van een bepaald doel) waar andere partijen voor nodig zijn. In drie van de vier casus is op initiatief van alleen het Rijk daarvoor een netwerk geformeerd; bij de City Deal kwam het initiatief mede vanuit enkele grote gemeenten. Het Rijk neemt aan die netwerken deel, maar staat ook op (wisselende) afstand. In elk netwerk is er ook sprake van regie door een onafhankelijke coördinerend regisseur die tussen de partijen in staat. Deze regisseur heeft een andere opdracht dan 'rijksregie' (hoewel wel steeds door het Rijk gefinancierd): deze functie richt zich veel meer op het functioneren van het netwerk en het oplossen van problemen die op het niveau van het netwerk opkomen.

Wie worden geregisseerd?

In drie van de vier casus (Woondeal Holland Rijnland, VTH en NPVI) zien we een netwerk dat op initiatief van het Rijk is geformeerd met een bepaald (beleids)doel en grotendeels voortkomt uit en aangesloten is op bestaande samenwerkingsverbanden. Het netwerk wordt geformeerd door het Rijk met de partijen die nodig zijn voor het bereiken van het geformuleerde doel. Vaak neemt het verantwoordelijk ministerie ook als belangrijke partij deel aan het netwerk; in andere gevallen staat het Rijk op meer afstand.

Alle vier de netwerken bestaan op basis van gelijkwaardigheid, maar daarmee worden verschillen in verantwoordelijkheden en capaciteit niet weggenomen. Interbestuurlijke verschillen blijven een rol spelen wanneer meerdere overheden aan een netwerk deelnemen. In de casus NPVI zien we een netwerk waar ook private (industriële) partijen aan deelnemen. Daar moet het netwerk zijn meerwaarde laten zien om betrokkenheid te borgen. Datzelfde geldt voor het netwerk van de City Deal, dat is gebaseerd op eigen initiatief en vrijwillige deelname van een grote diversiteit aan partijen. Partijen nemen deel aan deze netwerken omdat zij menen zo beter, sneller of duurzamer doelen te bereiken dan als zij alleen werken. Dat maakt deze netwerken krachtig als het goed gaat, maar kan als het tegenzit en doelen niet (snel genoeg) bereikt worden ook kwetsbaar maken.

Waarvoor wordt geregisseerd?

We zien dat het definiëren van de opgave en doelstellingen in veel gevallen vanuit de regisseur komt. In sommige gevallen is het doel zeer concreet, zoals bij de woondeal waar een prestatieafpraak is gemaakt over woningbouw. Die concretisering van een doel kan helpen omdat het daarmee een stip op de horizon plaatst om gezamenlijk naar toe te werken. Tussentijds kan men de voortgang bijhouden en waar nodig bijstellen. In andere gevallen is het doel minder concreet en soms zelfs diffuser, zoals bij het NPVI cluster, waar het gaat om het afstemmen tussen energie-infrastructuur en industrie – het cluster heeft geen concrete (verduurzamings-) doelstelling. Het ontbreken hiervan is bij het NPVI cluster overigens geen tekortkoming maar vormt de overweging: het samenkomen als netwerk is in zichzelf al een doel. Op die manier ontstaat het gesprek tussen uiteenlopende partijen die normaliter gescheiden van elkaar opereren, worden overeenkomsten gevonden en maakt daarmee synergie mogelijk. Soms is het de definitie van de opgave en doelen juist onderwerp van het gesprek in het netwerk, zoals bij de City Deal. Doelen zijn er niet om vooraf al te bepalen maar moeten gaandeweg het proces uit het netwerk zelf komen.

Waarmee wordt geregisseerd?

De manier waarop sturing plaatsvindt en instrumentarium hiervoor wordt ingezet blijkt in de casus zeer wisselend. In de woondeal zien we dat rijksregie in de meest ‘klassieke’ zin van het woord vorm krijgt en meer formeel instrumentarium omvat, zoals het beroepen op wet- en regelgeving en het aanhalen van prestatieafspraken. En in de casus VTH zijn bijvoorbeeld kwaliteitscriteria voor omgevingsdiensten vastgelegd. Hoewel daarmee niet direct op omgevingsdiensten wordt gestuurd, stelt het Rijk daarmee wel kaders waaraan de omgevingsdiensten en de verantwoordelijke decentrale overheden moeten voldoen. In andere gevallen is regie veel meer gebaseerd op het samenbrengen van belangrijke partijen, vanuit het idee van *convening power*. Hier is weliswaar geen sprake van formele sturing maar gaat men ervan uit dat de partijen daadkrachtig genoeg zijn om ook zonder die (wettelijke) druk het verschil te maken. Het is aan het netwerk, en de regisseur, om elkaar aan te spreken om resultaten te bereiken en op het moment dat dit niet gebeurt hier ook op in te grijpen. Bij de City Deal is bijvoorbeeld de gedachte dat het formeren van het platform en bij elkaar brengen van partijen an sich een manier vanuit het Rijk is om regie te voeren op efficiënter beheer van de openbare ruimte in gemeenten.

Tot slot zien we dat een overeenkomst in de casuïstiek is dat capaciteit en financiering belangrijke (smeer)middelen zijn om regie uit te oefenen, zeker in die situaties waarin het netwerk gevormd wordt om een beleidsdoel van de regisseur te realiseren. Dit kan evenzeer averechts werken op het moment dat middelen beperkingen kennen, zoals te zien in de casus VTH, waar decentrale overheden vragen om meer financiering voor omgevingsdiensten. De 'regisseur' kan niet altijd leveren waar 'geregisseerden' om vragen, en moet dan kijken naar andere modi van regie. Dit vergt strategieën voor het omgaan met dilemma's waarbij het maken van een keuze een van de mogelijkheden is, maar zeker niet de enige. Waarmee de vraag aan de orde is hoe de spanningen in een dilemma productief gemaakt kan worden.

3. Dilemma's van regie in netwerken

Netwerkregisseur gezocht!

We zitten allemaal wel eens, allemaal met onze eigen reden, door webpagina's met vacatures heen te scrollen. Een vacature die wij tegenkomen, gaat over de functie van een 'netwerkregisseur' voor een onderdeel van de Rijksoverheid. In de functieomschrijving staan een aantal interessante elementen. Er wordt gezocht naar (1) een activerende verbinder die (2) in staat is om op een enthousiaste manier verschillende belanghebbenden rond een bepaald vraagstuk bij elkaar te brengen om (3) met elkaar tot passende oplossingen voor dat vraagstuk te komen met ruimte voor eigen afwegingen zodat (4) overheidsdoelstellingen rond het overkoepelende thema gerealiseerd kunnen worden. Volgens de vacature is het ook belangrijk dat de persoon in staat is om goed te luisteren naar de belangen van alle betrokkenen én om continu in contact met andere ministeries en het eigen ministerie te staan. Het doel? Zorgen dat de overheidsdoelstellingen, in nauw contact met de betrokken actoren, bereikt kunnen worden. We worden op het eerste gezicht enthousiast van deze tekst: het is een mooie, uitdagende functie waarbij duidelijk is wat de bijdrage aan een beter Nederland kan zijn. Toch?

De functie van de netwerkregisseur klinkt, voor wie houdt van een actieve rol voor de publieke zaak, best interessant: in samenwerking met allerlei partijen werken aan een grote opgave en in staat zijn om 'het verschil' te maken. Toch zit er ook een zeker ongemak in de functietitel en de bijbehorende omschrijving. De regisseur werkt aan het realiseren van overheidsdoelstellingen rond een bepaald thema in en met een netwerk van belanghebbenden die eigen afwegingen maken bij bepaalde vragen. Kan dat eigenlijk wel? Is het mogelijk om eigen (overheids)doelstellingen te realiseren in een samenwerking waarvan het de essentie is dat er sprake is van (wederzijdse) afhankelijkheid tussen meerdere actoren die los van elkaar geen grote doorzettingsmacht hebben? Zo bezien zou je kunnen stellen dat de functietitel 'netwerkregisseur' al een spanning bevat. Het impliceert namelijk tegelijkertijd twee waarden (afhankelijkheid en onafhankelijkheid) die elkaar uitsluiten en herbergt daarmee een dilemma: hoe handel je tussen daadkracht (als individuele actor) met noodzakelijk draagvlak (van het netwerk)?

3.1 Spanningen rond netwerksturing: dilemma's van regie in de praktijk

Vanuit de vacature van de netwerkregisseur wordt een ongemak zichtbaar. Regie lijkt een idee te zijn dat goed past bij sturen in netwerken: er zijn onderlinge afhankelijkheden, ieder heeft een rol te vervullen, er is sprake van autonomie en iemand moet dat allemaal bij elkaar houden om zo doelen te kunnen bereiken. Tegelijkertijd gaat het netwerkdenken uit van gelijkwaardigheid en deliberatie, terwijl regie iets van hiërarchie en de neiging tot controle en doelgerichte realisatie in zich heeft. Dat zijn twee waarden die niet allebei tegelijk aanwezig kunnen zijn en daarmee een dilemma bevatten. Een dilemma is altijd een afweging tussen twee waarden. Waarden die elkaar uitsluiten en allebei even (on)verkiezelijk zijn. Er bestaat geen 'beste' optie, er zijn alleen argumenten om op een bepaald moment een bepaalde waarde te prefereren, wetende dat daar ook risico's aan verbonden zijn. Er is geen 'goed' of 'fout', er zijn slechts afwegingen. Afwegingen met consequenties die later pas duidelijk worden.¹⁶

In dit hoofdstuk brengen we een aantal dilemma's in kaart die zichtbaar zijn in de wijze waarop regie in netwerken vorm krijgt. We beschrijven er twee voor elk van de vier elementen van regie die we in het eerste hoofdstuk hebben geïntroduceerd, zonder te pretenderen dat dit alle dilemma's rondom regie zijn. Dit is een selectie van dilemma's zoals wij die hebben waargenomen in de vier casus die wij hebben onderzocht. Elk dilemma bestaat uit twee waarden: de 'uitersten' die worden afgewogen. Onderstaande tabel schetst de dilemma's. Daaronder beschrijven we ieder dilemma individueel.

ELEMENT VAN REGIE	GESIGNALEERDE DILEMMA'S
Wie regisseert?	1. Regie nemen vanuit een eigen doel of regie nemen tussen de partijen in 2. Regie als aansturing of regie als responsiviteit
Wie worden geregisseerd?	3. Netwerk met partijen die nodig zijn of partijen die willen bijdragen 4. Verantwoordelijkheid concentreren of verantwoordelijkheid spreiden

¹⁶ Schulz, J.M., M.J.W. van Twist, M.A. van der Steen & C. van der Kaaij (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t). Modell(er)en van openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Peeters, R., J.M. Schulz, M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist (2011). *Beweging bestendigen. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

ELEMENT VAN REGIE	GESIGNALEERDE DILEMMA'S
Waarvoor wordt geregisseerd?	5. Opgave vooraf definiëren of opgave gaandeweg bepalen 6. Opgave specificeren of opgave verbreden
Waarmee wordt geregisseerd?	7. Formele sturing of informeel gezag 8. Netwerk dragen of ieder gelijkwaardig laten bijdragen

Wie regisseert?

1. Regie nemen vanuit een eigen doel of regie nemen tussen de partijen in

Een eerste dilemma dat we zien gaat over de rolinvulling van de regievoerder. Werkt de regievoerder primair aan een eigen te realiseren doel, of vervult het een coördinerende en faciliterende rol voor het netwerk? In de casus VTH stelsel heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) beleidsdoelen te realiseren, waarvoor de interbestuurlijke samenwerking in het IBP een middel is. Tegelijkertijd is het IBP opgezet als netwerk waarin partijen gelijkwaardig samen koers bepalen – I&W neemt daaraan deel als een van de partijen, maar heeft ook een verantwoordelijkheid voor het goed laten functioneren van het netwerk. In dit dilemma zien we dat I&W kiest voor regie tussen de partijen in, die praktisch invulling krijgt door de regie en de departementale inbreng van personeel te scheiden: I&W financiert een programmadirecteur en -bureau voor het IBP om regie te voeren op (het functioneren van) het netwerk.

2. Regie als aansturing of als responsiviteit

Een volgend dilemma heeft te maken met de ‘richting’ van regie. Ligt het zwaartepunt op aansturing vanuit eigen beleidsdoelen (van ‘binnen naar buiten’), of op responsief zijn voor wat het netwerk nodig heeft (van ‘buiten naar binnen’). In verschillende casus zien we dat regie primair aansturend wordt ingevuld, terwijl het netwerk meer responsiviteit verwacht. Bij de woondeal zien we bijvoorbeeld dat partijen in de regio graag meer ondersteuning vanuit het Rijk willen krijgen op uitvoeringsniveau. Hier responsief invulling aangeven is echter niet altijd mogelijk, omdat bijvoorbeeld er onvoldoende capaciteit of budget beschikbaar is of omdat deze behoefte ‘van buiten’ niet overeenkomt met het beleid ‘van binnen’.

Wie worden geregisseerd?

3. Netwerk met partijen die nodig zijn of partijen die willen bijdragen

In de netwerken die we in de casus tegenkomen zien we een dilemma in de formerende basisgedachte. Aan de ene kant zien we netwerken die worden

geformeerd vanuit de opgave. Partijen worden gevraagd om deel te nemen die een bijdrage leveren aan het doel, en deelname heeft vaak een verplicht karakter. Het netwerk is 'gesloten' in de zin dat minder noodzakelijke partijen niet logischerwijs deelnemen. De woondeal is bijvoorbeeld gestart vanuit de filosofie dat de woningbouwopgave vorm moet krijgen in regionale netwerken. Daar zien we dat de samenwerking is opgelegd. Een voordeel van deze wijze van netwerk opbouwen is het in één keer bij elkaar brengen van de benodigde partijen en het realiseren van samenwerking, ook als die samenwerking niet zelf tot stand zou komen. Een nadeel is echter dat partijen niet altijd vanuit de eigen wens om samen te werken aansluiten, wat consequenties kan hebben voor de soort energie en motivatie die een samenwerking met zich meebrengt

Aan de andere kant zien we ook een vorm waarbij het netwerk wordt opgebouwd door partijen die uit eigen beweging samen willen werken aan een bepaalde opgave. Dit zien we bij de City Deal, waar gemeenten bij elkaar zijn gekomen op basis van vrijwilligheid, omdat zij meenden dat ze meer konden realiseren door samen op te trekken. Het netwerk stond open voor andere partijen (waaronder andere gemeenten) om aan te haken, waardoor het initiatief zich organisch kon verspreiden. Die manier van werken heeft als voordeel dat de energie van partijen benut wordt en dat initiatieven mogelijk worden die niet aan de voorkant al bedacht waren. Hier staat tegenover dat er weinig structuur is om partijen vast aan het netwerk te verbinden.

4. Verantwoordelijkheid concentreren of verantwoordelijkheid verspreiden

Een volgend dilemma heeft te maken met de verdeling van verantwoordelijkheden: neemt één partij hoofdverantwoordelijkheid, of wordt verantwoordelijkheid juist verspreid? In sommige gevallen houdt regie in dat de regisseur verantwoordelijkheid naar zich toe trekt. Dit zien we in de casus VTH, waar het ministerie van I&W gestalte gaf aan diens (stelsel) verantwoordelijkheid door onder andere het entameren van het IBP. Voordeel hiervan kan zijn dat er energie komt op een opgave die anders onvoldoende opgepakt wordt. Tegelijkertijd brengt dit het risico met zich mee dat partijen achterover gaan hangen, en bijvoorbeeld naar het Rijk kijken als eindverantwoordelijke om met oplossingen en middelen te komen.

De andere kant van het dilemma houdt in dat verantwoordelijkheid juist meer gelijkwaardig gedeeld wordt binnen het netwerk. Hierbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen formele en gevoelde verantwoordelijkheid. In de casuïstiek zien we dat verantwoordelijkheid niet iets is dat eenmalig belegd of 'geregisseerd' kan worden; de gevoelde verantwoordelijkheid van partijen krijgt vorm in het proces van samenwerking.

Een regisseur kan wel helpen om te zorgen dat partijen hun verantwoordelijkheid nemen: door in het netwerk deelnemers aan te spreken op hun acties, knelpunten te benoemen, en soms 'streng' te zijn. Die taak kunnen zeker onafhankelijke coördinerende regisseurs op zich nemen, zoals we zien bij bijvoorbeeld de Versnellingstafel in de woondeal regio.

Waarvoor wordt geregisseerd?

5. Doelen vooraf definiëren of doelen gaandeweg bepalen

Een element van regie betreft het definiëren van de opgave, het doel, en het evalueren van succes. Dit levert meteen een dilemma op: definieert de regisseur doelen aan de voorkant, of worden deze (gaandeweg) in het netwerk bepaald? Bij een aantal casus zien we dat er vooraf (door de Rijksoverheid als regisseur) een doel is bepaald. Bij de woondeal zien we bijvoorbeeld dat er gestart is met een deal waarin prestatieafspraken zijn vastgelegd over te bouwen woningen. Duidelijkheid kan wenselijk zijn om te zorgen dat partijen aan hetzelfde (blijven) werken. Tegelijkertijd kan definitie van de doelen ook zorgen voor minder gevoel van autonomie en gezamenlijkheid bij netwerkpartners, die zich afvragen in hoeverre zij mogen meebeslissen.

Het tegenovergestelde is te zien bij de City Deal, waar deelnemers uitgingen van opgaven waar gezamenlijke energie op zat, en de doelen gaandeweg bepaald werden. Dit heeft als voordeel dat het netwerk flexibel in kan gaan op mogelijkheden (*policy windows*) die zich voordoen, zoals aansluiting vinden bij beleidsdoelen van departementen. Tegelijkertijd betekent de strategie van de City Deal ook omgaan met fluctuaties en onzekerheid over de richting. Een veelbelovende actie kan ook zomaar blijven liggen, en de energie gaat vooral naar het laaghangend fruit waar alle partijen elkaar op kunnen vinden.

6. Opgave specificeren of opgave verbreden

Een volgend dilemma in het definiëren van de opgave heeft te maken met het abstractieniveau waarop deze wordt bepaald in het netwerk. Enerzijds is het mogelijk om de opgave waar het netwerk aan moet werken, breed te definiëren. Dit laat relatief veel vrijheid bij netwerkpartners om te bepalen waar zij hun energie aan besteden en waar de grootste winst zit. Anderzijds zien we gevallen waarin het netwerk met een relatief specifieke opdracht werkt. Dit heeft als voordeel dat de regisseur meer grip heeft op het doel van het netwerk. Een voorbeeld zien we bij het NPVI industriecluster. Het cluster is ingericht met als doel om de aanleg van energie-infrastructuur en de investeringen van industriële partijen op elkaar af te stemmen. Dit heeft plaats in een context van het klimaatakkoord waarin is afgesproken dat er een reductie van broeikasgassen vanuit de industrie gerealiseerd moet worden. Het cluster richt zich dus op een deel van de opgave, maar deelnemers

zien een bredere context met knelpunten en vraagstukken die zij aan elkaar moeten knopen.

Waarmee wordt geregisseerd?

7. Formele sturing of informeel gezag

Regie kan vormkrijgen door middel van formele sturingsmiddelen, of op basis van informele sturing en gezag. Formele sturingsmiddelen zien we bijvoorbeeld in de prestatieafspraken in de woondeal. Het voordeel hiervan is dat doelen duidelijk zijn en dat helder is wat partijen van elkaar verwachten. Dit laat echter minder ruimte aan het netwerk om eigen koers te bepalen. Regie op basis van informeel gezag zien we bijvoorbeeld in het NPVI industriecluster. Het ministerie heeft weinig sturingsmiddelen om acties af te dwingen van zowel netbedrijven als industriële partijen; het beïnvloeden van besluitvorming aan beide zijden (en daarmee het aanjagen van verduurzaming) vindt plaats door het faciliteren van afstemming. Daarin is de rol van de clusterregisseur van belang: deze heeft geen formeel mandaat, en moet steeds op zoek naar gezamenlijke belangen om netwerkpartners mee te krijgen. Het nadeel hiervan is dat als het netwerk niet tot resultaten komt, de clusterregisseur en het ministerie beperkte mogelijkheden hebben om over te schakelen naar ander instrumentarium.

8. Netwerk dragen of ieder gelijkwaardig laten bijdragen

Een laatste dilemma heeft te maken met de bijdragen die partijen in het netwerk leveren voor de samenwerking. Financiering en het beschikbaar stellen van capaciteit zijn belangrijke factoren voor de dynamiek in een netwerk. Draagt iedereen bij, en zijn die bijdragen gelijkwaardig? Of ligt de verantwoordelijkheid primair bij de regisseur om het netwerk te faciliteren? Een voordeel van het netwerk faciliteren vanuit de regisseur is dat dit beweging in gang kan zetten in situaties waarin andere partijen het initiatief niet willen of kunnen nemen. Dit kan de vorm nemen van het financieren van een programmabureau of coördinator die het netwerk ondersteunt. Een keerzijde daarvan kan zijn dat andere partijen minder bewust betrokken zijn en minder *'skin in the game'* hebben. Een gelijkwaardige bijdrage van alle partijen kan daarentegen ervoor zorgen dat partijen een bewuste keuze maken voor deelname aan het netwerk. Dit zien we bijvoorbeeld in de City Deal, waar financiering en capaciteit door meerdere netwerkpartners werden geleverd. Dit creëerde gezamenlijkheid en betrokkenheid, juist in een netwerk waarbij het Rijk niet het initiatief had genomen. Tegelijkertijd is het netwerk hiermee afhankelijk van de betrokkenheid van een aantal partijen die middelen en capaciteit ter beschikking willen en kunnen stellen.

3.2 Patronen in netwerkregie: onderliggende (on)bewuste keuzes

Bij ieder element van regie, en in het bijzonder de vormgeving ervan in de praktijk, horen verschillende dilemma's. Als we kijken naar de casus valt ons op dat sommige keuzes bij de genoemde dilemma's vaak terugkerend gemaakt worden. Dit is bijzonder relevant voor het denken over 'netwerkregie' omdat het niet alleen over de inrichting van 'regie' in elke individuele praktijk gaat, maar ook iets zegt over de systemische optelsom in hoe het Rijk 'regie' invult en daarmee patronen laat zien. Hieronder geven we nogmaals de dilemma's weer, met dikgedrukt welk van de twee waarden naar ons idee vaak in de casus worden gekozen als het gaat om 'regie'.

ELEMENT VAN REGIE	PATRONEN IN GESIGNALEERDE DILEMMA'S
<i>Wie regisseert?</i>	Regie gericht op eigen doel of regie tussen de partijen in Regie als aansturing of regie als responsiviteit
<i>Wie worden geregisseerd?</i>	Netwerk met partijen die nodig zijn of netwerk met partijen die willen bijdragen Verantwoordelijkheid nemen of verantwoordelijkheid spreiden
<i>Waarvoor wordt geregisseerd?</i>	Opgave vooraf definiëren of opgave gaandeweg bepalen Opgave specificeren of opgave verbreden
<i>Waarmee wordt geregisseerd?</i>	Formele sturing of informeel gezag Netwerk dragen of ieder gelijkwaardig laten bijdragen

Een dergelijke blik op de waarden die benadrukt worden in de casus laat zien dat bij het merendeel, tenminste zes van de acht dilemma's, de nadruk bij regievoering primair ligt op de rol van de regisseur en minder op de inbreng van het netwerk. Het onderstreept daarmee dat 'netwerkregie', zoals we aan het begin van dit hoofdstuk al opmerkten, inherent een dilemma bevat tussen ruimte *laten* aan het netwerk om zelf regie te voeren (een horizontale, nevenschikte invulling van regie) en ruimte *nemen* van het netwerk door als Rijk regie te voeren (een meer verticale en hiërarchische invulling van regie). Het laat daarnaast ook zien dat er in de casus een duidelijke voorkeur bestaat hoe het Rijk regie voert in netwerken. Namelijk vanuit een meer klassieke 'top-down'-benadering, met een stevige rol voor het ministerie als netwerkregisseur en met vaak weinig ruimte voor 'bottom-up' initiatief vanuit partijen in het netwerk. Dat betekent overigens niet dat er geenszins ruimte is voor de partijen om eigen inbreng te hebben, maar dat als het echt spannend wordt de eerste *reflex* is om terug te grijpen naar een stevigere rol voor de netwerkregisseur.

De keuze voor een meer hiërarchische invulling van regie bij netwerk-vraagstukken lijkt expliciet en impliciet aanwezig. Soms is dat expliciet en al in een vroeg stadium zichtbaar, zoals bij de Woondeal waarin er al in de beginfase duidelijke prestatieafspraken zijn. Maar ook de kwaliteitscriteria die als een kader dienen voor de omgevingsdiensten bij het VTH laat dit zien. Soms is die keuze impliciet en minder goed zichtbaar, zoals bij het NPVI en de City Deal. Daarbij blijkt het vooral uit de gesprekken – en in het bijzonder de bijzinnen – waarin weliswaar de nadruk op de informele kracht van het netwerk wordt gelegd, maar ook telkens (impliciet) voorbehouden worden gemaakt. Bijvoorbeeld door te stellen dat het goed is om de tijd te nemen maar wel ‘alles een termijn kent’, het belangrijk is dat er geëxperimenteerd wordt maar wel ‘tot op zekere hoogte’ en dat doelen heel diffuus kunnen zijn maar er wel ‘voortgang moet worden geboekt’. Dus hoewel niet altijd even expliciet zichtbaar of verwoord, wordt in alles duidelijk dat vrijwilligheid niet vrijblijvendheid betekent en gelijkwaardigheid niet hetzelfde is als gelijkheid wanneer het aankomt op de rol, positie en verantwoordelijkheid van de regisseur ten opzichte van de geregisseerden.

Dit is niet goed of slecht. Er kunnen allerlei redenen zijn om te kiezen voor een bepaalde invulling van regie, en de nadruk kan daarbij verschillen. Tegelijkertijd kan dit, wanneer sturing op deze manier structureel vorm krijgt, als consequentie hebben dat het netwerkend werken in de praktijk slechts bij een ambitie blijft. Men wil wel middels netwerkend werken doelen realiseren, maar de reflex om nauw betrokken te zijn, invloed uit te oefenen en (bij) te sturen is te sterk aanwezig. Het wordt ingewikkeld of zelfs problematisch als de principes van netwerksamenwerking op spanning komen te staan met die van klassieke regievoering. Bijvoorbeeld wanneer in de totstandkoming van een samenwerking voortdurend de taal gebezigd is dat er een netwerk opgezet gaat worden, dat iedereen belangrijk en van meerwaarde is, en dat we alleen in gezamenlijkheid kunnen werken aan de grote opgaven die voor ons liggen; dan kan dat een wrange bijmaak krijgen wanneer de (Rijks)overheid de doelen bepaalt – en intervenueert wanneer het netwerk die doelen zelf niet voor elkaar lijkt te krijgen.

3.3 Dilemma's productief maken: spelen met copingstrategieën

In de omgang met dilemma's zien we dat er vaak een keuze wordt gemaakt: we kiezen een waarde en we veronachtzamen de andere waarde. Kiezen is blijkbaar een dominante wijze – of in ieder geval vaak geïllustreerde neiging – in de omgang met dilemma's. In de psychologie wordt in dat kader ook wel gesproken over coping of copingstrategieën als manieren waarop mensen of

organisaties omgaan met lastige situaties. Bijvoorbeeld op het moment dat iemand in een stressvolle situatie terecht komt, reageert die persoon op een bepaalde manier om daaruit te komen. Dit gebeurt vaak onbewust, als reflex. Het kan echter ook een bewuste keuze zijn en daarmee een manier van interveniëren om een situatie te veranderen.

Vaak is niet helder welke tegengestelde waarde precies veronachtzaamd wordt, of waarom. Verschillende partijen kunnen voor verschillende keuze-opties een voorkeur hebben, wat leidt tot uiteenlopende verwachtingen. Als die verwachtingen niet kenbaar worden gemaakt kunnen onder de oppervlakte verschillende beelden ontstaan van wat 'regie' zou kunnen of misschien zelfs wel moeten inhouden. Om een rijker gesprek te voeren over 'regie' helpt het daarom om vanuit (impliciet of expliciet) gemaakte keuzes terug te redeneren naar de dilemma's waarvan de keuzes in de regie uitdrukking zijn.

'Kiezen' is daarbij een specifieke copingstrategie, maar er zijn nog andere mogelijke copingstrategieën die kunnen worden ingezet bij het omgaan met dilemma's. Door bijvoorbeeld de waarden te vermengen, ontstaan nieuwe denkmogelijkheden. Samenwerking kan bijvoorbeeld heel goed permanent tijdelijk worden ingericht. Denk aan een deel van de partijen in het netwerk dat continu wisselt maar (waardoor) het netwerk als geheel intact blijft. De voortdurende beweging zorgt dan voor de stabiliteit.

In onderstaande tabel geven we vier copingstrategieën uit de wetenschappelijke literatuur weer, onderverdeeld in tien uitwerkingen van die strategieën.¹⁷

¹⁷ Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transities; naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

COPING STRATEGIE	UITWERKINGEN	KEUZE VOOR DE INRICHTING VAN REGIE
Kiezen	Afwegen per geval	Per situatie opnieuw kijken hoe er met de waarden die in het dilemma besloten liggen wordt omgegaan
	Benadrukken van een bepaalde waarde	Systematisch voorrang geven aan één van de waarden die in het dilemma besloten ligt
Verbinden	Scheiden via structuur	Afweging tussen waarden invullen door er afzonderlijke teams voor in het leven te roepen
	Vermengen in het dagelijks werk	De waarden in de activiteiten van het dagelijks werk met elkaar vermengen en dit deels wel, deels niet zichtbaar maken
	Afwisselen van aandacht	De aandacht variëren door de tijd: in de ene periode de ene waarde benadrukken, in de andere periode de andere waarde
Forceren	Escaleren in de hiërarchie	De afweging niet zelf maken maar deze doorspelen naar hogere lagen in de hiërarchie
	Aanpassen met kleine stapjes	De afweging ten aanzien van de waarden steeds een klein beetje aanpassen zodat het past
Verankeren	Verankeren in de procedure	De afweging van waarden vastleggen in procedures
	Verankeren in de relatie	De afweging van waarden vastleggen in onderlinge verhoudingen of relaties in de organisatie
	Verankeren in de professionaliteit	De afweging van waarden vastleggen in de geldende professionele normen voor de medewerkers

- **Kiezen** is het veronachtzamen van een van beide waarden die in een dilemma aan de orde zijn. Dat heeft op enig moment gevolgen. Wanneer we kiezen voor wat makkelijk gaat, waar geen 'pijn' zit, is op den duur al het laaghangend fruit geplukt en moeten er alsnog lastige, pijnlijke keuzes gemaakt worden. Tegelijkertijd kan de situatie ook vragen om een strategie die maakt dat er gekozen wordt; soms kan het (even) niet anders.
- Bij **verbinden** is er minder sprake van veronachtzaming, omdat de twee waarden van het dilemma met elkaar worden verbonden. Bijvoorbeeld door de waarden in aparte organisatieonderdelen onder te brengen (de ene afdeling richt zich op de lange termijn en de andere op de korte), door ze paradoxaal en tegelijkertijd te verbinden of door ze bewust en op

gezette termijnen afwisselend meer aandacht te geven. Die oplossing blijft van tijdelijke aard en moet, in het kader van steeds voortschrijdende ontwikkelingen, steeds opnieuw overwogen worden.

- **Forceren** heeft misschien wel nog meer aandacht voor de beide waarden in het dilemma. Door het dilemma op te schalen naar een hoger besluitvormingsniveau wordt een meer richtinggevend besluit geforceerd. Dat geldt ook voor het aanpassen in kleine stapjes, waarbij sprake is van voortdurend bijsturen om steeds te zoeken naar de passende configuratie tussen beide waarden van het dilemma.
- **Verankering** lijkt de meest duurzame oplossing voor het omgaan met dilemma's. Het beschrijven van de omgang met een dilemma per procedure, in de relatie of in de professionaliteit maakt voor alle betrokkenen duidelijk wat de speelruimte is en waar de grens ligt. Betrokken partijen weten via verankering als het goed is precies hoelang ze 'zelf' mogen werken om eruit te komen, en wanneer dat te lang duurt, wanneer de overheid met welke regels ingrijpt.

Het denken in termen van dilemma's en copingstrategieën helpt om het gesprek over regie vorm te geven. Het goede gesprek over dilemma's in de praktijk gaat over hoe het evenwicht tussen de twee waarden vorm heeft gekregen, wat dit doet met andere partijen in een netwerk, en over hoe er aandacht kan zijn voor de veronachtzaamde waarde. Bewust zijn van verschillende copingstrategieën biedt een handvat om dat gesprek op een rijkere manier te voeren.

Hieronder benoemen we voor een aantal copingstrategieën welke betekenis deze kunnen hebben toegepast op de casuïstiek die eerder in dit essay aan de orde is gekomen. We bedoelen hiermee niet dat in die specifieke casus een bepaalde andere strategie had moeten worden gekozen – we noemen deze voorbeelden om te illustreren welke optionaliteit er ontstaat door het gesprek te voeren over verschillende copingstrategieën.

Responsieve en aansturende regie in de City Deal

Kijken we bijvoorbeeld naar het dilemma tussen 'regie als aansturing of regie als responsiviteit' in de casus City Deal Openbare Ruimte. Daar wordt regie primair responsief ingericht, met als consequentie dat acties kunnen blijven liggen bij weerstand. Een andere copingstrategie kan zijn om de afweging tussen beide waarden te *forceren*. Dit kan door *aanpassen in kleine stapjes*, dat wil zeggen, geleidelijk in de tijd te schuiven van responsieve naar aansturende regie. Waar responsieve regie passend is bij de beginfase van het netwerk, kan op enig moment meer aansturing nodig worden; bijvoorbeeld als een departement zich weinig inzet om met het netwerk →



samen te werken. De regisseur kan geleidelijk steeds meer gaan vastleggen over de beoogde resultaten van het netwerk en 'hardere' afspraken gaan maken met betrokken partijen. Ook de copingstrategie *escaleren in de hiërarchie* zou ingezet kunnen worden: expliciet maken dat er een afweging ligt tussen responsiviteit en aansturing, en die afweging neerleggen in een hoogambtelijk overleg. Dit zet de keuze 'op scherp' en laat zien wat er kan blijven liggen met responsieve regie.

Vormgeven van het netwerk in de Woondeal

In de Woondeal zagen we dat het netwerk is geformeerd met de partijen die nodig zijn voor de opgave. Dit lijkt logisch vanuit de wens om prestatie-afspraken te maken over woningbouw, maar er blijft mogelijk ook waarde-volle energie liggen doordat het netwerk niet openstaat voor andere partijen. Een andere copingstrategie kan zijn om beide waarden te *verbinden*. Dit kan door *scheiden via structuur*, bijvoorbeeld door parallelle tafels in te richten waar andere partijen die ideeën hebben voor de woningbouw deel kunnen nemen, of waar burgerinitiatieven zich kunnen melden. Dat maakt de wereld voor het Woondeal-netwerk enerzijds complexer, maar kan anderzijds bijdragen aan meer energie en innovatieve ideeën.¹⁸

Doelen definiëren en bijstellen in het VTH stelsel

Als laatste voorbeeld noemen we het IBP VTH, waar een aantal doelen (actielijnen) vooraf zijn geformuleerd. Een andere invulling van regie is om doelen meer gaandeweg samen te bepalen en bij te stellen. Het vooraf definiëren van doelen is logisch om in de gezamenlijkheid van het IBP te kunnen monitoren en sturen op resultaten. Echter, meer flexibiliteit kan ook ruimte geven om op kansen in te spelen of te constateren dat een doel met de bestaande aanpak niet behaald kan worden. Dat is afhankelijk van de fase van het proces en voortschrijdende ervaringen. Of juist te constateren dat een doel niet behaald kan worden met de bestaande aanpak. Een andere copingstrategie is om de afweging tussen beide waarden te *verankeren in procedures of in de relatie*. Dit kan door afspraken vast te leggen over welke doelen absoluut gehaald dienen te worden en waar ruimte is om gezamenlijk bij te stellen of nieuwe doelen te formuleren, en wie daarover mag besluiten.

Vanzelfsprekend kan ook anders worden gedacht over de keuzes in de dilemma's die wij hierboven signaleren, en zal in concrete gevallen moeten worden bekeken in welke mate werkelijk sprake is van patronen. En welke impact dergelijke patronen dan hebben. Het punt dat we hier willen maken is ook niet dat eenzijdige keuzes op *deze* dilemma's een probleem zouden

¹⁸ Bil, H. & G.R. Teisman (2015). *Zit je vast, maak het complexer! Hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*. Delft: Eburon.

veroorzaken. Het gaat ons erom dat veronachtzaming van de andere waarde in het dilemma op termijn gevolgen heeft en dan niet alleen voor de concrete beleidsterreinen waarop regie wordt gevoerd, maar tot op het niveau van de interbestuurlijke verhoudingen als we al die vormen van regie en al die keuzes op dilemma's zouden optellen.

Als er bijvoorbeeld sprake is van regie gericht op het eigen doel van het Rijk en die regie ook op een vooral aansturende manier invulling krijgt, dan kan dat iets betekenen voor de interbestuurlijke verhoudingen en de rol van het rijk ten overstaande van maatschappelijke partijen. Wanneer dat veelvuldig gebeurt – in meer gevallen en praktijkcasus dan wij hebben kunnen onderzoeken voor dit essay – dan kan die keuze voor de invulling van 'regie' (ongezien en onbedoeld) een structurele impact in de (interbestuurlijke) verhoudingen hebben. En dan ligt er bepaald een opgave voor het ministerie van BZK als systeemverantwoordelijke en dus hoeder van de interbestuurlijke verhoudingen om in belang daarvan adviserend in gesprek te gaan of zelfs bijsturend op te treden waar het regie door andere departementen betreft. Denken in termen van dilemma's helpt om taal te geven aan die patronen in de invulling van 'regie' en daarmee dat gesprek aan te gaan.

4. Ruimte in regie

Diffuse verantwoordelijkheid

‘Hoe zitten we nu precies met elkaar aan tafel? Wie is waarvoor verantwoordelijk? En waarom is dat eigenlijk zo geregeld?’ Het is een greep uit de vragen die regelmatig ter tafel komen bij interbestuurlijke samenwerkingsverbanden, zo blijkt ook bij de casus rondom Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Op het eerste oog zijn de vragen niet meer dan logisch: betrokkenen zijn bezig elkaar te vinden rond casuïstiek en dat is zoeken en soms ook best spannend. Voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als ‘stelselverantwoordelijke’ vormt het tegelijkertijd een ingewikkeld vraagstuk: want hoe is dan een versterking van VTH-taken te realiseren terwijl die grotendeels worden uitgevoerd door decentrale overheden? Er had ook gekozen kunnen worden voor een formele wijziging van taken in het stelsel, maar dat was niet gebeurd. ‘Waarom eigenlijk niet – en is dat een bewuste keuze’, vraagt een van de betrokkenen. En vindt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als ‘systeemverantwoordelijke’ daar eigenlijk iets van? Het ministerie neemt deel aan het interbestuurlijk programma – maar het is niet altijd duidelijk op welke manier. Is het de bedoeling om advies te geven over de aanpak en samenwerking in het IBP? Of heeft het ministerie (ook) een eigen, ander belang, zoals het bewaken van de interbestuurlijke verhoudingen en het democratisch bestel als zodanig?

4.1 Expliciteren van intenties en interventies in regie

De wens om in samenwerking met andere partijen in netwerken doelen te realiseren is de laatste jaren sterk aanwezig in het openbaar bestuur. Vanuit inhoudelijk oogpunt goed verklaarbaar omdat bij partijen aanwezige kennis en expertise optimaal wordt benut. Ook procesmatig is het te begrijpen omdat vanuit gelijkwaardigheid en gedeelde verantwoordelijkheid het prettig werkt. Netwerksamenwerking verzandt tegelijkertijd met regelmaat in hiërarchische sturing wanneer doelen niet (snel genoeg) worden gerealiseerd – wat dan weer leidt tot spanning in de samenwerking, omdat partijen voelen dat er naar ander repertoire wordt gegrepen dan vooraf verwacht. Het voorbeeld van de VTH-casus laat zien dat een ogenschijnlijk objectieve vraag over effectieve uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten kan leiden tot een hele fundamentele discussie. Die discussie gaat over de praktische invulling van rollen, posities en verantwoordelijkheden. Maar óók over vragen hoe regio's zijn georganiseerd, wat hun status binnen het democratisch bestel

is, wat dat betekent in termen van machtsverhoudingen en hoe bijvoorbeeld het Rijk, provincies en gemeenten zich hiertoe verhouden.

Het toont daarmee dat niet alleen de vormgeving van regie van belang is maar ook het gesprek hierover. Al was het maar omdat in hetzelfde gesprek verschillende gesprekken plaats kunnen hebben en waarin ook verschillende partijen gelijk kunnen hebben. Ook als die opvattingen en inzichten met elkaar botsen. Dit heeft ermee te maken dat achter de technische taal van ‘netwerkconstructen’, ‘sturingsarrangementen’ en ‘regievormen’ echte mensen schuil gaan. De wereld waarin die mensen actief zijn is niet technisch maar sociaal. En in een sociale praktijk met echte mensen kan een gesprek over wie, waar en wanneer voor aan de lat staat nooit alleen feitelijk zijn maar gaat het ook altijd over belevingen. En die belevingen bepalen in grote mate het functioneren van de samenwerking. Een ogenschijnlijk objectieve interventie op een ongelukkig moment, kan zomaar een grote impact hebben op de perceptie van de verhoudingen en rolverdeling in een netwerk – en daarmee op gedrag van de deelnemers. Voor de wijze waarop regie vorm krijgt is dit van groot belang omdat de taal nog weleens wil suggereren alsof het om een technisch vraagstuk gaat dat opgelost moet worden. Het is daarom goed in gedachte te houden dat achter elke interventie in het netwerk echte mensen schuilgaan. En het daarop ‘ingrijpen’ vanuit regiegedachte – met de beste intenties en hoe licht ook – in zekere zin altijd ook een inbreuk betekent op een sociale praktijk.

Wat daarin kan helpen is in gesprek met betrokken partijen de *intenties* en *interventies* in de vormgeving van regie te expliciteren. Dat begint bij het helder krijgen welke sturingsvorm in een samenwerking aan de orde is én waarom hiervoor gekozen wordt. Zo ontstaat ook ruimte in het gesprek om expliciet te maken waarom eventueel *niet* gekozen wordt voor netwerksturing, maar voor ander repertoire. Indien de keuze voor netwerksturing wel wordt gemaakt is het van belang de principes te eerbiedigen van de gekozen sturingsvorm. En, indien nodig, anderen daar ook op aanspreken. Netwerksturing kent bepaalde principes, zoals autonomie en gelijkwaardigheid, die (kunnen) botsen met hiërarchische sturing. Dat betekent dus ook dat een regisseur andere wensen kan hebben, zoals meer zeggenschap over de uitkomst en minder autonomie van andere actoren. Dat onderkennen en verwoorden is niet altijd leuk of welgevallig, maar helpt wel om netwerk-samenwerking duurzaam vorm te geven. Dat draagt ook bij aan de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid als overheid in netwerken. Voor het ministerie van BZK ligt hier ook een taak om deze explicitering te entameren bij vakdepartementen en medeoverheden.

4.2 Netwerkgereguleerder als gelaagde verantwoordelijkheid

De casus laten zien dat in een gesprek over regie niet alleen verschillende beelden kunnen ontstaan over de keuzes en beweegredenen voor netwerksturing maar dat er ook verschillende ideeën naast elkaar kunnen bestaan over wat het netwerk eigenlijk is en wie daar verantwoordelijkheid in draagt. Zo ontstaat als het ware een gesprek in een gesprek. Waarin iedereen deels gelijk heeft maar de optelsom van de delen niet leidt tot een kloppend geheel. Die verwarring lijkt met name te zitten op het abstractie- of schaalniveau waarin het netwerk is georganiseerd en waarin regie moet voorzien: de individuele (netwerk)opgave, het niveau van het stelsel van een specifiek (vakinhoudelijk) domein, en op het niveau van het (inter)bestuurlijk systeem.

Als we de casus van VTH wederom als voorbeeld nemen zien we op het eerste niveau gesprekken over individuele opgaven, zoals de robuustheid van bepaalde omgevingsdiensten. Vaak vormt dit ook de aanleiding om in gesprek te komen over regie. Vragen over regie die hierbij aan de orde zijn gaan bijna altijd over hoe in een specifieke opgave voortgang te boeken. Welke partijen kunnen bijdragen om de doelen te realiseren, welke middelen zijn beschikbaar en hoe verhouden de partijen betrokken bij de casus zich onderling tot elkaar? Zijn er eventueel andere partijen aan het netwerk toe te voegen, welke actiepunten liggen voor en zijn er (al) prestatieafspraken gemaakt? In dit perspectief wordt primair vanuit de opgave geredeneerd en gekeken wat er nodig is om voortgang te boeken. Vaak heeft men hier ook een duidelijk doel voor ogen waar men naar toe werkt en is de betrokkenheid vanuit het ministerie van BZK vooral bedoeld om te adviseren hoe dit te doen is.

In hetzelfde gesprek over VTH kan ook op een ander schaal- of abstractieniveau worden gedacht en gesproken. Waarbij het niet alleen of zozeer gaat over hoe een concrete opgave aan te pakken, maar over hoe het stelsel als geheel vorm krijgt en welke rol het Rijk daarin heeft. De wijze waarop regie vorm krijgt in diverse opgaven is vanuit het perspectief van 'stelselverantwoordelijkheid' relevant om zicht te krijgen op het functioneren van het stelsel in bredere zin; Ze zijn als het ware signalen hoe het stelsel er als geheel voorstaat. Wat gaat er goed? Waar zit er spanning? En welke interventies sorteren effect? In dit perspectief gaat de rol van het Rijk vooral over hoe te zorgen dat het stelsel goed functioneert. Hoe om te gaan met fragmentatie? Wat is er te doen aan vrijblijvendheid? En hoe kunnen partijen in het stelsel, zoals omgevingsdiensten, hun rol invullen zoals beoogd bij de inrichting van het VTH-stelsel?

Om het nog iets ingewikkelder te maken zien we ook gesprekken ontstaan op een derde niveau, dat van het (inter)bestuurlijk systeem. Dan gaat het over de rol van gemeenten en provincies richting de omgevingsdiensten, de interbestuurlijke verhoudingen en de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Dit voegt nog een abstractie toe aan het gesprek omdat regievoering in specifieke opgave en in domeinspecifieke stelsels altijd plaatsvindt binnen de context van het bestuurlijk systeem, met alle daarbij horende principes van de democratische rechtsstaat en gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het Rijk, en in het bijzonder het ministerie van BZK, heeft daarin dan nog een fundamentele verantwoordelijkheid in het functioneren van het (inter)bestuurlijk systeem in algemene zin. In dit perspectief gaat de rol van het Rijk over het democratisch bestel en de verantwoordelijkheid die men heeft om de machtsverdeling, zoals geduid onder de noemer van het Huis van Thorbecke, tussen de overheidslagen Rijk, provincies en gemeenten te borgen. Kunnen gemeenten en provincies hun verantwoordelijkheid in het VTH-stelsel wel waarmaken, binnen de regionale samenwerkingen met omgevingsdiensten? Is er effectief sprake van democratische controle? En hoe wat betekent de ‘stelselverantwoordelijkheid’ van de minister van I&W uit in de praktijk?

Door op deze verschillende niveaus te kijken naar het vraagstuk van ‘netwerkrege’ ontstaat een gelaagder beeld van wat het netwerk is, welke rol en verantwoordelijkheid het Rijk hierin heeft (soms zelfs specifieke ministeries) en wat voor vorm regie passend is. Het onderscheiden van de verschillende niveaus waarin mensen denken – in dit geval bij het VTH-stelsel – over netwerkrege laat daarmee ook zien dat het voeren van een goed gesprek over regie makkelijk klinkt maar nog niet zo eenvoudig is. Wat voor de ene betrokkene een ogenschijnlijk afgebakende kwestie is en een meer pragmatische vraag is, kan voor de ander gaan over meer fundamentele kwesties over interbestuurlijke verhoudingen waarin bepaalde principes in het geding zijn.

4.3 Tot slot: adviseren over ruimte in regie

Dit brengt ons tot slot bij de vraag hoe ruimte in regie bij netwerken te vinden en daar als ministerie van BZK – vanuit diens systeemverantwoordelijkheid – over te adviseren aan collega-departementen. In dit essay hebben we gezien dat de wijze waarop regie nu vaak vorm krijgt niet altijd even behulpzaam is voor het realiseren van netwerkconstructen. De intentie is er wel maar de weerbarstigheid van een specifieke voorliggende kwestie leidt er toe dat men snel geneigd is terug te grijpen naar meer klassieke vormen van sturing. Er vanuit gaande dat de wens er wel is om via netwerken doelen te realiseren,

leidt dit tot de vraag hoe een context is te creëren waarbinnen dit mogelijk is.

Dit gaat allereerst over de vraag wat een passende manier van adviseren is als ministerie van BZK. In dat kader werd vaak gesproken over een adviserende en ruimte latende rol enerzijds, en een meer instruerende en ruimte kaderende rol anderzijds. In de praktijk kan dit al snel leiden tot het maken van onderscheid welke rol passend is op welk niveau: ruimte geven en adviseren gebeurt dan op het niveau van specifieke opgaven en ruimte beperken en instrueren gebeurt op systeemniveau. Dat is echter te kort door de bocht. Vanuit de casus geredeneerd valt dit te begrijpen maar vanuit de bredere interbestuurlijke verantwoordelijkheid kan dit wel tot spanning leiden. Al was het maar omdat de niveaus niet gescheiden maar verbonden zijn. Het is immers goed mogelijk om bij een specifieke opgave vanuit het stelsel of systeem overwegingen mee te geven als een vorm van advisering. En andersom geldt dat inzichten uit specifieke opgave ertoe kunnen leiden dat er een beeld ontstaat op systeemniveau dat juist niet ingrijpen of ruimte beperken gewenst is omdat het stelsel zich op een bepaalde (gewenste) manier zich ontwikkelt.

Maar hoe verhouden (netwerk)rol en (systeem)verantwoordelijkheid zich dan tot elkaar? Het ministerie van BZK kan als adviseur in een casus van regie betrokken zijn waarbij vraagstukken op zowel op opgave-, stelsel- als systeemniveau langskomen. Deze niveaus zijn in abstractie en daarmee in de analyse weliswaar te onderscheiden maar in de praktijk ligt dat anders. Interventies zijn nooit eenzijdig: een aanpassing op het ene niveau heeft effect op de andere niveaus. Soms bedoeld maar veel vaker ook onbedoeld. Zoals we eerder al signaleerden: interventies op dossierniveau kunnen leiden tot bepaalde patronen van regie op stelsel- of systeemniveau. Op het moment dat het ministerie van BZK dan proactief meedenkt over de regie in een bepaald dossier kan het behoorlijk lastig zijn als hetzelfde ministerie daar vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het (inter)bestuurlijk systeem op enig moment een andere positie in inneemt.

Daaruit volgt vervolgens de vraag hoe als BZK zich richting andere (vak) departementen te verhouden. Keuzes die vakministers maken in de invulling van regie in hun beleidsdomeinen hebben niet alleen consequenties voor het realiseren van de daar nagestreefde publieke doelstellingen, maar ook voor de invulling van de interbestuurlijke verhoudingen en de houding van de overheid naar de maatschappij. Het structureel maken van bepaalde keuzes voor bepaalde vormen van regie in netwerkconstellaties kan bijvoorbeeld bepaalde verhoudingen stimuleren. Als dat gebeurt over de volle breedte van het openbaar bestuur, bij verschillende departementen, kunnen ogenscheinlijk

lichte interventies op opgaveniveau doorwerking vinden in het stelsel en uiteindelijk zelfs op systeemniveau onbedoelde (neven)effecten hebben. Als ministerie van BZK is er een belangrijke rol weggelegd als ‘hoeder van de democratische rechtsstaat’ om hier niet alleen op toe te zien maar indien nodig ook op in te grijpen. Dat is niet altijd een even gewaardeerde rol maar met het oog op interbestuurlijke verhoudingen wel een die cruciaal is.

Daarmee komen we terug bij de vraag waarmee we dit essay ook zijn gestart: hoe de afdeling Bestuur & Advisering van het ministerie van BZK adviseert ten aanzien van regievoering door andere onderdelen van de overheid. Een vraag met enerzijds een functioneel karakter, die gaat over hoe regie beter vorm te geven op het niveau van verschillende opgaven en de dilemma’s die daarbij aan de orde zijn. Welke rol, positie, houding en gedrag hoort hierbij? Het antwoord is dan te vinden in het zoeken naar passende copingstrategieën voor het omgaan met dilemma’s in netwerkregie. Door niet steeds te kiezen en daarmee waarden in die dilemma’s te veronachtzamen, maar andere strategieën te vinden die beide waarden (meer) borgen kan de aard van netwerkregie veranderen – minder hiërarchisch en meer nevenschikkend. Anderzijds heeft deze vraag, vanuit de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK, ook een fundamenteel karakter. Dit gaat immers ook over wat opvattingen over en invullingen van regie op opgave- en stelselniveau betekenen voor de systeeminrichting van het openbaar bestuur en de interbestuurlijke verhoudingen. Het antwoord voor de vraag wat advisering betekent, kan dan worden gevonden in het doordenken van hoe keuzes in dilemma’s niet alleen in de individuele casus doorwerken, maar ook op andere niveaus en zeker op het systeemniveau van invloed zijn. Keuzes in individuele casus kunnen van invloed zijn op de interbestuurlijke verhoudingen. Adviseren is dan ook een kwestie van het bewust maken van andere departementen hiervan en het adviseren over keuzes of andere copingstrategieën om waar nodig de effecten van individuele casus voor het systeem als geheel te verkleinen.

Alleen pragmatisch hiernaar kijken kan als ministerie van BZK niet, omdat er ook principiële aspecten aan de orde zijn. Hoewel ‘even meedenken’ met een voorliggende casus onschuldig klinkt kan dit, wanneer het interfereert met andere kwesties, op termijn een ondermijnend effect hebben voor de stelsel- en systeemverantwoordelijkheid die men ook heeft. Door hier bewust van te zijn en hier ook stevig positie in te kiezen – ook als dit niet direct gewenst is in een specifieke casus – kan een duurzaam bestel ontstaan waarin de interbestuurlijke verhoudingen worden geborgd. Verantwoord regie voeren op ruimte(like opgaven) vraagt daarmee een actieve verantwoordelijke die de ruimte in regie expliciteert.

Referenties

Adviescommissie VTH (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Bil, H. & G.R. Teisman (2017). *Zit je vast, maak het complexer! Hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*. Delft: Eburon.

Kapucu, N. & Q. Hu (2020). *Network governance. Concepts, theories, and applications*. Routledge.

Klijn, E.H. & J. Koppenjan (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Koppenjan, J. (2006), Conflict en consensus in beleidsnetwerken: te veel of te weinig?, in: *Bestuurswetenschappen*, 60(2), 86-112

Oudega, J., J.M. Schulz & M.J.W. van Twist (2022). *Governance voor transitie; naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Peeters, R., J.M. Schulz, M.A. van der Steen, M.J.W. van Twist (2011). *Beweging bestendigen. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Akkoord!? Besturen met akkoorden als evenwichtskunst*. Den Haag: ROB.

Schulz, J.M., M.J.W. van Twist, M.A. van der Steen & C. van der Kaaij (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t). Modell(er)en van openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Steen, M.A. van der, J.M. Schulz, N.M.H. Chin-A-Fat & M.J.W. van Twist (2016). *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

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

Termeer, C.J.A.M., G.R. Teisman, M.A. van der Steen & L. Schröer (2021). *Het terugkerend verlangen naar regie. Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met andere legitieme belangen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Twist, M.J.W. van (2023). *Woorden wisselen. Naar een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Tweede, geheel herziene editie. Den Haag: Boom.

Uijl, H. den, P.H.A. Frissen, J.M. Schulz & J. Oudega (2022). *Ambtelijke ruimte. Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?*
Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Wagemans, F. & S. Peters (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bijlage:

Onderzoeksverantwoording

Dit essay is gebaseerd op kwalitatief onderzoek dat in opdracht van Team Fysiek, als onderdeel van de afdeling Bestuur en Advisering (directie Bestuur, Financiering en Regio's) van het Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

- a. **Verkenning van vraagstukken met Team Fysiek.** Als eerste stap in dit onderzoek heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur twee groeps gesprekken gevoerd met leden van Team Fysiek om haar rol in relatie tot overheidsregie te verkennen. Ook zijn er (groeps)gesprekken georganiseerd met partijen die in hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met Team Fysiek, om zo een beeld te krijgen van hun ervaringen en ideeën met en bij de adviserende rol van het Team. Daarnaast hebben we documentonderzoek uitgevoerd op basis van stukken ontvangen van Team Fysiek.
- b. **Conceptualisering 'regie in de fysieke leefomgeving'.** We hebben een theoretische verdieping van het begrip regie uitgevoerd. Op basis van (wetenschappelijke) literatuur zijn het begrip, de vraagstukken en bijbehorende dilemma's geconceptualiseerd. Daarmee is een conceptueel denkraam over regie opgesteld, op basis waarvan het casusonderzoek kon worden uitgevoerd.
- c. **Empirisch casusonderzoek.** In overleg met de opdrachtgever hebben we vier casus geselecteerd waar regie in de praktijk 'handen en voeten' krijgt. Die casusselectie is expliciet niet bedoeld om tezamen een volledig beeld van het fenomeen regie te ontwarren, maar juist om in duidelijke praktijken te zien hoe regie als contextafhankelijk fenomeen invulling krijgt. Die vier casus zijn uiteindelijk geworden: (1) de Woondeal Holland Rijnland, (2) het stelsel rondom Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, (3) het NPVI in het cluster Zeeland en (4) de City Deal Openbare Ruimte. Voor al deze casus is gesproken met drie á vier functionarissen die zich op sleutelposities ten aanzien van de casus bevinden. Er zijn gesprekken gevoerd met functionarissen die op rijksniveau betrokken zijn bij de casus, functionarissen die vanuit hun koepelorganisatie betrokken zijn, functionarissen die op decentraal overheidsniveau betrokken zijn en functionarissen die vanuit hun werkzame praktijk in de semipublieke of private sector betrokken zijn. In alle gesprekken hebben wij betrokkenheid bij het onderwerp ontmoet en

grote openheid ervaren in het gesprek met ons over de dilemma's uit de werkpraktijk met betrekking tot de casus en hoe regie in die context vorm heeft gekregen. Ook hebben we van de betrokken functionarissen documenten ontvangen die onderdeel hebben uitgemaakt van het casusonderzoek.

- d. Analyse en schrijven essay.** De bevindingen zijn door ons in relatie tot elkaar geanalyseerd aan de hand van het denkraam over regie. Een conceptversie van dit essay is besproken met leden van Team Fysiek.

Eerder publiceerde de NSOB

2025

‘De mensen in het land’

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied

Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

Bouwen op leerlingaantallen

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van ‘de alleenverdienersproblematiek’

Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie

Martijn van der Steen

Onderweg ontwerpen

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel

Audit, maar dan anders

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill

Kostbare geneesmiddelen

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt

Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat

Werk maken van erkenning

Over contact als toegangspas

Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren

Hans de Bruijn

Signalen managen

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendrikx, Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen

Over intenties en interferenties

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill

Bedreiging en bescherming

Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen

Kwesties op de kaart

Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers

Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz

Vormgeven aan schadebeleid

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Samenwerken in een brede coalitie

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samuel

2023

What got us here, won't get us there

Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging

Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,

Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur

Vragen bij een antwoord

Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,

Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)

Modell(er)en van openbaar bestuur

Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën

José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

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

COLOFON

© 2025

ISBN NUMMER

978-90-834754-7-9

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.