

# Effectief Sturen met Multi-level Governance

*Snel en slim schakelen tussen schalen*

Geert Teisman

Martijn van der Steen

Andrea Frankowski

Bram van Vulpen

**NSOB**

*Vorm geven aan inhoud*

## Over de auteurs

**prof. dr. Geert Teisman** is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, verantwoordelijk voor de master Governance en Management in Complexe Systemen en o.a. kerndocent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**prof. dr. Martijn van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Andrea Frankowski MSc** is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en is tevens als promovenda verbonden aan Tilburg University.

**Bram van Vulpen MSc** is als promovendus verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

# **Effectief Sturen met Multi-level Governance**

*Snel en slim schakelen tussen schalen*

Geert Teisman

Martijn van der Steen

Andrea Frankowski

Bram van Vulpen

2018

ISBN 978-90-75297-84-3

**NSOB** . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

***Vorm geven aan inhoud***

# Samenvatting: meerlaags werken aan maatschappelijke opgaven

*Waarover gaat dit essay?* Voor veel maatschappelijke opgaven geldt dat ze zich niet beperken tot het domein van één specifieke bestuurslaag. Om maatschappelijke opgaven aan te pakken is samenwerking over bestuurslagen – bijvoorbeeld lokaal, regionaal, nationaal en internationaal – heen dringend vereist. In dit essay beschrijven we de manier waarop meerlaags werken aan maatschappelijke vraagstukken werkt en gaan we in op de uitdagingen die zich daarbij voordoen. Meerlaags werken staat haaks op traditionele, in procedures ‘ingeregelde’ manieren van werken, omdat de contouren van het voorhanden zijnde vraagstuk leidend zijn voor de totstandkoming van inzet en activiteiten, in plaats van de eigen afgebakende taak en het eigen afgebakende domein van betrokken actoren.

*Waarom meerlaags werken?* Maatschappelijke vraagstukken laten zich veelal moeilijk binnen de randen en kaders van één bestuurslaag oplossen. Regelmatig gaat het om meer niveaus die onderling ook op elkaar inwerken; inzet op het ene niveau heeft directe gevolgen voor het andere. Zonder meerlaags werken is het nodig om maatschappelijke vragen ‘op te knippen’ in afgebakende taken, inzet en activiteiten die passen binnen één bestuurslaag (bijvoorbeeld: de lokale overheid). Het valt te bezien of dat goed werkt en wenselijk is. Ervaringen met hedendaagse vraagstukken leren dat het meer voor de hand ligt om inzet te plooiën naar de aard van het betreffende vraagstuk, dan om vraagstukken zo te plooiën dat ze bij een enkele bestuurslaag zijn onder te brengen. Meerlaags werken is daarmee een situationeel begrip: per opgave wordt bekeken welke (combinaties van) bestuurslagen nodig zijn. De bestuurlijke indeling en bestuurlijke verhoudingen tussen actoren zijn daarbij volgend aan de aard van het vraagstuk dat op tafel ligt.

*Is meerlaags werken nieuw?* Meerlaags werken is niet nieuw; er was altijd al sprake van interactie tussen bestuurslagen. Daarbij stond wel voorop dat er een vooraf bepaalde ‘dominante bestuurslaag’ was in de aanpak. Taken werden verdeeld en per taak was er een eerstverantwoordelijke bestuurslaag. Dat kan een centraal opererende autoriteit zijn, maar ook een decentraal orgaan; de kern is dat een vraagstuk ergens specifiek belegd is. Het adagium ‘je gaat er over of niet’ drukt deze zienswijze uit. Het op deze manier werken is de afgelopen jaren steeds meer onder druk komen te staan. Het principe van ‘multi-level governance’ werd om die reden geïntroduceerd. Het begrip duidt op het vermogen om taken niet op één niveau te beleggen, maar op verschillende niveaus, en van daaruit af te stemmen en samen te werken. Taken zijn nog steeds helder belegd, maar parallel bij diverse bestuurslagen. Die bestuurslagen moeten vervolgens productief met elkaar samenwerken om een opgave op te lossen. Ze gaan allemaal over een deel van het geheel en moeten vanuit die afgescheiden delen tot collectieve inzet komen. Multi-level governance gaat in die vorm over het scheiden en beleggen van taken over bestuurslagen en van daaruit samenwerken.

*Wat is er nu anders?* Meer recent zien we een nieuwe beweging ontstaan. Meerlaags werken vertrekt niet meer vanuit een vooraf benoemd raster van taken en verantwoordelijkheden, maar is een organisch pallet van samenwerking geworden. Partijen handelen niet vanuit taken die belegd zijn, maar iedereen brengt de meerwaarde die ze te bieden hebben voor de specifieke maatschappelijke opgave in. Het vertrekpunt is dan ‘to organize government around problems’, in plaats van ‘je gaat er over of niet’. Wie iets kan toevoegen doet mee, wie niets toevoegt voegt even uit (om later mogelijk weer mee te doen). Meedoen, invoegen en uitvoegen kunnen vorm krijgen vanuit een bestaande bestuurslaag, maar net zo goed vanuit een bundeling van krachten en vermogens in een specifiek samenwerkingsverband, georganiseerd rondom een maatschappelijke opgave. De samenwerking krijgt dan een tijdelijke vorm, afgestemd op een specifieke context en periode, passend bij kenmerken van het vraagstuk. Samenwerken beperkt zich dan niet tot lagen, maar neemt de vorm aan van wat noodzakelijk is voor de opgave; dat kunnen permanente vormen van samenwerking zijn, maar ook tijdelijke en situationele.

*Meerlaags werken en het Huis van Thorbecke.* Er is veel discussie over wat meerlaags werken betekent voor 'het huis van Thorbecke': de bestuurlijke (verticale) inrichting van Nederland, waarin macht verspreid is belegd over verschillende overheidslagen (waaronder het Rijk, de provincies en de gemeenten). Een opgave kan primair worden belegd op één van de verdiepingen van 'het huis'. De aanpak is dan niet meerlaags: er is één laag verantwoordelijk voor een vraagstuk en bijbehorende aanpak. Een alternatief perspectief is dat delen van een vraagstuk op verschillende verdiepingen belegd zijn en dat er daarom tussen de verdiepingen samengewerkt moet worden, door figuurlijke trappenhuizen of ladders te plaatsen waarlangs bestuurslagen met elkaar kunnen schakelen. Dat vereist dat delen van taken en vraagstukken helder belegd zijn en dat er effectieve trappenhuizen zijn. Een derde perspectief is een meer fluïde beeld van de verdiepingen, én van de buitenmuren: vraagstukken worden aangepakt vanuit de verdiepingen van het huis, waarbij de verdiepingen niet de begrenzing maar de uitvalsbasis voor de aanpak vormen. Daarbij is het ook mogelijk aanbouw, bijbouw of tijdelijke bewoning toe te staan, als dat voor een vraagstuk nodig is. Hierin staan de verdiepingen op zichzelf niet ter discussie, althans niet in termen van taakverdeling, begrenzing en hiërarchie. Ze worden alleen wel totaal anders ingericht: als uitvalsbasis voor inzet, om 'buitenshuis' aan de slag te gaan. Bestuurlijk en ambtelijk handelen bevinden zich daarmee niet meer 'in' het huis, maar spelen zich vooral daarbuiten af, waar de 'bewoners' van het huis elkaar en anderen ontmoeten om met elkaar samen te werken.

*Hoe ziet meerlaags werken eruit?* Meerlaags werken gaat primair over het samenwerken over de grenzen van bestuurslagen heen. Denk bijvoorbeeld aan het Rijk en gemeenten die samen in een bepaalde regio optrekken rondom een opgave, of de provincie, het waterschap en gemeenten die elkaar in een alliantie treffen om vraagstukken te adresseren. Zo brengt elke bestuurslaag iets in wat bijdraagt aan de aanpak van een maatschappelijke probleem, zonder dat daarbij de afgebakende taken en grenzen leidend zijn. Het kan daarom net zo goed gaan om het werken met maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven, coöperatieven of andere niet-overheden. Dat wil zeggen dat er niet alleen dwars door 'verdiepingen' van het Huis van Thorbecke heen gewerkt wordt, maar ook door buitenmuren en om omliggende percelen heen. Het werken met andere organisaties en partners dan de overheid om een vraagstuk aan te pakken, is een belangrijke ver-

breiding van meerlaags werken: wie iets kan bijdragen doet mee. Organiseren rondom het vraagstuk betekent dus ook een beweging over de grenzen van overheid en samenleving, in de *tussenruimte* tussen overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijven of burgers.

*Wat zijn de uitdagingen en dilemma's van meerlaags werken?* Dilemma's van meerlaags werken aan maatschappelijke vraagstukken vallen uiteen in twee soorten. Er zijn pragmatische dilemma's, die gaan over de vraag hoe je tot effectieve, 'werkende' meerlaagse samenwerkingen komt. Het is bijvoorbeeld niet makkelijk om veel verschillende partijen bij elkaar te brengen en te houden. Ook de maatschappelijke opgave is geen gegeven: verschillende betrokkenen hebben andere definities ten aanzien van problemen en oplossingen. 'Aan wie je het vraagt' is dus erg bepalend voor de inhoud en afbakening van de maatschappelijke opgave in kwestie. Zo zijn er talrijke 'how to'-vragen die meerlaags samenwerken ingewikkeld maken.

Daarnaast zijn er echter ook principiële dilemma's en uitdagingen, die meer raken aan de kernwaarden van goed openbaar bestuur. Het gaat daarbij om waarden als rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, doelmatigheid, verantwoording, transparantie, democratische sturing en controle en de bescherming van minderheden en zwakker vertegenwoordigde belangen. Dat zijn kernwaarden die in het traditionele bestuursmodel goed geborgd zijn. Bij de inrichting van het Huis van Thorbecke zijn per verdieping – per bestuurslaag – procedures afgestemd en afspraken gemaakt over hoe dergelijke waarden invulling krijgen. De borging van waarden is zelfs strak gekoppeld aan specifieke bestuurslagen. Samenwerking tussen bestuurslagen kan in dat model, zolang het lukt om elke bestuurslaag aanspreekbaar te houden op de eigen verantwoordelijkheden. Meerlaags werken past voor een deel nog goed in een dergelijke traditionele inrichting van de borging van kernwaarden, vooral bij de toepassing van eveneens traditionele vormen van 'multi-level governance'. Er zijn legio voorbeelden van meerlaags werken waarvoor traditionele borgingsmechanismen zijn ingericht. Zo is bijvoorbeeld helder belegd welke deel van de bevoegdheden rond natuurbeheer op Europees niveau belegd zijn, wat taken van de Nederlandse Rijksoverheid op dat vlak zijn en welk deel decentraal is belegd bij provincies. Alle bestuurslagen weten daarbij waar zij 'van zijn' en daardoor zijn kernwaarden van goed bestuur ondanks het multi-level karakter van het arrangement toch goed te borgen.

Voor andere meerlaagse samenwerkingsvormen werkt dat anders. Wanneer de strak afgebakende indeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt verlaten en dienstbaar wordt gemaakt aan wat de concrete opgave vergt, ontstaat er veel 'onduidelijkheid' over hoe kernwaarden precies belegd zijn. Wat is de rol van de gemeenteraad? Welke sturing heeft de Tweede Kamer? Waar kan een burger bezwaar maken als hij het niet eens is met een besluit? Zijn middelen doelmatig en doeltreffend besteed? Zijn de resultaten voldoende? Is het besluit zorgvuldig genomen? Had iedereen voldoende toegang tot het proces? Zijn verdelingen wel eerlijk? Al deze vragen vereisen nieuwe antwoorden in meerlaagse arrangementen van de nieuwe stijl, omdat bestaande kaders, procedures en werkwijzen niet goed meer passen. Dat betekent niet dat de waarden onmogelijk zijn in te vullen; het vergt eenvoudigweg nieuwe inspanning en afstemming om tot een goede invulling te komen.

*Meerlaags werken is een ontwerpvragestuk.* Een eerste ontwerpvrage gaat over *wie er betrokken is*: wie is er nodig; wie heeft energie en wie kan en wil iets bijdragen? Andersom geldt evenzeer de vrage: *wie niet?* Meerlaags werken gaat dus in eerste instantie altijd over de vrage wie er een rol heeft rondom een maatschappelijk vragestuk. Indirect gaat het daarmee ook gelijk om de vrage wie bepaalt welke actoren een rol hebben en wat precies het voorhanden zijnde vragestuk is.

Een volgende ontwerpvrage gaat over de *inrichting van het arrangement*: hoe gaat het er uit zien; hoe gaat het werken en welke onderlinge verhoudingen spreken we af? Hierbij komen allerlei pragmatische kwesties aan bod, die uiteindelijk bepalend zijn voor of een arrangement tot zinvolle oplossingen kan komen.

Daarna komt een meer principiële ontwerpvrage in beeld: *hoe zorgen we ervoor dat de principiële dilemma's van een goed antwoord worden voorzien?* Hoe organiseren we de rechtmatigheid in en voor het arrangement? Hoe houden we zicht op de doelmatigheid ervan? Hoe richten we de verantwoording in? Hoe borgen we de democratische controle van wat er in het arrangement gebeurt? Dat zijn vragen die niet vooraf in algemene termen te beantwoorden zijn, maar die een specifieke ontwerpinspanning vereisen bij elk concreet meerlaags arrangement rondom een maatschappelijk vragestuk.



Deze vragen liggen primair op het bordje van ‘ontwerpers’ van meerlaagse arrangementen, die de verantwoordelijkheid hebben om deze vragen van een antwoord te voorzien, waarbij het ultieme doel is om tot meerlaagse arrangementen te komen die én met eigentijdse werkzame antwoorden komen voor maatschappelijke problemen, én die afdoende borging bieden voor tijdloze en onverminderd geldende kernwaarden van goed bestuur, democratie en rechtstaat.

Dit essay biedt drie concrete bouwstenen voor practitioners die met meerlaags samenwerken aan de slag willen:

1. een *stappenplan voor de opbouw* van meerlaagse arrangementen gericht op maatschappelijke vraagstukken;
2. een *overzicht van basisvormen* van meerlaagse samenwerkingsarrangementen;
3. verdiepende reflecties en inzichten in de *theoretische en historische achtergrond* van meerlaags samenwerken.

De volgorde waarin we deze bouwstenen in dit essay bespreken hebben we dienstbaar aan een praktische toepassing ingericht. Allereerst bespreken we het *stappenplan*, waarna we een nader overzicht van mogelijke *basisvormen* presenteren. Tenslotte besteden we aandacht aan *verdieping en reflectie* voor de geïnteresseerde lezer. Om het geheel te illustreren en meer inzichtelijk te maken werken we hoofdzakelijk met praktische voorbeelden en casuïstiek uit het domein van infrastructuur en waterstaat, passend bij de context waarin dit essay tot stand is gekomen, namelijk in samenwerking met het ministerie van I&W, in het kader van het interdepartementale onderzoeksprogramma Intelligent Bestuur. Het onderzoek is gebaseerd op een drietal kennisbronnen: allereerst hebben we een documentanalyse uitgevoerd naar een zestal cases van meerlaagse samenwerking waarbij het departement van I&W betrokken is; vervolgens hebben er verdiepende interviews met beleidsmedewerkers van I&W plaatsgevonden; tenslotte zijn inzichten meegenomen uit reflectiebijeenkomsten, lezingen, colleges en workshops met betrokkenen en experts uit de praktijk van meerlaagse samenwerking. *Veel-gestelde-vragen (FAQ's)* vormen de rode draad in dit essay; dit zijn vragen die in de genoemde bijeenkomsten over meerlaags werken vaak gesteld zijn. Met deze vragen als uitgangspunt hopen we de lezer verder op weg te helpen in de zoektocht naar manieren om slim en effectief te sturen met multi-level governance.

# Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting:</b>	
	<b>meerlaags werken aan maatschappelijke opgaven</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding in het wat en waarom van multi-level governance</b>	<b>11</b>
	Maatschappelijke problemen meerlaags oplossen	12
	Van taken naar vraagstukken	14
	Leeswijzer	16
<b>2</b>	<b>Aan de slag:</b>	
	<b>het ontwerpen van meerlaagse arrangementen</b>	<b>17</b>
	Stap 1. Wat is volgens ons 'het vraagstuk'?	19
	Stap 2. Wie heb ik daarvoor nodig en hoe kan ik hen activeren?	20
	(Zijstap): welke politieke voorkeuren gelden voor de realisatie van deze publieke waarde?	21
	Stap 3: Hoe kunnen we het samenwerken zo slim mogelijk organiseren?	22
	Stap 4. Organiseren: wat is er 'onder de motorkap' nodig om het ontwerp te realiseren?	25
	Stap 5. Omgaan met competitie	29
<b>3</b>	<b>Basisvarianten van meerschallig werken</b>	<b>31</b>
	3.1 Vier perspectieven op overheidssturing	31
	3.2 Van vier perspectieven naar vijf basisvarianten voor meerlaags werken	37
	A. Meerlaags bestuur en B. Meerlaags management	40
	C. Top-down meerlaagse samenwerking en D. Bottom-up meerlaagse samenwerking	44
	E. Maatschappelijke samenwerking	52

<b>4</b>	<b>Verdieping: theoretische benaderingen in het denken over schaal</b>	<b>57</b>
4.1.	De taakverdelingsbenadering: het vinden van het optimale schaalniveau	57
4.2	De bewegingsbenadering: het organiseren van schaalvariëteit	58
4.3	'Multi-level governance' en meerlaags werken	60
	<b>Referenties</b>	<b>63</b>
	<b>Eindnoten</b>	<b>65</b>



# 1

## Inleiding in het wat en waarom van *multi-level governance*

### *Het voorbeeld van rondwegen: fysieke fenomenen verbonden met verschillende probleemoplossingscombinaties*

Om mobiliteitsproblemen als verstopping en vervuiling in de stad te verzachten, richten gemeenten stedelijke rondwegen en 80-kilometerzones in. Deze probleemoplossingscombinaties – verbindingen die tot stand zijn gekomen vanuit een zoektocht naar oplossingen voor concrete vraagstukken – duwen ook het lokale verkeer in de richting van de buitenranden van de stad. De EU en het ministerie van I&W zien rondwegen als onderdeel van lange afstandsverkeerssystemen die snel, betrouwbaar en efficiënt Europees en nationaal vervoer mogelijk maken. Lokaal verkeer op de rondweg zorgt daarbij voor vertraging en filevorming en is dus geen oplossing, maar eerder een probleem. Verschillende manifestaties van mobiliteitsproblemen leiden tot de vraag welke opgave voorrang krijgt. Is het oplossen van lokale problemen minder of meer relevant dan het oplossen van een nationaal of Europees probleem? Vanuit hiërarchie neigen velen naar het laatste, maar zodra de opgave verbreed wordt naar het domein van de gezondheid van stadsbewoners, is het antwoord mogelijk anders. Provincies zijn als middenbestuur gepositioneerd tussen Rijk en gemeente om de probleemoplossingscombinaties van beide te combineren, en ervaren daarbij dergelijke dilemma's. Enerzijds dragen ze bij aan nationaal beleid en anderzijds gaan de (groot)stedelijke problemen hen aan het hart. Is dit een spagaat of zijn er slimme koppelingen mogelijk die verschillende probleemoplossingscombinaties verbinden en daarmee verder brengen?

Regelmatig zien we tussen provincie en gemeenten beleidsarrangementen met een karakter van regionale samenwerking ontstaan, waarin ook conflicterende belangen van diverse gemeenten omgezet worden in regionale aanpakken. Deze samenwerkingsverbanden zoals de vervoerregio's zijn er volop, ook al hebben ze in het traditionele beeld van het Huis van Thorbecke geen plaats. Soms intervenueert het Rijk om

hierin opruiming te houden, zoals het Kabinet-Rutte I met het opheffen van de stadsregio's. Met het verdwijnen ervan kwamen echter nieuwe samenwerkingsverbanden op: de metropoolregio's. Regionale samenwerking is vaak thematisch geordend (bijvoorbeeld: vervoerregio's, arbeidsmarktregio's en veiligheidsregio's) en bij elk thema zien we net weer andere grenzen van samenwerking. Regionale samenwerkingsverbanden zijn een indicatie van het verlangen om middels verbindingen sneller en slimmer te kunnen schakelen tussen bestuurslagen. Het netelige vraagstuk van stedelijke rondwegen laat zien dat probleemoplossingscombinaties binnen de eigen laag rationaal zijn, maar daarbuiten elkaar toch bijten. Strijd is dan een mogelijke uitkomst, maar het zoeken naar verbindingen ook. Het helpt wanneer betrokkenen effectief kunnen schakelen tussen schalen, ook als daarover gemopper zal ontstaan in het huis van Thorbecke, in termen van niet-transparante lappendekens.

### *Maatschappelijke problemen meerlaags oplossen*

Het openbaar bestuur staat onder druk. Voor urgent ervaren maatschappelijke vraagstukken komt soms maar moeizaam een oplossing tot stand. Zo zijn er kwesties rond bereikbaarheid, bijvoorbeeld files, het verlies van openbaar vervoer in een uitgestrekt gebied of zich elders manifesterende overvolle fietspaden waar in de spitsuren gevaarlijke situaties ontstaan. Als er dan ook nog nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden, zoals de opkomst van 'pedelecs' – snelle elektrische fietsen die een snelheid van 45 km/u kunnen behalen – breiden problemen zich alsmaar verder uit, in nieuwe, soms onverwachte richtingen. Opeens beginnen snelheidsverschillen tussen weggebruikers op fietspaden een probleem te worden. Een oplossing is dan snel bedacht: pedelecs weren van fietspaden in de binnenstad. Om maximale helderheid te creëren, tempo te maken en lokale colleges en gemeenteraden niet op te zadelen met ingewikkelde besluitvorming is een regel op nationaal niveau dan het meest voor de hand liggend. Een nationale maatregel wordt afgekondigd en het probleem lijkt opgelost; er is een combinatie van probleem en een oplossing voorhanden, hier aangeduid als een *probleemoplossingscombinatie*, of kortweg een 'poc'. Het denken in termen van probleemoplossingscombinaties komt voort uit innovatieve sectoren, waarin het nadrukkelijk niet de bedoeling is om vanuit een product te redeneren, maar waarbij het uitgangspunt een probleem is.

Om de juiste oplossingen te vinden voor hedendaagse maatschappelijke vraagstukken, is het nodig om opties te verkennen los van de gebaande paden en te ontwikkelen in plaats van te optimaliseren of verbeteren, zo is de gedachte. Het Rijk lost het lokaal gevoelde probleem op, en het fietspad is weer veilig.

Zo simpel is het echter niet. Het is weliswaar veiliger op het fietspad ('probleem opgelost'), maar nu is het onveiliger op de weg (er is een nieuw probleem ontstaan). Gemeentebestuurders ervaren kortom het ongemak van de gevonden probleemoplossingscombinatie. En op een hoger schaalniveau is er ook een probleem: de doorbraak van pedelecs in Nederland stopt, terwijl ze juist voor een verschuiving van auto naar fiets en een daarmee gepaard gaande verbeterde doorstroom in het woon-werkverkeer zouden kunnen zorgen. Dat is óók een groot probleem, waarvoor hard gezocht wordt naar vernieuwende oplossingen.

Ze blijkt de ene concrete probleemoplossingscombinatie alleen rationeel binnen het eigen kader, op het eigen schaalniveau. 'Het probleem' blijkt niet voor iedereen hetzelfde te zijn en 'de oplossing' lost slechts de problemen van een beperkte groep betrokkenen op. Ondertussen gaat de dynamiek verder. Diverse gemeenten plaatsen vanuit de eigen lokale verordeningen verkeersborden waarmee zij pedelecs wel toestaan op fietspaden, en maken dus lokale uitzonderingen op de landelijke regel. De branche lobbyt ondertussen voor aanpassing van de wet om pedelecs alsnog te laten doorbreken.

De voorbeelden van rondwegen en pedelecs laten zien hoe maatschappelijke kwesties vaak helder en logisch lijken, maar zich uitstrekken over verschillende schaalniveaus en inhoudelijke oriëntaties die een veelheid aan gezichten opleveren. 'Dezelfde' maatschappelijke kwestie openbaart zich op verschillende niveaus in uiteenlopende gedaanten. Overheden die werken aan maatschappelijke vraagstukken ervaren deze opgaves meestal slechts op één schaalniveau en in één perspectief. De oplossing die op dat schaalniveau en vanuit dat perspectief rationeel is, hoeft dat op een ander schaalniveau en in een ander perspectief echter niet te zijn. Een meer effectieve aanpak van vraagstukken vereist veelal een multi-rationele benadering. Daartoe is verbinding tussen beleidskokers nodig ('ontkokering') en het vermogen om op en neer te schalen tussen bestuurslagen ('multi-level'). In dit essay gaan we in op hoe dat kan werken.

### *Van taken naar vraagstukken*

Meerlaags werken past bij de verschuiving van een primaire oriëntatie op eigen taken naar vraagstukken. Lange tijd werd overheidsinzet gedefinieerd in termen van taken: een overheidsorganisatie voert een aangewezen taak uit en houdt daarbij rekening met wat anderen vanuit de hun aangewezen taken doen. Sinds enkele jaren wordt het denken van de overheid vanuit taken steeds meer vervangen door een oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken. Daarbij horen processen van groepering rondom maatschappelijke vragen; vanuit het vraagstuk, ontplooiën betrokkene inzet.

Met de verschuiving naar vraagstukken wordt meerlaags werken belangrijker, omdat problemen zich op verschillende niveaus (gemeente, provincie, Rijk of EU) onderscheidend aandienen. Het vraagstuk is niet één ding, maar heeft op verschillende schalen eigen gedaanten. Dat is een essentieel verschil met *taken*, die vooraf en generiek te benoemen zijn en voor iedereen helder en herkenbaar vastliggen. Een vraagstuk ziet er vanuit verschillende lagen echter anders uit. Zorgen voor droge voeten is een op alle lagen gedeelde ambitie, maar hoe te zorgen voor droge voeten wordt in de wijk anders ingevuld dan in de regio en op landelijk niveau.

Iedere bestuurslaag definieert problemen net iets anders, daarbij gebruik makend van verschillende uitdrukkingen voor hetzelfde vraagstuk. Zodra bestuurslagen de eigen definitie vastleggen in beleid, regels en investeringsprioriteiten, liggen conflicten tussen bestuurslagen op de loer. Zelfs in situaties waarin veel inzet rondom een vraagstuk gegeneerd wordt, zijn problemen niet per definitie aangepakt. Het is mogelijk dat partijen onbedoeld langs elkaar heen werken, elkaar verzwakken in plaats van versterken of elkaar op een andere manier tegenwerken. Inzet wordt dan contrair in plaats van complementair.

Meerlaags werken gaat ervan uit dat er voor het verder brengen van vraagstukken inzet nodig is vanuit meerdere lagen in het huis van Thorbecke en ook vanuit het 'penthouse' dat erbovenop ontstaan is (de Europese Unie, in verschillende gedaanten).<sup>1</sup> Meerlaags werken gaat er bovendien vanuit dat er gebruik gemaakt wordt van hulpconstructies, ter ondersteuning van de onderlinge afstemming. Dat is ook wat er in de praktijk gebeurt, maar vaak nog niet met de volledige erkenning dat deze constructies het op en neer bewegen tussen lagen versnellen en verbeteren. Zijn de metropoolregio's plekken waarin gemeenten en provincies tot onderlinge afstemming en combinaties komen, of vooral een nieuwe bestuurslaag waarheen taken



en bevoegdheden gemandateerd moeten worden? En zijn de regiodeals een manier om Rijk en regio slim te laten samenwerken, of eerder een manier om geld van Rijk naar regio te sluizen? Daarover lijkt nogal wat verwarring te bestaan. Boeiend is in ieder geval dat meerlaagse arrangementen met regelmaat institutionele grenzen overschrijden, zoals gemeentelijke samenwerkingen over provinciegrenzen heengaan (zie bijvoorbeeld de regio Zwolle en de regio *Cleantech*) en over grenzen van natiestaten (zoals in Oost Nederland en Westelijke delen van Duitsland).

Over het theoretische nut van meerlaags besturen is weinig discussie. Lastiger te meten is hoe effectief bestuurslagen zich tot elkaar verhouden en hoe vaak ze hun samenwerking en de resolutie van onderlinge verschillen tot een goed vervolg brengen. Steeds weer worden dezelfde kritische vragen gesteld over transparantie, verantwoording en politieke verantwoordelijkheid. Politici op alle schaalniveaus verzuchten met enige regelmaat dat ze controle verliezen over wat er in hun domein gebeurt, maar wel de rekening betalen voor wat elders op een ander schaalniveau speelt. Zij zien zichzelf daarbij als de externe financier van de oplossing van een ander: een gevoel dat bij de anderen in omgekeerde richting speelt. Het illustreert niet zozeer de onkunde of afgunst van bestuurders, maar de ingewikkeldheid van meerlaags werken. Het past niet direct in bestaande modellen van besturen, vertegenwoordigen en verantwoorden. Schakelen tussen schalen gebeurt weliswaar, maar gaat gepaard met de nodige ongenoegens en onbegrip.

Soms lijkt meerlaags werken vooral een last voor bestuurders. Dat is gedeeltelijk ook zo, maar tegelijkertijd ervaren zij ook dat hun eigen organisatie bepaalde problemen niet op eigen kracht kan beteugelen. Meerlaags werken levert ook veel op en is in veel gevallen ook echt nodig om tot zinvolle oplossingen te komen. Dit stelt bestuurders voor een dilemma: ze hebben meerlaagse samenwerking nodig, maar worden er ook door bedreigd. Meerlaags samenwerken kan voor bestuurders voelen als een verlies aan legitimiteit, omdat democratische controle, herkenbaarheid en aanspreekbaarheid kunnen weglekken. Tegelijkertijd is meerlaags werken nodig om goed te presteren en dat is juist weer gunstig voor de legitimiteit van het bestuur. Om deze spanning tegemoet te treden en productief te maken is er een beter doordachte en doorleefde strategie voor meerlaagse samenwerking nodig. Een doordachte strategie gaat over het 'slim' uitvoeren van meerlaagse samenwerking, en tegelijkertijd om een passend ontwerp van structuren van waaruit dat gebeurt.

Het werken vanuit meerdere bestuurslagen is in het publiekrecht maar tot op zekere hoogte geregeld. Om die reden zijn procedures en organisaties er niet goed op toegerust. Overheidsorganisatie zijn primair vanuit het perspectief van de eigen kern ingericht en kijken niet vanzelfsprekend naar buiten om daar oplossingen te zoeken. Ze kijken ook niet vanzelfsprekend vanuit het perspectief van de ander naar de eigen inrichting, de eigen prioriteiten en het eigen optreden. Dat zijn lastige beginpunten voor effectieve meerlaagse samenwerking. Toch doet dat niets af aan het feit dat de noodzaak voor een effectieve aanpak van maatschappelijke vragen en het nut van een *samenspel* tussen bestuurslagen breed erkend wordt. Het meest recente Regeerakkoord<sup>2</sup> benoemt regionale samenwerking, programma's en deals dan ook al meer dan vijftig keer. De lastige beginpunten maken echter dat het bedoelde samenspel in de praktijk vaak moeizaam van de grond komt. Strijd om 'eigen' beleid en het eigen domein liggen op de loer. Regelmatig blijkt rondom een op het eerste oog kleine casus hoe lastig het meerlaags werken en denken is en wat voor concrete spanningen dat oproept. Dat hoeft niet erg te zijn, want 'zonder wrijving geen glans', maar inspanningen moeten uiteindelijk wel in een effectief samenspel evolueren. Over effectief samenspel rondom maatschappelijke vraagstukken middels multi-level governance strategieën gaat dit essay. De vraag die wij hier beantwoorden luidt:

*Is het voor effectieve multi-level governance vereiste samenspel tussen bestuurslagen slim(mer) te organiseren?*

### *Leeswijzer*

In de navolgende hoofdstukken bieden we allereerst een handreiking voor het ontwerpen van arrangementen van meerlaags bestuur. Daarna laten we zien hoe meerlaags besturen in de praktijk tot uitdrukking komt en welke veelvoorkomende basisvarianten er zijn. Daarna gaan we in op denkrichtingen over meerschalligheid en wat de oorsprong is van het concept meerlaags bestuur.

# 2 Aan de slag: het ontwerpen van meerlaagse arrangementen

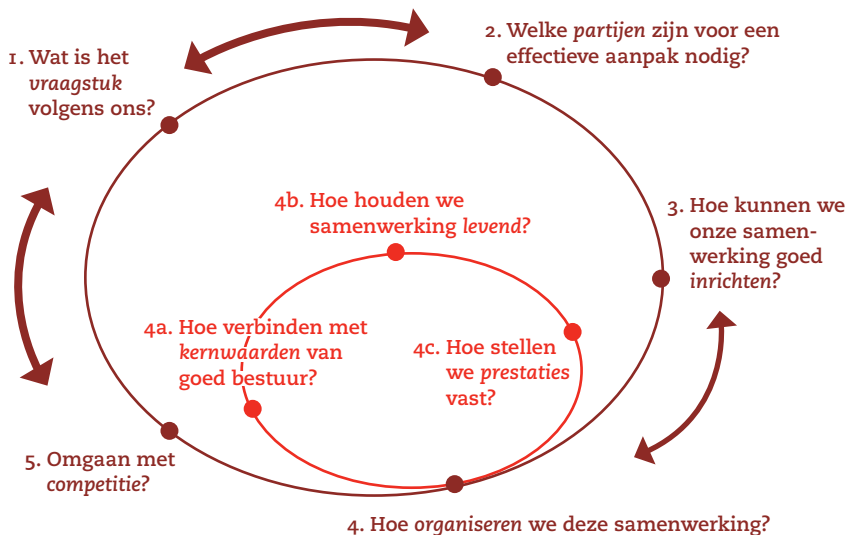
Meerlaags werken kan op elk moment en door elke organisatie gestart worden. In dit hoofdstuk expliciteren we het ontwerp van een meerlaags arrangement voor een maatschappelijk vraagstuk vanuit het perspectief van een ministerie, zoals het ministerie van I&W. We nemen aan dat deze actor begint bij zichzelf en dus bij het **bewust ontwerpen** van een haar passende probleemoplossingscombinatie, gericht op het realiseren van de specifieke publieke waarden waar het betreffende ministerie voor staat (bijvoorbeeld: vervoerwaarde of waterveiligheid). Dat klinkt misschien tegenstrijdig in het licht van meerlaags besturen, omdat dat de inzet van vele maatschappelijke partijen vereist. Echter, uiteindelijk begint overheidsinzet altijd vanuit een door de politiek geformuleerde doelstelling en bekrachtigde te realiseren publieke waarde. Vanuit dit startpunt gaat het ministerie op pad, op zoek naar de activiteiten, waarden of ideeën die elders bij anderen spelen. Of anderen zijn actief en ontmoeten daarin het ministerie, die zijn betrokkenheid bij het maatschappelijke initiatief bepaalt vanuit de eigen publieke waarden. Ook meerlaags besturen begint dus altijd met een goed besef van de *eigen agenda*. Niet om het daar vervolgens bij te laten, maar als openingsbod om mee naar buiten te treden en de interactie met anderen aan te gaan. Het ministerie ontwerpt een arrangement om een maatschappelijk vraagstuk meerlaags aan te pakken. Over de inrichting van dat eigen ontwerpproces gaat dit hoofdstuk. Wat moeten overheden zelf goed doen om in een productieve meerlaagse relatie te kunnen treden met anderen? Dit proces van het ontwerpen van een eigen positie voor een gedeelde aanpak omvat vijf samenhangende stappen die een ministerie voor een specifiek vraagstuk kan doorlopen:

1. Wat is hier volgens mij of onze organisatie '**het vraagstuk**'?
2. **Welke anderen** heb ik nodig, hoe kan ik hen activeren en hoe zien zij het vraagstuk?
3. Hoe kunnen we het samenwerken zo slim en goed mogelijk **inrichten**?
4. Vervolgens dienen zich organisatievraagstukken aan:
  - a. Hoe richt ik het in mijn eigen organisatie in en hoe leg ik het daar uit? Het nieuwe vraagstuk valt niet volledig samen met de probleemoplossingscombinatie waarmee ik op stap ben gegaan en mijn

‘thuishonk’ heeft mijn leerproces niet meegemaakt. De organisatie waar ik werk staat niet logischerwijs opgesteld in de richting waarin wij in het meerschallige netwerk nu willen gaan werken.

- b. Hoe maak (en houd) ik het samenwerkingsverband voor alle partijen aantrekkelijk? Partijen doen nu mee, maar we moeten een vorm vinden die de betrokkenheid ook op de langere termijn *levend houdt*.
  - c. Hoe gaan we er voor zorgen dat we zien en weten – en kunnen laten zien – dat de aanpak resultaten genereert en dat we stap voor stap dichter bij de oplossing van het vraagstuk weten te komen?
5. Uiteindelijk lukt het om een gedeelde agenda te maken, waarin partijen aangeven welke waarden ze onderschrijven, welke doelen ze delen en welke acties ze gezamenlijk oppakken, maar ook (en dat wordt vaak vergeten): welke waarden ze zelf extra belangrijk vinden, waarop ze zelf meer inzet gaan plegen en op welke punten ze het nog niet eens zijn en de strijd zullen voortzetten in onderlinge competitie.

We brengen dit samen in een schema met twee cirkels die synchroon doorlopen worden, en die *doorgaand* aan de orde zijn; meerlaagse arrangementen zijn nooit ‘af’. Het arrangement verandert met de ontwikkelingen mee. Daarbij zijn dezelfde vragen steeds opnieuw aan de orde en moeten partijen met regelmaat onderzoeken of de eerdere antwoorden nog van toepassing zijn. Onderstaande *figuur 1* brengt deze dynamiek in beeld.



*Figuur 1: Een meerlaags arrangement ontwerpen in vijf stappen*

### Stap 1. Wat is volgens ons 'het vraagstuk'?

In deze stap gaat het om de vraag welke publieke waarde aan de orde is: wat is het maatschappelijke effect dat bereikt moet worden? Belangrijk is om onderscheid te maken tussen de *publieke taak* of de *functie* van de organisatie en de publieke waarde. Het gaat niet om het reproduceren van de statuten en het afbakenen van de eigen omschreven taak, maar om wat het maatschappelijke vraagstuk vereist en welke waarde(n) aan de orde is/zijn.

In het voorbeeld van een *betere bereikbaarheid*, een doelstelling uit het Meerjarig programma voor Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) lijkt dat te gaan om het aanleggen van snelwegen, het verbeteren van knooppunten en meer capaciteit. Dat is in de denkwijze van het MIRT vertaald in 'voertuigverliesuren'. Tegelijkertijd kan bereikbaarheid ook het vermogen van mensen in de gemeenschap om te doen wat ze moeten of willen betekenen. Het hoeft dan niet noodzakelijkerwijs te gaan om verloren uren in één bepaald voertuig. Ook een snelfietspad, een elektrische fiets of een lightrail-verbinding vergroten maatschappelijke waarde. Nog een stap breder gaat het ook om het op een andere manier denken over ruimtelijke planning, bijvoorbeeld door wonen, werken en recreëren niet uiteen te halen, maar juist te combineren. Dan kan het ineens logisch zijn om binnenstedelijke ontwikkeling vanuit middelen voor bereikbaarheid te ondersteunen, of om vanuit geld dat oorspronkelijk was gereserveerd voor 'asfalt' nu te investeren in fietspaden – ook asfalt, maar van een heel ander soort.

#### FAQ: Is een vraagstuk niet 'gewoon' een ander woord voor wat vroeger 'taak' heette?

In principe is een vraagstuk niet inwisselbaar voor een taak, hoewel het soms helaas wel zo wordt gebruikt. De cruciale check is hier om te denken, te spreken en te conceptualiseren vanuit de *bedoelde maatschappelijke waarde*, alvorens de afgebakende taken en bevoegdheden van betrokken organisaties op tafel komen. Mulgan (2009) benoemt dat als *organizing government around problems* (in plaats van 'organizing problems around government'). Moore (1995) gebruikt de 'strategic triangle' om *public value* te formuleren vanuit zowel de eigen voorgeschreven taak als vanuit een breed pallet van betrokken actoren. Volgens laatstgenoemde is *public value* te conceptualiseren als '*what the public values*'. Door deze vraag open en scherp te stellen in processen ontstaat een beeld van maatschappelijke waarde en maatschappelijke opdracht, waarvoor we een arrangement kunnen organiseren.

## Stap 2. Wie heb ik daarvoor nodig en hoe kan ik hen activeren?

Maatschappelijke opgaven spelen in een constellatie met een veelheid aan actoren. Daarom is *lokaliseren* de volgende stap: welke partijen zijn bij een specifieke publieke waarde betrokken en wat zijn de bij hen heersende opvattingen over wat er aan de hand is en wat er nodig is? Wie voelt dit probleem ook, of wie ervaart rondom dit thema een heel ander type probleem? Waar liggen mogelijke gedeelde opbrengsten? Wie kunnen helpen en bij wie ligt er de mogelijkheid om te hinderen of blokkeren? Wie moet er echt bewegen om een volgende stap te kunnen maken? Hier is het dus zaak om het netwerk rond de beoogde publieke waarde in beeld te brengen, in breedst mogelijke zin, waarbij niet alleen de eigen probleemdefinitie centraal staat, maar ook aanpalende beelden over problemen en oplossingen. Ook hier geldt weer dat het nodig is om breder te kijken dan alleen de 'taak' of de formele positie(s). De essentie van multi-level governance is niet 'je gaat er over of niet', maar 'je draagt iets bij en doet mee'. Hierbij gaat het om de vraag wie zou kunnen bijdragen aan wat mogelijk het probleem of de oplossing is.

### FAQ: Is dit geen overheid-centrische aanpak: je begint tenslotte bij jezelf?

Bij deze stap wordt vaak opgemerkt dat de volgorde niet goed is: eerst de publieke waarde benoemen en 'dan pas' kijken naar het netwerk. Dat is een terechte observatie. Immers, het benoemen van de opgave, de bedoeling of de publieke waarde, is bij uitstek iets om te bespreken met partijen in het netwerk. Die hebben mogelijk een andere opgave of bedoeling in hun hoofd dan die een overheid in beeld heeft. Voor een gemeente betekent bereikbaarheid iets anders dan voor het ministerie van I&W en voor een bedrijf gevestigd in de binnenstad is het weer net wat anders. Daarom hebben we de stappen 1, 2 (en ook 3) weergegeven als een *feedback loop*. Het moet gelijktijdig gebeuren, of in ieder geval moeten verschillende perspectieven op elkaar inwerken. Tegelijkertijd is het nodig om ergens te beginnen en in dit geval is dat met het besef van een overheidsactor dat er een bredere publieke waarde aan de orde is. Van daaruit kan het gesprek in het netwerk op gang komen, waarin de gedeelde maatschappelijke opgave in beeld komt en 'het vraagstuk' langzaam kan worden opgebouwd en kan worden gepositioneerd in een breder netwerk van betrokkenen.

Mark Moore benoemt dit in *Creating Public Value* als de interactie tussen de *authorizing environment* en het *public value account*, waarmee aangeduid wordt dat publieke waarde geen objectief 'ding' is. Wat je als publieke



waarde definieert is afhankelijk van de partijen die een rol hebben in het benoemen ervan. Zo ontstaat het verhaal over de maatschappelijke opgave, ‘de bedoeling’, of de publieke waarde in interactie met partijen in de omgeving. Dat betekent dat die anderen mee kunnen sturen in wat de bedoelde publieke waarde moet zijn. Deze stap is dus meer dan “omgevingsmanagement” of het in kaart brengen van de partijen die ‘om’ moeten om mee te werken aan de ingezette sturing. Het is principiëler: het gaat om het in beeld brengen van het krachtenveld en om het signaleren van mogelijkheden om met anderen te komen tot een attractieve agenda die voor hen leidt tot intrinsieke motivatie om aan de geïdentificeerde en gelocaliseerde opgave te werken.

*(Zijstap): welke politieke voorkeuren gelden voor de realisatie van deze publieke waarde?*

Een ander element in het formuleren van de opgave en het scherp stellen van de beoogde publieke waarde is politiseren. Hiermee bedoelen we niet het bewust politiek op scherp stellen van de opgave, maar het markeren van het besef dat een opgave altijd in een politieke constellatie speelt. Dat betekent dat er dwingende of in ieder geval dringende voorkeuren bij de politieke principaal (bijvoorbeeld: een bewindspersoon) zijn om een bepaalde opgave te kiezen. En vaak zijn er sterke voorkeuren over de te verkiezen aanpak. Deze stap is niet zozeer de uitnodiging om die preferenties blind op te volgen, maar wel om een gedegen inschatting te maken van de politieke verhoudingen rond een vraagstuk. Dit vereist een combinatie van politieke sensitiviteit in het signaleren en duiden van voorkeuren én van het vermogen om binnen die politieke brandbreedtes ruimte te zoeken en te vinden. En wellicht ook om de politieke bandbreedtes op te rekken, door bestuurders de mogelijkheden die multi-level governance biedt voor te leggen en de kansen ervan voor hun bestuurlijke effectiviteit in te laten zien.

**FAQ: Eindig je zo niet alsnog met de bestaande politieke voorkeur?**

Dit is een risico. Er is een politiek primaat rond de bepaling van doelen. Daarnaast is de manier waarop doelstellingen gerealiseerd worden vaak mede politiek bepaald. Soms is er een sterke politieke ‘push’ voor een regionale aanpak, in andere gevallen is dat bijna taboe. Ambtelijk leiderschap bestaat uit het inschatten en volgen van die politieke richting, maar ook het indien nodig deels beïnvloeden, bijsturen en bijshaven ervan.



In deze stap maken we dat expliciet door te benoemen wat de politieke richting is, welke ruimte er is en welke mogelijkheden er zijn om bij te sturen en daarmee het doel dat een politieke principaal wil realiseren dichterbij te brengen – ook al gebeurt dat langs een route die misschien niet zijn of haar eerste voorkeur zou hebben.

Soms gaat het bij politieke voorkeuren écht om een sterke voorkeur. Maar vaak gaat het ook gewoon om wat een tekort aan verbeelding kan heten: een beperkt overzicht van de verschillende mogelijkheden om tot doelbereiking te komen. Bestuurders die vragen om een subsidiemaatregel bedoelen dat soms precies letterlijk zo, maar soms is het ook niet meer dan een uitnodiging om te komen met een maatregel die het gewenste doel dichterbij brengt: met of zonder subsidie, als het maar werkt. Ambtelijk vakmanschap betekent het kunnen doorzien van dit politieke krachtenveld, het kunnen inschatten van de ruimte, en het kunnen bepalen waar mogelijkheden voor bewegen liggen. Onze aanbeveling is om die ruimte op te zoeken. Maar ook om de grens te verkennen en daar niet voorbij te gaan. Uiteindelijk gaat ambtelijk handelen altijd om het werken binnen een politiek primaat. Zonder politieke dekking gaat het niet. Multi-level governance zonder politieke steun is incompleet en ongewenst.

### *Stap 3: Hoe kunnen we het samenwerken zo slim mogelijk organiseren?*

De vorige stappen leveren een scherper beeld op van de maatschappelijke opgave en in welk netwerk die opgave speelt. Een volgende stap is om positie te kiezen en te expliciteren langs welke lijnen de aanpak wordt ingericht. Welke vorm van multi-level governance past daarbij? Elke inrichtingsvorm kan op zich goed werken; er zijn legio mogelijkheden. De kern van onze betooglijn is dat het gaat om het vinden van een goede match tussen het arrangement, het vraagstuk en het netwerk – binnen de context van politieke ruimte die er is. Dat gebeurt in deze stap.

### *FAQ: Waarom zoveel aandacht voor intern? Het moet toch buiten gebeuren?*

Meerschalg organiseren rondom maatschappelijke opgaven gaat erom 'buiten' anders te opereren. Tegelijkertijd is onze ervaring dat zonder aanpassingen in de interne opstelling van organisaties het onmogelijk is om 'buiten' anders te werken met substantie en continuïteit. Als de normaaltoestand binnen organisaties taakgericht is, zal het werken altijd die kant op bewegen. Zonder deze voorwaarde lukt het misschien om tijdelijk, hier





en daar in een uitzonderlijk dossier, meerschallig en opgavegericht te werken, maar zal dat al snel terug bewegen naar 'de normaal'. Daarom vereist 'buiten' anders werken ook structurele aanpassingen 'binnen'. Om anders te kunnen 'rijden' is een aanpassing onder de motorkap van de organisatie nodig. Dat lijkt intern gericht, maar het is een noodzakelijke voorwaarde om extern werkelijk anders te kunnen opereren.

Expliciteren is belangrijk. Hoewel arrangementen op elkaar lijken en allemaal 'een beetje over hetzelfde gaan', zullen ze principieel verschillen. Er liggen andere ordeningsprincipes onder, die maken dat onderlinge verhoudingen anders zijn in verschillende arrangementen. Dat werkt door in de rol en positie van actoren. Is het Rijk een stuwende of juist een volgende partij? En welk soort partijen is welkom en wenselijk in een meerlaags arrangement: alleen overheden, of ook maatschappelijke partijen? Komt de samenwerking vanuit de regio tot stand, of projecteert het Rijk regio's gekunsteld op de gemeenschap?

Belangrijk is om waarden van bestuur te expliciteren in de inrichting van een arrangement, in lijn met het dominante perspectief op sturing (zie daarvoor in het bijzonder ook hoofdstuk 3 van dit essay). Welke zienswijze is er ten aanzien van passend beleid? Gaat het om een op rechtmatigheid gebouwde samenwerking, waarin principes als gelijkheid en het volgen van procedures leidend zijn of zouden moeten zijn (zoals de principes van *Public Administration* voorschrijven)? Of gaat het om het effectief en efficiënt bereiken van doelen, ongeacht het proces waarlangs resultaten bereikt worden (in lijn met *New Public Management*)? En wat voor organiserende principes passen daarbij? Kan de Rijksoverheid via financiële incentives en prestatie-indicatoren concrete prestaties 'inkopen', of moeten doelen op andere wijzen bereikt worden? Moeten andere partijen alleen 'leveren', of zijn zij nevensgeschikt aan de overheid, als partner in een samenwerkingsarrangement en kunnen ze derhalve meebepalen (in lijn met de *Netwerkende Overheid*)? Zijn arrangementen zodanig dat overheidsorganisaties met anderen tot een gedeelde agenda komen en iedereen daarin naar vermogen samenwerkt, of steekt het anders in elkaar? Belangrijk is daarbij ook hoe met gestelde doelen wordt omgegaan: werken samenwerkingsarrangementen als prestatiecontract, of werkt men vanuit een inspanningsovereenkomst met streefwaarden? Iedereen werkt naar vermogen, op weg naar de beoogde publieke waarde. Naarmate in de samenwerking meer accent bij 'de anderen' komt te liggen, is de overheid minder prominent aanwezig.

Niet de overheid is leidend en sturend, maar anderen zijn bezig en daarin speelt de Rijksoverheid ook een rol (zoals het perspectief van Societal Resilience veronderstelt) – afhankelijk van de aard van de samenwerking. Ook hier gaat het om het inrichten van multi-level arrangementen, maar dan vanuit responsiviteit als inrichtingsprincipe: welk arrangement past goed om de samenleving te ondersteunen in de zelforganisatie en het eigen vermogen om publieke waarde te realiseren? Het arrangement fungeert dan als platform waarop anderen zich kunnen organiseren.

**FAQ: Alle perspectieven zijn toch belangrijk? Waarom dan kiezen en nadruk leggen?**

Elk van de perspectieven op overheidssturing – *Public Administration, New Public Management, de Netwerkende Overheid en Societal Resilience* (zie hiervoor hoofdstuk 3) – is van belang. Maar uiteindelijk zijn er altijd één of misschien twee waarden die écht centraal staan in het ontwerp. Anders wordt het een mix van allerlei perspectieven die op geen van de waarden echt onderscheidend is en geen enkele waarde écht goed kan invullen. Daarom is het bij de inrichting van het arrangement nodig te kiezen voor een perspectief, of een inrichtingsprincipe, dat voor dit arrangement voorop komt te staan. Van daaruit is het zaak ervoor te zorgen dat de andere perspectieven en waarden ook invulling krijgen. Uiteindelijk komen de perspectieven allemaal aan bod, maar niet voordat één van de perspectieven nadruk heeft gekregen.

In deze stap komen de afwegingen over inrichtingsprincipes expliciet aan de orde, om te voorkomen dat het arrangement wordt ingericht als een combinatie van ‘van alles een beetje’, waarbij de essentiële verschillen verloren gaan. Dat is belangrijk, omdat gebrek aan explicitering van de te verkiezen ontwerpprincipes later bij multi-level samenwerking manifest wordt – vaak in de vorm van problemen. Bijvoorbeeld in ambiguïteit over prestaties, verhoudingen en rollen. Daarvoor helpt maar één ding, namelijk het investeren in gedeelde betekenisgeving over het soort samenwerking dat partijen aan gaan en de betekenis van zaken als prestaties, inspanningen, problemen en opbrengsten vanuit dat perspectief. Dat kost tijd, en zorgt vaak in het begin voor frictie, maar het is een noodzakelijke investering om later in het proces ‘gedoe’ te voorkomen.

#### **FAQ: Wat als we onderweg willen veranderen van perspectief?**

Explicitering moet niet tot 'beton' worden. Het is logisch en vanzelfsprekend om met de tijd het multi-level governance arrangement aan te passen aan de realiteit. Met de tijd kunnen andere accenten worden gelegd, naar gelang de ontwikkelingen van het vraagstuk en het netwerk daarom vragen. Tegelijkertijd geldt de waarschuwing dat variëren risico's met zich meebrengt. Denken alle partijen hetzelfde over de benodigde verschuiving? Wordt verschuiving van perspectief niet opgevat als disciplineren of als het afschuiven van verantwoordelijkheid vanuit de gedachte dat 'changing the rules of the game while playing' onoprecht is? Variëren is dus prima mogelijk en past ook goed in de centrale idee van het matchen van een samenwerkingsarrangement met het maatschappelijke vraagstuk. Tegelijkertijd geldt ook steeds dat herijking nieuwe betekenisgeving vereist en niet vanzelfsprekend tot de gewenste nieuwe match leidt. Uiteindelijk blijft explicitering de kern. Dat betekent dat een verandering van kernperspectief niet zomaar een beslissing is van één van de partijen, maar dat dit een gedeeld besluit moet zijn. Of, als het een enkelvoudig besluit is, dat anderen daarvan op de hoogte moeten zijn en er ook consequenties aan kunnen verbinden. Onderweg veranderen kan, maar het heeft gevolgen voor de samenwerking.

#### **Stap 4. Organiseren: wat is er 'onder de motorkap' nodig om het ontwerp te realiseren?**

##### **4a. Verbinding houden met bestaande arrangementen en kernwaarden van goed bestuur**

Explicitering gaat over het bewust en scherp kiezen van een voorkeursperspectief bij de inrichting van het multi-level arrangement. We hebben in het voorgaande aangegeven dat dit belangrijk is, omdat anders ambiguïteit kan ontstaan die later in de samenwerking inherent tot fricties zal leiden. Tegelijkertijd gaat expliciteren alleen over 'nadruk leggen'. Vanuit die nadruk is het nodig om ook goed te kijken naar de andere perspectieven en waarden die daarin centraal staan. Het inrichten van een multi-level arrangement als een platform voor maatschappelijk initiatief, met maximale ruimte voor alles waar regionale partners mee komen, kan niet zonder een idee over hoe de rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en democratische legitimiteit invulling krijgen. Hoe werken instituties van de representatieve democratie in een sterk op maatschappelijke participatie en zelforganisatie gericht arrangement – waarin de Rijksoverheid wel een ondersteunende

rol speelt – bijvoorbeeld? In deze stap gaat het dus over het verbinden met de andere perspectieven en de waarden die daarin centraal staan, op een manier die past bij de nadruk die gesteld is.

Bij het werken 'buiten' hoort altijd ook een ander element: het inrichten van processen 'binnen' de eigen organisatie. 'Organizing government around problems' gaat over het plooiën van de eigen organisatie(s) rondom maatschappelijke vraagstukken, maar dat vereist wel een plooibare organisatie. Of anders gezegd: een organisatie die niet breekt bij pogingen om met vraagstukken mee te buigen, of die het praktisch onmogelijk maakt om in multi-level samenwerkingen te werken. Als de opstelling van de eigen organisatie gericht is op taakuitvoering, dan is het bij voorbaat al lastig om vanuit maatschappelijke opgaven samen te werken over organisatiegrenzen heen. Zonder aanpassingen aan de eigen opstelling 'binnen', onder de eigen motorkap, komt er dan geen samenwerking tot stand.

De dimensie 'onder de motorkap' komt ook terug in het eerder aangehaalde werk van Mark Moore (1995). Organisaties moeten zich zo inrichten dat ze in staat zijn om de gewenste publieke waarde te leveren, op een manier die daarbij past. Dat kan zijn vanuit processen die sterk samenvallen met de inrichtingsprincipes en werkwijzen van de traditionele bureaucratie of de principes van de op efficiëntie en meetbare 'deliverables' gerichte resultaatverantwoordelijke eenheden. Maar het kan ook goed zijn dat die principes in beginsel niet goed passen en andere inrichting nodig is. 'Onder de motorkap' heeft betrekking op alle elementen van organiseren. Het kan gaan om structuren (afdelingen, programma's, aandachtsvelden, flexibele pools), maar ook om de gebouwen (één centraal kantoor, of juist regionale spreiding, met medewerkers die maximaal ondersteund worden om 'buiten' in het netwerk te zijn). Het heeft ook betrekking op de competenties van medewerkers en op leiderschaps- en managementstijlen. Maar het gaat ook om de meest basale ondersteunende systemen, procedures en automatisering; vaak zijn die 'ondersteunende systemen' primair ingericht vanuit één bepaald organisatieprincipe, meestal opgebouwd vanuit het beeld van een efficiënt opererende taakorganisatie. Dat maakt het tot op het heel concrete niveau al lastig om over grenzen van bestuurslagen heen te werken, bijvoorbeeld omdat dat niet past bij de afgesproken overlegvormen en de in te vullen systematiek voor de verantwoording van de gewerkte uren. Zo zijn er vaak heel basale operationele processen, die we 'ondersteunend' noemen, maar die tegelijkertijd bedoeld of onbedoeld

disciplinerend zijn voor wat in concrete situaties van alledag praktisch mogelijk is. Dat klinkt alledaags, maar het heeft grote strategische gevolgen. Uiteindelijk krijgt meerlaags samenwerken immers ‘gewoon’ vorm en betekenis in het handelen van mensen in hun dagelijkse praktijk, alle explicitering, positionering en andere strategische afwegingen ten spijt. Als het alledaagse handelen van mensen niet congruent is met de gekozen (in)richting, dan is het effect bestendinging van de status quo. Niet omdat mensen niet willen, maar omdat de inrichting het niet goed mogelijk maakt. Daarom is multi-level governance ook altijd een organisatieopgave, die in veel gevallen zal vragen om interne herinrichting van de meest basale systemen.

#### *4b. Hoe houd ik de samenwerking ‘levend’?*

Niet vergeten moet worden dat arrangementen maar constructen zijn. Zodra ze er zijn, staan ze misschien wel ‘als een huis’ in allerlei documenten, maar dat wil nog niet zeggen dat er leven is in het huis. Maar al te vaak leiden arrangementen een kwijnend bestaan, zoals we zien bij diverse regionale arrangementen. Ze bestaan, partijen ontmoeten elkaar ook geregeld omdat ze in de stuurgroep of de klankborggroep zitten (of andere term die erop geplakt is) en zijn vriendelijk naar elkaar, maar daarna ontbreekt opvolging van datgene wat is besproken. Er is energie nodig om een samenwerking levend te houden. Voor een groot deel is deze energie persoonlijk; het zijn mensen die geloven in dat waar het arrangement voor staat en hun nek daarvoor willen uitsteken. Dit geldt voor de werkvloer, maar ook voor de ingezetenen van stuurgroepen. Als er op alle niveaus enkele enthousiastelingen zijn, is er al veel gewonnen. Wat vervolgens ook belangrijk is, is dat er snelle successen worden geboekt en gevierd. We weten dit al lang, maar zijn er niet zo goed in om dat de organiseren. Ten derde is het cruciaal om de agenda rijk te houden. Te vaak komt de nadruk te liggen op het arrangement zelf en wordt de agenda steeds armer. Bij het arrangement ‘Maak Verschil’ van het ministerie van BZK zagen we bijvoorbeeld in de Drechtsteden een bijzonder arrangement met mooie experimentele vormen van politieke sturing ontstaan, maar met een steeds armer wordende agenda. Dit kan elk arrangement overkomen. Ten vierde moet een groot deel van de energie ook gevonden worden in het belang dat de interne organisatie eraan hecht. De eigen problemen of toetsstenen voor succes moeten bediend worden anders sterft het arrangement na verloop van tijd een stille dood. “Kan ik hiermee scoren bij de minister of bij de kamer?” is een misschien wat platte, maar daarom niet minder reële vraag, die bepaalt hoeveel leven er in een arrangement blijft. Het

arrangement deltaprogramma had lange tijd veel leven, juist ook omdat er 'thuis' mee gescoord kon worden. Nu het aankomt op uitvoering zien we veel staande organisaties weer hun oude primaat terugpakken, ook als daarmee minder innovatieve en meer traditionele aanpakken centraal komen te staan. Dansen over de schalen, maakt na verloop van tijd blijkbaar ook velen moe.

#### 4c. Hoe ziet succes eruit en hoe is dat inzichtelijk te maken?

Meerlaags samenwerken wordt vaak geassocieerd met het loskomen van een strikt opgebouwd regime van prestatieafspraken en output-indicatoren. De veel gehoorde kritiek is dat dergelijke systemen voor prestatiesturing zijn opgebouwd vanuit het principe van de traditionele taakorganisatie of het enkelvoudige denken over beleidsrealisatie: er is een afgebakend doel en dat is te vertalen in meetbare grootheden, die te herleiden zijn tot de inspanningen van enkelvoudige partijen. In multi-level samenwerkingen leidt dat tot twee problemen. Ten eerste is het vaak lastig om een eenduidige indicator te formuleren voor de bedoelde publieke waarden(n) en het oplossen van de maatschappelijke opgave. Dat leidt er in de praktijk vaak toe dat de bedoelde indicator voor maatschappelijke *outcome* verschuift naar een (deel-)output of zelfs een input; betere bereikbaarheid wordt dan uitgedrukt in aangelegde kilometers asfalt, of in vermindering van berekende voertuigverliesuren op de gekozen peilmomenten. Dat zijn geen betekenisloze indicatoren, maar ze passen niet bij een bredere maatschappelijke betekenis van bereikbaarheid. Het zijn slechts stukjes van de puzzel, maar bieden geen zicht op het geheel dat met de inzet wordt beoogd.

Dan komt ook het tweede probleem in beeld, namelijk de vraag naar de herleidbaarheid van de prestaties tot één aanwijsbaar presterende partij. Bij multi-level governance gaat het bijna altijd om samenwerking, om waarde die voortkomt uit gedeelde inspanningen van een veelheid aan partijen. De inspanningen van de één krijgen pas waarde in interactie met inspanningen van anderen. Ze handelen samen, waardoor maatschappelijke beweging op gang komt. Hoe vertalen die gedeelde maar ook ondeelbare inspanningen zich in uitspraken over de inzet van individuele partijen? Dat is allesbehalve een onschuldige of intellectuele vraag, want dergelijke herleidbare prestaties vormen in veel gevallen ook de basis voor financiering. Partijen krijgen 'afgerekend' naar gelang hun individuele inzet of opbrengsten – conform de daarover afgesproken eenheden en methoden van telling. Als de telling en definitie van prestaties niet past bij de aard van de gekozen samenwerking, dan leidt dat inherent tot problemen.

Andersom geldt echter hetzelfde: als er geen beeld is van het succes of de voortgang rond een maatschappelijke opgave is het ook niet goed. Dan kan het proces van publieke verantwoording niet plaatsvinden en is het niet goed mogelijk om te leren hoe inspanningen beter kunnen. Daarom is het nodig om met betrokkenen een gesprek te voeren over de manier waarop succes van de aanpak te zien is, hoe het te meten is en hoe het bij wijze van spreken te ruiken, voelen of proeven is. Waar en hoe is succes te zien en welk moment past goed om dat vast te stellen: periodiek of continu; één of enkele kernindicatoren, of juist een heel breed pallet aan data, als grote verzameling delen die een beeld schetsten van de ontwikkeling van het niet eenduidig te meten geheel? Welke combinatie van kwantitatieve (tellen) en kwalitatieve (vertellen) data past hier goed? Op welke manier verzamelen partijen die informatie en in welke verhouding: is er een principaal die informatie opvraagt die agenten moeten aanleveren, of zijn partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor hun informatie? Is er hiërarchie in het inzichtelijk maken van prestaties, of gebeurt dat vanuit een positie van gelijkwaardigheid? Gaat het vooral om procesindicatoren, of kunnen we ook komen tot indicatoren van inhoudelijke opbrengsten?

Ook hier geldt dat de ultieme vorm niet te benoemen is, maar dat het gaat om het ontwerpen van een methode voor *verificatie van succes* die past bij de multi-level samenwerking en de maatschappelijke opgave in kwestie. Ook hier ligt het dan voor de hand om dit een gedeeld ontwerp te maken, waarbij partijen hun denkkracht inzetten, hun inzichten beschikbaar maken en partijen ook afspraken maken over de onderlinge verhoudingen.

### *Stap 5. Omgaan met competitie*

In meerlaagse constellaties zijn meerdere actoren met hetzelfde bezig. Vanuit het klassieke denken over openbaar bestuur, wordt dat snel als beleidsconcurrentie gezien en kan geprobeerd worden helder te maken wie waarover gaat. Dit werkt eigenlijk alleen bij gestandaardiseerde problemen, die zijn toe te wijzen aan één laag en sector. En degenen waaraan het is toegewezen, kunnen vrij zelfstandig het probleem oplossen; denk bijvoorbeeld aan het onderhoud van wegen en spoorlijnen.

Bij veel vraagstukken is de manier om dat vraagstuk verder te brengen minder evident. Er is een verlangen, zoals de verschuiving naar duurzaam vervoer, maar het hoe en waarheen is vaak onduidelijk. Natuurlijk wel op lange termijn: nul op de meter, nul emissies, nul doden en zo verder, maar niet in de verschijningsvorm van het pad dat daartoe leidt. Het is dan slim

om meerdere wegen te bewandelen en deze in een creatieve concurrentie tot elkaar te brengen. Dat kan zowel verticaal als horizontaal. Een voorbeeld van een verticale competitie zagen we bij Ruimte voor de Rivier. rws bedacht wat nodig was, maar als de regio met voorstellen kwam die regionaal beter werken en evenveel bijdragen aan nationale doelen, dan kregen deze de voorkeur. Een voorbeeld van horizontale competitie is er als alle regio's met voorstellen voor de transitie naar duurzame mobiliteit mogen komen, bijvoorbeeld met betrekking tot de 'first en last mile' van een openbaar vervoerketen, waar zoveel tijd verloren gaat, dat de beste voorstellen op realisatie kunnen rekenen op kosten van de Rijksoverheid. Het is natuurlijk wel zaak hiervoor goede regels te maken, maar daarmee kan competitie goed worden benut in de onderlinge relatie tussen bestuurslagen.

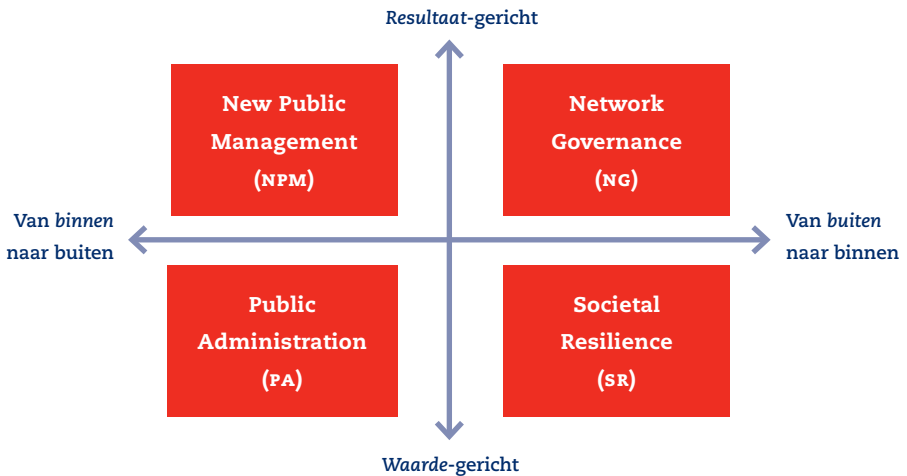


# 3

## Basisvarianten van meerschaling werken

### 3.1 Vier perspectieven op overheidssturing

Het realiseren van publieke waarde kan op verschillende manieren gebeuren. We maken daarbij onderscheid op twee variabelen. Ten eerste is dat de verhouding tussen een nadruk op concrete resultaten (boven) enerzijds en de nadruk op het borgen en behartigen van bepaalde waarden (onder) anderzijds. Ten tweede kan sturing zowel van binnen naar buiten (links) gezien worden (de overheid die de samenleving stuurt) als een meer interactieve vorm, waarin de samenleving zelf ook stuurt en sturing over de verbinding van buiten met binnen gaat (rechts). Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing opleveren (Bourgon, 2011; Van der Steen et al., 2016; Van der Steen & Van Buuren, 2017). We bespreken ze hier kort, omdat elk van de kwadranten andere accenten legt in de inrichting van meerlaagse samenwerking en andere vragen opwerpt.



Figuur 2: Vier sturingsperspectieven (Van der Steen et al., 2016).

### *Public Administration: de Rechtmatige Overheid (linksonder)*

Vanuit het perspectief van Public Administration (Weber, 1947; Wilson, 1991) is verankering in het democratisch systeem en het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties doen (Frissen, 2010). Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid – *rechtstatelijkheid* – vormt de basis van bestuur (Bovens et al, 2012). Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid dan ook centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren. Denk in het verband van de verbouwing van Nederland aan de rol die bestemmingsplannen hebben. De overheid kan daar zelf en eigenhandig in interveniëren, bijvoorbeeld door een norm te handhaven of een nieuwe regel te maken, maar voor elk handelen moet een juridische basis zijn. Er moet sprake zijn van gelijke behandeling en procedurele zorgvuldigheid. Burgers en maatschappelijke partijen genieten zorgvuldig vastgelegde rechtsbescherming tegen overheidshandelen en kunnen op in het proces aangeduide momenten meepraten in het proces. Ze hebben in de wet vastgelegde inspraak. De wet maakt sturing door de overheid mogelijk, maar begrenst dat handelen van de overheid ook. Het perspectief van de rechtmatige overheid is een legalistisch perspectief op sturing. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is in alle sturingsprincipes een uitgangspunt, maar in dit perspectief is het *hét* uitgangspunt.

### *New Public Management: de Presterende Overheid (linksboven)*

In het perspectief van de presterende overheid gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. De overheid is zelf verantwoordelijk voor het doelmatig realiseren van afgesproken prestaties. Dit perspectief komt voort uit het New Public Management (NPM), dat sinds de jaren '90 in publieke organisaties is geïntroduceerd (Pollit & Bouckaert, 2011). Vanuit dit perspectief bezien ontleent de overheid zijn legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig). Dat wil zeggen: een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en het bereiken van de afgesproken meetbare resultaten. Overheidsprocessen worden hier opgevat als efficiënt in te richten productieprocessen, die moeten leiden tot meetbare prestaties. Een goede overheid haalt zijn targets. Wetten en procedurele bepalingen zijn instrumenten om het doel te bereiken. Er ligt een sterke nadruk op verantwoording van resultaten, op laten zien wat je hebt gedaan en wat daarvan de op-

brengt is. Control, audit en verantwoording zijn hier cruciale onderdelen van goede sturing, omdat ze inzicht bieden in de mate waarin prestaties efficiënt gehaald zijn: ze representeren dus de kernwaarde van deze vorm van sturing. Dat krijgt vorm in bijvoorbeeld dashboards, indexen en stoplichten. Belangrijke hoeders van dit perspectief zijn de stafdiensten, zoals auditors, controllers, financieel beheer en ook de rekenkamer; zij zorgen voor het ‘meten’ van prestaties.

#### *Network Governance: de Netwerkende Overheid (rechtsboven)*

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat beleidsdoelen vaak worden bereikt in de samenwerking met anderen (Klijn & Koppenjan, 2012). Om eigen doelen te realiseren, moeten organisaties de weg naar buiten kunnen bewandelen. Ze gaan op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelen, omdat ze gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van belangen vormt de kern van het perspectief van de *netwerkende* overheid. Dat gaat om het vormen van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. De overheid zoekt bondgenoten die mee willen optrekken om doelen te realiseren. Veel netwerken leggen hun samenwerking vast in convenanten, akkoorden, of publiek-private samenwerkingsovereenkomsten (PPS-en), die partijen binden aan afspraken. De kern van een netwerkende overheid is het vermogen tot het smeden van resultaatgerichte coalities en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen.

#### *Societal Resilience: de Responsieve Overheid (rechtsonder)*

In het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal (Hajer, 2011; Van der Steen et al, 2014). Publieke waarde wordt door de overheid ‘gemaakt’, maar net zo goed door anderen. Ze doen dat op de manier van hun voorkeur, vanuit doelen die zij zichzelf stellen (ROB, 2012; Van der Lans & De Boer, 2011). De overheid gaat niet naar buiten om bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar om aan te sluiten bij de maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms sluit een initiatief aan bij de eigen agenda en past het binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het echter initiatieven die slechts gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het ‘gewoon niets doen en

laten bestaan', soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt. Dat laatste is de minder vrolijke kant van maatschappelijke netwerken: soms produceren ze waarde die ten koste gaat van anderen. Daar komt bij dat ook als initiatieven wel bijdragen, ze vaak niet helemaal binnen de regels en kaders passen. Ze doen iets wat strikt genomen niet past in de mal van bestaand beleid, of dat formeel gezien alleen op een andere plek (bijvoorbeeld in de stad) mag. Tegelijkertijd zitten ze niet in de weg en passen ze in de 'geest van de wet' of de bedoeling van het beleid. Dat alles roept voor de overheid steeds de vraag op hoe zich tot het initiatief te verhouden: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen? Bewegen, of toch nog even niets doen?

### *Vanuit de opgave naar nadruk op een perspectief*

De perspectieven suggereren een keuze: het is het één of het ander. Maar zo eenvoudig is het niet. Het zijn accenten in sturing die elk meer of minder nadruk kunnen krijgen. Om maatschappelijke doelen te realiseren kan een overheid kiezen voor een meer van binnen naar buiten gerichte strategie, meer accent op de rechtmatige of de doelmatige dimensie. Maar dezelfde waarde kan ook invulling krijgen door meer van buiten naar binnen te redeneren en de nadruk te leggen op het smeden van allianties of maken van ruimte voor zichzelf organiserende dynamiek vanuit de energieke samenleving. Er zijn allerlei argumenten mogelijk voor het leggen van de nadruk. Dat kan een ideologische keuze zijn of een idee over de rol van de staat ten opzichte van de samenleving. Het kan ook een meer pragmatische keuze zijn, waarbij de aard van de maatschappelijke opgave en de aard van het netwerk en de omgeving waarin die opgave speelt bepalend zijn voor de te kiezen nadruk. Bij een opgave waar al veel maatschappelijke energie stroomt, partijen al druk bezig zijn en de overheid zelf ook de oplossingen nog niet heeft ligt meer nadruk op de rechter kwadranten voor de hand. Voor opgaven waarin heel weinig maatschappelijke energie is, of waar diepe tegenstellingen tussen groepen aan de orde zijn, en de overheid zelf in staat is om een oplossing te bieden ligt het misschien meer voor de hand om vanuit het linkerdeel te werken. Met oog voor de rechten en belangen van anderen, en met een zorgvuldig proces, maar wel met een eigen oplossing die de overheid 'naar buiten brengt'. Daarmee is de keuze voor nadruk geen algemene positie over de rol van de overheid in de samenleving, maar een specifieke afweging waarin de maatschappelijke opgave en het netwerk waarin deze speelt centraal staan.

Het woordje ‘nadruk’ impliceert dat partijen benoemen wat zij in de aanpak centraal willen stellen en van daaruit vervolgens óók voldoende invulling geven aan de aspecten die de andere perspectieven centraal stellen. Zonder rechtmatigheid kan overheidshandelen niet bestaan. Hetzelfde geldt voor het doelmatig en doeltreffend besteden van overheidsmiddelen. Ook als voor een opgave de nadruk op de energieke samenleving komt te liggen, dan is het belangrijk dat de middelen die de overheid daartoe inzet – bijvoorbeeld in “aanjaagsubsidies” – op enigerlei verantwoord worden: is het geld rechtmatig besteed en wat zijn de opbrengsten van de inzet? Is het goed uit te leggen, ook voor de bestuursrechter of de Raad van State, waarom bepaalde partijen wel ruimte krijgen en andere partijen niet? Dat zijn vragen die ook bij nadruk op de ‘rechter’ kwadranten een goed antwoord moeten krijgen.

Hetzelfde geldt voor de boven- en onderkant van het kwadrantenschema. Nadruk op ‘rechtsboven’, bijvoorbeeld door met een grote groep institutionele partners en vertegenwoordigende partijen een energieakkoord te sluiten, betekent ook iets voor de partijen die er geen deel van uitmaken maar wel met duurzame energie bezig zijn. Akkoorden, deals en allianties kennen vaak veel ondertekenaars, maar er zijn ook altijd anderen die er geen deel van uitmaken. Bij de keuze voor een akkoord volgens de principes van ‘rechtsboven’ hoort dus ook een gedachte over hoe om te gaan met ‘rechtsonder’: met de energie die in de energieke samenleving rond deze maatschappelijke opgave óók al stroomt. En andersom, nadruk op de energieke samenleving roept ook de vraag op wat te doen met de meer vertegenwoordigende partijen en afspraken die elders met de sector al gemaakt zijn. Dat is belangrijk, omdat onderzoek naar de praktijk van transities (Loorbach, 2014) laat zien dat hier vaak tegenstrijdigheden aan de orde zijn. De bottom-up beweging in niches kan strijdig zijn met wat er in akkoorden binnen sectoren is afgesproken: zo is de rol van grote projectontwikkelaars, energiebedrijven of olie-en gasreuzen in de transitie naar circulair bouwen of duurzame energie omstreden: ze zijn ‘rechtsboven’ deel van de alliantie, maar ze concurreren rechtstreeks met de uitdagers die zich in niches ‘rechtsonder’ in de energieke samenleving aandienen. ‘Nadruk’ is een onschuldig klinkend woord, maar het heeft grote betekenis. De vraag is op welk soort partijen de overheid rond concrete opgaven de nadruk legt als men ‘méér met de samenleving wil doen’. Zijn dat dan de gevestigde formele partijen, of valt de keuze op meer informele, ad hoc netwerken?

De onderstaande vragen kunnen helpen om steeds te checken of alle perspectieven voldoende invulling hebben gekregen:

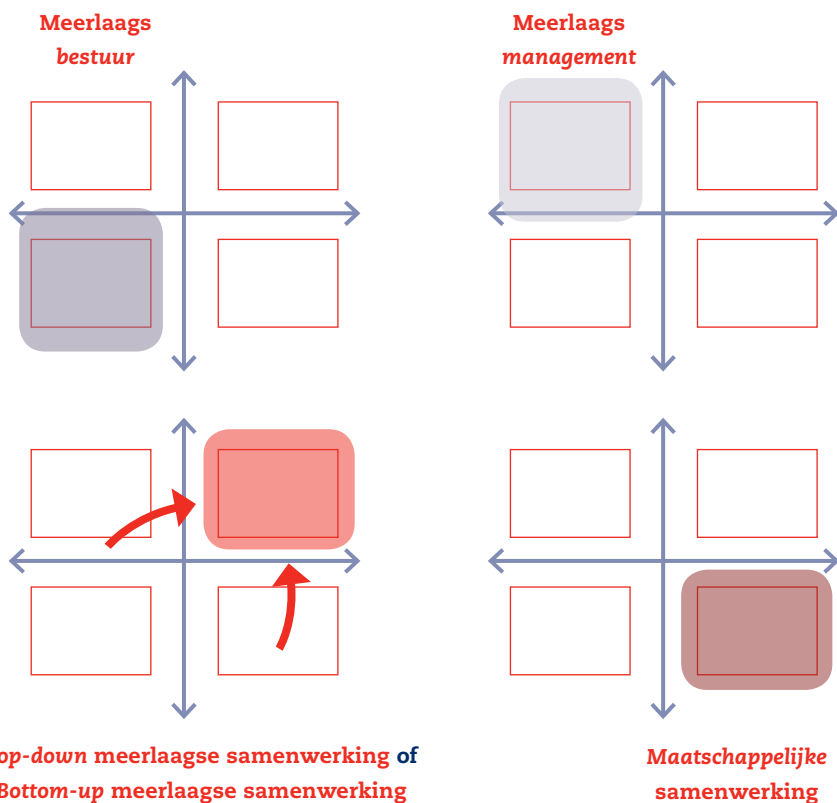
<p><b>Checkvragen De Presterende Overheid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe meten we of het goed gaat?</li> <li>• Hoe wordt er afgerekend?</li> <li>• Wat kost de inzet? Wie betaalt de inzet?</li> <li>• Wie plukt de vruchten van inzet?</li> <li>• Wat zijn de prikkels?</li> <li>• Wanneer is het af?</li> <li>• Wie borgt de kwaliteit?</li> <li>• Hoe meten anderen of het goed gaat en hoe kunnen we samen meten of het samen goed gaat?</li> <li>• Hoe worden anderen afgerekend en hoe is dat te combineren?</li> <li>• Wat kost het anderen aan inzet en wat levert het hen op?</li> <li>• Welke doelen zijn er nog meer en worden die bereikt?</li> </ul>	<p><b>Checkvragen De Netwerkende Overheid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie moet ik betrekken vanuit de eigen organisatie om de verbinding te houden?</li> <li>• Hoe gaan we in dit netwerk met elkaar om?</li> <li>• Wat spreken we af?</li> <li>• Hoe gaan personen in het netwerk met de eigen organisaties om?</li> <li>• Wat spreken we af over het terugleggen van resultaten in de eigen organisaties?</li> <li>• Zijn de goede partijen betrokken?</li> <li>• Hoe verankeren we gezamenlijk de resultaten?</li> <li>• Hoe vieren we gezamenlijk resultaat?</li> </ul>
<p><b>Checkvragen De Rechtmatige Overheid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe kan ik nieuw gedrag rechtmatig maken?</li> <li>• Hoe is democratische controle belegd?</li> <li>• Hoe kan ik democratie in een nieuwe vorm versterken?</li> <li>• Wie legt aan wie democratische verantwoording af?</li> <li>• Kan verantwoording afleggen ook collectief?</li> <li>• Wie geeft politieke sturing?</li> <li>• Wat is het doel? Wie stelt het doel vast?</li> <li>• Is rechtsgelijkheid geborgd?</li> <li>• Wat is een fair rollenspel?</li> </ul>	<p><b>Checkvragen De Responsieve overheid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op welke initiatieven kan ik me richten?</li> <li>• Waar kan ik meebewegen en waar is meer sturing nodig?</li> <li>• Waarom is het nodig?</li> <li>• Moet ik met alles meebewegen?</li> <li>• Wat als er niets gebeurt?</li> <li>• Wat als het 'gewoon' aan de mensen ligt?</li> <li>• Hoeveel ruimte is nodig om dit goed te kunnen doen?</li> <li>• Hoe maak ik formele en/of informele ruimte?</li> <li>• Welke begrenzingen zijn nuttig of nodig?</li> </ul>

### 3.2 Van vier perspectieven naar vijf basisvarianten voor meerlaags werken

In een vraagstukgerichte benadering komen drie soorten lijnen samen: samenwerken over bestuurslagen (*multi-level samenwerking*), verbinden van sectoren binnen en tussen ministeries (*multi-sector samenwerking*) en samenwerken met niet-overheden (*multi-actor of triple helix samenwerking*). Het eerste gaat over overheidslagen, het tweede over sectoren en het derde over maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven en ook onderzoek en onderwijs. Deze combinatie van drie lijnen vormt de basis van het ontwerp van een arrangement voor meerlaagse samenwerking. Afhankelijk van de maatschappelijke opgave en het netwerk waarin deze speelt liggen andere combinaties van partijen en andere onderlinge verhoudingen voor de hand.

Hoewel het uiteindelijke ontwerp dus maatwerk is – afhankelijk van de opgave – zijn er toch verschillende grondvormen voor meerlaagse samenwerking waarop partijen hun arrangement kunnen modelleren. Op basis van het in het model van de verschillende perspectieven op overheidssturing kunnen we vijf **basisvarianten** van meerlaags samenwerken distilleren. We zullen hier eerst elk van de vijf varianten kort beschrijven, vanuit het perspectief van het ministerie van i&w, maar ze zijn op elke bestuurslaag toe te passen: ook een gemeente of provincie kan zich langs elk van deze basisvarianten organiseren om aan een maatschappelijke opgave te werken.

**Figuur 3** laat de basisvarianten en hun verhouding tot de sturingsperspectieven zien. We zullen de vormen bespreken en vervolgens illustreren met een voorbeeld uit de praktijk van i&w.



*Figuur 3: vijf basisvarianten voor meerlaags werken aan een maatschappelijke opgave*

**FAQ: Wie doen er allemaal mee aan een meerlaagse samenwerking?**

Het vervelende maar ook juiste antwoord is dat dat afhankelijk is: 'it depends'. Wie er in een meerlaagse samenwerking mee zou moeten doen is geen generieke kwestie, maar is afhankelijk van het specifieke vraagstuk. Dat geldt voor de vraag of overheidspartijen mee moeten doen en voor de vraag of maatschappelijke partners mee moeten doen. En zo ja, welke? Meerlaags samenwerken gaat niet alleen om samenwerken tussen bestuurslagen, maar ook om het aangaan van samenwerkingen met andere partijen, rondom concrete vraagstukken. Meerlaags samenwerken heeft daarbij vaak een element van samenwerken over de grenzen van sectoren heen. In de smalle interpretatie van het begrip is een samenwerking tus-





sen partijen op Rijksniveau, provincies en gemeenten over mobiliteit een meerlaagse samenwerking. Maar in de bredere betekenis kan het net zo goed gaan om het bij elkaar brengen van andere sectoren dan i&w, bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkeling, ruimtelijk beleid, milieu en economie. En het kan ook betekenen dat maatschappelijke partijen een rol hebben, bijvoorbeeld lokale initiatiefnemers die een gezamenlijke zelf georganiseerde 'busdienst' door het gebied hebben georganiseerd; of bedrijven die 'smart mobility' oplossingen bieden en het gebied graag als pilot voor deelauto's willen inzetten; evenals maatschappelijke organisaties tegen eenzaamheid die de vraag naar mobiliteit verbreden naar de mogelijkheid van mensen om sociaal contact te hebben met anderen, bijvoorbeeld. Afhankelijk van de definitie van de opgave komen andere lagen en mogelijkheden voor meerlaags samenwerken in beeld.

**Veel gestelde 'vervolgvrage':**

**wie bepaalt wie er meedoet in een meerlaagse samenwerking?**

Hier geldt hetzelfde antwoord: dat hangt er vanaf. Als er al veel partijen actief zijn rondom een bepaald thema dan ligt het voor de hand om deze mee te nemen in de samenwerking. Vaak zijn er rond vraagstukken allerlei bestaande formele of informele samenwerkingsverbanden. Die kunnen een rol hebben in het te ontwerpen meerlaagse samenwerkingsverband. Dat hoeft niet, je kunt bestaande verbanden ook negeren. Dat vereist een bewuste afweging. De keuze is ook afhankelijk van de rol die je als ontwerper wilt nemen. Zie je de beantwoording van de vraag wie er mee moet doen als een taak van de overheid als initiatiefnemer, of zie je het als een vraag waarop het reeds bestaande netwerk een antwoord geeft? Het kan allebei, maar vanuit andere houdingen en rolopvattingen. De keuze zal doorwerken in de verdere werking van de samenwerking. We spreken bewust over een 'ontwerper' die keuzes maakt, ook als het meer interactieve vormen van samenwerken betreft. Niets gaat vanzelf. Een interactieve houding vereist nog steeds een door een overheid te maken 'keuze' om interactief te werk te gaan. Dat zijn ontwerpkeuzes, die door of onder regie van een 'ontwerper' gemaakt worden. Daarmee is niet gezegd dat de keuze om het 'interactief te doen' automatisch tot interactieve processen en medewerking van andere partijen zal leiden. Net zoals het besluit om niet samen te werken met bestaande verbanden niet betekent dat die andere verbanden ophouden of er niet meer zijn.

### A. Meerlaags bestuur en B. Meerlaags management

In de modellen van *meerlaags bestuur* en *meerlaags management* handelt de Rijksoverheid binnen een arrangement als de sturende en bepalende partij. Het “multi-level” heeft hier betrekking op het feit dat andere partijen dan de Rijksoverheid een belangrijk deel van het werk op zich nemen. De sturing vindt plaats vanaf het niveau van het Rijk.

Bij *meerlaags bestuur* krijgt het werken over de schalen heen vorm vanuit een centrale en sturende positie van het ministerie, met nadruk op – en vanuit argumenten van – rechtmatigheid en rechtstatelijke kwaliteit (dus primair vanuit het sturingsperspectief van *Public Administration*). Het Rijk neemt het primaat, vanuit argumenten van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Bijvoorbeeld: gemeenten kunnen niet zomaar milieuzones inrichten, dat moet onderdeel zijn van een vanuit het Rijk gecoördineerd stelsel, zodat geen rechtsongelijkheid ontstaat en automobilisten door het hele land weten waar ze aan toe zijn.



**Figuur 4:** *meerlaags bestuur*: bestuurlijke verhoudingen ordenen, “wie gaat er over wat?”

Bij *meerlaags management* gaat het om sturing die vanuit de Rijksoverheid komt, maar die vooral verloopt via bedrijfsmatige interventies, gericht op het belonen van het efficiënt en effectief realiseren van centraal geformuleerde prestaties (vanuit het sturingsperspectief van *New Public Management*). De Rijksoverheid stuurt hier primair via bedrijfsprocessen, door middelen beschikbaar te stellen voor het belonen van prestaties op bepaalde doelen.



*Figuur 5: meerlaags management: opdrachten beleggen en voorwaarden overeenkomen*

Beide varianten kunnen betrekking hebben op andere overheden, maar ook op maatschappelijke partijen. De overeenkomst met 'gewone sturing' is dat in beide vormen er nog steeds veel ruimte ligt voor de andere partijen om zelf invulling te geven aan de manier waarop ze de doelen willen realiseren. Het sturen via lump sum financiering in het onderwijs is een voorbeeld van dergelijke ruimte: onderwijsbesturen hebben zelf ruimte (autonomie zelfs) om te bepalen hoe zij middelen besteden, zolang ze maar op een bepaald aantal doelen presteren. De besturen 'praten niet mee' over de hoogte van het bedrag en de centrale doelen zijn ook geen onderwerp van interactie, maar binnen die kaders is er veel ruimte voor eigen invulling en beweging.

## **Meerlaagsveiligheid als illustratie van een meerlaags-bestuursbenadering**

Het meerlaagsveiligheidsbeleid is in 2008 in het Nationaal Waterplan gelanceerd ten behoeve van duurzame waterveiligheid. Het beleid bestaat uit drie 'lagen' – niet te verwarren met de 'levels' uit het MLG perspectief – aan maatregelen: (1) preventieve maatregelen, (2) duurzame ruimtelijke inrichting en (3) rampenbeheersing.

Preventieve maatregelen (laag 1) worden ingezet om overstromingen te voorkomen. Deze maatregelen zijn gericht op het vooraf verkleinen van de overstromingskansen. Te denken valt aan maatregelen zoals dijkversterking of – verhoging, de aanleg van nieuwe kades of de verlaging van de hydraulische belasting van een bepaald gebied (zoals in het programma Ruimte voor de Rivier). Maatregelen in het kader van de duurzame ruimtelijke inrichting (laag 2) zijn gevolg-beperkend. Hieronder vallen aangepast bouwen (ophogen, bouwen op palen, wet- of dry proof bouwen, drijvend bouwen, amfibische woningen) en risicozonering (het vermijden of verbieden van bebouwing in risico-volle gebieden). De derde laag richt zich op een betere organisatorische voorbereiding op een mogelijke overstroming.

Hieronder vallen maatregelen zoals het verbeteren van crisis-management (rampenplannen, evacuatietraining, verbeteren risicobewustzijn), het verbeteren van planvorming en het informeren en trainen van bewoners.

Bij elk van de drie categorieën maatregelen ('lagen') zijn andere (combinaties van) partijen betrokken. Verantwoordelijke partijen voor de eerste laag maatregelen zijn: het Rijk (normstelling primaire waterkeringen), Rijkswaterstaat (aanleg, beheer en onderhoud van een deel van de primaire waterkeringen en kunstwerken), provincies (normstelling regionale keringen) en waterschappen (aanleg, beheer en onderhoud van een deel van de primaire waterkeringen, regionale waterkeringen en kunstwerken). Voor laag 2 geldt: het Rijk (Nationale structuurvisie), provincies (regionale structuurvisies) en gemeenten (structuurvisies en bestemmingsplannen). Tenslotte liggen verantwoordelijkheden voor laag 3 belegd bij de volgende partijen: het Rijk (coördinatie grote rampen), provincies (Veiligheidsregio's, en controle waterschappen), waterschappen (het opstellen van rampenplannen, dijkbewaking, pompen en dijkherstel bij calamiteiten), de Veiligheidsregio's (verantwoordelijk voor risico inventarisatie, plannen opstellen, oefenen en verzorging van de coördinatie en samenwerking tussen

verschillende betrokken hulpdiensten) en gemeenten (verantwoordelijk voor risicocommunicatie, het vergroten van het bewustzijn bij burgers en coördinatie van evacuatie).

De bescherming tegen overstromingen in de eerste laag is geborgd in wet- en regelgeving: er bestaat al sinds de jaren '60 een traditie van ontwerp en toetsing van waterkeringen en er is een Waterwet (herziening van de Wet op de Waterkeringen 1996). Waterschappen en Rijk betalen beide 50 procent van de kosten van het Hoog Water Beschermings Programma (HWWBP); dit zijn investeringen om de waterkeringen aan de gestelde normen te laten voldoen. Kortom: de maatregelen in laag 1 zijn goed geborgd, zowel in wet- en regelgeving alsook financieel. Een aantal factoren compliceert echter het nemen van maatregelen in laag 2 en 3. Zo is het niet mogelijk de middelen van Waterschappen en Rijk voor laag 1 in te zetten voor laag 2 en laag 3. Daarnaast blijkt uit gebruikte rekenmodellen (waaronder het Instrumentarium Meerlaagsveiligheid en het Afwegingskader stowa<sup>3</sup>) dat maatregelen in laag 1 daarom bijna altijd meer kosteneffectief zijn. Er is echter een sterke wens aanwezig om ook maatregelen in de andere lagen te stimuleren. Zo vinden er wel pilots<sup>4</sup> plaats waarin mogelijkheden worden verkend om middelen te investeren in maatregelen die vallen onder laag 2 en laag 3.

Ondanks – of juist doordat – bepaalde maatregelen goed geborgd zijn in een typisch multi-level government instrumentarium, namelijk wet- en regelgeving, blijkt het nog niet zo gemakkelijk om gewenste inzet te realiseren op andere maatregelen. *Multiple strategies* concurreren als het ware met elkaar, waarbij de (in het regulatieve instrumentarium) best geborgde maatregelen bijna altijd vanzelfsprekend als beste optie uit de bus komen. Daarmee staat het de inzet voor andere maatregelen en van andere actoren in het multi-level governance arrangement in de weg. Ook komen 'free rider effecten' om de hoek kijken die de posities van bepaalde actoren kunnen verzwakken in competitieve zin; met name voor maatregelen in laag 2 geldt dat het uitblijven van extra inspanningen van de ene actor, die van de andere actor in de weg zitten. Zo geldt voor een gemeente die duurzamer of veiliger wil laten bouwen dat duurzaamheidseisen aan gebouwen omhoog moeten; als andere gemeenten dat tegelijkertijd niet doen, dan gaat bedrijvigheid naar de buurgemeente, waar de eisen wat lager zijn en bouwen dus minder kostenintensief is. Hieruit blijkt dat actoren best bereid zijn iets te doen, maar alleen zolang er een 'level playing field' is.

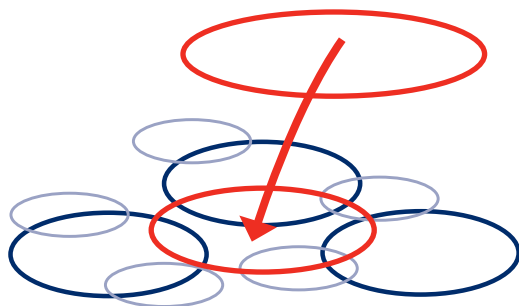
Ingewikkeld wordt het voor partijen als meerlaags bestuur en meerlaagsmanagement – al dan niet bewust – worden gecombineerd of verward. Ruimte voor schoolbesturen, grondwettelijk verankerd, wordt volgens sommigen bijvoorbeeld ernstig beknot door het steeds preciezer ontwerpen van meerlaagsmanagementstructuren: door op microniveau prestatie-indicatoren te formuleren en deze van precieze kwaliteitscriteria te voorzien, bepaalt de Rijksoverheid steeds meer hoe operationele processen er uit komen te zien en wat ‘anderen’ dienen te presteren. In de discussie over het vth-stelsel was dit ook een heet hangijzer, toen het erop leek dat het Rijk nauwgezette kwaliteitsstandaarden voor het werk van omgevingsdiensten zou gaan neerzetten. Er ontstond onrust bij gemeenten, omdat het erop leek dat het Rijk feitelijk de dienst zou gaan uitmaken in de omgevingsdiensten, waarvoor het lokaal bestuur bevoegd gezag was en waarin ambtenaren van gemeenten werken. Daarmee dreigde het multi-level arrangement te verworden tot een ‘single-level’ arrangement van gedeconcentreerde uitvoering van een Rijkstaak. De rol van de Rijksoverheid is hier niet die van een speler – naast andere spelers – maar die van degene die regels eenzijdig afkondigt en scheidsrechter en organisator van het spel is.

### *C. Top-down meerlaagse samenwerking en D. Bottom-up meerlaagse samenwerking*

In de vorm van multi-actor governance gaat het om meer gelijkmatige samenwerking tussen overheid en anderen. Daarbij geldt als cruciaal verschil met de vorige twee vormen dat hier de anderen de mogelijkheid hebben om *niet* mee te doen. Ze kunnen zich aan de samenwerking onttrekken. Ze zijn dus niet simpelweg de ontvangers van meerlaagse sturing, maar ze kunnen er voor kiezen om geheel of gedeeltelijk, veel of weinig, snel of langzaam, volledig of geleidelijk, mee te doen in een arrangement van sturing. Daarin kunnen ze allerlei afwegingen hanteren om wel of niet mee te doen. Dat kan een plat eigen belang zijn, maar ook een gevoel van noodzaak of urgentie, of van groepsdynamiek. Over het algemeen geldt wel dat dit type samenwerkingen vereist dat er enige vorm is van een gedeelde agenda, die voor alle partijen voldoende attractief is om er eigenstandig in deel te nemen.

Bij een *top-down meerlaagse samenwerking* neemt het ministerie het voortouw in het samenbrengen van een alliantie van andere overheden, mogelijk aangevuld met enkele geselecteerde maatschappelijke partijen, die samen rondom een concreet vraagstuk optrekken. Het ministerie loopt

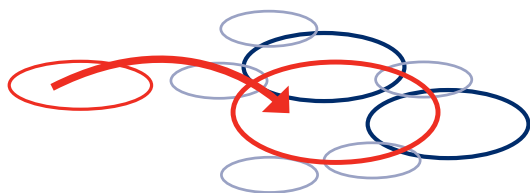
hierbij voorop en brengt ook de partijen bijeen waarvan zij zelf denkt dat die goed bij dit vraagstuk passen, of om andere redenen een rol zouden moeten spelen. Daarbij organiseert het ministerie de partijen uitsluitend rond de eigen probleemoplossingscombinatie, dus vanuit de eigen definitie van probleem en oplossing. De eigen besluiten, procedures en beleid staan centraal. Hiervan is sprake wanneer het ministerie een alliantie van meerdere partijen smeedt, die een 'spitsakkoord' sluiten, bijvoorbeeld om de filedruk op de ring te verkleinen. Welke gemeenten, welke bedrijven (bijvoorbeeld: ns en regionale vervoersbedrijven), of vno-ncw, lokale 'mobility-as-a-service' start-ups en of maatschappelijke 'ride-share' initiatieven deel uitmaken van de alliantie, wordt in feite bepaald door de Rijksoverheid.



**Top-down meerlaagse samenwerking:**  
het bij elkaar zoeken en brengen van andere overheden en/of maatschappelijke organisaties in een gedeeld arrangement.

*Figuur 6: top-down meerlaagse samenwerking: partijen bij elkaar brengen in een gedeeld arrangement.*

Bij een *bottom-up meerlaagse samenwerking* richt het ministerie zich tot andere overheden die al samenwerken en kijkt welke meerwaarde het daarin zelf kan hebben. Het ministerie zoekt aansluiting bij de bestuurlijke allianties die er al zijn en onderzoekt de mogelijkheden om agenda's te verbinden. De agenda van anderen is hierbij leidend; het ministerie voegt zijn agenda hiernaar en zoekt naar mogelijkheden tot samenwerking. Hiervan is sprake wanneer een gemeente, de provincie, een regionale vervoersmaatschappij en ns een alliantie sluiten om de filedruk op de ring terug te brengen en ondersteuning vragen van het ministerie, bijvoorbeeld vanuit het MIRT – het ministerie wil ook van de filedruk op de ring af, heeft deze ring niet geprioriteerd vanuit het MIRT, maar wil toch kijken of hier verbinding mogelijk is, ook al betekent dat het openbreken of uitbreiden van de afspraken die rond het MIRT liggen.



**Bottom-up** meerlaagse samenwerking: aansluiten, invoegen, meedoen in een door andere **overheden** en/of maatschappelijke organisaties geïnitieerd arrangement.

*Figuur 7: bottom-up meerlaagse samenwerking: aansluiten of invoegen bij een arrangement van en door anderen*

**Brainport: een bottom-up meerlaagse samenwerking; vanuit de regio, geadopteerd door het Rijk**

Eind vorige eeuw gingen in de regio Eindhoven veel arbeidsplaatsen verloren. Om werk en inkomen in de regio Eindhoven te behouden zochten lokale partijen naar nieuwe bedrijvigheid. Op initiatief van de burgemeester van de stad is een nieuwe manier van samenwerken ontstaan. Samen met de bestuursvoorzitter van de TU Eindhoven en voorzitter van de Kamer van Koophandel initieerde de gemeente een ‘Triple Helix samenwerking’ tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven. Samen trokken ze investeringen aan en haalden ze TNO naar Eindhoven. Uit de samenwerking is in 2005 Stichting Brainport voortgekomen. Brainport zet in op de verbinding tussen hightech, design en maakindustrie, met als doel economische, maatschappelijke en persoonlijke groei te bewerkstelligen. De samenwerking wordt in 2010 bekroond met de Eurocities Award.

Vanaf dat moment wordt steeds vaker de samenwerking gezocht met partijen buiten de Triple Helix, in andere sectoren of in andere economisch sterke regio’s in de wereld. Daaruit ontstaan de Automotive Campus, Food Tech Park Brainport, de TU/e Campus en High Tech Campus Eindhoven, waar duizenden onderzoekers, ontwikkelaars en ondernemers in honderden bedrijven en instituten samenwerken aan de ontwikkeling van innovatieve technologieën en producten. Brainport heeft in twintig jaar een enorme transitie doorgemaakt. Van een regio met krimpende industrie en grote werkloosheid naar een internationale hightech hotspot in een mondiaal netwerk. 21 gemeenten in Zuidoost-



Brabant werken binnen de Metropoolregio Eindhoven (MRE) samen op ruimtelijk en sociaal economisch gebied. Samen met het bedrijfsleven en de kennisinstellingen treedt de regio naar buiten als Brainport Eindhoven. De gemeenten investeren in Brainport Development (de ontwikkel- en uitvoeringsorganisatie van de Triple Helix), het Regionale Stimuleringsfonds, het Brainport International Programme en de Internationale School Eindhoven. Daarnaast wordt er binnen de Metropoolregio subregionaal samengewerkt op het gebied van woningbouw, werklocaties, ruimtelijke programmering, voorzieningen en evenementen.

De afgelopen jaren wordt ook meer samenwerking gezocht met de Rijksoverheid. Eind 2016 wordt, na een jarenlange lobby, door de Tweede Kamer besloten om Brainport een mainportstatus toe te kennen. De beslissing volgt op het benoemen tot derde economisch kerngebied van nationale betekenis (in de Ruimtelijk Economische Ontwikkelingsstrategie REOS), naast de Noord- en Zuidvleugel (haven van Rotterdam en Schiphol Airport). Het Kabinet Rutte III kiest vervolgens voor een Regio-Deal voor een langdurige samenwerking verbonden aan de Brainport Nationale Actie-agenda. Hieraan gekoppeld ontvangt Brainport een Rijksbijdrage van 130 miljoen euro vanuit de ministeries van LNV, BZK en EZK, de Regio-Envelop genaamd, een eenmalige impuls aan de regio. Hier tegenover staat de verwachting van cofinanciering: vanuit de regio zelf wordt een investering van ruim 200 miljoen verwacht. Deze cofinanciering dient belangen en inzet van alle partijen te waarborgen.

De vraag die daarbij voorligt, is wat hiervan te leren valt in termen van snelle ontvankelijkheid bij het Rijk. De regio heeft het gevoel dat ze wel erg lang op de deur moest kloppen voordat deze open ging. Vraag is of dat verstandig is, omdat energie uit bottom-up initiatieven snel weg kan vloeien als er tegen administratieve of bureaucratische muren aangelopen wordt. Vanuit de zijde van het Rijk spelen tegelijkertijd andere dilemma's. Door de metropoolregio Eindhoven werd al jarenlang gelobbyd voor de Mainport-status. Voormalig Minister van Infrastructuur en Milieu Melanie Schultz van Haegen zag geen noodzaak voor de symbolische toekenning van een speciale status aan de techregio, zo blijkt uit haar reactie op het rapport 'Mainports Voorbij' in de zomer van 2016. In een reactie op een advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur zegt ze in de Tweede Kamer dat "al haar kinderen haar even lief zijn, of ze nu mainport zijn of niet". Vervolgens richtte de Stichting Brainport zijn pijlen op een andere Kamercommissie, namelijk die van Economische Zaken, daar Minister Henk Kamp

zich welwillender toonde om deze mainportstatus wél toe te kennen. Wat bij I&W niet lukte, lukte bij EZ dus wel. Een belangrijke les hieruit is dat nadenken over hoe er samengewerkt wordt in meerdere lagen niet alleen betrekking heeft op verschillende niveaus, maar ook binnen elk niveau van toepassing is (in dit geval binnen het Rijk). Hoewel het hier twee departementen betrof, kan iets vergelijkbaars voorvallen binnen een departement; er is bijvoorbeeld zowel een DG voor Milieu alsook een DG dat werkt aan Slimme en Duurzame Mobiliteit. Veel vraagstukken op het ministerie van I&W beslaan al verschillende vakgebieden en organisatieonderdelen. In samenwerkingen helpt het als het Rijk met één mond praat.

### *Agenda Fiets: een bottom-up meerlaagse samenwerking*

Een ander voorbeeld van een bottom-up multi-actor initiatief is de Tour de Force, waaruit de Agenda Fiets is voortgekomen. Lange tijd was fietsbeleid uitsluitend een 'lokaal' thema. Fietspaden vallen onder verantwoordelijkheid van lokale en provinciale overheden. Ook is de fiets geen openbaar maar een privaat vervoersmiddel. Toch raakt het thema aan agenda's van het Rijk, al was het maar omdat openbaar vervoergebruikers vaak op de fiets naar stations komen, waardoor er moet worden nagedacht over infrastructuur op stations (fietsenstallingen, toegangswegen, etc.). Bovendien kan fietsbeleid bijdragen aan bredere doelen waar op het niveau van het Rijk wel aandacht voor is, zoals de fileproblematiek of de volksgezondheid.

In 2015 besluit het ministerie van I&W zich actiever op de fiets te richten, door een intern netwerk te creëren van personen bezig met thema's die raakvlak hebben met de fiets. Extern bleken veel gemeenten een actief fietsbeleid te hebben; sommige van hen hadden zich verenigd in een netwerk. Het ministerie van I&W heeft zich in 2015 aangesloten bij dit netwerk, alsook marktpartijen en belangenverenigingen. Gezamenlijk hebben zij een 'coalition of the willing' gevormd. De groep wordt aangestuurd door een 'Tour de Force', een stuurgroep waarin het ministerie van I&W zitting heeft. Deelnemende partijen zijn behalve het Rijk en gemeenten ook de VNG, de IPO, de vervoerregio's, de Unie van Waterschappen, marktpartijen (BOVAG, FIPAVO, Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland, NS, RAI Vereniging), maatschappelijke organisaties (ANWB, Fietsersbond, Nederlandse Tour Fiets Unie, Natuur en Milieu, Veilig Verkeer Nederland), kennisinstituten

(CROW-Fietsberaad, Platform 31, SWOV) en samenwerkingsverbanden (Dutch Cycling Embassy, Fietscommunity 2.0, Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit, Stichting Landelijk Fietsplatform). Uit de Tour de Force is een groep van 'koplopers' ontstaan van aanvankelijk tien gemeenten die nieuwe dingen wilden uitproberen op het gebied van fietsbeleid. Deze gemeenten hebben zich verenigd in de 'F10' (de Fiets10). Hoewel inmiddels meer gemeenten zijn toegetreden dan het aantal van tien, is de naam overeind gebleven.

De Tour de Force is in 2015 begonnen met een brede maatschappelijke consultatie naar kansen en barrières voor de fiets. Daar is de Agenda Fiets uit ontstaan. Deze wil het aantal fietskilometers in Nederland 20 procent laten groeien in 2017-2020. Hiertoe zijn acht doelen opgesteld die samen de agenda uitmaken: Nederland toonaangevend fietsland; meer ruimte voor de fiets in steden; een kwaliteitsimpuls op drukke en kansrijke regionale fietsroutes; het optimaliseren van overstap fiets-ov-fiets en auto-fiets; de gerichte stimulering van fietsen; minder fietsslachtoffers; minder gestolen fietsen en het versterken van de kennisinfrastructuur. Aan deze doelen zijn speerpunten en acties gekoppeld, waaraan de partijen zich hebben gecommitteerd. Hiertoe komen partijen bijeen in overlegstructuren per doel. Iedere groep heeft een 'wegkapitein', steeds van een andere organisatie. Het ministerie levert 3 wegkapiteins. Ook investeert het ministerie middelen in een groot aantal regionale fietsprojecten.

De groei van het aantal fietskilometers moet bijdragen aan drie ambities:

- vitaal Nederland/vitale burgers: gezond, democratisch, schoon, karakteristiek/toonaangevend.
- vitale steden in vitale stedelijke regio's: gezond, stimuleert bereikbaarheid en verbindend.
- vitaal landelijk gebied: behoud bereikbaarheid en stimuleert plattelands economie.

De Tour de Force alsmede een advies van de Rijksadviseur aan IenW hebben geleid tot interne discussie binnen het departement over de rol van het Rijk op het gebied van fietsen. De interne organisatie op het thema is daardoor verstevigd en sinds 2017 is er binnen het departement zelfs een netwerk ontstaan: het Fietsteam. RWS is hier ook actief bij betrokken. Een vraag die op Rijksniveau speelt is wanneer er aangehaakt zou moeten worden bij thema's waar het Rijk zich tot dan toe (nog) niet mee bezighoudt. Dit begint meestal bij de vraag: gaan we

erover of niet? Maar zelfs als het antwoord op deze vraag ‘nee’ is, kan een vervolgvraag zijn: willen we er (toch) iets mee? In het geval van Agenda Fiets, lag het niet vanzelfsprekend voor de hand om op Rijksniveau iets te doen met fietsbeleid, omdat het onderwerp vooral een lokaal vervoersmiddel is en de infrastructuur ervoor belegd ligt bij gemeenten, provincies en andere vormen van lokaal bestuur. Anderzijds wordt het thema wel belangrijk gevonden, óók op Rijksniveau: fietsen hoort bij Nederland, het is een manier om je internationaal mee te profileren en de fiets draagt mogelijk ook bij aan een heleboel doelstellingen die wél op Rijksniveau zijn belegd, waaronder gezondheidsdoelstellingen, duurzaamheid, CO<sub>2</sub>-doelstellingen en mobiliteitsvraagstukken. Ook had het Rijk op een heleboel punten wel een faciliterende rol in fietsstimulering. De terughoudendheid is veranderd in een wens om samen te werken en inspanningen van andere actoren te versterken waar nodig en waar dat kan op het beleidsdossier van de fiets.

Tegelijkertijd blijft een spanning aanwezig: deze doelstellingen zijn niet allemaal noodzakelijkerwijs i&w-doelstellingen; kan het dan toch en hoe krijg je dan inzet en middelen voor elkaar? Deze vraag speelt nog eens nadrukkelijk op wanneer andere partijen in het aanhaken van het ministerie een kans zien om middelen gerealiseerd te krijgen. Zowel op directe, maar ook op indirecte manieren kan het tonen van interesse vanuit het Rijk om aan te haken bij bottom-up initiatieven zo maar uitmonden in politiek gezien lastige situaties. Bijvoorbeeld wanneer partijen buiten de overlegstructuren om lobbyen bij Kamerleden voor belastingaftrekregelingen, een betere kilometervergoeding of extra geld voor fietspaden. Vraag is dan of partijen die een knelpunt signaleren eerst in het ontstane netwerk gezamenlijk gesproken wordt over de benodigde oplossingen (waarbij een belastingmaatregel ook een oplossing kan zijn), of dat er gelijk via de politiek aan de bel wordt getrokken in de Tweede Kamer. Het is politiek gezien heel moeilijk ‘nee’ zeggen voor bewindspersonen op het moment dat het belang van een thema op Rijksniveau is onderkend.

Veel arrangementen van *meerlaagse samenwerking* hebben een *top-down* karakter. Dat wil zeggen: de Rijksoverheid is de partij die het arrangement bouwt, door partijen bij elkaar te brengen en voorop te gaan in het smeden van de attractieve agenda uit hun uiteenlopende belangen en waarden. Dat kan op allerlei manieren gebeuren. Via procesmanagement en inter-

actie, maar ook door potentiële winst of verlies in het vooruitzicht te stellen. Bijvoorbeeld door extra middelen beschikbaar te maken die vanuit de samenwerking verdeeld kunnen worden en waarvoor de besteding in belangrijke mate door de deelnemers mede te bepalen is. De ‘incentives’ kunnen ook meer regulerend zijn, door wettelijke bevoegdheden, uitzonderingen of mogelijkheden in het vooruitzicht te stellen: door mee te doen kunnen deelnemers activiteiten die anders knellen met wetgeving toch ondernemen. Deze vorm van top-down opgezette samenwerking vinden we terug in veel van de akkoorden, convenanten en ‘deals’ die gesloten zijn door opeenvolgende kabinetten. Let wel, hier is niet de naam van de vorm leidend, maar de achterliggende invulling ervan. Een aantal Green Deals bijvoorbeeld komen helemaal van ‘bottom-up’; anderen zijn in belangrijke mate het gevolg van heel gerichte inzet door de Rijksoverheid. De rol van de Rijksoverheid is dan die van *spelverdeler*. De Rijksoverheid is een speler, die naast de andere spelers staat, maar die wel een bijzondere en door de anderen ook erkende rol in het spel heeft.

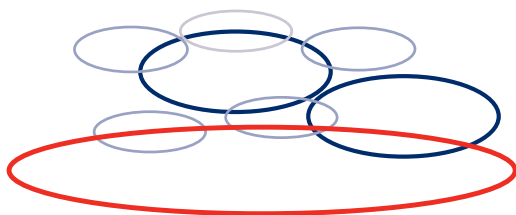
Meerlaagse samenwerking kan ook ‘van beneden naar boven’ verlopen. Samenwerking ontstaat vanuit het probleemveld en de Rijksoverheid kan meedoen. In deze vorm is de Rijksoverheid écht één van de spelers met dezelfde status als de anderen. Wel onderscheidt de Rijksoverheid zich door wat het inbrengt, bijvoorbeeld middelen, bevoegdheden of kennis en expertise. De Rijksoverheid bepaalt niet helemaal zelf op welke manier die inbreng ingezet wordt en op welk moment het nodig is. Dat komen de betrokkenen samen overeen. Hier komt de Rijksoverheid dus letterlijk naast andere partijen te staan: ‘het Rijk staat in de regio’ en hangt niet meer als spelleider of spelverdeler boven de multi-level interactie.

Beide modellen kunnen betrekking hebben op andere overheden en op maatschappelijke partijen, of op hybride arrangementen. Voor de meer top-down georganiseerde vorm heeft de Rijksoverheid meer invloed op de samenstelling van de samenwerking; bij bottom-up arrangementen heeft de Rijksoverheid het grof gezegd te doen met de partijen die zich hebben verenigd. De ‘keuze’ voor bottom-up of top-down is niet helemaal aan de Rijksoverheid. Bottom-up arrangementen vereisen organisatie in en vanuit de samenleving zelf. Er moet ‘iets’ zijn waaraan de Rijksoverheid mee kan doen. Het is best mogelijk dat de Rijksoverheid het idee heeft dat een gebied zich vooral zelf moet organiseren om nieuwe economische kracht te ontwikkelen, maar als die organisatie niet van de grond komt dan wordt het ingewikkeld.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor als bestaande samenwerkingen volgens de Rijksoverheid ‘verkeerde’ partijen bevatten. In transitiedomeinen zijn er partijen die zich goed georganiseerd hebben, maar niet per se de transitiedoelen vertegenwoordigen. Of, ze vertegenwoordigen de belangen waar de Rijksoverheid van weg wil bewegen. Dan ligt de vraag voor of de Rijksoverheid zich voegt bij de samenwerking, of gericht nieuwe coalities bouwt en/of de bestaande afbreekt.

### *E. Maatschappelijke samenwerking*

In de vijfde en laatste vorm probeert de Rijksoverheid de maatschappelijke zelforganisatie te ‘sturen’. Het ministerie ‘ontdekt’ dat er maatschappelijke partijen actief zijn, al dan niet samen met andere bestuurslagen, en zoekt naar verbinding van de eigen inzet met deze dynamiek in de energieke samenleving. Leidend is wat er gebeurt. Het ministerie onderzoekt wat zij kunnen bijdragen en ook of er eigenlijk wel behoefte bij de initiatiefnemers is. Hiervan is sprake wanneer actieve burgers een ride-share initiatief starten en samenwerken met een mobility-as-a-service bedrijf aan een autovrije wijk. De gemeente doet mee door de parkeernorm voor de nieuw te ontwikkelen woonwijk vrij te laten. Het ministerie vindt het initiatief interessant en onderzoekt of de samenwerking geholpen kan zijn met ondersteuning, en zo ja, welke.



**Maatschappelijke samenwerking:**  
bedding bieden voor  
samenwerking van en  
door andere overheden en/of  
maatschappelijke organisaties.

*Figuur 8: maatschappelijke samenwerking: bedding bieden voor samenwerking van anderen*

Gestuurde zelfsturing is een paradoxale manier van sturen. Toch is het belangrijk om zelforganisatie hier met overheidssturing te verbinden. Ten eerste heeft de Rijksoverheid altijd een rol in maatschappelijke zelforganisatie, omdat het bijna altijd gaat om organisatie die plaats vindt in het publieke domein, waarin ook de Rijksoverheid doelen of te borgen belangen heeft. Ten tweede omdat de Rijksoverheid wellicht ook een faciliterende,

mogelijk makende, of zelfs initiërende rol heeft in dergelijke zelf-georganiseerde samenwerkingen. Bijvoorbeeld door een platform te organiseren waarop anderen actief kunnen zijn.

In elk van de gevallen staat de Rijksoverheid naast een samenwerking ('probleemoplossingcombinatie') die vanuit de samenleving is ontstaan. De Rijksoverheid doet niet direct 'mee', maar is wel van invloed als bodem, platform, draaischijf of andersvormige context waarin actoren hun oplossingen ontwikkelen. De Rijksoverheid kan die bodem meer of minder kansrijk voor het ontstaan van maatschappelijke samenwerkingen inrichten. En de Rijksoverheid kan op momenten ook besluiten dat de gekozen oplossing niet aanvaardbaar is en dat het nodig is om begrenzing aan te brengen.

### *Het Kunststofketenakkoord als voorbeeld van maatschappelijke samenwerking*

Het Kunststofketenakkoord is onderdeel van het circulaire economiebeleid van I&W, naast eerdere programma's als 'Nederland circulair in 2050', 'Van afval naar Grondstof (VANG)', de 'Visie Biomassa 2030' en de green deals van het ministerie van EZK en wil bedrijven ondersteunen en faciliteren in het proces van vergroening. Resultaten zijn behaald in het energiezuiniger maken van woningen en bedrijven en het schoner maken van vervoersmiddelen. De ambitie achter circulaire economiebeleid is om met maatschappelijke partners in 2030 50% minder primaire grondstoffen te gebruiken (mineraal, fossiel en metalen). Het circulaire economiebeleid is een uiting van een transitie in het denken over afval. Tien jaar geleden werd afval nog verbrand, daarna verschoof het perspectief naar recyclen van afvalstoffen. Ondertussen staat de vraag of de stoffen op voorhand überhaupt nodig zijn bovenaan. Dit laat ook zien hoe dynamisch het vraagstuk zich in relatief korte tijd ontwikkelt en hoe snel een overheidsaanpak kan verouderen.

Het kunststofketenakkoord is opgevolgd met een grondstoffenakkoord waarin maatschappelijke partners de intentie uitspraken tot transitieagenda's voor de circulaire economie te willen komen. Deze overeenkomst was echter nog 'leeg'. De invulling vond plaats middels vijf transitieagenda's: (1) biomassa en voedsel; (2) kunststoffen; (3) maakindustrie; (4) bouw en (5) consumptiegoederen. Hierin hebben het ministerie van I&W, maatschappelijke partners en bedrijven zich geëngageerd aan concretere doelen.

De transitieagenda kunststoffen is een gezamenlijk product van een transitieteam, waarin experts uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, non-gouvernementele organisaties (ngo's) en overheden zitting hadden. Input van relevante stakeholders, verzameld tijdens stakeholderbijeenkomsten en in netwerken, is erin verwerkt. Ook is eerder al input opgehaald tijdens activiteiten van het netwerk, waaronder een EU-conferentie over plastic. De agenda bevat maatregelen voor de korte en (middel) lange termijn en zijn bedoeld als hefboom om de transitie naar de circulaire kunststofeconomie in een stroomversnelling te brengen. De komende jaren dienen de acties verder te evolueren. Monitoren en herijken van de eigen acties zijn derhalve onderdeel van de uitvoering. Het ministerie doet een openingsbod, maar wil zelf ook snel leren hoe ze haar eigen beleid moet aanpassen ten gunste van de transitie. Een voucherregeling om ketenregisseurs te bekostigen moet ketensamenwerking stimuleren. Ook wordt ingezet op regionale samenwerking in labs en 'hubs'.

Internationaal werken het ministerie, Nederlandse bedrijven en ngo's samen om invloed uit te oefenen in Europa (zoals rond EPR en Ecodesign) en om samenwerking te bevorderen in bestaande en nieuw te ontwikkelen internationale netwerken waarmee ook buitenlandse partijen geïnspireerd worden tot innovaties en handreikingen worden geven aan landen met een minder ontwikkelde afvalinfrastructuur. Retailers en producenten worden geprikkeld circulair ontworpen producten op de markt te brengen (wat afvalverwerking aan 'de achterkant' voorkomt). Sectoren met grote kunststofstromen (verpakkingen, bouw, automotieve en consumentenelektronica) worden uitgedaagd tot stevige reductie en inzet om te komen tot 'recycled content'. Omdat producten en producenten divers zijn, werkt een 'one size fits all' aanpak niet. In sectorplannen komen concretere doelstellingen, aanpak, tijdspad en essentiële eisen terug. Doelstellingen zijn echter (nog) niet op het detailniveau van percentages geformuleerd.

Een aantal factoren bemoeilijkt het succesvol uitvoeren van het circulaire economiebeleid van de Rijksoverheid. Een deel daarvan ligt op het internationale schaalniveau. Daar blijken zowel bedrijven (die werken in productieketens) als nationale overheden (door de verwevenheid van de wereldeconomie) nogal van elkaar afhankelijk. Verder wordt ook duidelijk dat in de regio's een gezamenlijke strategie van stakeholders uit bedrijfsleven, wetenschap, ngo's en overheden cruciaal is. Elk van de partijen kan slechts beperkte invloed uitoefenen. Ketenregie is omarmd om de transitie naar de circulaire economie te



bevorderen. Daarbij vraagt het Rijk zich af wat ze kunnen bijdragen aan werelddoelen zoals de Sustainable Development Goals van de VN en de klimaatdoelen 2030 van de Europese Commissie. Het ministerie is een tussenlaag tussen belangrijke partijen en acties op bovennationaal niveau en belangrijke partijen en acties in de regio's.

Algemener bezien zien we in de casus van het Kunststofketenakkoord ook een paradoxaal fenomeen terugkomen: daar waar de meeste multi-level governance arrangementen worstelen met opstarten, het goed van de grond krijgen, aanjagen en opschalen, is in het circulaire economiebeleid het omgekeerde aan de hand. Hierdoor is het tegenovergestelde ook een vraagstuk geworden: hoe ga je om met een veelheid aan initiatieven? De veelheid aan green deals, living labs, hubs, experimenten, festivals en vele andere initiatieven roepen ten dele ook de vraag op hoe je de energie erin houdt, hoe je zorgt dat het blijft leven en dat ze voldoende aandacht krijgen. Een tweede vraag is ook hoe je voorbij de kleine schaal komt. Hoe schaal je op en kom je voorbij de 'small quick wins'? En ook: wat is het effect van alle kleine initiatieven op het grotere geheel aan doelstellingen?

### **NOVI: op verkenning naar een passende MLG-strategie; op zoek naar de passende basisvariant(en)**

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2021 in werking. In deze Omgevingswet staat de aanpak van grote opgaven op het gebied van de fysieke leefomgeving centraal. Doel van de wet is om regels rondom ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen, zodat het makkelijker wordt om bijvoorbeeld bouwprojecten te starten.

Onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet vormen de omgevingsvisies; deze worden op verschillende niveaus uitgewerkt en opgesteld: lokaal, regionaal en op Rijksniveau. De Nationale Omgevingsvisie, kortweg NOVI, wordt gezamenlijk opgesteld door verschillende partijen, waaronder het Rijk, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, uitvoeringsorganisaties, marktpartijen en burgers. Op het niveau van het Rijk zijn verschillende departementen betrokken (BZK: bestuurlijke vernieuwing, I&W: MIRT, EZK).

In aanloop naar de implementatie van de nieuwe wet, wordt er door deze partijen gezamenlijk gewerkt aan een uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie. Onderdeel hiervan vormt ook een team dat zich bezighoudt met governance en sturing. Dit team denkt na over de

organisatie van programma's die rondom de implementatie van de Omgevingswet kunnen gaan plaatsvinden. Het team besteedt op voorhand aandacht aan het werken in allianties, verantwoordelijkheidsverdelingen over verschillende actoren en sturing en wat dat betekent voor governance en sturing. Uitgangspunt hierbij is dat er gekozen wordt voor interbestuurlijke en interdepartementale samenwerking, vanuit de gedachte dat de aanpak van grote opgaven op het gebied van de fysieke leefomgeving zonder een dergelijke aanpak weinig succesvol zal zijn. Gezamenlijk daadkrachtig optreden, visies en programma's op elkaar afstemmen op een zinvolle en elkaar versterkende manier en werken vanuit één overheid – bestaande uit verschillende partijen die nauw samenwerken – zijn doelstellingen.

Het team governance en sturing denkt momenteel na over de vraag hoe er gewerkt gaat worden en wat dat vraagt van de overheid in termen van rollen en verantwoordelijkheden is, op een lange termijn. Doel is om richting te geven aan het (toekomstig) functioneren van de totale beleidscyclus. Primair wordt het college van v&w (op gemeentelijk niveau dus) verantwoordelijk voor de uitvoering van de Omgevingswet. Dit werpt de vraag op wat een rol voor het Rijk kan zijn. Er wordt nagedacht over een geïntegreerd instrument, een visie, een slingerbeweging, op welke thema's er een wens is om iets bij te dragen en wat de rol van het Rijk dan is. Een vervolgvraag is dan: wat voor sturing past daarbij en welke rolopvattingen? Het team zit nog volop in de ontwikkelfase en beziet het plan als een 'Ikea-kast die nog in een pakket zit': verschillende elementen zijn uitgedacht, maar het moet nog ontwikkeld worden tot een geheel. Eerste gedachtevormingen rondom de aanpak richten zich op verschillende elementen: de opgave centraal, themagericht en gebiedsgericht werken, verschillende partijen betrekken en een adaptieve en lerende aanpak met ruimte voor experimenten. Er is een uitdrukkelijke wens aanwezig om tot een heldere richting over de gewenste ontwikkeling en doelen te komen, waar iedereen zich aan kan committeren: overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners.

In deze verkennende fase denkt het team na over wat voor multi-level governance strategie passend zou zijn voor vraagstukken behorend tot de nieuwe omgevingswet. Hiertoe behoort ook het nadenken over hoe je als Rijksoverheid aansluit bij projecten waar je in beginsel 'niet over gaat'. Het adagium is daarom niet meer: je gaat erover of je gaat er niet over, maar veel meer: wie wil erover gaan, en wie wil er meepraten? Een vervolgvraag is dan: hoe?

# 4

## Verdieping: theoretische benaderingen in het denken over schaal

### 4.1. De taakverdelingsbenadering: het vinden van het optimale schaalniveau

De kwestie van 'schaal' is lange tijd vooral als een kwestie van *taakverdeling* benaderd: als een vraag welke taak op welk niveau belegd zou moeten worden. Zo moet voor een werkend mobiliteitssysteem iedere bestuurslaag taken uitvoeren die daaraan bijdragen. De *taakverdelingsbenadering* zoekt daarvoor per taak het optimale schaalniveau: wat kan het beste op welke niveau belegd zijn? Zo lag het voor de hand om het Rijkswegennet op Rijksniveau te organiseren, provincies verantwoordelijk te maken voor de meer regionale verbindingen en gemeenten de taak van het lokale wegennet en lokale bereikbaarheid mee te geven. Bij elkaar opgeteld leidt dat tot een dekkend stelsel van taken, waarmee het wegennet als geheel precies in de juiste handen belegd is. Zo is het op veel terreinen gegaan, met steeds meer nadruk op concentratie op de eigen taak. Hierbij hoort ook dat de aangewezen 'lagen' zich niet voorbij de eigen grenzen bewegen en met enige regelmaat met elkaar afstemmen over zaken die meer lagen aangaan. Het kabinet Rutte 1 had deze benadering in haar ondertitel staan: 'je gaat erover of niet'. Beleg taken op één of maximaal twee schaalniveaus en organiseer vervolgens het spel tussen de schalen op een 'zuivere' manier. Het belangrijkste argument daarvoor was dat dan in ieder geval helder is wie waarvoor aanspreekbaar is. De aangemerkte verdeling en hiërarchie in verantwoordelijkheid en bevoegdheid moet in acht genomen worden, zodat altijd duidelijk is 'wie er van is' en het daardoor ook waarschijnlijker is dat het gebeurt.

De oprechte idee achter 'je gaat erover of niet' is dat taken stabiel zijn en dat ze te verdelen zijn naar schaal. De taakverdelingsbenadering komt voort uit de overtuiging dat voor elke taak vanuit een staatsrechtelijke of economische rationaliteit een 'beste schaalniveau' te benoemen is. Bij het bepalen van het 'goede' schaalniveau wordt vaak het *subsidiariteitsprincipe* toegepast: het principe dat een overheidstaak op een zo laag mogelijk

schaalniveau belegd wordt. In de Nederlandse decentrale eenheidsstaat is dat, historisch geworteld, een leidend principe van bestuurlijke inrichting. Daar moet wel meteen bij worden aangetekend dat het een betrekkelijk begrip is: door taken op een landelijk dekkend niveau te definiëren komt het nationale niveau al snel als vanzelfsprekend best passende schaal in beeld. Subsidiariteit is afhankelijk van de definitie van het probleem en naarmate problemen meer nationaal en generiek worden gedefinieerd raken de lagere schaalniveaus meer uit beeld. Daarom hebben we de afgelopen jaren minstens zoveel centralisatie als decentralisatie gezien.

De taakverdelingsbenadering van schaal heeft drie kenmerken:

1. er is een taak, die zich veelal uit in een eigen probleemdefinitie en voorkeursoplossingen;
2. door een taak op één schaalniveau te beleggen is deze optimaal uit te oefenen;
3. in regels is vastgelegd welke overheid de taak uitoefent en verantwoording aflegt.

#### **4.2 De bewegingsbenadering: het organiseren van schaalvariëteit**

Recent lijkt een andere benadering in het omgaan met bestuurslagen aan gezag te winnen, deels gevoed door beperkte effectiviteit van taakverdeling. Dat wordt bijvoorbeeld in het beleid ten aanzien van mobiliteit gevoeld. Het Rijk kan afkondigen dat de filedruk in Nederland moet afnemen en daarvoor investeren in snelwegen. Maar als de filedruk vervolgens eenvoudigweg verplaatst naar het onderliggende wegennet en de entree-wegen naar de binnenstad, dan staat de reiziger nog net zoveel in de file. Of zelfs meer, want vergroting van rijstroken op het Rijkswegennet leidt misschien wel tot méér autoverkeer, dat vervolgens méér vastloopt op de lokale of binnenstedelijke wegen. De taken zijn dan wel netjes belegd, maar dat is geen garantie voor een goede doorstroming van verkeer van deur tot deur. Die dynamiek zien we rond diverse issues: Klimaatadaptatie, energietransitie en zo verder. Dergelijke onderwerpen kunnen door lokale en regionale acties gesteund of getorpedeerd worden; acties op lokaal en regionaal niveau kunnen versterkend werken, of juist tegenstrijdige gevolgen hebben. Zo wordt het succes van Rijksbeleid elders bepaald, en andersom.

Voortdurend is er rond schaaloplossingen schuring. De aanpak van het ene niveau leidt tot weerstand bij het andere. Lokale of regionale partijen voelen zich door het Rijk overvallen of gepasseerd. Of lokale en provinciale

aanpakken divergeren van wat het Rijk net aan het doen was. Of iedereen is van goede wil, maar ervaart op het 'eigen niveau' eenvoudigweg heel andere problemen en werkt in heel andere constellaties van partijen die met andere oplossingen komen. Zo ontstaat in de praktijk een permanent door elkaar heen bewegen van partijen die op hun niveau handelen, waarbij het resultaat voor de burger en ondernemer voortvloeit uit hoe handelingen op elkaar ingrijpen. Grijpen ze positief op elkaar in, dan kunnen ze elkaar enorm versterken. Werken ze elkaar tegen dan is dat ook direct merkbaar en klinken termen als 'bestuurlijke chaos', 'spaghetti' en 'fragmentatie' door, vaak opgevolgd door de roep om helderheid in de taakverdeling en schaalverdeling.

Ondanks alle ingewikkeldheden en principiële discussies gaat het *schuiven met schaal* onverminderd door. Het neemt zelfs toe. In de zorg 'gaat de gemeente er nu over' en bij de ruimtelijke ordening ligt er meer primaat bij de provincies. In de mobiliteitshoek hebben er decentralisaties plaatsgevonden, zoals de Brede Doeluitkering (BDU) regionaal ov Bij de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (ocw) zijn er rond energietransitie en circulaire economie nieuwe verhoudingen tussen Rijk en regio ontstaan en zoekt men naar nieuwe regionale inbedding van het onderwijs, waarin onderwijsbesturen zich verantwoordt aan regionale partners. In het domein van Justitie en Veiligheid zien we in de voorgestelde aanpak van ondermijnende criminaliteit en de reeds ingezette herinrichting van de sanctietoepassing verschuivingen in schaal. En in het domein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt nagedacht over een regionale insteek van het georganiseerde overleg tussen sociale partners. Ook in het onderwijs wordt nagedacht over regionalisering, waarbij 'de regio' wordt gezien als een kansrijk niveau om de afstand tussen de Rijksoverheid en de individuele onderwijsbesturen te overbruggen en tot coördinatie te komen.

In dezelfde periode gaat op andere onderwerpen de verschuiving de andere kant op, soms naar het Rijk, zoals bij de vorming van de Nationale politie en soms naar de EU, zoals het toezicht op banken. Bij de politie was de argumentatielijn dat 'regio's zouden leiden tot verschillende aanpakken en moeilijke uitwisseling van mensen en kennis'. De idee was dat centralisatie tot meer effectiviteit in de aanpak zou leiden. Tegelijkertijd blijkt dat nog niet zo eenvoudig. Een deel van de effectiviteit van politiewerk moet lokaal en regionaal bevochten worden en een nationale politie kan daaraan niet voorbijgaan. De nationale korpsleiding moet zich verhouden tot

de regionale korpsleiding, en de lokale en regionale driehoek van burgemeester, korpsleiding en het OM. Het pad om bevoegdheden op een schaalniveau te concentreren blijkt in de praktijk moeizaam, hoezeer dat pad ook aantrekkelijk lijkt vanuit ideeën over eenvoud, transparantie en aanspreekbaarheid. Het is lastig om één dominante richting in het schuiven met schalen aan te wijzen: schaalvergroting en schaalverkleining vinden allebei plaats; centralisatie gaat met decentralisatie gepaard; de constante lijkt het schuiven en bewegen met schaal zelf te zijn.

### 4.3 ‘Multi-level governance’ en meerlaags werken

Het werken over schalen heen wordt geduid als ‘multi-level governance’ afgekort als ‘MLG’. Multi-level governance gaat om het omgaan met meerschelijkheid. MLG-denken is ontstaan in twee aparte werelden. De eerste is de wereld van de Europese Unie. Omdat veel lidstaten van de EU niet bereid waren (en zijn) om taken naar dat niveau af te stoten en zelf een vinger in de pap wilden houden, wilden ze hun beslisrecht niet overdragen. Daaruit is het model van consensus ontstaan: ieder lidstaat moest instemmen met een voorstel voordat het uitgevoerd kon worden. Er ontstaan wel meer gremia die ‘echt Europees’ zijn, maar tegelijkertijd blijft het bijeenkomen van regeringsleiders of ministers van de lidstaten een groot gewicht hebben. De EU is een voorbeeld van MLG, waarbij niemand ‘behangen is met de macht om knopen door te hakken’ of ‘om eenzijdig aan knoppen te draaien’. Wel proberen velen hun zin te krijgen en lijken sommigen meer machtig dan anderen, maar altijd in dynamische interacties. Deze eerste analyses van MLG (Marks 1993; Marks et al., 1996) benaderen meerschelijkheid vooral als een ongewenste en in zeker opzicht ‘onvolwassen’ vorm van besturen. Het is een vorm van bestuur waarin macht en competenties ‘slipped away from central states to the supranational and down to the subnational level’ (Bache, Bartle & Flinders, in Ansell & Torfing, 2016: 487). Meerschelijkheid is een onvolkomen vorm van bestuur, te verklaren vanuit omstandigheden, maar geen sluitende en gewenste vorm van bestuur.

Een meer positieve duiding komt uit de ‘whole of government’ benadering. Drijvende idee achter dit concept is dat bij burgers en bedrijven vele sturingsimpulsen samenkomen en dat zij de overheid als de combinatie van impulsen ervaren. In de praktijk van burgers of bedrijven, komt het overheidshandelen wel als geheel samen. En dat is lang niet altijd een samenhangend en te begrijpen geheel. Fragmentatie en tegenstrijdigheden komen hier vaak boven water. Mensen horen bijvoorbeeld dat elektrische auto’s de toekomst hebben, maar dat de gemeente momenteel geen geld

heeft om meer laadpalen in de straat aan de leggen en dat het oplaadpunt op eigen erf moet voldoen aan strenge eisen. Dat samen is bepalend voor hun keuze of ze een elektrische auto aanschaffen, of dat ze de kat toch liever nog even uit de boom kijken. Zo kan het potentiële effect van een omvangrijk subsidieprogramma op Rijksniveau doven door lokaal beleid om nog even niet teveel te investeren in lokale laadinfrastructuur. Net zoals andere gemeenten geïrriteerd kunnen raken over het versneld afbouwen van fiscale maatregelen voor hybride voertuigen, waardoor hun ambitieus aangelegde laadpalen veel minder gebruikt worden dan gehoopt. Effecten stapelen niet op, maar beleid kan elkaar ook verzwakken of doven. Onbedoeld sturen verschillende delen van de overheid heel uiteenlopende sturingsimpulsen uit, die op eigen manier bij de gebruiker in beeld komen en dáár tot effect komen. De overheid wordt zodoende bij de gebruiker één geheel, maar dat kan een geheel van tegenstrijdige delen zijn.

De whole of government-benadering probeert die praktijk om te draaien en de inrichting van de overheid rondom een vraagstuk of meer omvattende transitie te laten verlopen. De wens daarbij is dat het perspectief van buiten leidend is voor de inrichting 'binnen'. Het is een poging het geheel zo te organiseren dat gebruikers één samenhangend beeld ervaren, in plaats van tegenstrijdige delen. Het perspectief van de gebruiker is dan dominant voor de eigen inrichting. De ervaring van de relevante buitenwereld is de basis voor de eigen organisatie. Om dat te doen is samenwerking tussen 'kokers' nodig en tussen lagen. Vanuit 'whole of government' is meerschalgig werken een voor de hand liggend instrument. Multi-level governance is niet het weglekken van bevoegdheid, maar het realiseren van inspanningen die burgers en bedrijven helpen de transitie mee te maken. Het gaat om schaalflexibiliteit: *'Only to scale flexibility in governance can externalities be effectively internalized'* (Bache, Bartle, Flinders, in Ansell & Torfing, 2016: 488).

Multi-level governance zoekt juist naar betere vervlechting van en verbinding tussen schalen. Waar op elke schaal het verdelen van bevoegdheden regelmatig centraal staat, wordt in MLG de gedeelde betrokkenheid ingericht vanuit het perspectief van de buitenwereld. Waar elke schaal het *beleggen van verantwoordelijkheid* centraal stelt, staat in MLG het *combineren van inspanningen* centraal om passende sets van aanpakken te vinden voor kwesties en die in onderlinge dynamiek uit te voeren. Op elke schaal is *lekkage van verantwoordelijkheid* het te vermijden risico; in MLG is dat het verlies van *begrijpelijkheid en effect* voor de gebruiker.

Dit essay benadrukt het belang van meerlaags werken, maar vergeet de realiteit van schalen niet. De ambitie is uiteindelijk om combinaties van inspanningen rondom vraagstukken te laten ontstaan, zonder dat de gevreesde lekkages van democratische controle, verantwoordelijkheid, legitimiteit en verantwoording optreden. Het gaat er dan niet om de lekken te dichten, maar juist te kijken waarheen controle, verantwoordelijkheid, legitimiteit en verantwoording bewegen en hoe deze dan opnieuw te organiseren zijn. Dat wijst op een zoektocht naar vormen die werken in de aanpak van de maatschappelijke problematiek én die recht doen aan de meer principiële noodzaak voor de borging van kernwaarden van goed bestuur. Wij zien er naar uit om met de begrippen uit dit essay met ‘ontwerpers’ van meerlaagse arrangementen in de praktijk aan de slag te gaan. Zo kunnen we door gericht aan het werk te gaan de kennis over meerlaags werken een stap verder brengen én dringende maatschappelijke problemen van nieuwe oplossingen voorzien.



## Referenties

- Ansell, C. & Torfing, J. (2016). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bourgon, J. (2011). *A new synthesis of public administration: serving in the 21st century*. Kingston: School of Policy Studies and McGill-Queen's University Press.
- Bovens, M., 't Hart, P. & van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hajer, M. (2011). *De energieke Samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: PBL.
- Klijn, E.H. & Koppejan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. In: *Policy & Politics*, 40(4), 187-206.
- Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the new Transformation*, DRIFT. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In: Cafruny, A. & Rosenthal, G. (Eds.). *The state of the European community*. New York: Lynne Rienner, 391-410.
- Marks, G., Hooghe, L., Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance, *Journal of Common Market Studies*, 43(3), 341-378.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Van der Lans & De Boer (2011). *Burgerkracht: de toekomst van het sociaal werk in Nederland*. RMO; Den Haag.
- Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerven, O.J. & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.

- Van der Steen, M. Bressers, D., Van Twist, M. (2016). *The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants*. In: *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 387-414.
- Van der Steen, M. & Van Buuren, A. (2017). *Doe maar gewoon: aan de slag met de omgevingswet door systematisch proberen*. Den Haag: NSOV.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

## Eindnoten

- <sup>1</sup> Ook is vaak inzet nodig van anderen partijen dan overheid. Hoewel we dit vraagstuk niet buiten beeld willen houden, staat het hier niet centraal.
- <sup>2</sup> Regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017.
- <sup>3</sup> Om hun strategieën te bepalen kunnen partijen gebruik maken van bepaalde rekenmodellen, die hen helpen in het maken van afwegingen, waaronder het Instrumentarium Meerlaagsveiligheid en het Afwegingskader stowa. Het Instrumentarium brengt overstromingsrisico's (kansen en gevolgen) in kaart. Het Afwegingskader stowa is bedoeld om meerlaagsveiligheid-strategieën en maatregelen met elkaar te vergelijken op kosten en 'andere waarden': bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit, haalbaarheid, betaalbaarheid en draagvlak.
- <sup>4</sup> Voorbeelden van dergelijke pilots zijn: Waterbestendige stad (Amsterdam); Compartimenteringsstudie (Zuid Flevoland); Verkenning waterveiligheid Betuwe, Tieler- en Culemborgerwaard; Urban Flood Management (UFM): adaptieve ontwikkelingsstrategieën in het buitendijks gebied (verschillende gebieden waaronder eiland Dordrecht en gebieden in Rotterdam); Proeftuinen klimaat in de stad: Amsterdam, Vlissingen, Delft, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Arnhem en Delta-programma Nieuwbouw en Herstructurering.

## Eerder in deze reeks verschenen:

2018

- **Participeren in partnerships**

*Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld*

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

- **Regie voeren?**

*Beweging brengen als partner én principaal*

Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen, Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat

- **Tussen fasen**

*Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma Leren Loont!*

Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

- **Gepast geregeld**

*Tijdig financieren in netwerken*

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

- **Innoveren met waarde(n)**

*Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed*

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

- **Een blik van buiten**

*Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording*

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Tijd voor de Rivier**

*Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma*

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

- **Een pact voor de kust**

*Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact*

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

- **Zweven en zwoegen op Zuid**

*Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid*

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

- **Voortgang en versnelling**

*Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie*

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

- **Het waarderen van wonen**

*Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties*

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

- **Wie neemt de schuld?**

*Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag*

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

## 2017

- **Weten wat er speelt**

*Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk*

Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

- **Ondertussen in de Spaanse polder**

*Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit*

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

- **Vernieuwing onder ogen**

*Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst*

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

- **Volhouden en doorgaan**

*Escalatie van commitment in het openbaar bestuur*

Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers

- **Werken met City Deals**

*Invulling geven aan multi-temporal governance*

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

- **Patronen van politiek**

*De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*

Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

- **Thuis en zitten**

*Eigenheid in het thuiszittersbeleid*

Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Strategie (z)onder spanning**

*Anders werken aan bereikbaarheid*

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

- **Politieke fragmentatie**

*Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit*

Martin Schulz, Paul Frissen

## 2016

- **De som en de delen**

*In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

- **Systematisch maatwerk**

*Green Deals als vorm van strategische netwerksturing*

Martin Schulz, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **Bewegende verhoudingen**

*Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*

Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen, Ilsa de Jong

- **Tijd, toezicht en techniek**

*Temporele uitdagingen van digitalisering voor de nvwa*

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Mark van Twist

- **Speltechnieken in beleid**

*Een verkenning van gamification in de woningmarkt*

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram,  
Bastiaan Staffhorst

- **Beweging brengen in de bouw**

*Stroomversnelling als innovatiemethode*

Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong, Mark van Twist

- **Zien, lezen, helpen**

*Over het bereiken van jongeren buiten beeld*

Daphne Bressers, Paul Frissen, Martijn van der Steen

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

[info@nsob.nl](mailto:info@nsob.nl)

