

Werken aan meer samenwerking bij stedelijke opgaven.

Drie voorbeelden uit Zuid-Holland

Jeroen van Schaick – Voorpublicatie voor Plandag 2015

ABSTRACT

In de Provincie Zuid-Holland wonen er van de 3,5 miljoen inwoners 2,7 miljoen in het (hoog)stedelijk gebied. Traditioneel kiest de provincie voor een rolinvulling waarin zij terughoudend optreedt in het stedelijk gebied en haar focus met name op de meer landelijke gebieden richt. In de Zuidelijke Randstad staat de provincie echter voor grote uitdagingen in het stedelijk gebied van 2,7 miljoen inwoners. Structurele veranderingen in de vastgoedmarkt en demografie leiden tot nieuwe uitdagingen voor sterke stadscentra, accommoderen van stedelijke vraag naar wonen, aanpak van leegstand van kantoren en op bedrijventerreinen, de moeizame doorontwikkeling van Transit-Oriented Development en stedelijke campussen. De provincie is voor het aanpakken van deze opgaven op zoek naar een nieuwe bestuursstijl en nieuwe manieren om samenwerking met markt en maatschappij vorm te geven. Het NSOB heeft vier perspectieven op de rol van de overheid in beeld gebracht (NSOB, 2014): rechtmatige overheid, presterende overheid, netwerkende overheid en participerende overheid. Aan de hand van dit denkmodel wordt in een drietal voorbeelden ontleed hoe de provincie bezig is met een rolverschuiving en nieuwe vormen van samenwerking met markt en onderzoekswereld: de aanpak in het MIRT-onderzoek Stimuleren Stedelijk Wonen, het MIRT-onderzoek Internationale Connectiviteit en de ontwikkeling van een nieuwe aanpak voor stedelijk gebiedsdeals. Een fundamenteel nieuwe rolinvulling blijkt niet van de ene op de andere dag gerealiseerd en vereist continue aandacht in de komende jaren.

Vernieuwing nodig voor rol provincie in stedelijk gebied

Meer stedelijke oriëntatie en verbreding handelingsrepertoire bij provincie hard nodig

De Provincie Zuid-Holland is een van de meest verstedelijkte gebieden ter wereld waarin dagelijks 3,5 miljoen mensen wonen, werken en recreëren. 85% van hen woont in de Zuidvleugel, waarvan 90% zich concentreert in het (hoog)stedelijke kerngebied. Hier wordt een groot deel van het Bruto Provinciaal Product verdiend. Dit gebied functioneert in Europese context als onderdeel van verstedelijkt Noord-West Europa in clusters van respectievelijk ca. 100 miljoen inwoners (de ‘blue banana’) van London tot Milaan, 30 miljoen inwoners in de ABC-metropool (Amsterdam-Brussels-Cologne) en 10 miljoen inwoners in de drie economische belangrijkste stedelijke regio’s van Nederland (Figuur 1). De ambitie van gemeenten, regio’s, provincie en Rijk is dat de Zuidelijke Randstad een Europese topregio blijft.



Figuur 1. Zuidelijke Randstad in de context van verstedelijkt Noord-West Europa. Tekening door Vereniging Deltametropool in opdracht van Provincie Zuid-Holland.

Steeds meer mensen willen in de stad wonen en werken. Net als in andere topregio's is het stedelijk gebied voor Zuid-Holland van cruciaal belang voor een door kennis en innovatie gedreven economie. Een vernieuwing van de provinciale rol in dit gebied kan het verschil maken in de ambitie om agglomeratiekracht te versterken, leef- en vestigingsklimaat te verbeteren, leegstand en verloedering tegen te gaan, de clustering van bedrijven en kennisinstellingen te intensiveren en hoger opgeleiden en (vak)technisch personeel aan te trekken en te behouden. Dit is niet om op de stoel van de gemeente te gaan zitten, maar vanuit provinciale rol om meerwaarde te bieden voor ontwikkelingen: de vraag 'hoe kunnen we helpen?' staat centraal.

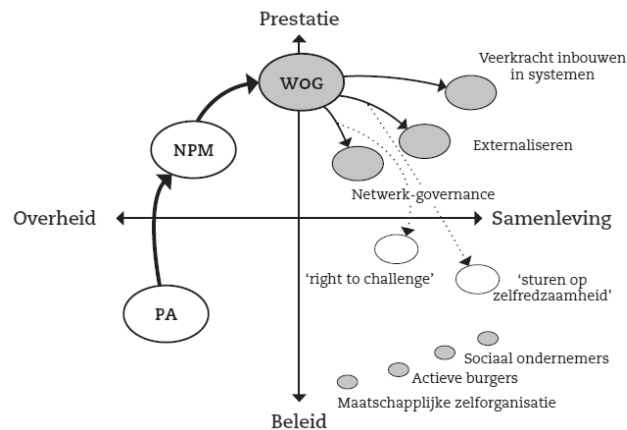
De sturingsfilosofie van de provincie is erop gericht om vanuit eigen visie samen te werken in nieuwe allianties met gemeenten, ondernemers en burgers. Traditioneel kiest de provincie voor een rolinvulling waarin zij terughoudend optreedt in het stedelijk gebied en haar focus met name op de meer landelijke gebieden richt. Structurele veranderingen in de vastgoedmarkt en demografie leiden tot nieuwe uitdagingen voor sterke stadscentra, accommoderen van stedelijke vraag naar wonen, aanpak van leegstand van kantoren en op bedrijventerreinen, de moeizame doorontwikkeling van Transit-Oriented Development en stedelijke campussen. De provincie is voor het aanpakken van deze opgaven op zoek naar een nieuwe bestuursstijl en nieuwe manieren om samenwerking met markt en maatschappij vorm te geven.

Nu is het moment om de sturingsfilosofie, gericht op samenwerking en ruimte voor initiatief, ook toe te passen in het stedelijke gebied. Op dit moment is een groot deel van de relatie van de provincie met gemeenten en samenleving georganiseerd rondom de vraag 'mag dat?'. Om beter in te kunnen spelen op vragen van partners en initiatiefnemers, zal het provinciale handelingsrepertoire moeten worden verbreed. Als (boven)regionale verbinder moet de provincie namelijk weer volmondig "ja" kunnen zeggen tegen een slimme aanpak voor stedelijke opgaven. De stad is daarbij niet alleen aan lokale kwestie, maar functioneert als stedelijke regio: de Zuidelijke Randstad. Het gaat om het schakelen tussen de schalen.

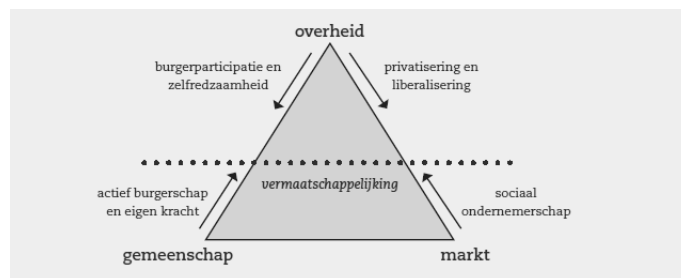
Veranderende stijlen van overheidssturing op de agenda

In 2013 introduceerde de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) het denkmodel van *New Synthesis of Public Administration* (Bourgon, 2011) in het Nederlandse bestuurskundig debat (Van der Steen et al., 2013). Het eerdere werk van Van der Steen en Van Twist (2008) over ‘overheidsparticipatie’ was een vruchtbare voedingsbodem voor dit gedachtengoed. De kern van het gedachtengoed is de verschuiving in paradigma’s en theorie van overheidssturing van Public Administration (PA) naar New Public Management (NPM) naar Whole-Of-Government (WOG) en meer recente verschuivingen naar een netwerkende overheid en zelfsturing vanuit de samenleving met een participerende overheid (Figuur 2). Waar in Public Administration de ‘rechtmatige overheid’ en beleidsvorming centraal staat, staat in New Public Management voor de presterende overheid ‘uitvoering’ en ‘resultaat’ centraal: de uitvoering maakt het beleid. In Whole-Of-Government staat het slechten van institutionele en sectorale barrières door integraal werken voorop te stellen om te komen tot betere resultaten. Voor een netwerkende overheid staan als uitvloeisel daarvan nieuwe vormen van samenwerking om gezamenlijke doelen te bereiken voorop. Voor een participerende overheid de energie en het initiatief in de samenleving nog veel meer leidend wordt voor overheidshandelen en als zodanig wordt geïnstitutionaliseerd in beleid.

In Nederland was in de afgelopen jaren sprake van een groeiende literatuur over de verschuiving in sturingsmodellen en veranderende sturing: initiatieven in de samenleving koesteren als nieuw sturingsmodel voor de overheid. De tijd was ook in het ruimtelijk domein rijp voor het nadenken over nieuwe sturingsmodellen. De economische crisis had hard toegeslagen en er waaide een toenemend liberale politieke wind in het ruimtelijk domein waarin ruimtelijke ordening als kerntaak van de Rijksoverheid op weg was naar de uitgang. In het domein van stedenbouwkunde en planologie was Boelens (2009) voorloper in het nadenken over een andere rol tussen overheid en andere actoren bij stedelijke, ruimtelijke opgaven. Hij bouwt voort op een debat over liberalisering van de ruimtelijke ordening dat al vele decennia gaande is, maar nu nieuwe vorm krijgt: de spanning tussen centrale sturing en liberalisering wordt gekanteld naar een debat over ‘vanuit de samenleving’ vs. ‘vanuit de overheid’ waarbij beiden hun rollen te vervullen hebben. In 2010 publiceert het Planbureau voor de Leefomgeving met ‘De Energieke Samenleving’ een toonaangevend rapport over de noodzaak tot een andere sturingsfilosofie van de overheid voor opgaven in de fysieke leefomgeving (Hajer, 2011). In 2014 bundelen NSOB en PBL hun denklijnen in het essay ‘Leren door Doen’ over overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Dit essay richtte zich op het ‘mainstreamen’ van de sturingsfilosofie van de *New Synthesis of Public Administration*. Het pleidooi draait om groeiende vermaatschappelijking (zie figuur 3); het gaat daarbij zowel om een (politiek) wensbeeld als constatering van een trend.



Figuur 2 Verschuivende beleving van en bewuste keuzes in rolinvulling door de overheid. Bron: Van der Steen et al (2013; vrij naar Bourgon, 2011).



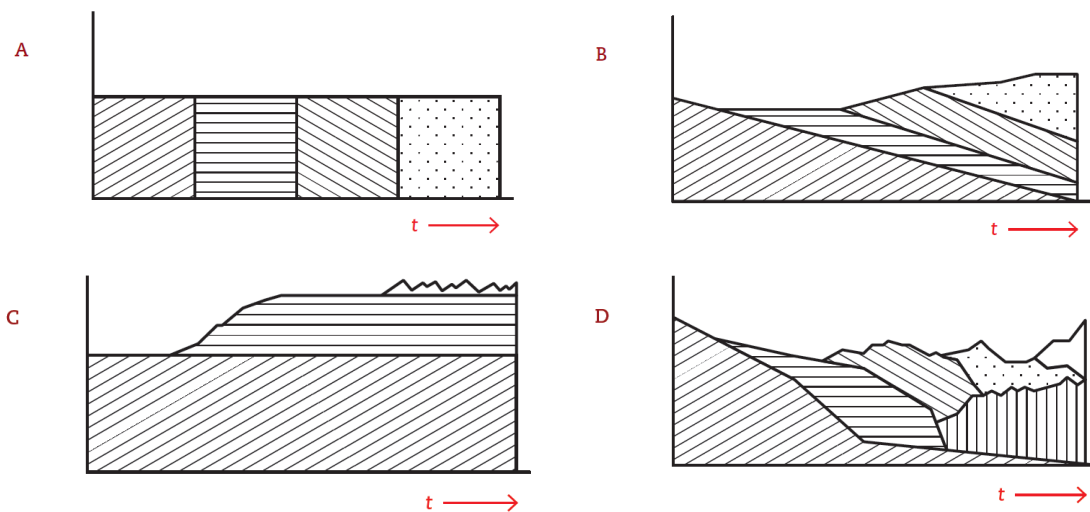
Figuur 3. Veranderende verhouding tussen overheid en matschappij. Bron: Van der Steen et al (2013)

Geen vervanging, maar meervoudigheid

De praktijk van verschuiving in overheidssturing lijkt er niet één te zijn van volledige vervanging van het ene sturingsmodel door het andere (Figuur 4). Het NSOB onderscheidt vier verschillende soorten dynamiek van verandering in sturingsmodellen:

- a) **Opvolging:** het ene idee lost het andere af. Concepten vullen elkaar niet aan, maar lossen elkaar af. Sturing wordt met de introductie van een nieuwe perspectief ook niet meer of minder. Er treedt met de introductie van een nieuw perspectief een nieuwe fase en een nieuw tijdperk in.
- b) **Sedimentatie:** Nieuwe lagen op de bestaande. Nieuwe noties van sturing komen bovenop bestaande praktijken te liggen. Eerst er bovenop, langzaam uitdijend terwijl de eerdere vormen langzaam verdwijnen. Het aanzetten van het één draagt bij aan het langzaam eroderen of – in organisatietaal – ‘uitfaseren’ van eerder concepten.
- c) **Aanzetten:** Nieuwe sturingsmodellen veranderen niet het hele arrangement, maar verleggen vanuit de details de beeldbepalende accenten. Niet de samenstelling van de grond verandert ingrijpend, maar de toplaag verschiet van kleur en samenstelling. Het beeld verandert, maar de onderliggende praktijk niet per se.
- d) **Vermenging:** Nieuwe concepten spoelen op het bestaande aan en zetten zich daarop af, maar in de loop der tijd vermengen ze tot nieuwe vormen. De perspectieven volgen elkaar niet op, maar passen elkaar aan en vervormen in de interactie. Nieuwe ideeën veranderen het bestaande en vernieuwen zelf weer door het contact met de in praktijken, routines en instituties ingesloten bestaande modellen van sturing.

Het NSOB ziet het leren omgaan met de meervoudigheid van het naast elkaar bestaan van verschillende sturingsmodellen als belangrijke opgave voor overheden.



Figuur 4. Vier modellen van volgordeijkheid en variëteit van sturingsmodellen. Het gaat hierbij om de combinatie van (i) breedte van invoering (mainstreaming), (ii) het cumulatieve effect van sturing en (iii) het interactieve effect van sturing. Bron: Van der Steen et al (2013)

Inbedding gedachtengoed bij Provincie Zuid-Holland

Tot slechts enkele jaren terug was in Zuid-Holland sprake van een proces van voortgaande rolinperking van de provincie naar kerntaken, beperking van het aantal provinciale belangen waarop zij acteerde en sturing onder het motto 'niet meer dan twee overheden' en 'je gaat erover of niet'. De strategie voor versterking van het stedelijk netwerk was voornamelijk gericht op investeringen in bereikbaarheid. In de voorgaande jaren, eindigend rondom start van de economische crisis was sprake van sterke sturing op resultaten en bijbehorende bestuursovereenkomsten op gebiedsniveau en bij infrastructuurinvesteringen. Bij Provincie Zuid-Holland heeft in de afgelopen collegeperiode (2011-2015) - desondanks of dankzij? - het gedachtengoed van een verschuivende rolinvulling van de overheid gericht op meer samenwerking stevig post gevat. In het licht van de energieke samenleving en bijbehorende sturingsfilosofie is sprake van het streven naar een meer samenwerkende en netwerkende provincie die openstaat voor initiatieven.

Eenzijds is recent sprake van een heroriëntatie van de sturingsfilosofie in de nieuwe structuurvisie van de provincie: de Visie Ruimte en Mobiliteit. Deze is in 2014 vastgesteld en er wordt nu gewerkt aan implementatie. Anderzijds is er in het kader van het programma Netwerkend Werken van onderop uit de organisatie concreet gewerkt aan het - samen met partners - leren in concrete casussen. Een tussenstand van lessen uit Netwerkend Werken zijn door de NSOB opgetekend in 'Sedimentatie in sturing - Systemen brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren' (Steen et al, 2015). Daarbij is zichtbaar dat in eerste instantie vooral geëxperimenteerd wordt in de comfort zone van het landelijk gebied en het groenbeleid; dat wordt langzamerhand uitgebreid naar het economisch domein. Binnen de uitvoering van het cultuurhistorisch beleid vindt ook vernieuwing plaats binnen het stedelijk kerngebied (bijv. landgoederenzones), maar veelal nog niet bij echt binnenstedelijke opgaven. Daarnaast vindt intern bij de provincie geleidelijke institutionalisering van de Mutual Gains Approach plaats door in-company trainingen, samen leren en intervisie (Evers & Susskind, 2009). Dit geeft invulling aan nieuwe manieren van probleemdefinitie en hantering, gericht op constructief samenwerken in onderhandelingsprocessen.

De Adaptieve Agenda Zuidelijke Randstad¹ en de oprichting van de Economische Programmaraad Zuidvleugel² (EPZ) vormen mede de basis om vernieuwing te zoeken in overheidssturing in projecten en programma's. In het stedelijk gebied wordt voor fysieke ontwikkelingen vooral via strategische beleidsverkenningen in Zuidvleugelverband gezocht naar nieuwe vormen van samenwerking. Drie voorbeelden komen in dit artikel aan de orde.

Drie maal samenwerken aan stedelijke opgaven

Voorbeeld 1: MIRT-onderzoek Internationale connectiviteit

De opgave die in het MIRT-onderzoek³ Internationale Connectiviteit wordt onderzocht is of en hoe door versterking van de internationale connectiviteit (bereikbaarheid) de economische concurrentiekracht van de Zuidelijke Randstad versterkt kan worden (<http://www.zuidvleugel.nl/content/mirt-onderzoek-internationale-connectiviteit-zuidelijke-randstad-geraadpleegd-17-april-2015>). De inhoudelijke vernieuwing zit in de focus op personenvervoer in de zakelijke markt. Dit is een MIRT-onderzoek in de 'klassieke zin': onderzoek 'gericht op ruimtelijke opgaven en/of ontwikkelrichtingen op de middellange of lange termijn die mogelijk rijksbetrokkenheid vereisen' (Rijkswaterstaat, 2010: 5). De nadruk ligt daarbij veelal op mobiliteit, infrastructuur en bereikbaarheid. Het onderzoek combineert gezamenlijke *fact finding* en strategievorming (kaderontwikkeling om keuzes te maken) met onderhandeling en het ontwikkelen van een beeldverhaal dat de verschillende ruimtelijke schalen met elkaar verbindt. Het gaat in dit geval om:

1. Versterken internationale connectiviteit als onderdeel van een te ontwikkelen strategie versterken economische toplocaties in de Zuidelijke Randstad.
2. Verbeteren relaties Zuidelijke Randstad met het internationale spoorwegnetwerk (personen).
3. Betere benutting van luchthavens Schiphol en RTH-Airport (RTHA) voor de Zuidelijke Randstad (personen).

Vernieuwing in samenwerking wordt gezocht aan de hand van het Triple Helix concept: overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven (http://triplehelix.stanford.edu/3helix_concept-geraadpleegd-17-april-2015). Opdrachtgeverschap en sturing van het onderzoek ligt wel primair bij de overheid: het Directeurenoverleg Rijk-Regio; het voorportaal van het Bestuurlijk Overleg MIRT. Er wordt samengewerkt met de Economische Programmaraad Zuidvleugel ('triple helix') in sessies over lange

¹ Aan de hand van de Adaptieve Agenda Zuidelijke Randstad werken Rijk (Misteries I&M, EZ en BZK) en regionale partijen samen aan opgaven die zij zien in het gebied en waar alle partijen belang bij hebben. De Adaptieve Agenda bevat een aantal strategieën om de economische concurrentiekracht van de Zuidelijke Randstad sterk te houden.

² De Economische Programmaraad Zuidvleugel is in 2014 opgericht met als doelstelling de concurrentiekracht van het gebied te versterken. De leden van het EPZ zijn topbestuurders uit het gebied. Door zich te committeren aan een economische agenda (KOERS2020) leveren de bestuurders van de kennisinstellingen (universiteiten, hogescholen en ROC's), bedrijfsleven (o.a. TNO, DSM, Siemens) en overheid (gemeenten, provincie) een actieve bijdrage op het gebied van 'branding', innovatie, arbeidsmarkt-onderwijs, mobiliteit en energie.
<http://www.zuidvleugel.nl/content/economische-agenda>

³ MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. MIRT-onderzoeken zijn voorverkenningen voor strategiebepaling en kunnen uitmonden in nadere verkenning van mogelijke investeringsbeslissingen of andersoortige gezamenlijke inzet van Rijk en regio om opgaven aan te pakken.

termijnambitie en quick wins; dit is ook bedoeld ter versteviging van de nieuwe triple helix samenwerking. Aanvullend worden rondom het onderzoek Triple Helix ateliers georganiseerd waarin een breder netwerk van partijen aanschuift.

Dit onderzoek kan in het NSOB-sturingsmodel (zie figuur 2) gepositioneerd worden als zwevend tussen 'New Public Management' en 'externaliseren'. De wereld buiten de overheden wordt vooral als klankbord gebruikt, maar de focus ligt nog sterk op een 'presterende overheid'. Het onderzoek probeert een brug te leggen tussen 'oud' denken en 'nieuw' denken, maar blijft nog sterk ingebed in de opdrachtgever- en onderhandelingsstructuren tussen overheden. Het NSOB-model biedt geen kader om iets te zeggen over de dynamiek tussen overheden bij deze zoektocht naar vernieuwing.

Voorbeeld 2: MIRT-onderzoek Stimuleren Stedelijk Wonen

De opgave die in het MIRT-onderzoek Stimuleren Stedelijk Wonen wordt onderzocht, is van een heel andere aard dan het onderzoek over internationale connectiviteit.

(<http://www.zuidvleugel.nl/content/mirt-onderzoek-stimuleren-stedelijk-wonen> - geraadpleegd 17 april 2015). Centraal in dit onderzoek staat het oplopend tekort aan woningen in stedelijke leefmilieus in de Zuidelijke Randstad. Terwijl er wel behoefte is, komt een woningvraag die zich omzet in gebouwde woningen niet los. Het onderzoek is een brede zoektocht naar probleemverkenning, oplossingsrichtingen en coalitievormig daaromheen. De dagelijkse praktijk en de belemmeringen daarin staan centraal:

- Welke belemmeringen spelen er in de praktijk (voorbeelden) en hoe kunnen die worden weggenomen?
- Wat zijn de diepere en achterliggende oorzaken van deze belemmeringen?
- Welke kansen kunnen we identificeren om de verstedelijking wél te versnellen?
- Welke coalities kunnen we smeden in het netwerk, om de verstedelijkingsopgave (sneller) op te pakken?

Er is gekozen voor een bijzondere vorm van opdrachtgeverschap. Hoewel dat formeel ligt bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Zuidvleugel (ook hier het Directeurenoverleg Rijk-Regio), is er expliciet gekozen voor het opschorten van stevige sturing van bovenaf. Er is ruimte gegeven aan een bottom-up proces met een netwerk van partijen uit de markt, overheid en kennisinstellingen. Sturing ligt bij de trekkers van 'tafels': altijd een combinatie van overheid en markt en/of kennisinstellingen. Dit klinkt als Triple Helix zoals bij het onderzoek naar internationale connectiviteit. Het gaat hier echter niet om spiegelen en bijsturen vanuit Triple Helix, maar om het ontstaan van 'tafels' waarin partijen elkaar kunnen vinden en direct werken aan inventarisatie en concretisering van de probleemformulering en de oplossingsrichtingen. Het gaat bijvoorbeeld om nieuwe samenwerking met beleggers, kansen in transformatie, het beter benutten van gebieden rondom stations, zorgvastgoed, etcetera. Het wordt aan de trekkers van de tafels gelaten om te bezien op welke problemen en oplossingen genoeg 'energie' ontstaat om op door te pakken. De uitdaging wordt om uitkomsten die werken voor het probleem uiteindelijk ook weer in te bedden in een vraag naar handelingsperspectief voor de overheden die aan de basis staan voor de opdracht voor dit bottom-up onderzoek.

Dit onderzoek positioneert zich in het NSOB-sturingsmodel expliciet in termen van de 'netwerkende overheid' (rechtsboven) en leent aspecten uit ideeën over de 'participerende overheid' (rechtsonder).

Dit leidt ook tot spanning omdat het onderzoek is ingebed in een governance-structuur (MIRT) gebaseerd op de presterende overheid. Deze spanning wordt tegelijk gezien als mogelijk basis voor vernieuwing in het MIRT en zodanig door de overheden ook gewaardeerd als lerend proces.

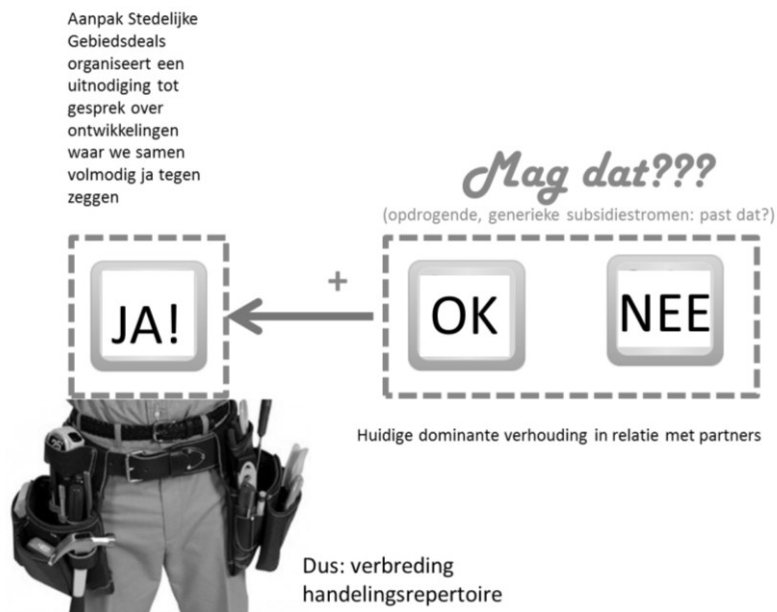
Voorbeeld 3: Verkenning ‘aanpak stedelijke gebiedsdeals’

Binnen Provincie Zuid-Holland heeft eind 2014 en begin 2015 een interne verkenning plaatsgevonden om voor de nieuwe collegeperiode te komen tot een advies over vernieuwing van de provinciale rol bij stedelijke opgaven zoals tekort aan stedelijk woningbouw, opgaven volgend uit leegstand kantoren en overschot detailhandel, transit-oriented development ([http://www.zuidvleugel.nl/content/stedenbaan-geraadpleegd 17 april 2015](http://www.zuidvleugel.nl/content/stedenbaan-geraadpleegd-17-april-2015)). Onderzocht is welke handelingsperspectieven de provincie heeft om beter aan te sluiten bij opgaven waar gemeenten en stakeholders in het stedelijk gebied zich mee geconfronteerd zien.



Figuur 5: Wat doet de provincie voor de 2,7 mln mensen in het (hoog)stedelijk kerngebied (Visie Ruimte en Mobiliteit)?

Opdrachtgeverschap lag bij het management van de afdeling die verantwoordelijk is voor ruimtelijke ordening en is in nauwe samenwerking met afdelingen economie en mobiliteit uitgevoerd. Deze verkenning was dus van een heel ander karakter en omvang dan de MIRT-onderzoeken. Waarom dan toch hier opvoeren? De kern van deze verkenning zat in het klaarmaken van de interne organisatie om uitkomsten van verkenning en onderzoek over stedelijke opgaven die met partijen buiten de overheid zijn ontwikkeld te kunnen omarmen. Is de provincie klaar om haar sturingsfilosofie ook in de uitvoering van haar beleid in het stedelijk gebied vast te houden? Op dit moment is een groot deel van de relatie van de provincie met gemeenten en samenleving georganiseerd rondom de vraag ‘mag dat?’. Om beter in te kunnen spelen op vragen van partners en initiatiefnemers, zal het provinciale handelingsrepertoire moeten worden verbreed. Als (boven)regionale verbinder moet de provincie namelijk weer volmondig “ja” kunnen zeggen tegen een slimme aanpak voor stedelijke opgaven (Figuur 6). Het handelingsperspectief is erop gericht dat de provincie een hernieuwde uitnodiging formuleert om met gemeenten en initiatiefnemers samen te werken aan gebiedsopgaven. Geadviseerd wordt daarbij voort te bouwen op (a) het voorbeeld van Provincie Utrecht in haar Programma Wonen en Binnenstedelijk Bouwen (<http://www.binnenstedelijkbeweging.nl> - geraadpleegd 17 april 2015), (b) de samenwerkingsvorm en agenda van ‘alliantiegesprekken’ zoals ontwikkeld binnen het Stedenbaanprogramma (Van de Walle & Van Uum, 2014), (c) de mogelijke uitkomsten uit het MIRT-onderzoek Stimuleren Stedelijk Wonen. Daarvoor is fundamentele verbreding van het handelingsrepertoire nodig: voorbij alleen een regulerende rol.



Figuur 6 Omslag in houding en gedrag: noodzaak en kansen tot verbreding handelingsrepertoire van de provincie

Gezien vanuit het NSOB-sturingsmodel is bij deze verkenning uitgegaan van de huidige situatie waarin de provincie met haar Verordening Ruimte in de hand veelal de rol van ‘rechtmatige overheid’ inneemt. Het onderzoek was in de eerste fase ook daarom een feestje ‘binnenskamers’ en niet ingericht als samenwerking met ‘externe’ partijen. Het was wel een expliciete poging om binnen die kaders een ‘integraal verhaal’ te bouwen; het ‘whole-of-government’ principe. Het advies is erop gericht om vervolgens in de uitvoering expliciete rolinvulling te kiezen als ‘samenwerkende overheid’ (rechtsboven in het NSOB-model; figuur 2) in combinatie met andere rolinvullingen, steeds passend bij de opgave en belangen in een gebied.

Discussie: combinaties van sturingsmodellen

Belangrijke vraag die opkomt bij de voorbeelden in dit artikel is tot welke stapeling, combinatie of interactie van sturingsmodellen deze onderzoeken en verkenningen leiden (zie figuur 4). In het geval van het MIRT-onderzoek Internationale Connectiviteit lijkt in eerste instantie sprake van een stapelingsmodel: het Triple Helix concept wordt toegevoegd aan de bestaande, nog steeds dominante sturing van de MIRT-systematiek. Vraag is wat er gebeurt als het MIRT-onderzoek richting besluitvorming gaat: blijft de Triple Helix samenwerking dan overeind? Gaat de tafel voor prioritering en besluitvorming zelfs verschuiven naar een tafel zoals de Economische Programmaraad Zuidvleugel (hoewel zonder besluitvormende bevoegdheid)? Dat laatste zou betekenen dat in plaats van stapeling sprake zou zijn van het ‘sedimentatie’-model en impliceert een langzaam einde van de MIRT-systematiek zoals we dat de afgelopen jaren gekend hebben. Gezien de teruglopende budgetten bij het Rijk en een toenemende vloed aan anders ingerichte MIRT-processen is die kans niet ‘nul’. Het MIRT-onderzoek Stimuleren Stedelijk Wonen duidt echt op een ander model. De bijna disruptieve manier van organiseren van de zoektocht naar oplossingsrichtingen kan, als het zijn meerwaarde voor werkelijke oplossingen weet waar te maken, gaan leiden tot werkelijke vermenging en interactie van sturingsmodellen. Dit zal in eerste instantie waarschijnlijk leiden tot onzekerheid en weerstand binnen overheidsbestuur. Het zal van ambtelijke organisatie, partners uit markt en samenleving en bestuurders

vereisen dat zij zich committeren aan het voortgaande gezamenlijke leerproces en voortdurend schakelen tussen belangen en rollen. De voorlopige uitkomsten van de Verkenning Aanpak Stedelijke Gebiedsdeals lijken eerder op een poging tot beheersing van een dergelijke complexe, samengestelde situatie van meerdere sturingsmodellen. Het is een voorstel voor geleidelijke, maar onontkoombare verweving en verschuiving van rolinvulling van de provinciale overheid. De werkelijkheid is echter weerbarstig. De *governance* structuren van de regulerende en presterende overheid zijn nog zeer robuust en stevig verankerd in handelen en gedrag van ambtelijke organisaties en bestuurlijke samenwerking. Verandering van rolinvulling is daarom niet vanzelfsprekend en vereist bouwen aan vertrouwen, langdurig commitment aan het veranderproces en omgaan met het ongemak van de bijbehorende onzekerheid. Het idee is dat de uiteindelijke oplossingen voor maatschappelijke problemen daardoor wel beter kunnen aansluiten bij wat er echt nodig is voor gelukkige, gezonde en welvarende steden.

Dankwoord

Zonder de samenwerking en gesprekken met collega's Peter Verbon, Klaas van Staalduine, Erik Vredereg, Jeroen Laven en Tim Franken was dit artikel niet tot stand gekomen.

Referenties

- Boelens, L. (2009). *The urban connection – an actor-relational approach to planning*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Queen's Policy Studies). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Evers, F. & Susskind, L. (2006). *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*. Haarlem: Uitgeverij MGMC.
- Hajer, M. (2011) *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M., van der Steen, M., Scherpenisse, J. van Gerwen, O. & Sonja Kruitwagen (2014) *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Rijkswaterstaat (2010) *Handreiking MIRT-verkenning*. Den Haag: Projectdirectie Sneller & Beter (Rijkswaterstaat).
- van der Steen, M., van Twist, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013) *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. van Twist (2015) *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Van de Walle, S., E. van Uum (2014) *Alliantiegesprekken. Samenwerken aan stationsgebieden - De resultaten in de praktijk*. Den Haag: Zuidvleugel/Stedenbaan.