

## Globalisering vraagt om regionaal maatwerk

*De toenemende complexiteit van de globalisering vraagt erom maatschappelijke vraagstukken voorop te plaatsen, waarbij het openbaar bestuur volgend en ondersteunend is voor het oplossen daarvan. Blauwdrukdenken en een ingenieursvisie op de werking van bestuur staan creatieve en gedragen oplossingen in de weg. Het moet dus anders: een belangrijk uitgangspunt is dat er voldoende ruimte en vrijheid in het openbaar bestuur aanwezig moet zijn. Deze ruimte is niet vrijblijvend, maar brengt een waar te maken verantwoordelijkheid met zich mee. Indien de overheden gezamenlijk de regionale opgaven krachtig oppakken, kan dat de economische groei van Nederland significant verhogen.*

---

door *Richard van Zwol & Boudewijn Steur*

---

Van Zwol is secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en was voorzitter van de Studiegroep Openbaar Bestuur. Steur is clusterhoofd Strategie bij het Ministerie van BZK en was projectleider van de Studiegroep Openbaar Bestuur. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel.

‘Terwijl ze in Den Haag aan het soebatten waren over aantallen en nummers, zijn wij hier in de regio aan de slag gegaan om mensen van onderdak en eten te voorzien, samen met andere organisaties en burgers. Wij moesten gewoon aan de slag met de gevolgen van verschrikkingen in andere delen van de wereld.’

IN 2015 ZOCHTEN HONDERDDUIZENDEN MENSEN een veilig heenkomen in Europa. Hoewel sommige experts de vluchtelingenstroom zagen aankomen, was het voor veel politici en beleidsmakers een grote verrassing dat het om zoveel mensen ging. De toestroom leidde tot een veelheid van reac-

ties. Wat opviel, was dat op nationaal niveau de discussie in eerste instantie ging over de vraag hoe de Europese lidstaten moesten omgaan met deze nieuwe werkelijkheid. Een heel andere werkelijkheid speelde zich af op lokaal en regionaal niveau. Daar speelde de vraag hoe er praktisch moest worden omgegaan met de vluchtelingen. Het ging daar over zaken als registratie, huisvesting, voedsel, verzorging en de dagelijkse begeleiding van de vluchtelingen, onder meer in het onderwijs. Dit contrast bleef niet onopgemerkt, zoals het voorgaande citaat illustreert, dat afkomstig is uit een van de gesprekken die wij in het afgelopen jaar hebben gevoerd in het kader van de Studiegroep Openbaar Bestuur.

Het migratievraagstuk is een illustratie van de manier waarop mondiale gebeurtenissen van betekenis zijn voor het regionale en lokale niveau. De verwevenheid tussen verschillende schaalniveaus komt echter op veel terreinen terug. In het rapport *Maak verschil* van de Studiegroep Openbaar Bestuur<sup>1</sup> constateren wij deze verwevenheid tussen schaalniveaus ook binnen de economie. Deze toenemende verwevenheid – alsmede een aantal andere ontwikkelingen – vraagt om meer adaptiviteit van het openbaar bestuur op regionaal niveau, zodat nieuwe uitdagingen krachtiger aangepakt kunnen worden. In dit artikel willen wij aan de hand van de lessen uit het rapport *Maak verschil* ingaan op de noodzaak van meer differentiatie in het openbaar bestuur door de toenemende globalisering.

#### GLOKALISERING LEIDT TOT REGIONALISERING

Achter globalisering zit de gedachte dat door het proces van globalisering het lokale aan betekenis wint. Vaak wordt deze globalisering sociaal-cultureel geïdentificeerd: door globalisering ontstaat er behoefte aan de eigenheid van het lokale. Hier zijn genoeg voorbeelden van, zoals de toegenomen veramerikanisering van de popmuziek, maar de gelijktijdige populariteit van bands die in hun dialect zingen. Hier willen wij twee elementen aan toevoegen.

In de eerste plaats dat de gevolgen van de globalisering voor de ene regio heel anders zullen uitpakken dan voor de andere. De uitkomsten van globalisering kunnen sterk per regio verschillen, ook voor de Nederlandse schaal. Voor sommige regio's zal de voortgaande globalisering betekenen dat de economische potentie toeneemt, terwijl het in andere regio's ertoe zal leiden dat de economische potentie afneemt. De voortgaande globalisering zorgt op mondiaal niveau voor een zekere specialisatie. Veel maakindustrie heeft zich in de afgelopen decennia verplaatst naar lage-lonenlanden, terwijl westerse landen zich bijvoorbeeld hebben geconcentreerd op de ontwikkeling van hoogwaardige technologieën of op de financiële dienstverlening. Deze verplaatsing van economische activiteiten

hebben positieve effecten gehad voor centra van financiële dienstverlening, zoals de Amsterdamse Zuidas, maar negatieve effecten op regio's aan de grenzen van Nederland. Daaruit volgt dat de opgaven die volgen uit de globalisering voor verschillende delen van Nederland sterk van karakter kunnen verschillen.

In de tweede plaats – en dat ligt wel in het verlengde van het voorgaande – dat de gevolgen van globalisering juist door lokale of regionale overheden aangepakt moeten worden. Wat bedoelen we daarmee? Een gevolg van de globalisering is bijvoorbeeld dat de vraag naar hoogwaardige kenniswerkers, zoals hightechontwikkelaars, heel groot is, zodat bepaalde regio's internationaal concurrerend kunnen blijven. Een regio als Eindhoven concurreert in feite ook niet met andere regio's in Nederland, maar met soortgelijke regio's in andere landen, zoals Stuttgart. Deze kenniswerkers kunnen zich overal ter wereld vestigen. Voor deze Nederlandse regio's is het dus van vitaal belang dat deze kenniswerkers naar Nederland komen. Uiteraard is het dan van belang dat het Rijk geen grote belemmeringen opwerpt voor de komst van deze mensen en dat de staat probeert het aantrekkelijk te maken voor deze kenniswerkers om naar Nederland te komen, maar uiteindelijk gaat het er toch om hoe aantrekkelijk de desbetreffende regio is om zich te vestigen. Als we kijken naar de wetenschappelijke literatuur waarom mensen zich in bepaalde stedelijke regio's willen vestigen, heeft dat te maken met bepaalde nationale kaders, maar belangrijker blijven toch vooral de kwaliteit van een aantal regionale voorzieningen, zoals het woningaanbod, de zorgvoorzieningen, het cultuuraanbod en de recreatiemogelijkheden. De globalisering grijpt direct in op het dage-

lijks leven van mensen, bedrijven en instituties. Dat dagelijkse leven speelt zich echter in toenemende mate af op regionaal niveau (zie figuur 1).

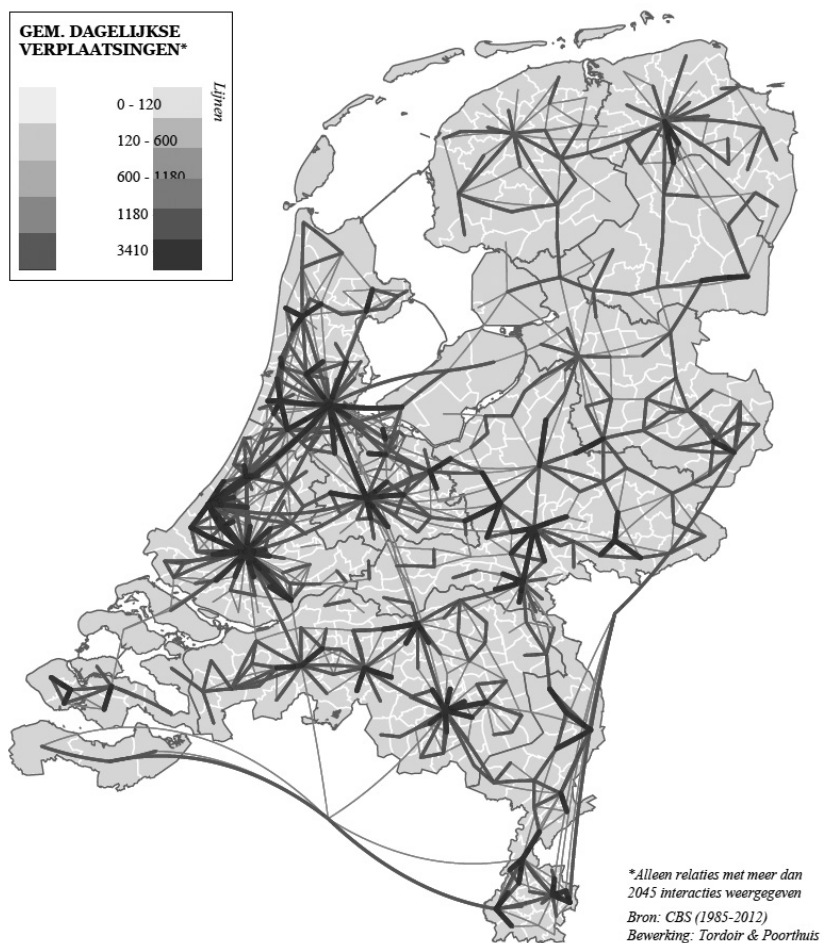
Het voorgaande vergt een kanteling in het denken van het openbaar bestuur. Niet langer moeten de structuren van het openbaar be-

*Niet langer moeten de structuren van het openbaar bestuur leidend zijn voor de aanpak van maatschappelijke opgaven*

stuur leidend zijn voor de aanpak van maatschappelijke opgaven, maar de opgave zelf moet voorop komen te staan.

#### DE OPGAVE VOOROP

Maatschappelijke opgaven zijn, volgens ons, het uitgangspunt voor het handelen van het openbaar bestuur. Dat is geen nieuwe gedachte. In het



*Figuur 1. Mensen verplaatsen zich dagelijks steeds meer op regionaal (stadsgewestelijk en interstedelijk) niveau (bron: Regioplan/Tordoir).*

verleden is dit uitgangspunt al vaker naar voren gebracht. Voormalig premier Tony Blair heeft het in het verleden als volgt verwoord: ‘Government organised around problems, not problems around Government.’<sup>22</sup> Door verschillende maatschappelijke en economische ontwikkelingen is de noodzaak van dit uitgangspunt echter flink toegenomen. Hoe groter immers de complexiteit van vraagstukken, hoe kleiner de kans is dat deze vraagstukken opgelost kunnen worden door vooraf bedachte blauwdrukken.

Als wij alleen al kijken naar de afgelopen twee decennia, zien wij dat ontwikkelingen steeds sneller zijn gegaan en bovendien veel volatieler van karakter zijn geworden. Deels is deze versnelling natuurlijk het gevolg van de verdergaande technologisering. In steeds kortere periodes worden de mogelijkheden steeds groter, met (soms) disruptieve consequenties. Neem alleen al de betekenis van het online shoppen voor de retailhandel in Nederland. Hoewel we geen uitspraken kunnen doen over hoe bestaande retailketens zich in de toekomst gaan verhouden tot internetreuzen als Amazon en Alibaba, hebben we wel gezien hoe grote ketens als Free-RecordShop en Videoland verging in concurrentie met iTunes, Napster, Spotify en Netflix. Ook bedrijven als Uber en Airbnb hebben de markt flink opgeschud. In de afgelopen twee decennia constateren wij naast die versnelling tevens een toenemende verwevenheid in de wereld. Ja, er is sprake van globalisering, internationalisering en europeanisering, maar dit is geen ontwikkeling waarbij uitsluitend zaken op een hoger schaalniveau worden geregeld. Het kenmerkende is juist de interconnectiviteit en interdependentie tussen de verschillende schaalniveaus. Dat provincies en gemeenten eigen lobbykantoren in Brussel hebben, dat zij zelfstandig werkbezoeken afleggen in andere delen van de wereld, is niet meer dan een illustratie van deze realiteit. Naast de hiervoor genoemde ontwikkelingen kunnen wij nog talloze andere maatschappelijke ontwikkelingen noemen, zoals de toenemende technologisering, de vermenging van interne en externe veiligheid, de voortgaande segmentering en groter wordende scheidslijnen tussen groepen in de samenleving, en de uitdagingen die voortkomen uit de klimaatverandering.

Wij leven, kortom, in een fundamenteel andere wereld dan bijvoorbeeld twintig – laat staan langer – geleden. Door deze toegenomen complexiteit kunnen wij het ons niet veroorloven star te blijven vasthouden aan de bestaande inrichting van het openbaar bestuur. Als wij vinden dat het openbaar bestuur de functie heeft bepaalde opgaven op te lossen, dan moeten deze opgaven ook leidend zijn in het handelen. De inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur moeten daarbij ondersteunend – en daarmee volgend – zijn om deze opgaven zo effectief, efficiënt en democratisch mogelijk aan te pakken. Vooraf bedachte blauwdrukken voor het openbaar bestuur zijn daarbij niet dienstig. Blauwdrukken creëren per definitie uniformiteit in het openbaar bestuur, terwijl de toegenomen complexiteit vraagt om aanpassingsvermogen van het openbaar bestuur naar de regionale context. Dat vraagt dus juist om meer ruimte in het openbaar bestuur.

STRUCTUREN, CULTUREN EN PROCESSEN

De structuren, culturen en processen bepalen het functioneren van het openbaar bestuur. In discussies over het openbaar bestuur wordt dikwijls de nadruk gelegd op de betekenis van de eerste, de structuren. Als bestuur-

*Als bestuurlijke ingenieurs denken wij dat er door aan enkele knoppen te draaien ook daadwerkelijk anders gewerkt wordt binnen het openbaar bestuur*

lijke ingenieurs denken wij dat er door aan enkele knoppen te draaien ook daadwerkelijk anders gewerkt wordt binnen het openbaar bestuur. Dat is echter niet het geval. Het gaat juist om de combinatie van de drie genoemde elementen. In het rapport *Maak verschil* zijn ook aanbevelingen gedaan op deze drie elementen.

Als uitgangspunt nemen wij dat geredeneerd wordt vanuit de maatschappelijke of economische opgaven die voorliggen. Daarom nodigen wij lokale en regionale overheden uit om te komen met een inhoudelijke agenda die niet uitsluitend door de betrokken overheden is opgesteld, maar in een actief samenspel met maatschappelijke partijen, kennisinstellingen, bedrijven, sociale partners en burgers. Die gezamenlijke inspanning moet leiden tot een duidelijke agenda waar dan gezamenlijk aan kan worden gewerkt. Deze manier van werken vraagt wat van de mensen – en de heersende cultuur – binnen het openbaar bestuur. Van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren wordt gevraagd buiten hun eigen grenzen te denken en te handelen. Dat vraagt om mensen die flexibel zijn, durf hebben en bereid zijn om vanuit het gemeenschappelijk belang te denken. Dat is ook in lijn met het denken van mensen als Mark Moore, hoogleraar non-profitorganisaties aan Harvard University, die stelt dat we vooral moeten inzetten op het creëren van publieke waarde.<sup>3</sup> Ten slotte moet uiteraard ook de vraag gesteld worden naar de inrichting van het openbaar bestuur, dat voldoende ruimte moet bieden aan verschillende verschijningsvormen, passend bij de lokale en regionale situatie. Het openbaar bestuur, zoals we al eerder stelden, moet volgend zijn aan de voorliggende opgaven. Dat betekent dat er verschillen in de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur kunnen ontstaan binnen Nederland. Zo kan een regio als de Drechtsteden kiezen voor een model van een Drechtraad, maar een regio Utrecht voor een veel lichtere netwerksamenwerking tussen de betrokken gemeenten. Beide vormen moeten mogelijk zijn als daarmee de opgaven effectiever en efficiënter aangepakt kunnen worden.

## WEG VAN DE VRIJBLIJVENDHEID

Met een grotere ruimte komt ook een grotere verantwoordelijkheid. De noodzakelijke ruimte om tot op maat gemaakte oplossingen te komen, gaat gepaard met een Rijksoverheid die niet direct intervenueert. Het is aan de decentrale overheden binnen de regio's om gezamenlijk te komen tot oplossingen. Het is vervolgens niet aan Den Haag om de gekozen bestuurlijke arrangementen waarbinnen de afspraken stollen, te bekritisieren. De keerzijde van deze ruimte voor decentrale overheden is echter wel dat maatschappelijke vraagstukken ook daadwerkelijk moeten worden opgelost. Als dat namelijk niet gebeurt, ligt het wel degelijk voor de hand dat er vanuit een hoger bestuursorgaan wordt geïnterveneerd. Laat ons dat illustreren aan de hand van een voorbeeld.

In *Maak verschil* bouwen wij de redenering op vanuit de economische vraagstukken die voorliggen. Daarbij beschouwen wij de regio als het aangrijpingspunt om te komen tot het vaststellen van de belangrijkste economische uitdagingen. De werkelijkheid van burgers, bedrijven en bestuurders is niet beperkt tot de administratieve grenzen van een gemeente, en valt doorgaans evenmin samen met de historische grens van een provincie. Daarom moet op regionaal niveau gewerkt worden aan een integraal economisch programma. Gemeenten hebben daarin het voortouw, maar zij moeten wel samenwerken met het bedrijfsleven, kennisinstellingen, sociale partners en burgers. Als gemeenten hier onderling niet toe in staat blijken te zijn, dan zijn er twee scenario's. In het eerste scenario zijn er bijvoorbeeld één of twee gemeenten binnen een regio die blijven dwarsliggen. Het moet dan mogelijk zijn dat er gezegd wordt: 'Nu moet het afgelopen zijn met dat dwarsliggen en daarom verklaren wij de conceptafspraken algemeen verbindend.' In het tweede scenario gaat het om een regio met een duidelijke centrumgemeente waar eigenlijk alle economische activiteiten plaatsvinden. In een dergelijke situatie moet het mogelijk zijn dat de centrumgemeente de bevoegdheden krijgt om voor de regio een economisch programma uit te voeren. Indien de overheden gezamenlijk de regionale opgaven krachtig oppakken, kan dat de economische groei van Nederland significant verhogen, zo onderbouwt het rapport *Maak verschil*. Deze grotere groei komt ten eerste voort uit het feit dat in de beschreven situatie administratieve fragmentatie wordt overwonnen, en ten tweede uit het feit dat de transactiekosten binnen het openbaar bestuur afnemen.<sup>4</sup> Deze mogelijkheid tot grotere groei pleit ook tegen een te grote vrijblijvendheid.

De verwachting is echter dat deze interventiemogelijkheden niet snel aangesproken zullen worden. Elke overheidslaag heeft immers de wil en de

intentie om zo effectief, efficiënt en democratisch mogelijk met maatschappelijke resultaten te komen.

#### ADAPTIEF OPENBAAR BESTUUR ALS KANS

Het openbaar bestuur levert een bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dat betekent dat de inrichting en de werking van het openbaar bestuur ondergeschikt zijn aan de maatschappelijke opgave die voorligt, en dat die opgaven nadrukkelijk ook samen met maatschappelijke partners moeten worden opgepakt. De inrichting en de werking van het openbaar bestuur mogen, met andere woorden, geen belemmeringen opwerpen voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dat geldt zeker voor een tijdperk waarin de grote vraagstukken voortkomen uit ontwikkelingen als globalisering en europeanisering. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor het functioneren van de samenleving zijn dermate ingrijpend en complex dat het openbaar bestuur niet gehinderd moet worden in zijn werking door vooraf bedachte blauwdrukken. Dat helpt Nederland niet verder. Deze tijden vragen om adaptiviteit van het openbaar bestuur – een aanpassingsvermogen dat het openbaar bestuur in staat stelt met creatieve en gedragen oplossingen te komen.

#### Noten

- 1 Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van BZK, 2016. Dit rapport is zonder kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer aangeboden op 15 maart 2016.
- 2 T. Blair, 'Speech on modernisation of the Civil Service', 24 februari 2004. Zie <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/number10.gov.uk/page5399>
- 3 M. Moore, *Creating public value. Strategic management in government*. Boston: Harvard University Press, 1997.
- 4 B.F. Steur en L. Parie-Joosen, *Openbaar bestuur en economische ontwikkeling. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur*. Den Haag, 2016; D. Bartolini, *Municipal fragmentation and economic performance of OECD TL2 regions*. Parijs: OECD Publishing, 2015.