16006194

Provincie Zeeland

Gedeputeerde Staten

bericht op brief van:	-
uw kenmerk:	-
ons kenmerk:	16005069
afdeling:	Concernstaf
bijlage(n):	1
behandeld door:	J.J.W. Cijsouw / J.G.J. Bosch
doorkiesnummer:	(0118) 63 1472
onderwerp:	Rapport 'Maak verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur

Aan de voorzitter van Provinciale Staten
p/a Statengriffie

verzonden: 14 APR. 2016

Middelburg, 12 april 2016

Geachte voorzitter,

Hierbij doen wij u toekomen het rapport 'Maak verschil, Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven' van de Studiegroep Openbaar Bestuur.

Op 14 maart jl. heeft de minister van BZK het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur zonder nadere standpuntbepaling aan de 2e Kamer gezonden. De Studiegroep Openbaar Bestuur adviseert over het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland in het licht van toekomstige economische ontwikkelingen ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

Wij zien het rapport als waardevol materiaal voor een verkennende bespreking met medeoverheden en maatschappelijke organisaties en hebben daarom besloten vooralsnog geen inhoudelijk standpunt te bepalen over het rapport. Wel vormt het rapport, mogelijk samen met het uit te brengen advies van de commissie structuurversterking (commissie Balkenende) input voor het proces van de externe spiegeling. Wij willen het proces over de vorm en inhoud van de externe spiegeling voor de zomer starten zodat hierover in het najaar besluitvorming mogelijk is. Uw Staten zijn hierover reeds bij brief van 8 maart geïnformeerd. Vanzelfsprekend zal dit in samenspraak met de Zeeuwse gemeenten en het waterschap plaatsvinden en met inachtneming van uw kaderstellende rol. Wij zullen u hiervoor tijdig een (proces)voorstel doen toekomen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voor nu voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,

drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

PROVINCIE ZEELAND
AFD. SG
AFD. TERMIJN
AMBT. P. Joosse
DATUM 14 APR. 2016
DOC.NR.
ZAAK NR.
CLASS.

Provinciehuis Middelburg
Bezoekadres: Abdij 6
4331 BK Middelburg

Postadres:
Postbus 6001
4330 LA Middelburg

www.zeeland.nl
T: 0118 - 631011
F: 0118 - 626949

Maak Verschil

Krachtig inspelen op
regionaal-economische opgaven

Studiegroep Openbaar Bestuur

“Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen; doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering; dan komt, in de plaats van verbetering, omkeer van zaken. Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgend tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkeloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden”

J.R. Thorbecke, *Simon van Slingelandts toeleg om den staat te hervormen*, 1841

Voorwoord

Het feit dat Nederland ondanks de kleine oppervlakte van ons land (131e van de wereld) en onze bescheiden bevolkingsomvang (67e van de wereld) toch de 18e economie van de wereld is, danken wij voor een niet onbelangrijk deel aan de kwaliteit van ons openbaar bestuur en van onze overheidsorganisaties. Een nuttig kenmerk van die kwaliteit is de afgelopen decennia gegroeide politieke traditie om adviesraden, planbureaus en ambtenaren beleidsanalyses en –aanbevelingen te laten maken die de zittende kabinetsperiode overstijgen en/of nadrukkelijk een volgende kabinetsperiode betreffen.
De opdracht van deze Studiegroep staat in deze traditie, en ik dank het kabinet-Rutte-Asscher en in het bijzonder 'mijn' minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ronald Plasterk) en 'mijn' minister voor Wonen en Rijksdienst (Stef Blok) daarvoor.

Voor het openbaar bestuur zijn meer wetenschappelijk aangevlogen analyses gericht op een komende kabinetsperiode minder traditie dan op financieel-budgettair en sociaal-economisch terrein. Dit is voor het openbaar bestuur een 'eerste' Studiegroep; in de wetenschap voorzichtig te moeten zijn met de toevoeging 'eerste', wanneer er nog geen volgende is geweest. Deze Studiegroep is daarmee in zichzelf een experiment en ik dank de leden uit de wetenschap (Mirko Noordegraaf), medeoverheden (Arjan van Gils, Henk Jan Meijer en Han Polman) en departementen (Gert-Jan Buitendijk, Jan van den Bos, Eric Eijkelberg, Bertholt Leeftink, Titus Livius, Hanneke Luijendijk en Hanneke Schuiling) zeer om dit avontuur te hebben willen aangaan. Namens hen dank ik ook al onze medewerkers en adviseurs die ons met raad en daad hebben bijgestaan en al diegenen van de andere ministeries, van de planbureaus en adviesraden en van andere organisaties die ons werk mede hebben ondersteund en gesteund.

Namens de Studiegroep spreek ik mijn grote dank uit aan de ruimhartige bijdragen gedurende de afgelopen anderhalf jaar van al onze gesprekspartners uit en 'rondom' het openbaar bestuur: bestuurders, politici en ambtenaren van alle overheden, van hun formele en informele organisaties, vertegenwoordigers van adviesorganen, van kennisinstellingen en bedrijfsleven. De gesprekken waren zonder uitzondering aangenaam, leerzaam en vaak ook pittig. De kritische inbreng heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de onderbouwing van dit rapport. Het is veel meer dan een onderzoek en literatuurstudie geworden, het is in hoge mate gestoeld op expertise en gezag uit de bestuurlijke en economische praktijk.

Namens de Studiegroep dank ik tot slot Boudewijn Steur en Lenneke Parie-Joosen.
In vergaderingen en gesprekken stelden zij zich steevast voor als 'medewerkers van het secretariaat van de studiegroep'. Die bescheidenheid siert hen, doch doet onrecht aan het kwalitatief en kwantitatief vele werk dat zij gedurende bijna twee jaar hebben verricht in onderzoek, schrijven en organisatie. Ambtelijk vakmanschap ten top: hulde.

Door aanbieding van dit rapport aan Tweede en Eerste Kamer, kan het rapport in openbaarheid, transparant, een rol spelen bij de gedachtevorming in het bestuur, in de politiek en in de wetenschap. Wij hopen u allen hiermee van dienst te zijn geweest.

Richard van Zwol
Voorzitter Studiegroep Openbaar Bestuur

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Samenvatting: conclusies en aanbevelingen 5

1. Inleiding 10
   - 1.1 Nederland laat kansen liggen 11
   - 1.2 Vraagstelling 12
   - 1.3 De betekenis van goed openbaar bestuur 12
   - 1.4 Nadere afbakening van het onderzoek 14
   - 1.5 Empirische onderbouwing 14

2. De economie verandert 16
   - 2.1 De wereld verandert 17
   - 2.2 Economische ontwikkelingen: regionalisering, onzekerheid en verwevenheid 17
   - 2.3 De opgaven voor het openbaar bestuur 22

3. Versterken van het regionaal bestuurlijk vermogen 23
   - 3.1 Verscheidenheid in Nederland 24
   - 3.2 Uniformiteit en verschillen 25
   - 3.3 De regionale opgaven als uitgangspunt 27
   - 3.4 Bestuurlijke arrangementen voor regionale opgaven 30

4. Adaptief inspelen op economische opgaven 37
   - 4.1 Adaptief vermogen 38
   - 4.2 Mensen maken het verschil 38
   - 4.3 Continu verbeteren en leren 41
   - 4.4 Institutionele ruimte voor adaptiviteit 43

5. Verbindingen leggen 47
   - 5.1 Horizontale en verticale verbindingen 48
   - 5.2 Horizontaal: partnerschappen met bedrijven en kennisinstellingen 48
   - 5.3 Verticaal: samenwerking tussen bestuurslagen 53

6. Veranderingsprocessen in het openbaar bestuur 56
   - 6.1 Veranderingen op gang brengen 57
   - 6.2 Lessen uit verleden en buitenland 58
   - 6.3 Urgentie vanuit andere maatschappelijke vraagstukken 62
   - 6.4 Vervolgvragen voor het openbaar bestuur 63

Geraadpleegde literatuur 65

Bijlage I Overzicht van de aanbevelingen 72

Bijlage II Samenstelling Studiegroep Openbaar Bestuur 77

Bijlage III Taakopdracht 79

Bijlage IV Overzicht van gesprekspartners 83

Maak verschil

Samenvatting: conclusies en aanbevelingen

Hoge groeicijfers van de Nederlandse economie zijn steeds minder vanzelfsprekend. De urgentie van een gezonde Nederlandse economie blijft de komende jaren onverminderd hoog. Werkgelegenheid, bedrijvigheid, financiële armslag: voor burgers, bedrijven en overheden gaat dit hand in hand met het kunnen oplossen van maatschappelijke vraagstukken en het kunnen waarmaken van goede dienstverlening.

In dit rapport hebben wij onderzocht of Nederland economische groei laat liggen omdat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur niet optimaal georganiseerd is. In de afgelopen jaren wijst een toenemend aantal wetenschappelijke publicaties op een relatie tussen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur en de ontwikkeling van de economie. De wijze waarop het openbaar bestuur is ingericht en werkt, veroorzaakt immers 'transactiekosten' en heeft zijn weerslag op het beleid op terreinen als regionaal economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur. De optimalisering van de inrichting en werking van het openbaar bestuur kan een serieus effect hebben op economische groei.

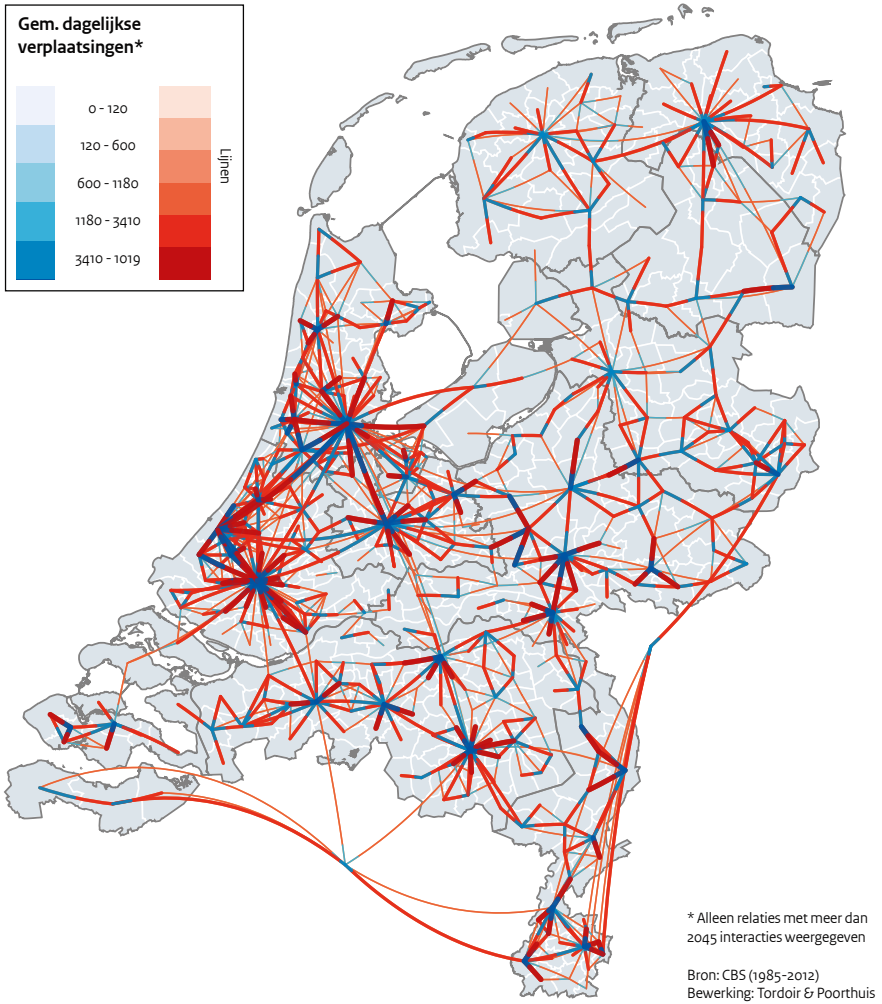
Economische opgaven zijn contextspecifiek en verschillen in aard en omvang per regio. Dat betekent dat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur voldoende adaptief moet zijn om hier effectief en efficiënt op in te kunnen spelen. Op dit moment constateren wij dat het openbaar bestuur nog te uniform is ingericht en in zijn werking te weinig flexibel is. 'Administratieve fragmentatie' is een remmende factor. De mismatch tussen contextspecifieke opgaven en de adaptiviteit van het openbaar bestuur laat kansen voor meer economische ontwikkeling onbenut. Huiselijker gezegd: we laten geld liggen en dat kunnen wij ons niet veroorloven. Met meer differentiatie én minder vrijblijvendheid in bestuurlijke samenwerking is dat geld te verdienen. Dit rapport biedt inzicht in de relevante economische ontwikkelingen en formuleert aanbevelingen voor een economisch regionaal-bestuurlijk programma voor Nederland.

In onze analyse onderscheiden wij drie trends binnen het economisch domein die van betekenis zijn voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur.

In de eerste plaats zien we dat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteert op regionaal niveau. Arbeidsmarkt, ondernemen, onderwijsvoorzieningen, wonen, vervoer, ruimtelijke inrichting, uitvoering van collectieve voorzieningen: de werkelijkheid van alledag beperkt zich voor burgers, bedrijven en bestuurders niet tot één gemeente, maar doet zich op regionaal niveau met name voor in netwerken van grotere en kleinere steden en dikwijls in grensoverschrijdende context ("daily urban systems"). Dit niveau valt een enkele keer nagenoeg wel, maar in de regel niet samen met wat in ons land het provinciaal niveau is. In de regio's zijn de opgaven verschillend en wordt er bestuurlijk verschillend op ingespeeld. Wat de regionale schaal is en hoe de bestuurlijke aanpak het beste kan worden vormgegeven, kan ook per opgave verschillen. Succesfactoren voor een positieve relatie tussen regionaal bestuurlijk handelen en regionale economische ontwikkeling zijn: een inhoudelijke agenda van publieke en private partners, maatwerk toegesneden op de regionale context (stedelijke netwerken en landelijke gebieden, evenals grensoverschrijdende samenwerking) en bestuurlijk doorzettingsvermogen.

In de tweede plaats constateren we dat de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de grote snelheid van veranderingen een groot adaptief vermogen van het bestuur vragen. Voor bestuurlijk aanpassingsvermogen zijn cultuur en processen minstens zo belangrijk als structuur: niet-hiërarchische samenwerking tussen overheden, regelings- en handelingsruimte, ruimte voor verschillende arrangementen en oplossingen. Daarom beschouwen wij een nieuwe bestuurlijke blauwdruk voor Nederland als onwenselijk. Een grootschalige bestuurlijke reorganisatie miskent dat ontwikkelingen van alle tijden zijn en door zullen blijven gaan en zal bovendien eventuele nieuwe formele indelingen snel achterhaald doen zijn.

In de derde plaats is verwevenheid van belang; tussen domeinen, tussen regionaal en internationaal niveau en tussen bestuurslagen. Dat betekent dat het openbaar bestuur – lees: de bestuurders – verbindingen moet kunnen leggen tussen verschillende partijen binnen de economie, tussen bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen en tussen de verschillende overheidslagen (inclusief grensoverschrijdende respectievelijk Europese samenwerking). Dit vergt dat het bestuur een rolopvatting heeft die past in de netwerksamenleving, ook in het economische domein, daar een visie op heeft en richting aan geeft. De kwaliteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers is doorslaggevend. Dit vraagt ook om steun aan en waardering voor onze bestuurders en politici. Daarnaast hebben ambtenaren een belangrijke rol bij kwaliteit en continuïteit van beleidsvoorbereiding en van uitvoering. Verwevenheid vraagt ook van hen nieuwe vaardigheden en rolopvattingen.



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

Hoe kunnen de economische groeikansen en de bestuurlijke inrichting meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht? Daarvoor is een aantal principes opgesteld, die in een economisch regionaal-bestuurlijk programma concreet kunnen worden gemaakt. Dit zijn de volgende:

- De inhoudelijke opgaven staan voorop, waarbij het regionaal niveau het aangrijpingspunt is. Daarbij moeten we niet uitgaan van blauwdrukken en oplossingen die vrijblijvend zijn.
- Voldoende adaptief vermogen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en veranderingen. Dat vergt differentiatie, deregulering en de-hiërarchisering van en binnen het openbaar bestuur.
- In staat zijn verbindingen te leggen tussen domeinen en sectoren, maar ook tussen bestuurslagen. Daarvoor is het noodzakelijk een gedeelde visie, kennis van zaken en de geschikte vaardigheden te hebben. Kortom, goede bestuurders, politici en ambtenaren.

Voor de komende kabinetsperiode wordt de volgende agenda geadviseerd:

1. **De inhoudelijke opgave staat voorop.** Gemeenten worden uitgenodigd en uitgedaagd om bestaande of nieuwe regionale samenwerking, voor zover dit nog niet het geval is, te voorzien van een economisch regionaal-bestuurlijk programma met intensieve betrokkenheid van provincie, rijk, waterschappen, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. In grensregio's betekent dit ook samenwerking met regio's uit België en/of Duitsland. Hierin worden gezamenlijke economische en bestuurlijke opgaven geagendeerd en wordt de verbinding gelegd tussen de verschillende sectoren waar deze opgaven betrekking op hebben. Dit geeft richting aan gezamenlijk optreden en investeren. Deze programma's dienen meerjarig van karakter te zijn met het oog op gewenste duidelijkheid en continuïteit voor bedrijven, kennisinstellingen, burgers en de betrokken overheden zelf.
2. **Mensen maken het verschil in het openbaar bestuur.** De economische opgaven vragen om kwalitatief goede bestuurders, politici en ambtenaren. In profielschetsen en benoemingsprocedures en in opleiding en ondersteuning, van provinciale en gemeentelijke bestuurders en ambtenaren zal meer dan nu gebruikelijk is gewicht worden toegekend aan die functievereisten die passen bij deze tijd, zoals het vermogen in het belang van de regio te denken. Tevens dient er aandacht te zijn voor een passend onderwijsaanbod voor bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren, zodat kennis en vaardigheden up to date blijven. Ten slotte zijn aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden binnen het publieke domein noodzakelijk, zodat kwalitatief goede mensen gestimuleerd worden daarbinnen te werken.

3. **Geen blauwdruk, geen vrijblijvendheid.** Gemeenten versterken het bestuurlijk vermogen op basis van inzicht in hun economische opgaven, hetzij door intensivering van de intergemeentelijke samenwerking, hetzij door samenwerking via een centrumgemeenteconstructie. Gemeenten krijgen een periode van bijvoorbeeld twee jaar om hier invulling aan te geven. Wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen, maakt de regering afhankelijk van de regionale context een keuze ('terugvaloptie'), of door het in positie brengen van de centrumgemeente, of door het 'algemeen verbindend verklaren' van regionale samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking heeft een publiekrechtelijke basis. De Wgr wordt vereenvoudigd, inclusief de bestuursvormen; de centrumgemeenteconstructie krijgt hierin een prominentere plaats en er komen grotere vrijheden om intergemeentelijke samenwerkingsvormen te kiezen. De democratische legitimatie blijft bij deze constructies bij de individuele gemeenteraden.
4. **De-hiërarchisering van de verhouding tussen provincie en gemeente.** Daar waar de provinciale en regionale schaal samenvallen, kunnen gemeenten en provincie(s) opteren voor een gezamenlijk regionaal samenwerkingsverband, inclusief de mogelijkheid gemeentelijke en samenwerkingstaken te delegeren aan de centrumgemeenten of aan de provincie. Aan grootstedelijke regio's kunnen, indien de gemeenten in die regio daartoe een verzoek indienen, provinciale taken en bevoegdheden worden gedelegeerd.
5. **Moderniseren van financiële verhoudingen.** De voorgestane bestuurlijke richting dient zijn weerslag te krijgen in een grondige herziening van de Financiële Verhoudingswet. De herziening zou meer normatief moeten zijn en gericht moeten worden op vereenvoudiging van verdeelmodellen en op onder meer het stimuleren van regionale samenwerking.
6. **Deregulering van wetgeving.** Een doorlichting van organieke en andere relevante, wetten op minder verplichtingen en de-hiërarchisering (deregulering) wordt aanbevolen om meer ruimte voor differentiatie in inrichting en werkwijze te scheppen, onder andere door het afschaffen van de opgelegde toezichtsbepalingen voor samenwerking tussen provincies en gemeenten. Ook het rijksinstrumentarium voor toezicht en interventie moet hierop worden toegesneden.
7. **Interbestuurlijk kader: programma's voor economisch regionaal-bestuurlijk opgaven**. Gemeenten in een regio (of regionaal verband) krijgen een uitnodiging een economisch regionaal-bestuurlijk programma vorm te geven, dat richting geeft aan en verbinding legt tussen diverse sectoren. Een dergelijk programma bevat ook de bestuurlijke arrangementen die nodig zijn. Partnerschap tussen gemeenten, provincies en rijk is daarbij het uitgangspunt; aangegeven wordt hoe waterschappen, bedrijven, kennisinstellingen, sociale partners, maatschappelijke organisaties, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en individuele burgers kunnen participeren; de uitnodiging geldt nadrukkelijk ook voor hen. Een dergelijk proces met regionale programma's behoeft spelregels, regie en ondersteuning. Dit wordt voor het begin van het proces vastgesteld in een interbestuurlijk kader. Via dit kader krijgen legitimatie, handelingssnelheid en doorzettingsmacht een plaats in de uiteindelijke samenwerking die wordt gekozen.

Gesteund door inzichten uit gesprekken met wetenschappers, ervaringsdeskundigen, bestuurders en het bedrijfsleven alsook door relevante wetenschappelijke inzichten, is de analyse uit dit rapport vooral een inhoudelijke, de opgaven moeten namelijk voorop staan. Niettemin zijn de aanbevelingen deels instrumenteel. Beide kanten van de medaille zijn naar de mening van de Studiegroep noodzakelijk. Een analyse zonder handelingsperspectief is vrijblijvend, het omgekeerde niet overtuigend.

Gemeenten, regio's, samenwerkingsverbanden en provincies komen ruim aan bod. Hoewel het rapport vanwege zijn focus gelegitimeerd is niet diep in te gaan op de waterschappen en de Europese Unie (ondanks het feit dat beide ook essentieel zijn voor de inrichting van het openbaar bestuur en een rol moeten spelen in de interbestuurlijke kaders), geldt dit naar ons gevoel minder voor de Rijksoverheid. Dit is een op voorhand gekozen beperking, maar wel een gemis dat zich sterker doet voelen. Naarmate het beroep op de medeoverheden wordt gedaan voor (nog meer) samenwerking, aanpassingsvermogen (adaptiviteit) en netwerken (verwevenheid), in een niet-hiërarchische verhouding, dient de Rijksoverheid (en niet in de laatste plaats het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf) zich daartoe ook geroepen te voelen.

De opdracht aan deze Studiegroep ligt in het economisch perspectief. Dat schept focus doch vormt uiteraard ook een inperking. De Studiegroep heeft ervaren dat bestuurders, bedrijven en burgers overtuigd zijn van nut en noodzaak van regionale samenwerking. Regionale samenwerking bevordert het oplossen van maatschappelijke vragen en goede 'collectieve dienstverlening' in het sociaal domein, voor infrastructuur en vervoer, wonen en bouwen, arbeidsmarkt en onderwijs. De Agenda Stad en de Urban Agenda/Europese Agenda Stad zijn in lijn met de aanbevelingen uit dit rapport.

De Studiegroep is zich bewust van het belang van het democratisch en institutioneel functioneren van de overheden en van de interbestuurlijke betrekkingen. Deze thema's worden nadrukkelijk geadresseerd in komende beschouwingen en adviezen van de Raad van State respectievelijk van de Raad voor het Openbaar Bestuur. VNG en IPO bezinnen zich op het openbaar bestuur in 2040; de SER heeft geadviseerd over onder andere de

Agenda Stad. De Studiegroep hoopt dat zijn aanbevelingen ook in de bredere context van al deze beschouwingen en adviezen hun weg zullen vinden.

Tot slot. De aanbevelingen richten zich op de versterking van het bestuurlijk vermogen in regionaal verband. Dit volgt uit de analyse: indien de economische kansen zich voordoen op een andere schaal dan onze formele bestuurlijke inrichting, maar nieuwe `blauwdrukken' in de 21e eeuw van netwerken en supersnelheid van ontwikkelingen geen antwoord kunnen zijn, dan moet de overbrugging worden gevonden in oer-Nederlands verenigd samenwerken: met veel ruimte voor verscheidenheid en met beduidend minder ruimte voor vrijblijvendheid. Dat vraagt van de regering en het parlement dat richting wordt gegeven en tegelijkertijd voldoende ruimte wordt gelaten aan de medeoverheden daar invulling aan te geven.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan wij eerst in op relevante ontwikkelingen in de economie en de opgaven die daaruit voortvloeien voor het openbaar bestuur. Wij hebben drie wezenlijke ontwikkelingen onderscheiden binnen de Nederlandse economie: regionalisering, toenemende onzekerheid en verwevenheid. Bij regionalisering gaat het er vooral om dat economische activiteiten in toenemende mate spelen op regionaal niveau. De toenemende onzekerheid draait om de toegenomen snelheid en volatiliteit binnen de economie. Verwevenheid is de uitdrukking van het toenemend belang van netwerkvorming binnen de economie. Aan het einde van dit hoofdstuk zullen wij deze ontwikkelingen vertalen naar de opgaven die deze ontwikkelingen oproepen voor het openbaar bestuur. In de drie daaropvolgende hoofdstukken confronteren wij deze opgaven met het functioneren van het openbaar bestuur. In deze hoofdstukken brengen wij deze opgaven samen met de voorstellen voor verbetering, die zowel de inrichting als de werkwijze van het openbaar bestuur betreffen. In hoofdstuk 3 gaat het daarbij vooral om het creëren van bestuurlijk vermogen op regionaal niveau. In hoofdstuk 4 gaat het om het vermogen van het openbaar bestuur adaptief in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 staat het leggen van verbindingen tussen het openbaar bestuur en andere partners in de samenleving centraal. Deze voorstellen zijn tevens terug te vinden in het integrale overzicht van aanbevelingen (Bijlage I). In deze drie hoofdstukken treft u ook illustraties aan van concrete praktijken uit het openbaar bestuur. Deze illustraties dienen vooral ter inspiratie. In de eerste hoofdstukken van het rapport is vooral ingegaan op de vraag *wat* er moet veranderen in het openbaar bestuur. In het zesde en laatste hoofdstuk wordt vooral de vraag gesteld *hoe* we tot aanpassingen in het openbaar bestuur kunnen komen. Wij zijn ons er namelijk van bewust dat aanpassingen niet van de ene op de andere dag gerealiseerd zijn. Lessen uit het verleden en uit het buitenland bieden aangrijpingspunten voor het veranderingsproces van het Nederlandse openbaar bestuur.

1

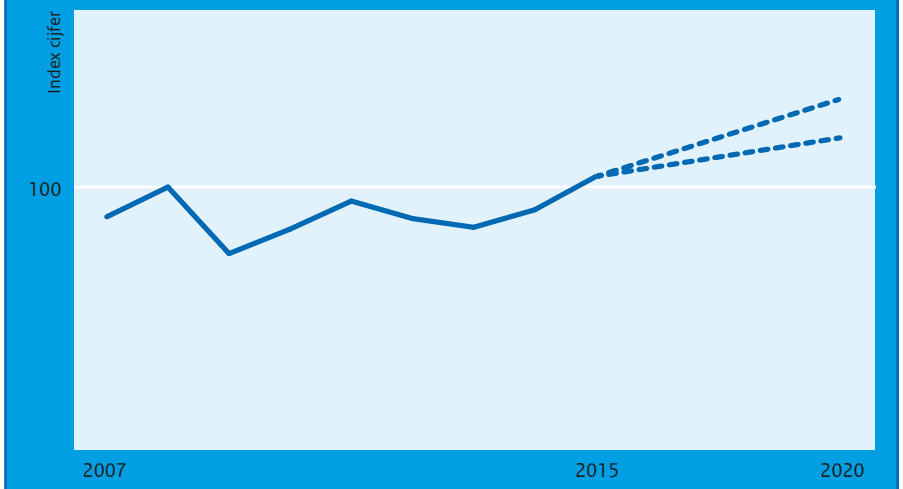
Inleiding

1.1 Nederland laat kansen liggen

Hoge groeicijfers van de Nederlandse economie zijn steeds minder vanzelfsprekend. De groei van de Nederlandse economie is de afgelopen jaren in tempo afgenomen. Sterker, de Nederlandse economie was in 2015 op hetzelfde niveau als voor de economische crisis van 2008. De komende jaren wordt een lagere groei verwacht dan vooraf-gaand aan de crisis.[1] Dat heeft onder meer te maken met de pijlers voor economische groei. Tot aan de eenentwintigste eeuw was economische groei afkomstig uit de groei van de beroepsbevolking, vooral ook door de arbeidsparticipatie van vrouwen, en de groei van de arbeidsproductiviteit.[2] In de komende decennia zal de economische groei voornamelijk afkomstig zijn uit de groei van de arbeidsproductiviteit. Deze is – mede gezien een groot aantal ontwikkelingen – minder makkelijk te realiseren.[3] Daarnaast is het internationale speelveld veranderd. Een sterke positie van de Nederlandse economie op dit wereldtoneel dat stevig aan concurrentie onderhevig is, is minder vanzelfsprekend. De opkomst van nieuwe economieën heeft betekenis voor de Nederlandse economie en biedt kansen.[4] Nederlandse regio's moeten permanent de vraag stellen of zij nog voldoende concurrerend zijn met soortgelijke regio's in Europa en daarbuiten. Uit internationale studies blijkt het belang van economische groei van metropolitane gebieden.[5] Nederlandse steden scoren internationaal gezien gemiddeld, maar laten desondanks kansen onbenut. [6] In de toekomst is het belangrijk om deze kansen te benutten.

Het bevorderen en faciliteren van economische groei is een belangrijke opgave voor het openbaar bestuur. Deze groei is immers van wezenlijk belang voor de handhaving van het bestaande welvaartsniveau in Nederland. Zonder een sterke Nederlandse economie komt niet alleen de houdbaarheid van de huidige verzorgingsstaat onder druk te staan, maar uiteindelijk ook de koopkracht van burgers. Een beter functionerend openbaar bestuur levert een bijdrage aan de economische ontwikkeling: goed openbaar bestuur doet er toe. Als vanuit het openbaar bestuur adequater wordt ingespeeld op (toekomstige) ontwikkelingen, ontstaan er kansen voor economische ontwikkeling. Vooralsnog laat Nederland deze kansen liggen. In dit rapport zijn voorstellen ontwikkeld die aangeven op welke manier de inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de Nederlandse economie.

Nederlandse economie op het niveau van 2008



Eind 2015 is het Nederlandse Bruto Binnenlands Product (BBP) voor het eerst weer boven het reële niveau van 2008 terechtgekomen.[7] De Nederlandse economie heeft eerder grote crisissen gekend, zoals in de jaren dertig en jaren tachtig van de vorige eeuw. Het valt op dat het herstel van de economie in die periodes sneller verliep dan in de huidige crisis. Zowel in een hoog scenario als in een laag scenario zal de economie minder hard groeien dan in het verleden. [8]

1 IMF (2015). *World economic outlook: Adjusting to lower commodity prices.* Washington: International Monetary Fund.; PIMCO (2014). *The new neutral.*; PIMCO (2015). *The new neutral revisited.*
2 Prak, M., Zanden, J. L. van. (2013). *Nederland en het poldermodel. De economische en sociale geschiedenis van Nederland, 1000-2000.* Amsterdam: Bert Bakker.
3 CPB (2014). *Roads to recovery.* Den Haag: Centraal Planbureau.
4 IMF (2015). *World economic outlook: Adjusting to lower commodity prices.* Washington: International Monetary Fund.
5 OECD (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences.* Parijs: OECD Publishing.
6 OECD (2014). *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014.* Parijs: OECD Publishing.; OECD (2016). *Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands.* Parijs: OECD Publishing.; CPB Notitie (2015). *Een nuancering van de OESO-bevindingen over de prestaties van Nederlandse steden.* Den Haag: Centraal Planbureau.
7 DNB (2015). *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten; nummer 9.* Amsterdam: De Nederlandsche Bank NV, p. 5.
8 CPB/PBL (2015). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Centraal Planbureau. Jacobs, B. (2016). CPB: *Het einde van de crisis of een verloren decennium?*

Achter de vraag op hoe een bijdrage geleverd kan worden aan de versterking van de Nederlandse economie, gaat de volgende, bredere vraag schuil: is het huidige openbaar bestuur in zijn inrichting en werkwijze in staat in te spelen op toekomstige nieuwe uitdagingen? De vraag of het openbaar bestuur nog wel toegesneden is op toekomstige uitdagingen werd ook al gesteld door Johan Rudolph Thorbecke. Hij stelde dat als de inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur zich niet op tijd aan nieuwe ontwikkelingen aanpassen, dat negatieve gevolgen heeft voor het bestuurlijk vermogen. Hij noemde dat het ontstaan van 'verwarring van beweging'.[9] Het openbaar bestuur zou dan niet in staat zijn de bestaande opgaven te realiseren, waardoor de welvaart van het land en het welzijn van de mensen verslechteren. Thorbecke pleitte ervoor dat het openbaar bestuur continu zou moeten reflecteren op zijn eigen functioneren in het licht van belangrijke ontwikkelingen om ons heen. Indachtig Thorbeckes oproep doen wij in dit rapport verslag van onze onderzoeksbevindingen naar de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur in het licht van toekomstige economische opgaven. De opgave staat daarmee voorop.

1.2 Vraagstelling

Het kabinet heeft met zijn brief van 26 november 2014 de Studiegroep Openbaar Bestuur ingesteld om 'aanbevelingen te doen over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur gericht op het faciliteren van economische groei en de voorstellen te baseren op een empirische analyse'.[10] Het kabinet gaat in zijn adviesaanvraag uit van een instrumentele opvatting van het openbaar bestuur: een instrument om een bepaald doel te bereiken. Daarmee is de kabinetsopdracht vooral een onderzoek naar *het bestuurlijk vermogen* van het openbaar bestuur. Het gaat om de vraag of het openbaar bestuur voldoende effectief en efficiënt functioneert. Deze opvatting staat naast een waarden-georiënteerde opvatting van het openbaar bestuur waarin openbaar bestuur een waarde op zichzelf is. Het openbaar bestuur is daarin geen middel om iets te bereiken, maar een doel op zich. In deze waardengeoriënteerde opvatting gaat het meer om vragen als de responsiviteit, de democratische legitimiteit en de behoorlijkheid van het openbaar bestuur.
Wij onderkennen dat deze opvatting in wezen belangrijker is dan de instrumentele. Nochtans ligt daar niet de focus op in dit rapport. Dit rapport gaat het experiment aan om te bezien of de meer instrumentele benadering inzichten oplevert die tot nu toe aan het oog zijn onttrokken. Wel worden bij de aanbevelingen ook bijdragen geformuleerd om de democratische legitimiteit te versterken.

[9] J.R. Thorbecke, *Simon van Slingelandts toeleg om den staat te hervormen*, 1841.
[10] Kamerstukken II, 2014-15, 31490, nr. 162.

Het kabinet vraagt ons specifiek te kijken hoe het openbaar bestuur functioneert in het licht van economische opgaven. De keuze om specifiek naar deze opgaven te kijken is uitdagend, omdat bij studies naar het functioneren van het openbaar bestuur zelden deze opgaven als uitgangspunt worden genomen. Deze keuze is een bewuste (perspectivische) vertekening van de werkelijkheid. Het mag duidelijk zijn dat het openbaar bestuur ook andere maatschappelijke opgaven kent naast het faciliteren van het economisch groeivermogen, zelfs als dit economisch groeivermogen breed wordt gedefinieerd. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het vergroten van de veiligheid, zowel binnen als buiten Nederland of aan het dichten van sociaal-culturele scheidslijnen, zoals tussen arm en rijk of hoger en lager opgeleiden. Dat valt echter buiten de focus van dit rapport.

1.3 De betekenis van goed openbaar bestuur

Goed openbaar bestuur doet ertoe. In de eerste plaats heeft goed openbaar bestuur een zelfstandige betekenis. Een goed bestuurd land is belangrijk voor het vestigingsklimaat.[11] Daarbij gaat het om zaken als de mate van corruptie, de mate van transparantie en rechtszekerheid. In de tweede plaats doet het openbaar bestuur ertoe in zijn inrichting en werkwijze, omdat die invloed hebben op de wijze waarop beleid tot stand komt. Als we kijken naar de betekenis van het openbaar bestuur voor de economische ontwikkeling van Nederland, dan gaat het om regionaal economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur. Of beleid wordt ontwikkeld door het rijk, door gemeenten of door provincies, maakt verschil in de effecten van dat beleid. Of mede-overheden voor deze beleidsterreinen middelen uit het gemeentefonds krijgen of die uit de eigen middelen moeten bekostigen maakt verschil in de effecten van dat beleid. Of de beleidsvoorbereiding en besluitvorming op deze terreinen uitsluitend door de overheid worden gedaan of in samenspraak met relevante stakeholders, maakt verschil in de effecten van beleid. In ons achtergronddocument 'Openbaar bestuur en economische ontwikkeling' hebben wij een aantal van deze inzichten systematisch bij elkaar gebracht.

[11] In de internationale literatuur kunnen wij wijzen op mensen als Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers.; North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press. Voor de Nederlandse context kan gewezen worden op de volgende publicaties: M Prak, M., Zanden, J. L. van. (2013). *Nederland en het poldermodel. De economische en sociale geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Bert Bakker.; Bavel, B. van (2008). *Markt, mensen, groei en duurzaam welzijn? Economie en samenleving van de Middeleeuwen als laboratorium*. Utrecht: Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht.

Economische groei en het openbaar bestuur

Economische groei kan bereikt worden door de toename van de beroepsbevolking en door de toename van arbeidsproductiviteit. In de komende decennia zal groei in toenemende mate afhankelijk zijn van de toename van arbeidsproductiviteit.
De verwachting is dat de arbeidsproductiviteit vooral zal groeien door technologie, vernieuwing en innovatie. Goed openbaar bestuur levert daar een bijdrage aan, zowel direct als indirect. Goed openbaar bestuur levert een directe bijdrage aan economische groei door het creëren van democratische en rechtstatelijke waarborgen, zoals participatie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en transparantie. Maar de economie vraagt ook inzet van het openbaar bestuur op diverse beleidsterreinen. Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende terreinen: (regionaal) economisch beleid, verkeer & vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur.[12]
Economisch beleid kan bijdragen aan de stimulering van innovatie en het investeren in relaties tussen bedrijfsleven en onderzoek. Verkeer & vervoer betreft de zorg voor de bereikbaarheid van gebieden door een goede fysieke infrastructuur (wegen, spoornet) en goed openbaar vervoer. Ruimtelijke ordening gaat over de benutting en inrichting van de ruimte in Nederland. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen, et cetera. De arbeidsmarkt zorgt voor de regulering en stimulering van de interactie tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten. Onderwijs gaat om het overbrengen van kennis en vaardigheden met onder andere als doel mensen in te laten stromen op de arbeidsmarkt. Tot slot zorgt cultuur voor het creëren van verbeeldingskracht en daarmee creativiteit en innovatie en om het creëren van aantrekkelijke voorzieningen, die het vestigingsklimaat voor werknemers kunnen verbeteren.

De inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur zijn in belangrijke mate bepalend voor de inhoudelijke koers van de bovenstaande beleidsterreinen.
Een belangrijk aspect daarvan betreft de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende bestuurslagen. Door verantwoordelijkheden en taken op die schaal te beleggen waar de vraagstukken spelen, kunnen oplossingen effectiever en efficiënter tot stand komen.[13] In dat kader wordt ook wel gerefereerd aan de vermindering van 'administratieve fragmentatie'. De gedachte daarachter is dat bestuurlijke grenzen belemmerend werken voor de economische ontwikkeling van gebieden, omdat op de verschillende beleidsterreinen meer gecoördineerd moet worden tussen de overheden binnen een bepaald gebied. De 'transactiekosten' in gebieden met een grote administratieve fragmentatie zijn hoger.[14] De inrichting en werkwijze betreffen ook de wijze waarop de besluitvorming op deze beleidsterreinen plaatsvindt. Hoe ingewikkelder het besluitvormingsproces is vormgegeven, hoe langzamer overheden in staat zijn in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Ten slotte is de betrokkenheid van stakeholders bij het beleidsproces (wie en in welke mate) bepalend voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Hoe dit vorm krijgt, wordt in belangrijke mate bepaald door de inrichting en – misschien wel vooral – door de werkwijze van het openbaar bestuur.[15]

In het rapport wordt onderzocht hoe de inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur een bijdrage leveren aan het faciliteren van de Nederlandse economie. Dit faciliteren van versterking beschouwen wij als het vermogen om economische activiteiten te laten toenemen – en daarmee groei te bewerkstelligen. Economische groei is een noodzakelijke – en geen voldoende – voorwaarde voor het behoud van het huidige Nederlandse welvaartsniveau. Welvaart bestaat immers uit meer aspecten dan de groei van de economie in termen van het Bruto Binnenlands Product per hoofd van de bevolking. Het gaat daarnaast om zaken als duurzaamheid, samen leven, veiligheid en onderwijs. Daarmee geven wij ons rekenschap van de discussie in Nederland en daarbuiten over een breder welvaartsbegrip. Economisch groeivermogen wordt daarbij niet alleen gezien als groei van het BBP, maar ook als participatie op de arbeidsmarkt, arbeidsvreugde, samenleven. Deze discussie wordt niet alleen in de wetenschap gevoerd, zoals diverse OECD-studies illustreren[16], maar ook in de samenleving en de politiek, zoals de instelling van de tijdelijke commissie Breed Welvaartsbegrip in de Tweede Kamer illustreert.[17] Het zou naïef zijn te stellen dat door de discussie over een breder welvaartsbegrip economische groei niet meer ter zake doet. Voor de instandhouding van de

[12] CPB (2010). *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau; Marlet, G., Woerkens, C. van (2014). *De Nieuwe Gemeentekaart*. Utrecht: Atlas voor gemeenten; Vermeulen, W., Teulings, C. Marlet, G., Groot, H. de (2016). *Groei en krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
[13] CPB/PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
[14] Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.; Konvitz, J.W. (2016). Cities and Crisis. Manchester; Manchester University Press.
[15] OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.
[16] Zanden, J.L., Baten, J., d'Ercole, M., Rijpma, A., Smith, C., Timmer, M. (2014). *How Was Life?: Global Well-being since 1820*. Parijs: OECD Publishing.; OECD (2014). *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*. Parijs: OECD Publishing.; CPB (2009). *Notitie Brede Welvaart en Nationaal Inkomen*.
[17] Kamerstukken II, 2014–2015, 32224, nr. 11.

Nederlandse welvaart moet geld verdiend (blijven) worden. De primaire focus in dit rapport blijft dan ook de betekenis van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur voor het economisch groeivermogen.

Inrichting en werkwijze openbaar bestuur

Het presteren van het openbaar bestuur wordt bepaald door de inrichting en de werkwijze, ofwel: de structuren, de culturen en processen in het openbaar bestuur. De structuur binnen het openbaar bestuur is het geheel aan instituties, verantwoordelijkheden en taken binnen het openbaar bestuur. Zaken die daarbij aan de orde komen, zijn de bestuurlijke inrichting van Nederland, maar ook de manier waarop de verschillende taken en bevoegdheden verdeeld zijn en hoe we daar vervolgens mee omgaan. De cultuur van het openbaar bestuur betreft het geheel van tradities, stijlen en omgangsvormen van bestuurders, politici, beleidsmedewerkers en uitvoerders binnen organisaties. Deze tradities, stijlen en omgangsvormen zijn bepalend voor de wijze waarop verantwoordelijkheden en taken binnen het openbaar bestuur worden ingevuld. Daarmee is bestuurscultuur medebepalend voor de resultaten en prestaties van het openbaar bestuur. De processen binnen het openbaar bestuur betreffen de manier waarop overheden in concrete situaties handelen. Het gaat daarbij om de dagelijkse handelingen van het openbaar bestuur in interactie met zijn omgeving, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

1.4 Nadere afbakening van het onderzoek

In dit rapport komen gemeenten, regio's, samenwerkingsverbanden en provincies ruim aan bod. Hoewel waterschappen en de Europese Unie eveneens essentieel zijn voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, hebben we gekozen de focus te leggen op gemeenten, regio's en provincies. Deze keuze hebben wij gemaakt omdat de economische werkelijkheid zich vooral op het regionale niveau voordoet, waar ruimtelijk-economisch maar ook sociaal de vraagstukken samenhang vertonen. Hier komen wij in het volgende hoofdstuk uitgebreid op terug. Het begrip regio bakenen wij in dit rapport af tot het bovengemeentelijke niveau dat vaak ook onder de schaal van de provincies valt. Dit bovengemeentelijke niveau kan zich beperken tot samenwerking binnen de provinciegrenzen, maar kan evenwel provincieoverstijgend zijn of de regionale samenwerking over de landsgrenzen betreffen. De keuze om te focussen op het binnenlandse openbaar bestuur heeft implicaties voor de positie en rol van het rijk. Op allerlei terreinen is het rijk (mede)bepalend wanneer het gaat over het accommoderen van economische opgaven. Wij zullen ons hier beperken tot de betekenis van het rijk in relatie tot meerschalige opgaven, die vragen om een aanpak waarin meer interbestuurlijke partners betrokken moeten zijn. Wij realiseren ons dat dit een beperkende factor is voor het rapport, juist als op de medeoverheden het beroep wordt gedaan op (nog meer) samenwerking, aanpassingsvermogen en netwerken. Deze beperking vraagt dan ook om een vervolg, waarin expliciet aandacht bestaat voor de rol van het rijk. In dit vervolg zou in ieder geval ingegaan moeten worden op de wijze waarop het rijk een gezamenlijke agenda met regio's mee ontwikkelt en faciliteert, alsmede de gevolgen die dat zou moeten hebben voor de organisatie en integrale werkwijze van de Rijksdienst.

1.5 Empirische onderbouwing

De fundering voor de empirische onderbouwing van de analyse uit het rapport heeft twee pijlers, namelijk wetenschappelijk onderzoek en ervaringsdeskundigheid. Voor de eerste pijler hebben wij gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken naar het functioneren van het openbaar bestuur. Daarnaast hebben wij ook een aantal nieuwe onderzoeken laten uitvoeren naar aspecten van het functioneren, die nog niet eerder of lang geleden in kaart zijn gebracht. Daarbij is ook onderzoek gedaan naar het functioneren van het openbaar bestuur in het verleden en in het buitenland. Ten behoeve van de empirische analyse zijn drie achtergronddocumenten opgesteld.[18] In het achtergronddocument 'Openbaar besturen in beeld' zijn de verschillende inzichten in de inrichting en werking van het openbaar bestuur bij elkaar gebracht. In het achtergronddocument 'Openbaar bestuur en economische ontwikkeling' is nader ingegaan op de relatie tussen openbaar bestuur en economische groei. In het derde achtergronddocument 'Openbaar bestuur in historisch perspectief' worden discussies in drie decennia over het functioneren van het openbaar bestuur in beeld gebracht. Uit deze achtergronddocumenten is geput voor de analyse van het rapport. De tweede pijler van onze empirie is de ervaringsdeskundigheid van de mensen uit het openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. In de periode december 2014 tot en met november 2015 hebben wij een groot aantal gesprekken gevoerd met mensen uit de praktijk. Deze gesprekken varieerden van themabijeenkomsten, waarin brede aspecten van het functioneren van het openbaar

[18] Secretariaat Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Openbaar besturen in beeld. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur.* Den Haag; Secretariaat Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Openbaar bestuur en economische ontwikkeling. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur.* Den Haag; Ministerie van BZK (2015). *Het openbaar bestuur in historisch perspectief. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur.* Den Haag: Ministerie van BZK.

bestuur aan de orde kwamen, tot expertmeetings of een-op-eengesprekken, waarin specifieke onderwerpen werden uitgediept. Op onze website treft u de gespreksverslagen aan van de themabijeenkomsten en expertmeetings.[19] Naast de gesprekken is een werkbezoek aan Duitsland afgelegd om te begrijpen tot welke resultaten bepaalde keuzes in inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur leiden. In de reeks gesprekken hebben wij betrokkenen uit openbaar bestuur, bedrijfsleven en kennisinstituten niet alleen bevraagd op hun analyse van het huidige functioneren van het openbaar bestuur in het licht van toekomstige economische opgaven, maar ook naar hun oplossingsrichtingen. Zij – bestuurders en professionals uit de praktijk – weten immers wat werkt en wat niet.

Het streven de analyse in het rapport zoveel mogelijk empirisch te onderbouwen was niet eenvoudig. Het bleek dat studies naar het bestuurlijk vermogen en het oplossen van economische vraagstukken slechts beperkt voorhanden zijn, vooral waar het multidisciplinaire inzichten betreft. Daarnaast is veel feitelijke informatie over het functioneren van het openbaar bestuur afwezig, gefragmenteerd of slecht ontsloten. In een wereld waarin het in toenemende mate mogelijk én noodzakelijk is tot dataverzameling en –ontsluiting te komen, moet de overheid zijn verantwoordelijkheid hierin ook nemen. Met dit rapport hebben we hierin proberen te voorzien en het verdient de aandacht dit structureel vorm te geven.

[19] https://studiegroepopenbaarbestuur.pleio.nl

2

De economie verandert

2.1 De wereld verandert

De ontwikkelingen waarmee Nederland anno 2016 wordt geconfronteerd hebben grote betekenis voor Nederland en de mensen die daar leven. Demografische ontwikkelingen laten zien dat de wereldbevolking snel stijgt, terwijl de bevolking in Nederland afvlakt en in sommige gebieden zelfs daalt. Alleen de stedelijke gebieden – en dan met name de Randstad – kennen nog een forse groei.[20] Op de Europese grenzen staat druk van mensen die een veilig onderkomen zoeken. Daarmee komen we op een belangrijke sociaal-maatschappelijke ontwikkeling, namelijk de scheidslijnen in de samenleving langs sociaal-culturele thema's. Deze scheidslijnen zijn ook zichtbaar in het sociaal domein. De verdergaande individualisering van mensen komt tot uitdrukking in de afnemende organisatiegraad van het maatschappelijk middenveld waaronder politieke partijen. Maar tegenover deze afnemende organisatie in institutioneel verband zijn er veel mensen die zich buiten instituties verenigen op informele basis om concrete maatschappelijke problemen op te lossen. Mensen zijn ook in toenemende mate in staat om deze problemen zelf op te lossen, onder andere door de voortgaande emancipatie van burgers door het onderwijs, de aanwezige welvaart en de technologische mogelijkheden. Daar tegenover staan ook mensen die grote afstand naar de overheid ervaren, maatschappelijke organisaties en media, en tegelijkertijd – met name vanwege de werkloosheid – sterk afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen.[21] De technologische ontwikkelingen van de afgelopen decennia hebben een enorme impact gehad op de interactie tussen mensen en met instituties. Niet alleen is iedereen met iedereen en alles met alles verbonden, maar de technologie maakt het ook mogelijk mensen langer te laten leven en arbeid te vereenvoudigen. Daarnaast worden ecologische ontwikkelingen steeds vaker naar voren gebracht: de menselijke voetafdruk wordt steeds groter op deze wereld. De afgelopen decennia veranderde het klimaat en werden grondstoffen schaarser. Deze ecologische ontwikkelingen worden geadresseerd op een geopolitiek toneel, waarbinnen het multilaterale bestel van overleg en samenwerking steeds moeizamer functioneert. Op mondiaal niveau zijn machtsverschuivingen zichtbaar, onder meer door de opkomende economieën die wederzijdse afhankelijkheden op wereldschaal vergroten en geopolitieke spanningen met zich meebrengen.

De bovenstaande ontwikkelingen zijn verre van volledig in breedte en diepte beschreven. Het gaat erom dat voor al deze ontwikkelingen de vraag gesteld kan worden of het openbaar bestuur toegerust is voor de uitdagingen die daaruit voortkomen. Zo loopt er een toekomstverkenning naar de betekenis van de decentralisaties in het sociaal domein, waardoor gemeenten in staat zijn de transformatie adequaat vorm te geven. Ons is echter gevraagd specifiek te kijken naar de betekenis van die ontwikkelingen die relevant zijn voor de versterking van de Nederlandse economie.

[20] CPB/PBL (2015). *Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's - Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving.* Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

[21] SCP (2015). *De sociale staat van Nederland 2015.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

2.2 Economische ontwikkelingen: regionalisering, onzekerheid en verwevenheid

De versterking van de Nederlandse economie speelt tegen de achtergrond van verschillende ontwikkelingen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de groei en zwaartepuntverschuiving van de mondiale economie, de voortgaande klimaatverandering en de voortgaande schaalvergroting van productie en dienstverlening.[22] Vanuit de invalshoek van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur beschouwen wij de volgende economische ontwikkelingen als een belangrijk aangrijpingspunt: regionalisering, toenemende onzekerheid en verwevenheid.

2.2.1 Steeds meer op regionaal niveau

De eerste ontwikkeling is de toegenomen regionalisering van economische activiteiten. Deze regionalisering heeft drie belangrijke kenmerken:

1. De schaal van economische activiteiten is groter geworden
2. Economisch succesvolle regio's hebben een hoge mate van verstedelijking
3. De structuurkenmerken van regio's in Nederland verschillen aanzienlijk

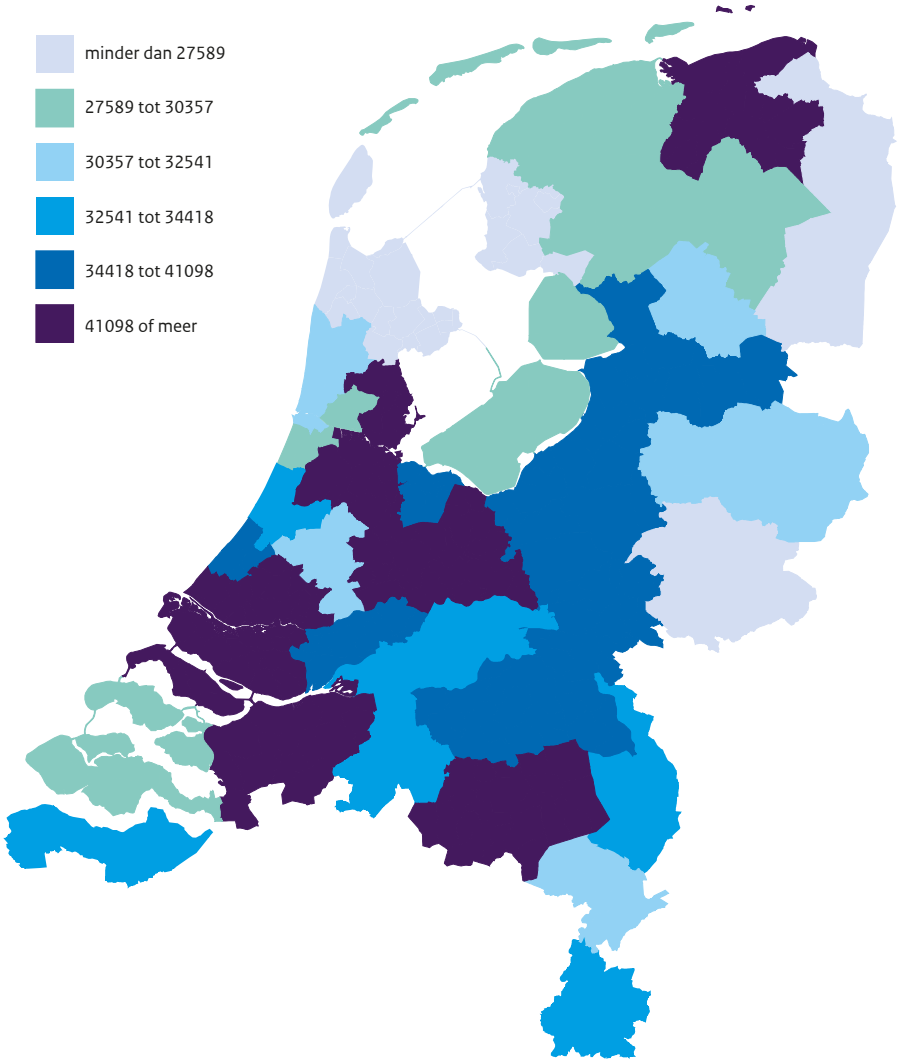
Economische activiteiten vinden in toenemende mate plaats op regionale schaal. Regio's zijn de belangrijkste leef-, werk- en marktomgeving voor het merendeel van de burgers, bedrijven en voorzieningen in Nederland. Dagelijkse activiteiten, zoals het zoeken en vinden van arbeidskrachten, geschikte huisvesting, het genieten van onderwijs en zorg alsook het recreëren en onderhouden van sociale contacten gebeurt primair op het niveau van de regio. Arbeid, huisvesting en voorzieningen zijn geografisch en economisch gekoppeld, waardoor zij als ruimtelijke systemen functioneren, *daily urban systems*. Het is een ontwikkeling die al enkele decennia gaande is en nog steeds aan betekenis wint.[23] Zo is het een belangrijke factor geweest bij de ontwikkeling van het lokaal en regionaal

[22] PBL (2016). *Verkenning omgevingsopgaven voor de nationale omgevingsvisie.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

[23] Regioplan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau.* Amsterdam: Regioplan; Rli (2015). *Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

bestuur; de samenvoeging en (uitbreiding van) samenwerking van gemeenten. In Nederland variëren *daily urban systems* in omvang en structuur. Ook zien we dat de *daily urban systems* voor alle groepen in de samenleving betekenis hebben, maar dat dit met name naar leeftijd(sfase) en opleidingsniveau varieert.[24] Dat betekent dat de omvang van de regionale schaal niet voor iedereen en voor alle activiteiten dezelfde is. Ofwel: een nieuwe optimale schaal valt niet te destilleren als we de *daily urban systems* bekijken.

Een tweede kenmerk is de hoge mate van verstedelijking van succesvolle regio's. In sommige Nederlandse regio's is de potentie voor economische ontwikkeling groter dan in andere regio's.[25] Belangrijke drijvers daarbij zijn de zogenaamde agglomeratievoordelen en technologische ontwikkeling. Bij de succesvolle regio's gaat het in Nederland niet om één grote stad (zoals in veel delen van de wereld), maar vooral om een netwerk van dichtbevolkte grotere en kleinere steden en stedelijke regio's, omdat daar zogenaamde agglomeratievoordelen kunnen optreden door de onderlinge nabijheid. Dat betekent dat bedrijven en mensen in de stad en de stedelijke regio productiever zijn en profiteren van meer en betere voorzieningen. De drijvende mechanismen van deze agglomeratievoordelen zijn *sharing*, *matching*, *learning* en *sorting*.[26] *Sharing* slaat op het delen van grootschalige voorzieningen en gespecialiseerde toeleveranciers, *matching* op de snellere en betere koppeling tussen bedrijven en arbeidskrachten, *learning* op de kennisoverdracht en het opbouwen van wederzijds vertrouwen door nabijheid en *sorting* op de aantrekkingskracht van hoger opgeleiden in stedelijke gebieden.[27] Het valt te verwachten dat deze agglomeratievoordelen in de toekomst groter worden, omdat het belang van kennis en creativiteit binnen de economie blijft toenemen. De groei van de stad en stedelijke regio's heeft echter ook negatieve gevolgen, zoals toenemende drukte, bereikbaarheidsproblemen en vervuiling. Het belang van steden en stedelijke regio's en vooral de verbindingen daartussen neemt toe. Er is sprake van de opkomst van een geïntegreerd interstedelijk netwerk op nationaal



Afbeelding 2. *In Nederland bestaan grote verschillen tussen de regio's in het gemiddeld BBP per inwoner (bron: CBS)*

[24] Regioplan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan, p. 65.; Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23, 9, pp. 1759-1769.

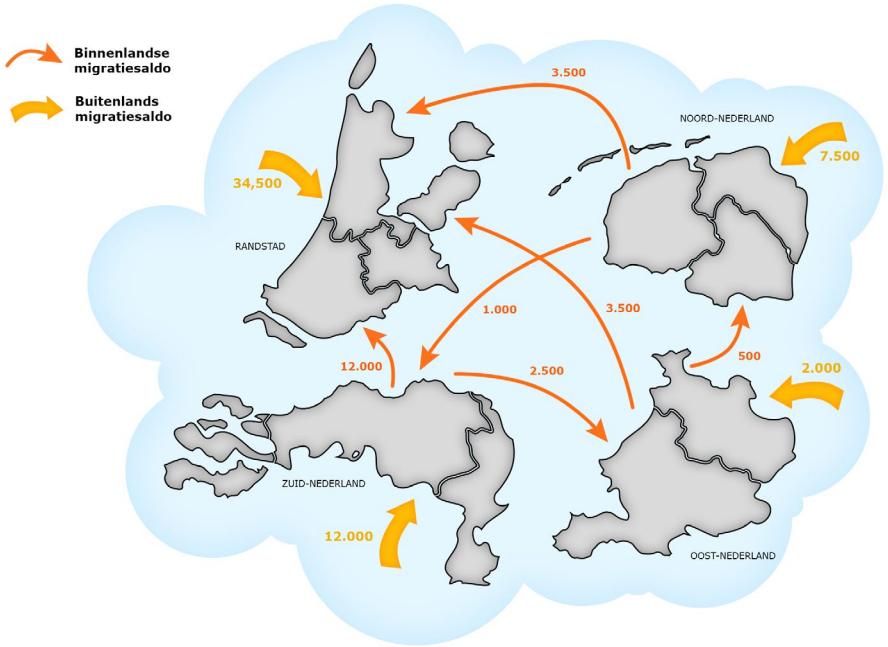
[25] Regioplan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan; Rli (2014). *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

[26] CPB/PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

[27] CPB/PBL (2015). *Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's - Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.; Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05*. Parijs: OECD Publishing.; OECD (2015). *Governing the City*. Parijs: OECD Publishing.

niveau, waarin kennisintensieve bedrijven en kenniswerkers een bepalende rol vervullen.[28] Met de groei van de kenniseconomie zal het interstedelijk netwerk verder aan belang winnen. Voor gebieden die vanwege gebrekkige voorzieningen, zoals een onaantrekkelijk woonklimaat of slechte bereikbaarheid, niet goed aangetakt zijn op het netwerk dreigt stagnatie, waardoor meer economische verschillen kunnen ontstaan. Het is noodzakelijk te bekijken of agglomeratie-effecten in regio's onbenut blijven, omdat er bijvoorbeeld bestuurlijke grenzen bestaan. Deze kunnen een belemmering vormen voor de ontwikkeling van die regio's, zoals aan de landsgrenzen het geval is.[29]

Een derde kenmerk zijn de verschillen in regionale structuurkenmerken van regio's in Nederland. Deze verschillen zijn aanzienlijk en gelden ook niet uitsluitend voor economische elementen. Ook op het gebied van (politiek-bestuurlijke) cultuur constateren wij grote verschillen tussen regio's in Nederland.[30] Wij willen een aantal aspecten van deze regionale verschillen toelichten. Dat betreft de verschillen in productiviteit per regio, de verschillen in productiestructuren per regio en de verschillen in bevolkingsgroei in Nederland. Onderstaand figuur laat zien dat er in Nederland grote verschillen bestaan als we kijken naar het bruto regionaal product per inwoner in 2014. Het bruto regionaal product per inwoner geeft een sterke indicatie van de omvang van de regionale economie doordat het een afspiegeling vormt van de relatieve regionale economische productiviteit. Het figuur toont dat omvang van de economie in de kop van Noord-Holland, een aantal grensregio's, een groot gedeelte van Noord-Nederland en de provincie Zeeland duidelijk kleiner is dan de omvang van de economie in de Randstad en delen van Noord-Brabant. Het bruto binnenlands product per inwoner van regio's als Groot-Amsterdam, Utrecht, Zuidoost-Noord-Brabant, Groot Rijnmond en West-Noord-Brabant ligt ver boven het bruto binnenlands product van Nederland als geheel. De grote omvang van de economie in het gebied Overig-Groningen wordt sterk bepaald door de aardgaswinning in 2014 en geeft daardoor een vertekend beeld. Als wij kijken naar de productiestructuur van de verschillende regio's constateren wij grote verschillen en zien wij dat deze verschillen nauwelijks veranderen door de tijd heen. Zo valt in de regio's Amsterdam



Afbeelding 3. *In Nederland bestaan verschillen in de bevolkingsontwikkeling per regio. De grootste groei vindt plaats in de Randstad (bron: PBL)*

en Utrecht te zien dat het zwaartepunt ligt op commerciële dienstverlening, waaruit meer dan de helft van de toegevoegde waarde afkomstig is. In Groningen constateren wij dat nijverheid het grootste aandeel in de toegevoegde waarde levert, al komt dat grotendeels voort uit de delfstoffenwinning. In Noord-Brabant zien wij dat de betekenis van nijverheid voor de toegevoegde waarde (28,7 procent) veel groter is dan bijvoorbeeld in de Randstad (13,8 procent). Maar ook als wij kijken naar landbouw zien wij grote verschillen binnen Nederland. In sommige regio's, zoals delen in de provincies Zeeland of Flevoland, speelt landbouw nog een aanzienlijke rol, terwijl in Utrecht de betekenis daarvan marginaal is.[31] De regionale verschillen komen ook tot uitdrukking in de groei van de bevolking in de komende jaren. De regionale bevolkingsgroei tot 2025 varieert van een

[28] Regioplan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan; Rli (2014). *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

[29] Atlas voor Gemeenten heeft voor de grensregio's onderzocht of de landsgrenzen agglomeratiekracht onbenut laat. De studies van de grensregio's laten zien dat dat het geval is. Een voorbeeld daarvan is Ponds, R., Woerkens, C. van., Marlet G. (2013). *Atlas van kansen voor de Euregio Scheldemond*. Utrecht: Atlas voor gemeenten; Vermeulen, W., Teulings, C. Marlet, G., Groot, H. de (2016). *Groei en krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?*. Nijmegen: VOC Uitgevers.

[30] Bijsterveld, A. (2014). *Naar Indicatoren voor Regionale Samenhang: De Bijdrage van Landschaps- en Cultuurgeschiedenis*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

[31] CBS (2014). *De Regionale Economie: 2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.; Binnen provincies zien wij ook nog verschillen tussen verschillende regio's, waarbij vooral de padafhankelijkheid geresulteerd heeft in de economische productiestructuur. Zie daarvoor Bijsterveld, A. (2014). *Naar Indicatoren voor Regionale Samenhang: De Bijdrage van Landschaps- en Cultuurgeschiedenis*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

krimp van 5 procent of meer in het uiterste Noordoosten en Zuidwesten van ons land tot een groei van 10 procent of meer in Groot-Amsterdam, Flevoland en Delft en Westland. Het zijn vooral regio's aan de landsgrenzen van Nederland, waar bevolkingskrimp optreedt of wordt voorzien. In Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving, Noord- en Zuid-Limburg, de Achterhoek en Zuidoost-Drenthe wordt een bevolkingsafname van 2,5 procent of meer verwacht tot 2025.[32]

Ten slotte zien wij die regionale verschillen terugkomen in de ontwikkeling van grondprijzen en de ontwikkeling van de huizenprijzen in Nederland. In grootstedelijke agglomeraties betalen inwoners een veel hogere prijs dan in perifere stedelijke gebieden en op het platteland. Daarnaast zijn de prijzen voor grond in grootstedelijke agglomeratie als de Randstad hoger dan overige grootstedelijke agglomeraties. De grondprijsverschillen zijn mede toe te schrijven aan de bestaande werkgelegenheid en voorzieningen als cultuur, winkels en horeca.[33] Net als de grondprijzen zijn ook de huizenprijzen tussen 1985 en 2007 het sterkst gestegen in grootstedelijke agglomeraties.

2.2.2 Meer onzekerheid over de toekomst

De tweede ontwikkeling is de toenemende onzekerheid over de toekomst. Deze onzekerheid betekent voor ondernemers en bedrijven dat zij snel moeten kunnen inspelen op nieuwe situaties. De toename van deze onzekerheid komt voort uit twee belangrijke factoren:

1. Toegenomen snelheid van technologische vernieuwing
2. Toegenomen dynamiek in de economie

Een belangrijke drijver voor economische ontwikkelingen is technologische vernieuwing. De snelheid waarin die vernieuwing plaatsvindt, is enorm toegenomen. Het gaat daarbij niet alleen om de vernieuwing, maar ook om de toepassing door consumenten daarvan. Een voorbeeld: het duurde 75 jaar tot de telefoon wereldwijd 100 miljoen gebruikers had. Een eeuw later had de mobiele telefoon na zestien jaar al 100 miljoen gebruikers. Het internet bereikte dit aantal in zeven jaar en de App Store van Apple had na twee jaar al 100 miljoen gebruikers.[34] Wij zien deze versnelling niet alleen bij de uitvinding en toepassing van nieuwe technologieën, maar breder in de productlevenscyclus die steeds korter is geworden. Als een product te lang op zich laat wachten, dan wordt het ingehaald door de nieuwste technologische ontwikkelingen.[35] Vroeger konden bedrijven of ondernemers nadat zij een succesvol product op de markt hadden gebracht jarenlang de vruchten daarvan plukken. Dat is niet langer het geval. Het product dat vandaag wordt geïntroduceerd, is morgen verouderd en achterhaald door een nieuwe versie.[36] Als bedrijven concurrerend willen blijven, zullen zij zich moeten aanpassen aan het steeds sneller wordende tempo van technologische vernieuwing.[37] Naast dit versnelde tempo zijn er ook bedrijven en ondernemers die mogelijkheden zien voor nieuwe businessmodellen, waarbij de consument de rol van bedrijven overneemt. Airbnb is een goed voorbeeld van een bedrijf dat gebruikmaakt van dit businessmodel.[38] Deze start-ups hebben de potentie ontwrichtend te zijn voor bestaande bedrijven. Het succes van deze start-ups hangt mede af van de vraag of zij in staat zijn hun start-up op te schalen.[39]

Airbnb

Airbnb is een online marktplaats voor de verhuur van privéaccommodaties. Het digitale platform werd in 2008 opgericht in San Francisco en in minder dan vier jaar tijd boden mensen in meer dan 150 landen hun huizen en kamers via het platform aan. Daarmee is dit platform een serieuze concurrent voor het professionele hotelwezen; het ging van een start-up naar een scale-up. Maar hoe groot is het effect van Airbnb? Halverwege 2015 streefde het aanbod op het internetplatform Airbnb dat van de grootste hotelketens van Nederland voorbij. Hoewel de meeste toeristen en zakenreizigers momenteel nog overnachten in een hotel, stijgt ook het aandeel dat gebruikmaakt van Airbnb explosief. Op dit moment worden er in Nederland 4,2 miljoen overnachtingen via Airbnb geboekt op een totaal van 30 miljoen overnachtingen. De verwachting is echter dat in 2017 dat aantal al gestegen is tot 10 miljoen, eenderde van het totaal aantal overnachtingen. De introductie van Airbnb is disruptief voor het hotelwezen. Het businessmodel van het hotelwezen ervaart grote druk door deze nieuwe mogelijkheid van tijdelijk overnachten en nieuwe ICT-mogelijkheden.[40]

32 CBS/PBL (2013). *Regionale Prognose 2013-2040: Vier grote gemeenten blijven sterke bevolkingstrekkers.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving.
33 CPB (2010). *Stad en Land.* Den Haag: Centraal Planbureau; Vermeulen, W., Teulings, C. Marlet, G., Groot, H. de (2016). *Groei en krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
34 Kamerstukken II, 2014-2015, 33009, nr. 10.
35 Camps, M. (2015). Kiezen voor Kansen. *Economisch Statistische Berichten*, 4701, p. 6.
36 Baruah, S. (2007). The Five New Realities of Economic Development in the 21st Century. *Economic Development America*, pp. 4-5.
37 WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
38 ABN AMRO (2015). *Voorzichtig herstel van de Nederlandse Economie kan ondernemers op het verkeerde been zetten.*
39 Coutu, S. (2014). *The Scale-up Report on UK Economic Growth: An independent report to the government.* London: Information Economy Council.
40 Kamerstukken II, 2015-2016, 33009, nr. 12.

De gemeente Amsterdam speelt op de nieuwe situatie in door afspraken met Airbnb te maken over de afdracht van toeristenbelasting voor Airbnb-accommodaties. Ook de Belastingdienst lijkt te kijken naar betere controlemogelijkheden ten behoeve van de inkomstenbelasting die veel Airbnb-verhuurders nu niet afdragen.[41] Airbnb – maar ook bedrijven als Uber of Whatsapp – staan symbool voor de toegenomen dynamiek binnen de economie. Door de toepassing van zulke technologieën is het mogelijk hele bedrijfstakken te ontwrichten.

De tweede bepalende factor voor de toegenomen onzekerheid voor bedrijven en ondernemers is de toegenomen dynamiek (of volatiliteit) in de economie. Op verscheidene economische terreinen zien wij de toename van plotselinge schommelingen, die mede kunnen voortkomen uit geopolitieke ontwikkelingen. Deze dynamiek wordt bevorderd door de voortgaande globalisering en de toenemende interconnectiviteit.[42] Het bekendste voorbeeld van de plotselinge en onvoorziene gevolgen van deze globalisering, was de kredietcrisis die in 2008 uitbrak. Een andere illustratie van deze schommelingen is bijvoorbeeld de volatiliteit van de olieprijs, die de afgelopen decennia enorm is toegenomen. Deze volatiliteit is tegenwoordig groter dan in de periode van de oliecrissen uit de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Wij zien deze dynamiek ook in de disrupties, die voortkomen uit nieuwe technologische mogelijkheden. Hierboven werd al gerefereerd aan de opkomst van Airbnb, maar er zijn talloze andere voorbeelden te noemen, zoals bijvoorbeeld de opkomst van de iPad. De introductie van tablets heeft een enorme versnelling gegeven aan andere manieren van werken, zoals het plaats- en tijdonafhankelijk werken. Wij constateren dat de dynamiek steeds meer toeneemt – en daarmee de schommelingen, kantelingen in bepaalde ontwikkelingen. Het wordt in die wereld steeds moeilijker te voorspellen wat de gevolgen zullen zijn van bepaalde gebeurtenissen.

2.2.3 De verwevenheid van economische activiteiten

De derde belangrijke ontwikkeling is de toenemende verwevenheid van economische activiteiten. Deze verwevenheid uit zich op twee manieren:

1. Toenemende interactie tussen verschillende domeinen (bedrijven, kennisinstellingen en overheid) en sectoren
2. Het toenemende belang van de meerschaligheid

In de eerste plaats gaat het om de toenemende verwevenheid tussen economische domeinen, die in het verleden van elkaar waren gescheiden. Een belangrijke factor hierin is het toenemende belang van kennis voor de economie.[43] Dat is sterk zichtbaar bij innovatie, de drijvende kracht voor economische ontwikkeling, die steeds meer multidisciplinair en kennisgedreven wordt. Dat komt doordat technologieën convergeren waardoor nieuwe mogelijkheden ontstaan die vroeger niet bestonden. Het gaat er dan om dat verschillende soorten kennis bij elkaar worden gebracht om tot nieuwe innovaties te komen. Kenmerkend is dat innovatie plaatsvindt in netwerken, omdat veel producten een toenemend aantal technologieën omvatten, die veel bedrijven niet zelf in huis hebben.[44] Een treffend voorbeeld is de ontwikkeling van R&D-afdelingen binnen grote bedrijven. Vroeger bestond er een duidelijke scheiding tussen R&D-afdelingen en het productieproces. Bij de R&D-afdelingen werden nieuwe producten ontwikkeld, daar werden de uitvindingen gedaan. Vervolgens gingen die nieuwe producten – voor een bepaalde periode – in productie. Tegenwoordig beschikken bedrijven steeds minder vaak over eigen R&D-afdelingen. Gedeeltelijk worden innovaties buiten het bedrijf ontwikkeld (vanuit start-ups, open innovatie) of zij vormen een integraal onderdeel van het bedrijfsproces. Het systeem waarbinnen in netwerkverband gekomen wordt tot vernieuwing en innovatie wordt gezien als het entrepreneurial ecosystem.[45] Ook de pijlers van economische ontwikkeling worden daardoor in toenemende mate beschouwd als een vervlochten geheel. Arbeidsmarkt en onderwijs lopen daarbij door elkaar.[46]

Meerschaligheid is de andere uiting van de toenemende verwevenheid binnen de economie. Deze meerschaligheid duidt op de ontwikkeling dat economische activiteiten zich niet beperken tot één schaalniveau, maar gelijktijdig op meer schaalniveaus spelen. Dit lijkt in tegenspraak met de hierboven gesignaleerde ontwikkeling van regionalisering, maar dat is niet het geval. De meerschaligheid komt vooral tot uitdrukking in de interactie tussen het internationale en het regionale schaalniveau. In algemene zin constateren wij dat er sprake is van een toenemende internationalisering in de economie.[47] Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn de importcijfers wereldwijd gegroeid van 6 procent tot meer dan 22 procent.[48] Als we de omvang van de financiële, goederen- en dienstenstromen

41 ING Economisch Bureau (2015). *Hotels en de deeleconomie: Kansrijke strategieën voor hotels.*
42 Dobbs, R., Manyika, J., Woetzel, J. (2015). *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends.* New York: Public Affairs.
43 Micklethwait J., Wooldridge, A. (2014). *De vierde revolutie: op zoek naar de overheid van morgen.* Antwerpen: De Bezige Bij.
44 WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland.* Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 201-216.
45 Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23, 9, pp. 1759-1769.
46 Baruah, S. (2007). The Five New Realities of Economic Development in the 21st Century. *Economic Development America*, pp. 4-5.
47 Iriye, A. (2014). *Global Interdependence: The World after 1945.* Cambridge: Belknap Press.
48 Snyder, D. (2004). Five Meta-trends that are changing the World. *The Futurist*, 4, pp. 22-27.

tussen 1990 en 2012 vergelijken, dan is deze vervijfvoudigd.[49] De meerschaligheid komt misschien nog het beste tot uitdrukking in termen van internationale waardeketens. Het gaat daarbij om het grensoverschrijdende karakter van de productieketen die opgedeeld kan worden in verschillende stadia, zoals innovatie, ontwerp, fabricage, logistiek, marketing en branding. De toegevoegde waarde zit vooral aan het begin en aan het einde van de waardeketen, waardoor veel ontwikkelde economieën zich vooral daarop concentreren. Internationale waardeketens hebben altijd al bestaan, maar de "verbindingen zijn nu dichter, complexer en gevoeliger voor plotselinge verschuivingen in technologie of markten dan vroeger".[50] Het begin en einde van de waardeketens zijn kennisintensiever dan het middengedeelte ervan. Het blijkt dat het opdelen in de verschillende stadia zoals innovatie, R&D en ontwerp aan het begin en het einde van de waardeketen minder productief is. Kennisontwikkeling en complexe productie moeten bij voorkeur in elkaars buurt zitten. Deze nabijheid vindt plaats op regionaal niveau, in een interactie tussen kennisinstellingen en bedrijven, waarbij het openbaar bestuur als smeermiddel fungeert. De meerschaligheid van maatschappelijke problemen beperkt zich niet tot de economie. Dat zien wij bijvoorbeeld bij het huidige migratievraagstuk. Dit vraagstuk kan alleen in internationaal verband worden opgelost, maar de praktische opgaven die daaruit voortkomen alleen op lokaal en regionaal niveau. De verschillende schaalniveaus zijn daarbij extreem van elkaar afhankelijk.

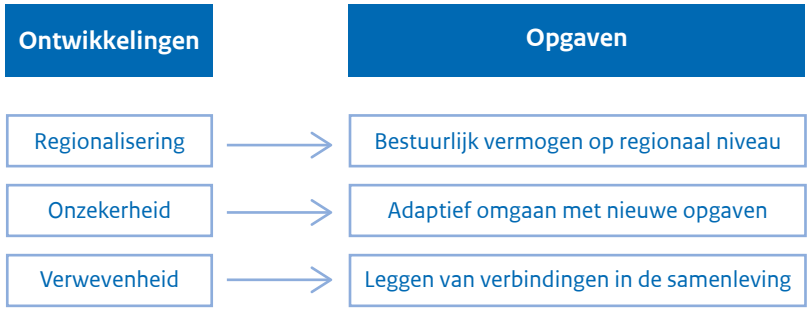
2.3 De opgaven voor het openbaar bestuur

De ontwikkelingen binnen de regionalisering, toenemende onzekerheid en verwevenheid vertalen zich naar opgaven voor het openbaar bestuur.

De regionalisering betekent voor ondernemers en bedrijven dat zij in toenemende mate economische activiteiten ontplooien op regionaal niveau. Dat betekent dat zij op die schaal behoefte hebben aan goed regionaal economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur. Dat betekent voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur dat het primair de vraag is in hoeverre het openbaar bestuur bestuurlijk vermogen op regionaal niveau weet te creëren en op deze beleidsterreinen integraal acteert. Vraagstukken op de genoemde beleidsterreinen spelen immers vooral op dat regionale niveau. Deze opgave is niet alleen relevant in het licht van de economie, maar ook op andere domeinen. Binnen het sociaal domein zien wij ook heel sterk dat vraagstukken zich in toenemende mate voordoen op regionale schaal. Een belangrijk aspect daarbij zal zijn in hoeverre het openbaar bestuur in staat is de regionale verschillen te accommoderen. In het hoofdstuk 'Versterken van het regionaal bestuurlijk vermogen' gaan we hier verder op in.

Hierboven hebben wij ook geconstateerd dat bedrijven en ondernemers in toenemende mate moeten omgaan met onzekerheid. De vraag is of zij hierop adequaat kunnen inspelen. Dat geldt ook voor het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur moet ondernemers in staat stellen te kunnen inspelen op deze onzekerheid. Dat betekent dat beleid op de terreinen van regionaal economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur moeten kunnen worden aangepast in het licht van nieuwe ontwikkelingen. Dit vraagt vervolgens om evenwicht tussen aanpassingsvermogen en de gewenste continuïteit en robuustheid van beleid die gelijktijdig van het openbaar bestuur wordt gevraagd. Dat vergt een adaptieve houding van het openbaar bestuur, waarbij nieuwe en onverwachte opgaven het uitgangspunt voor het handelen moeten zijn. Dit komt aan bod in het hoofdstuk 'Adaptief inspelen op economische ontwikkelingen'.

De verwevenheid binnen de economie ten slotte vraagt van ondernemers en bedrijven bruggen te slaan naar andere bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen en andere manieren van werken. Ondernemers en bedrijven moeten meer domeinen met elkaar kunnen verbinden en kunnen acteren op verschillende schalen. Dat vraagt van het openbaar bestuur dat het in staat is een verbindende rol te spelen tussen deze partijen en die verbinding ook in beleid te zoeken. Als het openbaar bestuur ervoor kan zorgen dat deze bruggen worden geslagen en dat bedrijven en ondernemers op meer schalen kunnen acteren, dan levert het openbaar bestuur een waardevolle toevoeging aan de economische ontwikkeling. Het hoofdstuk 'Verbindingen leggen' gaat hier op in.



[49] Dobbs, R., Manyika, J., Woetzel, J. (2015). *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends.* New York: Public Affairs.

[50] WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland.* Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 140.

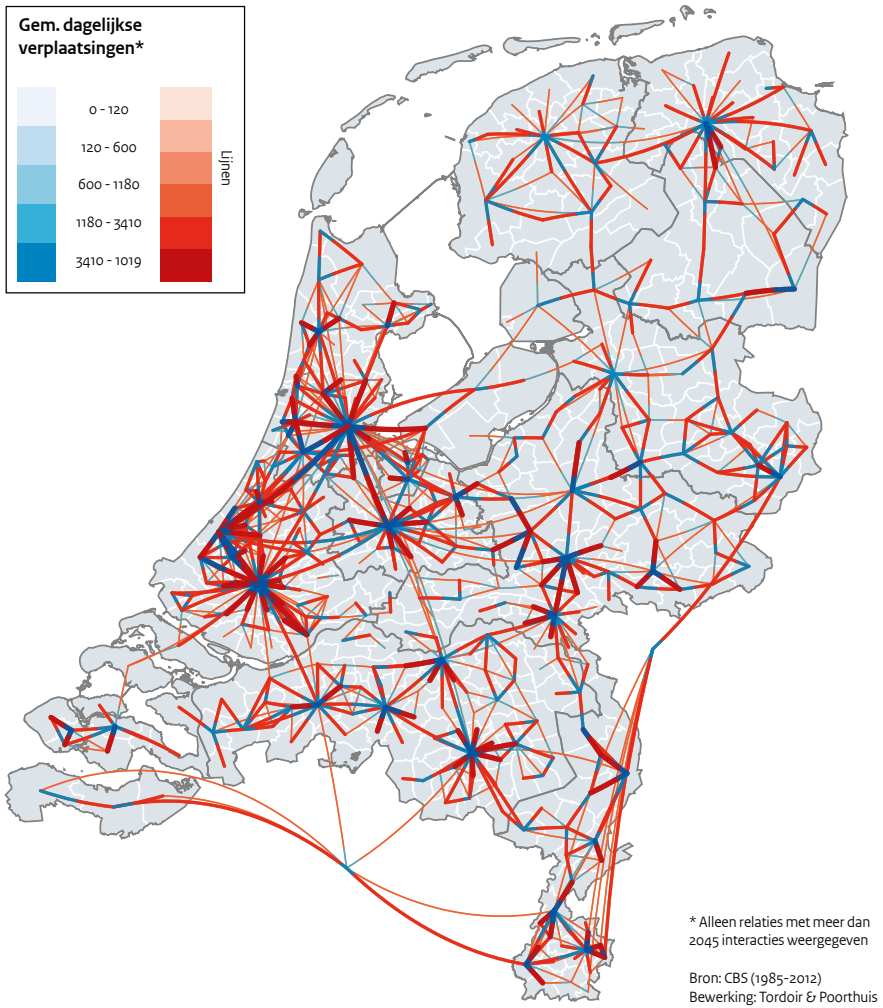


Versterken van het **regionaal bestuurlijk vermogen**

3.1 Verscheidenheid in Nederland

Economische opgaven concentreren zich op regionaal niveau. Met regio bedoelen wij het niveau dat zich doorgaans boven de gemeente, maar onder dat van de provincie bevindt, al vallen regio en provincie in sommige delen van het land samen en is het bovengemeentelijke niveau soms ook provincie- of zelfs de landsgrenzen overstijgend. De relaties en activiteiten van bedrijven en ondernemers spelen zich voornamelijk af op dat regionale niveau. Dat geldt ook voor de dagelijkse verplaatsingen van mensen (zie afbeelding). Economische vraagstukken krijgen daarmee ook een regionaal karakter. Want als de schaal waarop bedrijven acteren of mensen zich dagelijks verplaatsen groter wordt, hoe zit het dan bijvoorbeeld met de infrastructurele verbindingen binnen dat gebied? En als mensen bereid zijn om grotere afstanden af te leggen voor woon-werkverkeer, wat roept dat dan voor vragen op over de beschikbaarheid van voorzieningen of voor de woonvoorraad binnen dat gebied? Dat zijn allemaal vragen die opkomen als we ons realiseren dat het schaalniveau van economische activiteiten groter is geworden.[51] Dat betekent dat het openbaar bestuur in staat moet zijn in te spelen op de opgaven op dat niveau. Wij noemen dat hier het bestuurlijk vermogen op regionaal niveau. Die opgaven verschillen echter sterk per regio. Dat komt bijvoorbeeld door het verschil in economische structuur binnen de regio's in Nederland, de verschillen in de bevolkingssamenstelling, de verschillen in opleidingsniveau van de beroepsbevolking en de ligging van bepaalde gebieden. Deze verschillen liggen aan de basis van een verscheidenheid in opgaven in Nederland. Het is de vraag of het Nederlandse openbaar bestuur in staat is in te spelen op deze verschillen.

In dit hoofdstuk gaan wij verder in op de vraag in hoeverre het openbaar bestuur effectief en efficiënt kan inspelen op deze regionale opgaven. Allereerst kijken wij naar de vraag of het openbaar bestuur kan inspelen op de verscheidenheid aan economische opgaven. Vervolgens gaan wij in op de institutionele mogelijkheden in te spelen op deze opgaven. Daarna sluiten wij dit hoofdstuk af met de mogelijkheden binnen de werking van het openbaar bestuur deze regionale vraagstukken effectiever en efficiënter op te pakken.



Afbeelding 4. *Mensen verplaatsen zich dagelijks steeds meer op regionaal (stadsgewestelijk en interstedelijk) niveau (bron: Regioplan/Tordoir)*

[51] Regioplan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan.

3.2 Uniformiteit en verschillen

Opgaven doen zich in Nederland op steeds grotere schaal voor. De economische opgaven verschillen echter van regio tot regio, zowel naar aard als naar omvang. Zo zijn er heel andere vragen te beantwoorden bij het afstemmen van onderwijsaanbod op de regionale arbeidsmarkt in Drenthe dan in de regio Rijnmond. Ook zijn de opgaven op het terrein van het openbaar vervoer sterk afwijkend tussen de grootstedelijke regio Amsterdam in vergelijking met de grensoverschrijdende regio Heerlen. Dat betekent dat oplossingen op maat gemaakt moeten worden. Het is de vraag in hoeverre het openbaar bestuur in zijn huidige inrichting en werkwijze in staat is om tot dit maatwerk te komen. Hieronder gaan wij in op de huidige ruimte binnen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur voor differentiatie (3.2.1 en 3.2.2), maar ook op de mogelijkheden om bepaalde aspecten juist te standaardiseren (3.2.3).

3.2.1 Bestuurlijke uniformiteit

Om de vraag te beantwoorden of het openbaar bestuur in staat is zich aan te passen aan specifieke regionale opgaven hebben wij gekeken naar de mate van uniformiteit binnen het openbaar bestuur. Anders gezegd: hoeveel ruimte voor differentiatie hebben overheden al naar gelang de specifieke opgave en de mogelijkheid hun inrichting en werkwijze daarop aan te passen? De noodzaak tot differentiatie is niet nieuw in Nederland. Ondanks het feit dat wij in een klein land leven, kregen wij door de eeuwen heen per gebied met verschillende opgaven te maken en was een op maat gesneden maatregel noodzakelijk. Een voorbeeld zijn de ontginningen van de landschappen gedurende de middeleeuwen: van het Zuid-Limburgse heuvelland en de zandgronden in het oosten tot het rivierengebied en de enorme veenvlaktes in het westen en noorden van Nederland. Het resultaat was overal anders, doordat de ontginnings- en exploitatiemethoden afhankelijk waren van specifieke omstandigheden.[52] Hoe groter de mogelijkheden van het openbaar bestuur om in te spelen op specifieke economische vraagstukken, hoe groter de potentie voor economische ontwikkeling in die regio. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de studie naar de *Slimme kracht van Zeeland*, waarin juist wordt gerede-neerd om de specifieke kenmerken in Zeeland als kans te zien, zoals de ligging in een deltagebied met twee havensteden.[53] Dit vraagt om mogelijkheden de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur vorm te geven naar gelang de territoriale karakteristieken van de regio en op deze manier maatwerk te bieden, passend bij de verschillende opgaven.[54]

De inrichting van het openbaar bestuur biedt onvoldoende ruimte om specifieke opgaven op te lossen, vooral omdat de opgaven per regio sterk verschillen. Zo heeft de provincie Drenthe een andere bevolkingssamenstelling dan de provincie Zuid-Holland, verschilt de geografische ligging van de twee provincies enorm, lijkt de economie van de twee provincies maar beperkt op elkaar, maar hebben de twee provincies wel dezelfde taken en bevoegdheden. Het is nog sterker zichtbaar bij gemeenten. De gemeente Rozendaal in Gelderland heeft de minste inwoners op het vaste land, terwijl de gemeente Amsterdam de meeste inwoners heeft. Rozendaal heeft relatief veel miljonairs binnen zijn gemeentegrenzen, Amsterdam heeft juist veel inwoners met een lage sociaal-economische status. Toch hebben de twee gemeenten ruwweg dezelfde institutionele inrichting, en in grote lijnen dezelfde taken en bevoegdheden. Voor de bestuurlijke vormgeving in Nederland geldt uniformiteit als uitgangspunt. Overal in Nederland is bijvoorbeeld de aanstellingswijze op dezelfde manier geregeld. Dat kan ook anders. In het Verenigd Koninkrijk kan bij sommige gemeenten de burgemeester worden gekozen, terwijl dat in andere gemeenten niet kan. Binnen het openbaar bestuur bestaat vrij weinig institutionele ruimte voor differentiatie. We kennen een paar uitzonderingen, zoals de centrumgemeenteconstructie. In het verleden hebben wij het een aantal keer gezien, zoals bij het Openbaar Lichaam Rijnmond, de landdrost van Flevoland of de Wgr-plusregio's. Ook in veel sectorwetgeving wordt gekozen om taken en bevoegdheden uniform te beleggen bij alle provincies of gemeenten. Dit wordt niet gedaan vanuit de overweging op welke schaal een opgave zich voordoet, maar vanuit de overweging dat uniformiteit bepalend is. Dat is suboptimaal. In het openbaar bestuur zou – al naar gelang de opgave die voorligt – de mogelijkheid moeten bestaan te differentiëren in de institutionele aanpak. In dit rapport geven wij daar verder concreet invulling aan.

De bovenstaande vraag geldt ook voor de werking van het openbaar bestuur. In de provincie Noord-Brabant bestaat een sterk verbindende bestuursstijl. De bestuurders, zowel binnen de overheid als van bedrijven en maatschappelijke organisaties, kennen elkaar, ontmoeten elkaar en maken op basis van dit netwerk en het opgebouwde vertrouwen afspraken met elkaar. Zo worden economische opgaven voor een gedeelte aangevlogen. In Noord-Holland werkt dat anders. Daar bestaat een andere bestuursstijl waarbij afspraken vorm en inhoud krijgen binnen de bestaande overlegcircuits. De verschillende bestuursstijlen zijn een illustratie van hoe de werking en de aanpak van opgaven binnen het openbaar bestuur van regio tot regio kan verschillen. Dat heeft te maken met regionale en lokale culturen. Deze geven invulling aan de institutionele kaders

[52] Beukers, E. (2014). *De Bosatlas van het cultureel erfgoed*. Groningen: Noordhoff Atlasproducties, pp. 16-17.
[53] Meijaard, J. (2014). *De slimme kracht van Zeeland*. Middelburg: Wetenschappelijke Raad Zeeland.
[54] OECD (2015). *Governing the City*. Parijs: OECD Publishing.; Bartolini, D. (2015). *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02. Parijs: OECD Publishing.

die er bestaan.[55] Deze cultuur geeft kleur en inhoud aan de manier waarop wij de structuur van het openbaar bestuur hebben vormgegeven.[56] Wij zien echter wel dat de verscheidenheid die ontstaat vanuit deze culturen begrensd blijft door die bestaande kaders. Als die kaders ruimer zouden zijn, zouden de praktijken ook meer verscheiden worden.

3.2.2 Verschillen in uitkomsten

De bestuurlijke uniformiteit komt deels voort uit het Nederlandse onvermogen om te kunnen gaan met verschillen. Al van oudsher worden verschillen in Nederland ervaren als onwenselijk.[57] Dit geldt vooral als het gaat om discussies over voorzieningenniveaus in de verschillende delen van Nederland. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de invoering van de decentralisaties in het sociaal domein, waarbij in de implementatiefase veel is gesproken over mogelijke verschillen die als gevolg van de decentralisaties zouden kunnen ontstaan. Ook uit recent onderzoek van het SCP blijkt dat burgers enerzijds de kansen zien van het maatwerk dat gemeenten kunnen leveren, maar kanttekeningen plaatsen bij te grote verschillen tussen gemeenten.[58] Als gekozen wordt voor een gedifferentieerde aanpak van economische opgaven, dan zijn verschillen te verwachten.[59] Wij willen benadrukken dat meer differentiatie leidt tot een effectievere aanpak van opgaven. Dat impliceert dat niet aan de voorkant wordt geprobeerd mogelijke verschillen te mitigeren.

Meer ruimte in het openbaar bestuur
Binnen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur moeten meer mogelijkheden voor differentiatie en maatwerk komen. De inhoudelijke opgaven – die van regio tot regio kunnen verschillen in aard en omvang – zijn daarbij het uitgangspunt. Het openbaar bestuur moet krachtig kunnen inspelen op deze opgaven. Dat geldt voor regio's binnen Nederland, maar zeker ook voor de regio's aan de landsgrenzen.

3.2.3 Standaardisatie om verscheidenheid mogelijk te maken

De voorliggende economische opgaven vragen om differentiatie in het openbaar bestuur. Dat wil echter niet zeggen dat alles in het openbaar bestuur verschillend moet zijn. Juist niet, zouden wij willen bepleiten. Om differentiatie mogelijk te maken, moeten sommige zaken meer uniform vormgegeven zijn.[60] In sommige processen en werkwijzen kan het geen kwaad meer toe te werken naar standaardisering en uniformiteit. Het gaat daarbij vooral om bedrijfsvoeringselementen. Met gezamenlijk en eenduidig vastgestelde standaarden voor vergelijkbare bedrijfsvoeringsprocessen wordt bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering van werkprocessen, professionalisering van medewerkers en de arbeidsproductiviteit.[61] Diverse studies laten zien dat er op deze terreinen winst te behalen valt.[62] Een manier waarop gemeenten trachten deze voordelen van standaardisering te verkrijgen, en daarmee de kwaliteit van dienstverlening proberen te vergroten, is door ambtelijk te gaan samenwerken, zoals bij ambtelijke fusies.[63] Het is echter ook mogelijk om dergelijke schaalvoordelen te behalen bij interbestuurlijke samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering. Toewerken naar meer uniformering op deze terreinen is echter geen vanzelfsprekendheid. Binnen het openbaar bestuur hechten organisaties aan hun eigen bedrijfsvoeringssystemen, omdat deze vertrouwd zijn, in deze systemen is geïnvesteerd en ze doorgaans ook redelijk werken.[64] In de afgelopen jaren zijn er veel initiatieven geweest in het ontwikkelen van standaardisering op decentraal niveau, maar ook binnen het rijk. Wij constateren dat gemeenten en provincies al inzetten op het meer gezamenlijk inrichten van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld zoals veel gemeenten shared services creëren. Dat is een goede ontwikkeling, maar die zou steviger mogen worden uitgerold. De verwachte winst van gezamenlijk en eenduidig vastgestelde standaarden voor vergelijkbare bedrijfsvoeringsprocessen kan namelijk worden ingezet voor het gericht aanpakken van regiospecifieke opgaven.

55 Bovens, M., Noordegraaf, M., Pikker, G., Vermeulen, J., Lierop, K. van. (2006). *Culturen rond Besturen: Bestuurskracht en Bestuurscultuur in Gedualiseerde Gemeenten* (Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie), Den Haag: Sdu Uitgevers.; Noordegraaf, M., Bos, A., Geuijen, K. Spelier, R., Vermeulen, J. (2008). *Culturen sturen: De werking en beïnvloeding van bestuurscultuuren in lokaal bestuur*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

56 Terlouw, K., Hogenstijn, M. (2015). *Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij: Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten*. Den Haag: Ministerie van BZK.

57 WRR (1997). *Van verdelen naar verdienen: afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21ste eeuw.* Den Haag: SDU Uitgevers.; Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie Bovens) (2006). *De wil tot verschil: Gemeenten in 2015.* Den Haag: VNG.

58 Ridder, J. den, Draak, M. den, Houwelingen, P. van, Dekker, P. (2014). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven: Burgerperspectieven 2014: vierde kwartaal.* Den Haag; Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

59 Vonk, J., Ellwanger, N., Aarts, L. (te verschijnen). *Economische meerwaarde differentiatie.* Den Haag: APE Public Economics.

60 Uijlenbroek, J. (2015). *Arbeidsverhoudingen aan het werk: Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden.* Den Haag: CAOP.

61 Korsten, A., Schaapkens, L., Sonnenschein, L. (2004). *Shared services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: InAxis, p. 17.

62 Wilschut, J., De Groot, H. (2013). *Schaaleffecten in de afvalinzameling.* IPSE Studies, TU Delft.; Felsö, F., Wilschut, J., De Groot, H., Niaounakis, T. (2012). *Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer*. IPSE Studies, TU Delft.; Niaounakis, T.K. & Blank, J.L.T. (2015). *Lasten van (samen) belasten. Een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van de gemeentelijke belastingheffing en de uitvoering van de Wet WOZ tussen 2005 en 2012.* Delft: IPSE studies.; Ecorys/Berenschot (2013). *Interbestuurlijke Shared Services: Lessen uit de praktijk.* Rotterdam: Ecorys.

63 SeinstravandeLaar (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Culemborg: SeinstravandeLaar.

64 Uijlenbroek, J. (2015). *Arbeidsverhoudingen aan het werk: Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden.* Den Haag: CAOP, p. 15.

Gerichte standaardisering
Differentiatie is geen vaste norm. Sommige aspecten van het openbaar bestuur, zoals in de bedrijfsvoering, lenen zich juist voor standaardisering, zowel uit kostenoogpunt als uit kwaliteitsverbetering. Hierdoor ontstaat op andere terreinen juist ruimte voor maatwerk en ontstaan mogelijkheden voor bestuurlijke nabijheid. Standaardisering van (bedrijfsvoerings)processen kan zowel vanuit medeoverheden als vanuit de Rijksoverheid worden gestimuleerd.

3.3 De regionale opgaven als uitgangspunt

Het bestaan van een feitelijke werkelijkheid op regionaal niveau vertaalt zich niet altijd in een bestuurlijke werkelijkheid om opgaven op die regionale schaal te adresseren. In toenemende mate zal dat echter wel moeten gebeuren als wij kijken naar de noodzaak economische ontwikkeling te realiseren. Dat betekent voor ons twee zaken: het vermogen gemeenschappelijke regionale opgaven te erkennen (3.3.1) en het vermogen om hiernaar te willen handelen (3.3.2).[65]

3.3.1 Erkennen van gemeenschappelijke opgaven

Het eerste belangrijke element voor het creëren van bestuurlijk vermogen binnen de regio is het erkennen van gemeenschappelijk economische opgaven. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar dat is het niet. Een voorbeeld daarvan zijn de krimpgebieden, waar gemeenten eerst een strategie kenden om betere voorzieningen te bieden, zoals een eigen zwembad of theater, dan de buurgemeente, zodat de aantrekkelijkheid van die gemeente om zich te vestigen groter zou worden. Deze strategie bleek echter niet vruchtbaar. Pas toen de gemeenten de handen ineensloegen om de krimpopgave op te pakken, kwamen kansrijke oplossingsrichtingen in beeld.[66] De erkenning van gemeenschappelijke opgaven leidt daarmee tot een betere probleemdefinitie, en daarmee vervolgens ook tot effectievere samenwerking. Samenwerking tussen overheden of met private overheden en kennisinstellingen is alleen nuttig als er gewerkt wordt aan het oplossen van gezamenlijk ervaren opgaven, want anders is het niets anders dan bestuurlijke drukte.[67] Een instrument om te komen tot de erkenning van gemeenschappelijke opgaven is het opstellen van een gemeenschappelijke strategische agenda met economische opgaven. Daar komen wij in het hoofdstuk 'Verbindingen leggen' nog uitgebreid op terug.

Holland Rijnland[68]
Het samenwerkingsverband Holland Rijnland is ontstaan in 2004 uit een fusie van de regio's Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio. Op basis van gezamenlijk geformuleerde opgaven is destijds een plan opgesteld voor de ontwikkeling van de regio. Uit dit plan zijn vijf grote projecten voortgekomen, te weten: RijnlandRoute, het Hoogwaardig Openbaar Vervoersnet (HOV), de noordelijke ontsluiting van de Bollenstreek, de Greenport Duin- en Bollenstreek en de groenstructuur in de regio. Om deze projecten te financieren is er door de gemeenten gezamenlijk een regionaal investeringsfonds opgericht (in dit fonds werd 142,5 miljoen euro bij elkaar gebracht). Tot 2022 storten de deelnemende gemeenten elk jaar een vast bedrag in het regionaal investeringsfonds. De hoogte van het bedrag is vooralsnog vastgesteld op 245 euro per inwoner, 2.000 euro per nieuw te bouwen woning en 50 euro per vierkante meter kantooroppervlak. Op dit moment wordt gewerkt aan de realisatie van deze projecten. Als een project niet gerealiseerd wordt, dan vervalt de regionale bijdrage en krijgen de gemeenten hun investering terug, inclusief de ontvangen rente.

Het erkennen van gemeenschappelijke opgaven geldt niet alleen voor de regio's binnen de landsgrenzen, maar in toenemende mate ook voor de regio's langs én over de grenzen. De volgende twee zaken willen wij in dat kader opmerken. In de eerste plaats wordt in toenemende mate gesproken over 'het Europa van de regio's'. Het gaat hierbij vooral om de verhoudingen tussen bepaalde regio's in Europa.[69] Zo concurreert de regio Rotterdam met zijn haven niet met de regio Eindhoven, maar met de regio's Hamburg en Le Havre.[70]

65 Rob (2015). *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
66 Derks, W., Hovens, P., Klinkers, L.E.M. (2006). *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag: Raad voor V&W/VROM-raad.; Rob (2008). *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
67 Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Enschede: Universiteit Twente.
68 Op 5 november 2015 heeft een delegatie van de Studiegroep Openbaar Bestuur een werkbezoek afgelegd aan het samenwerkingsverband Holland- Rijnland.
69 Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.; Rob (2004). *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
70 OECD (2014). *The Competitiveness of Global Port-Cities*, Parijs: OECD Publishing.

Dat is ook terug te zien in de verhoudingen binnen het Comité van de Regio's, waar afgevaardigde bestuurders uit verschillende Europese regio's de Europese Commissie gevraagd en ongevraagd adviseren over de stedelijke en regionale componenten van Europees beleid.

Urban Agenda/Europese Agenda Stad
Gedurende het Nederlandse voorzitterschap 2016 wordt ingezet op een Europese Agenda Stad (Urban Agenda). Steden zijn motoren van economische groei, broedplaatsen voor innovatie en belangrijke actoren bij het behalen van de EU 2020-doelstellingen. Om de potentie van steden ten volle te benutten, dient het EU-beleid beter aan te sluiten op de stedelijke praktijk, zodat steden hun meest dringende uitdagingen zo goed mogelijk kunnen aanpakken. Vanuit deze invalshoek wordt de Europese Agenda Stad vormgegeven. Hoewel de Europese Unie geen bevoegdheid heeft stedelijk beleid te ontwikkelen, is Europa wel op diverse manieren van groot belang als het gaat om de ontwikkeling van het stedelijk gebied. Te denken valt aan het beter laten aansluiten van de EU-wet- en regelgeving op de uitvoering in steden en de toegankelijkheid en toepasbaarheid van financiële instrumenten voor steden.[71] Met de Europese Agenda Stad wordt de reeds ingezette lijn van interregionale samenwerking pragmatisch doorgetrokken: nieuwe interbestuurlijke partnerschappen tussen steden, nationale overheden en Europese Commissie zullen gemeenschappelijke opgaven zoals energietransitie, digitale transitie en de integratie van vluchtelingen aanpakken. In mei 2016 leggen de Europese ministers verantwoordelijk voor stedelijke ontwikkeling de Europese Agenda Stad vast in het Pact van Amsterdam.

In de tweede plaats gaat het om de regio's langs de Duitse en Belgische grens. Steeds meer wordt aan de landsgrenzen gedacht in termen van kansen in plaats van beperkingen; het gaat niet om grenzen aan de groei, maar om groei aan de grenzen. Juist in deze regio's worden effecten van grenzen gevoeld. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in afwijkende schoolsystemen en in het over de grens moeizaam herkennen van diploma's. Daarnaast maken afwijkende fiscale en administratieve regelgeving het lastig om over de grens te werken. Door de grensbarrières staat de arbeidsparticipatie in grensregio's onder druk. Het blijkt dat in de grensregio's nog diverse mogelijkheden onbenut blijven om zich verder economisch te ontwikkelen. Het denken in concrete mogelijkheden biedt daarbij perspectief.[72]

Grensoverschrijdende gemeenschappelijke opgaven
Het Vlaams-Nederlandse grensgebied laat op verschillende manieren zien hoe onderlinge verbindingen kunnen bijdragen aan economische groei. Vanuit een ruimtelijk-economisch perspectief hebben de provincies Antwerpen, Noord-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Zeeland en Zuid-Holland de handen ineen geslagen om de Vlaams-Nederlandse Delta als competitieve en duurzame regio mondiaal te versterken. Deze samenwerking met steden, zeehavens, bedrijfsleven en kennisinstellingen kent een licht karakter en wordt een "samenwerkingsnetwerk" genoemd. De gemeenschappelijke deler in deze regio is het Leitmotiv: om mondiaal concurrerend te blijven is een economie grotendeels gebaseerd op fossiele brandstoffen (onder andere door sterke aanwezigheid van het petrochemische cluster in de regio) niet meer toekomstbestendig. De partijen plegen een gezamenlijke inzet om de transitie in de regio naar een meer biobased economie mogelijk te maken.[73] Dit komt onder andere tot uiting door uitvoering van gezamenlijke projecten en door een gemeenschappelijke lobby op dit thema richting Europa. Ook in tijden van directe urgentie worden bestuurlijk de verbindingen gelegd en wordt het onderlinge netwerk ingezet om vraagstukken op te pakken. Bij de sluiting van de Philip Morris-fabriek in Bergen op Zoom in september 2014 kwamen 1.200 werknemers op straat te staan. Via het Belgische uitzendbureau Ascento wist Philip Morris een outplacementtraject te starten. De 25 Belgische medewerkers en de overige werkzoekenden ontvingen een collectief aanbod. Via een zogenaamde 'menukaart' werden keuzemogelijkheden voor (individuele) begeleiding aangeboden, zoals bijscholing in sollicitatietechnieken en ondersteuning bij de erkenning van diploma's (vertaling van diploma's, synchroniseren van functievereisten). Deze aanpak bracht 60 procent van de deelnemers

[71] Kamerstukken II, 2014-2015, 34139, nr. 4.

[72] Rob (2008). *Besturen over grenzen: opgave voor alle bestuurslagen*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.; Oumer, A.M. (2014). *The Role of Economic Integration for European Cities and Border Regions*. Groningen: Ipskamp Drukkers.; Marlet, G., Ponds, R., Van Woerkens, C. (2012). *Atlas van kansen voor de grensregio Achterhoek-Borken*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.; Ponds, R., Marlet, G., Van Woerkens, C. (2013). *Atlas van kansen voor Noord-Limburg, Viersen en Kleve*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.; Ponds, R., Marlet, G., Van Woerkens, C. (2013). *Atlas van kansen voor Midden-Limburg, Viersen, Heinsberg en Maaseik*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.; Ponds, R., Van Woerkens, C., Marlet, G. (2013). *Atlas van kansen voor Zuid-Limburg, Tongeren, Luik en Aken*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.; Ponds, R., Marlet, G., Van Woerkens, C. (2013). *Atlas van kansen voor Oost-Groningen en Kreis Leer*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.; Ponds, R., Van Woerkens, C., Marlet G. (2013). *Atlas van kansen voor de Euregio Scheldemond*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.; Ponds, R., Marlet, G., Van Woerkens, C. (2014). Atlas *van kansen voor Zuidoost-Drenthe en Emsland*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.

[73] Vanelslander, T., Kuipers, B., Hintjens, J. & Van der Horst, M. (2011). *Ruimtelijk-economische en logistieke analyse: de Vlaams-Nederlandse Delta in 2040*. Universiteit Antwerpen en Erasmus Universiteit Rotterdam.

aan het Ascento-traject aan een nieuwe baan. Onder andere door onderlinge contacten en introducties met bijvoorbeeld het Antwerpse havengebied konden deze grensoverschrijdende resultaten worden behaald. Het netwerk Vlaams-Nederlandse Delta vervult een voortrekkersrol en kan deze goede voorbeelden uitwerken en de resultaten als good practice op andere terreinen aanprijzen.

3.3.2 Regionale netwerkoriëntatie

Het erkennen van gemeenschappelijke, regionale opgaven leidt niet automatisch tot concrete handelingen en resultaten. Daarom moeten bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren denken vanuit het regionale belang. De schakelkracht van bestuurders en politici – het vermogen om te schakelen tussen verschillende schaakborden en om verschillende schaalniveaus met elkaar te verbinden – is onvoldoende. In de afweging tussen het lokale en het regionale belang prevaleert vaak het eerste.[74] Dat geldt zeker als het gaat over concrete voorzieningen, zoals een theater of een zwembad. Dit leidt tot suboptimale resultaten.[75] Het gaat erom bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren aan te zetten tot het creëren van publieke waarde: wat levert het meeste op voor de samenleving als geheel? Vanuit economisch perspectief ligt het dan voor de hand voorzieningen te concentreren in die delen van de regio, waar daarvan het meest wordt geprofiteerd.

Stedendriehoek: oproep uit het bedrijfsleven

Samenwerking in de Stedendriehoek vindt al enkele decennia plaats. Sinds 1993 is de samenwerking tussen zeven gemeenten uit Gelderland en Overijssel op basis van de Wgr geformaliseerd.[76] In totaal wonen ruim 410 duizend mensen in de Stedendriehoek. De economische en sociale samenhang binnen het gebied is groot. Dat ervaren niet alleen de politiek en het bestuur zo, maar ook de ondernemers in de regio. Dat blijkt uit een gezamenlijke actie van de ondernemers uit de regio in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. Destijds boden zij het document *Kansen creëren om te ondernemen in de Stedendriehoek* aan de politieke partijen in de regio aan. Hierin hadden de ondernemers tien aanbevelingen geformuleerd, die gemeen hadden meer opgaven in regionaal verband op te pakken. Het ging daarbij om het creëren van meer daadkracht binnen de huidige samenwerking van de gemeenten op het gebied van grote ruimtelijk-economische sleutelprojecten, de economische ontwikkeling en werkgelegenheidsontwikkeling. Zo werd gevraagd om het (structureel) inzetten van specialistische kennis op regionaal niveau vanuit de betrokken gemeenten. Ook uitten de ondernemers hun zorgen over de gemeentelijke bedrijfsterreinen waarover in regionaal verband te weinig wordt nagedacht. Ze pleitten voor zekerheden in het regionaal grondbeleid, zodat ondernemers met een gerust hart kunnen investeren in hun bedrijfsomgeving. In feite riepen ondernemers de gemeenten binnen de Stedendriehoek op minder 'ieder voor zich' als uitgangspunt te nemen en gebruik te maken van elkaars kwaliteiten.[77]

De oorzaak dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren niet denken in termen wat uiteindelijk het meeste oplevert voor de samenleving, ligt ten dele aan de manier waarop het huidige democratisch stelsel functioneert. Bestuurders en volksvertegenwoordigers worden in samenwerkingsverbanden niet afgerekend op wat zij hebben betekend voor de regio, maar wat zij hebben betekend voor hun respectievelijke gemeenten. Identiteit speelt daarbij een belangrijke rol. Bestuurders en volksvertegenwoordigers appelleren aan de identiteit van een gemeente, waarmee zij zich kunnen profileren als bewakers van de lokale identiteit. Daarmee verwordt lokale identiteit een bron van verzet (tegen de omliggende gemeenten), terwijl deze lokale identiteit juist ook constructief is en energie geeft.[78] Lokale identiteit wordt dan verbonden met het creëren van publieke waarde.[79] De volgende twee elementen zijn van belang. In de eerste plaats is het de vraag of het denken in termen van regionale belangen en regionale identiteit contrair is aan het lokale belang of de lokale identiteit. Zij liggen in elkaars verlengde. In de tweede plaats is het de vraag of gemeentelijke identiteiten in beton gegoten zijn. Identiteiten zijn niet onveranderlijk. Culturele identiteiten worden deels gevormd door de bestuurlijke grenzen, al gaat daar misschien tijd overheen.[80] In de regio Drechtsteden

[74] Rob (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur; Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (te verschijnen). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

[75] Ponds, R. & Raspe, O. (2015), *Agglomeratievoordelen en de REOS*. Den Haag: Atlas van Gemeenten.; Groot, H. de (2015). Verstedelijking en economische dynamiek, *In: De economische stad: Kennis voor krachtige steden*, Den Haag: Platform 31.

[76] De volgende gemeenten maken onderdeel uit van de regio Stedendriehoek: Deventer, Apeldoorn, Zutphen, Brummen, Epe, Lochem en Voorst.

[77] VNO-NCW Stedendriehoek (2010). *Kansen creëren om te ondernemen in de Stedendriehoek*. Apeldoorn.

[78] Terlouw, K., Hogenstijn, M. (2015). *Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij: Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten*. Den Haag: Ministerie van BZK.

[79] Moore, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.; Coats, D., Passmore, E. (2008). *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*, London: The working foundation.

[80] Bijsterveld, A.J.A. (2014). *Naar indicatoren voor regionale samenhang. De bijdrage van landschaps- en cultuurgescheidenis*, Den Bosch, p. 31.

koos men voor een andere benadering: ze werkten vooraf met profielen voor de bestuurders. Hierin waren samenwerkingsbereidheid en de onderkenning van het regionaal belang belangrijke factoren.[81] Dat zorgt voor een mechanisme waardoor sterker vanuit de regionale identiteit wordt gedacht.

Drechtstedenbestuur
In de regio Drechtsteden wordt veel aandacht besteed aan het vermogen te schakelen tussen het lokale en het regionale belang. In de samenstelling van het bestuur van de Drechtsteden wordt daar ook expliciet op gestuurd door het opstellen van profielen voor deze bestuurders. Naar aanleiding van de ervaringen met de formatie van het Drechtstedenbestuur in 2014 is een handreiking opgesteld voor de volgende formateur. In deze handreiking staat een aantal uitgangspunten voor het volgende formatieproces. Hieronder vallen ook de vereiste eigenschappen voor de Drechtstedenbestuurders. De belangrijkste eigenschap in de handreiking is 'samenwerkingsbereidheid', die nader wordt omschreven als het onderschrijven van de principes van samenwerking van de regio Drechtsteden. Een andere belangrijke vereiste voor deze bestuurders is het bouwen van bruggen naar wethouders en bestuurders binnen de regio. Verdere eigenschappen zijn onder andere de bereidheid en het in staat zijn om voldoende tijd uit te trekken voor de betreffende regioportefeuille en het beschikken over voldoende kennis van het eigen karakter van de regio. Deze vier zijn de belangrijkste vereisten voor de bestuurders binnen de Drechtsteden.[82]

Regionale netwerkoriëntatie
De betrokken publieke partijen hebben in hun houding een regionale oriëntatie. Overheden zijn in staat om deel- en schaalbelangen te dienen vanuit een bredere blik, waarbij overstijgende ambities worden waargemaakt. Dat gaat gepaard met een cultuur waarin flexibiliteit, innovatie en veerkracht voorop staat.

[81] Drechtsteden (2014). *Formatie Drechtstedenbestuur.*
[82] Drechtsteden (2015). *Handreiking voor de formateur van het Drechtstedenbestuur.*

3.4 Bestuurlijke arrangementen voor regionale opgaven

Deze gemeenschappelijke economische opgaven hebben in toenemende mate een regionaal karakter. Dat geldt overigens niet alleen voor economische maar ook voor andere maatschappelijke vraagstukken, zoals de zorg. Overheden moeten daarom op regionale schaal kunnen handelen. Dat zien wij al gebeuren. In de afgelopen decennia acteren overheden in toenemende mate op die schaal. Eerder betoogden we al dat de schaal per opgave en regio kan verschillen en er dus niet één optimale schaal te definiëren is. Dit zien wij terug als we kijken naar hoe het bestuurlijk vermogen in de regio vorm krijgt. Daarbij kunnen drie strategieën worden onderscheiden: de intensivering van de intergemeentelijke samenwerking (3.4.1), het aanpakken van opgaven vanuit de centrumgemeente (3.4.2) en de autonome beweging van groter wordende gemeenten (3.4.3). Ten slotte gaan wij in op de betekenis van een en ander op de financiële verhoudingen.

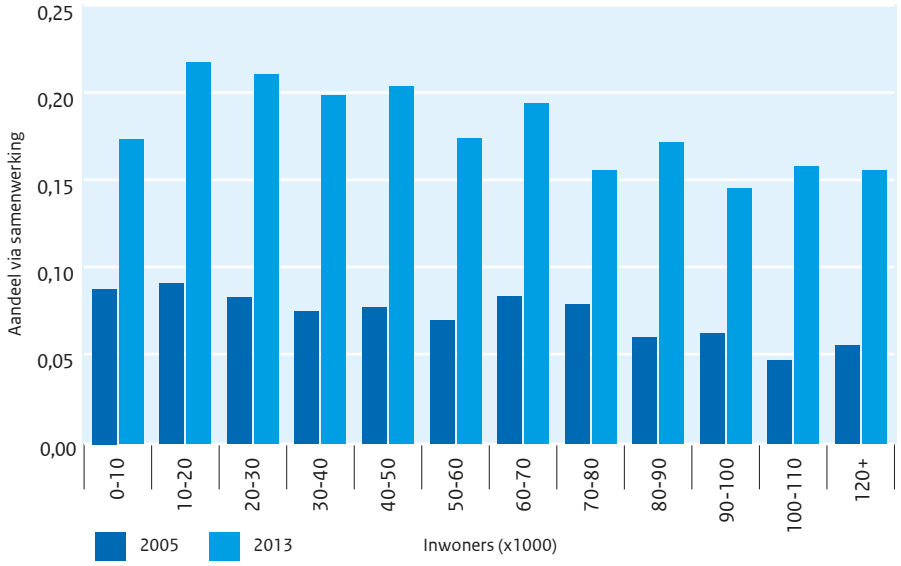
3.4.1 Intensivering van intergemeentelijke samenwerking

Een eerste mogelijkheid voor het creëren van bestuurlijk vermogen binnen regio's is de intensivering van intergemeentelijke samenwerking. Hieraan kunnen ook andere overheden deelnemen, zoals de provincies en waterschappen. Recentelijk is aangetoond dat door effectieve vormen van samenwerking de nadelen van meer gemeenten of provinciegrenzen binnen een samenhangend economisch gebied, gecompenseerd kunnen worden.[83] Dat hangt echter wel af van de vorm en de kwaliteit van de samenwerking. Zonder uitzondering participeren Nederlandse gemeenten in samenwerkingsverbanden voor bepaalde taken.[84] Deze intensivering is af te leiden uit de relatieve stijging van het aantal gemeenschappelijke regelingen en de toename van gemeentelijke uitgaven via samenwerkingsverbanden. Gemeenten zitten gemiddeld in acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijke verbanden. Het financieel belang in gemeenschappelijke regelingen is tevens fors toegenomen. In 2005 gaven gemeenten 6 procent uit van de totale gemeentelijke uitgaven via intergemeentelijke samenwerking. In 2013 is dit meer dan 16 procent, vooral door een forse stijging op het terrein van werk en inkomen tussen 2007 en 2008.

Dit verschilt naar gemeentegrootte: het aandeel van gemeentelijke uitgaven van kleine gemeenten via samenwerkingsverbanden is groter dan dat van grotere gemeenten.

[83] OECD (2015). *Governing the city.* Parijs: OECD Publishing, Paris.; Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD* Countries. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.
[84] CPB (2015). *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: Inzichten uit een reeks interviews.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Daaruit blijkt dat vooral kleinere gemeenten intergemeentelijke samenwerking gebruiken voor het uitvoeren van hun taken. Het feit dat steeds meer taken regionaal worden uitgevoerd, kan het lastiger maken om de kosten op gemeenteniveau te volgen, omdat deze afhankelijk zijn van de regionale afspraken over de verdeelsleutel van de regiobijdrage (bijvoorbeeld inwonerbijdrage of op basis van de vergoeding uit het gemeentefonds). Wat de gevolgen hiervan zijn voor de verdeelmodellen dient nader te worden onderzocht.



Afbeelding 5. *De uitgaven via samenwerkingsverbanden zijn in de periode tussen 2005 en 2013 gestegen. (bron: COELO, gebaseerd op CBS-gegevens)*

Arbeidsmarktregio's

De arbeidsmarktregio's zijn een voorbeeld van de voortgaande regionalisering. De VNG heeft gemeenten in 2012 gevraagd naar een logische indeling van de arbeidsmarktregio's. De gemeenten zijn uiteindelijk gekomen met een indeling in 35 arbeidsmarktregio's, met in elke regio een centrumgemeente. Van vijf UWV-vestigingen is het werkgebied uitgebreid van één naar twee arbeidsmarktregio's.

De regio's hebben een belangrijke mate van vrijheid om hun eigen arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. Gemeenten en UWV kregen de taak om te komen tot een gezamenlijk regionaal arbeidsmarktbeleid met de centrumgemeente in de voortrekkersrol. De voorbereiding en de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 is een stimulans gebleken voor de regionale samenwerking. Gemeenten, werkgevers en werknemers en het UWV hebben zich verenigd in regionale Werkbedrijven die inmiddels in alle 35 arbeidsmarktregio's actief zijn. De regionale Werkbedrijven hebben hun taken goed opgepakt en banenafspraken gemaakt voor de doelgroepen van de Participatiewet. Ook onderwijsinstellingen worden in veel regio's betrokken. De werkgeversdienstverlening is in veel regio's verbeterd door betere afstemming tussen gemeenten en tussen gemeenten en UWV.[85]

Intergemeentelijke samenwerking wordt deels ingezet als instrument om vraagstukken die de gemeentelijke grenzen ontstijgen op te lossen. Daarmee zal intergemeentelijke samenwerking altijd noodzakelijk blijven, omdat er altijd vraagstukken zullen zijn die bestuurlijke grenzen overstijgen.[86] Het toenemend belang van de intergemeentelijke samenwerking illustreert dat gemeenten via dit instrument willen voorzien in het creëren van meer bestuurlijk vermogen binnen de regio. Dit besef bestaat niet alleen bij gemeenten, maar ook bij het rijk dat bij de uitvoering van taken vraagt deze gezamenlijk uit te voeren, zoals recentelijk in het sociaal domein is gebeurd of via functionele regionale samenwerking in Veiligheidsregio's of Regionale Uitvoeringsdiensten. Wij constateren dat intergemeentelijke samenwerking leidt tot versterking van bestuurlijk vermogen op regionaal niveau, maar dat de mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking

[85] Kamerstukken II, 2015-2016, 30982, nr. 26, Bijlage.; Panteia (2015). *De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014*. Zoetermeer: Panteia.

[86] Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.

vooralsnog niet optimaal zijn. De publiekrechtelijke basis voor samenwerking is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), maar gemeenten gebruiken deze basis lang niet altijd. Hoewel de Wgr vrijwel iedere organisatievorm van samenwerking mogelijk maakt, ervaren bestuurders de wet als complex en ingewikkeld en daarmee als weinig uitnodigend. Een tweede punt dat wij naar voren willen brengen bij intergemeentelijke samenwerking is dat het tempo van het samenwerkingsverband wordt bepaald door de langzaamste deelnemers. Daarmee stellen wij dat de besluitvorming binnen de samenwerkingsverbanden beter kan. Dit geldt overigens ook voor de totstandkoming daarvan. Omdat elke gemeente moet instemmen met het aangaan van een samenwerkingsverband bepaalt de minst ambitieuze gemeente het tempo en de omvang van de samenwerking.

Het netwerkverband Regio Zwolle

De Regio Zwolle is het samenwerkingsverband van twintig gemeenten rondom de stad Zwolle met een verzorgingsgebied van 650.000 inwoners. Het unieke aan dit samenwerkingsverband is dat het verzorgingsgebied van de regio vier provincies raakt, te weten: Overijssel, Drenthe, Flevoland en Gelderland.[87] De Regio Zwolle kent op bestuurlijk niveau een lichte en flexibele samenwerking. De Regio Zwolle ziet zichzelf als de schakel tussen West-, Oost- en Noord-Nederland. De economische ontwikkeling van de regio staat voorop in het samenwerkingsverband, waarbij het overleg tussen de vier O's (ondernemers, overheid, onderzoek en onderwijs) de kern vormt. De Regio Zwolle wil werken aan een optimale omgeving voor vernieuwend ondernemerschap. Om deze omgeving te creëren, is er een innovatieagenda opgesteld, die aansluit bij de sterke punten van de regio Zwolle. De Regio Zwolle zet gericht in op specifieke economische thema's die de regio verder economisch doen groeien.[88] Om dit doel te bewerkstelligen is een sturingsplatform opgericht, namelijk de Economic Board Regio Zwolle. In dit platform zijn ondernemers, overheden en kennisinstellingen bij elkaar gebracht en worden onder meer de bredere regionaaleconomische agenda, het regionale vestigingsklimaat, een gezamenlijke regioprofilering en lobbyacties met elkaar afgestemd. Naast de Economic Board is het innovatienetwerk Kennispoort opgericht om verdere verbinding te zoeken tussen de vier O's.

[87] De aangesloten gemeenten zijn: Elburg, Urk, Dronten, Noordoostpolder, Kampen, Oldebroek, Steenwijkerland, Hattem, Zwartewaterland, Heerde, Westerveld, Olst-Wijhe, Zwolle, Staphorst, Meppel, Dalfsen, Raalte, Ommen, De Wolden en Hardenberg.

[88] Regio Zwolle (2015). *De kracht van Regio Zwolle.* Zwolle: Regio Zwolle Bureau, p.3.

Een belangrijke ontwikkeling is dat gemeenten kiezen voor een netwerksamenwerking omdat zij samenwerking via de Wgr als te zwaar ervaren. Netwerksamenwerking is een lichter en flexibeler vehikel om gezamenlijk vraagstukken op te lossen. Als gemeenten hiervoor kiezen wordt geen nieuwe organisatie gebouwd, maar worden vanuit het netwerkverband opgaven geagendeerd en er wordt gewerkt aan oplossingen. De samenwerking heeft daarmee een veel lichtere institutionele vormgeving. In dergelijke netwerkverbanden is veel energie en creativiteit aanwezig om gezamenlijke vraagstukken op te lossen. Er worden bovendien aansprekende resultaten behaald, vooral omdat het besef bestaat dat de gezamenlijke inzet een groot rendement heeft. Het is echter de vraag of er voldoende doorzettingskracht en handelingssnelheid bestaat in deze verbanden. Het gaat daarbij vooral om de besluitvorming omdat deze in alle afzonderlijke gemeenteraden noodzakelijk is. Dit heeft gevolgen voor de handelingssnelheid binnen de regio. Het kan gebeuren dat een of meer gemeenten een afspraak niet of niet goed uitvoeren, terwijl uitvoering wel in het belang van de (economische ontwikkeling van de) regio is. In dat kader is het noodzakelijk een bevoegdheid te creëren om de voortgang van de samenwerking in de desbetreffende regio te borgen. Naar verwachting zal van deze bevoegdheid niet vaak gebruik gemaakt hoeven worden, maar de beschikbaarheid van een *ultimum remedium* is wel nodig.

Intensivering gemeentelijke samenwerking

Gemeenten hebben niet alleen een lokale, maar ook een regionale verantwoordelijkheid. Om bestuurlijke samenwerking te stimuleren, zal de Wgr vereenvoudigd en versimpeld moeten worden. Daarbij kan aan een aantal wijzigingen worden gedacht, zoals het mogelijk maken van lichte, niet-vrijblijvende vormen van samenwerking op basis van de Wgr, het mogelijk maken van territoriale bestuurscommissies en het faciliteren van modulaire samenwerking, het creëren van een openbaar lichaam waarbij alleen raadsleden in het algemeen bestuur zitten en alleen wethouders in het dagelijks bestuur (Drechtstedenmodel) en het nader beschouwen van BTW-verplichtingen die samenhangen met samenwerking. Democratische legitimering vanuit gemeenteraden – al dan niet getrapt – blijft de basis voor vormgeving van de samenwerking. Het uitgangspunt is dat samenwerking plaatsvindt op basis van vrijwilligheid, maar dat deze niet vrijblijvend is. Het is noodzakelijk om in die gevallen waar vrijblijvendheid parten speelt, een bevoegdheid te creëren voor de regering om, ook indien er sprake is van lichtere vormen van samenwerking, een besluit op te leggen aan gemeenten.

3.4.2 Centrumgemeenten

Het creëren van bestuurlijk vermogen binnen de regio kan ook door het uitvoeren van gemeentelijke taken via centrumgemeenten. De achterliggende gedachte is dat een centrumgemeente sommige taken effectiever en efficiënter kan uitvoeren dan het uitvoeren van deze taken in een gemeenschappelijk verband. Een centrumgemeenteconstructie kan – evenals sommige vormen van samenwerking, waarbij gekozen wordt voor een apart regionaal orgaan – de nadelen van intergemeentelijke samenwerking compenseren, omdat minder vertraging in de besluitvorming valt te verwachten.[89] Besluitvorming vindt plaats bij één orgaan en de afstemming met andere gemeenten kan bestuurlijk plaatsvinden. Vooraf kunnen de kaders op het niveau van opgaven en doelstelling door de deelnemende gemeenten (en eventueel provincie) worden afgesproken. Binnen deze kaders kunnen de bevoegdheden door de centrumgemeente worden uitgeoefend.

Een centrumgemeenteconstructie kent twee vormen: via attributie of via mandaat. Bij de eerste vorm legt de wetgever vast dat een bepaalde medebewindstaak en het bijbehorende budget bij centrumgemeenten wordt belegd, die deze taak ook voor de omliggende gemeenten uitvoeren. Dit zijn doorgaans taken die gekoppeld zijn aan opgaven die vooral in grotere, stedelijke gemeenten aanwezig zijn. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld bij vrouwenopvang. Omdat de opgave vooral speelt binnen de centrumgemeenten en slechts in beperkte(re) mate in de omliggende gemeenten, kunnen centrumgemeenten effectievere keuzes maken en deze taken efficiënter uitvoeren. Het voordeel van het beleggen van medebewindstaken bij centrumgemeenten is dat geen nieuwe organisatie wordt gebouwd, terwijl de slagkracht wel toeneemt. Wij zien in deze variant minder bestuurlijke drukte dan bij samenwerking en een minstens even stevige versterking van de bestuurskracht en potentie om regionale belangen te behartigen. Besluitvorming vindt immers plaats bij één orgaan en niet in afstemming tussen verschillende gemeenten. Daar zit ook een nadeel aan vast. De omliggende gemeenten zijn niet (direct) betrokken en hun inwoners hebben via raadsverkiezingen geen invloed op de taken die bij de centrumgemeenten zijn belegd. Er zijn mogelijkheden om aan dit bezwaar tegemoet te komen. Dit kan door aan het begin van het proces afspraken te maken met de betrokken gemeenten, kaders te stellen en door vooraf afspraken te maken over de verantwoording. In het afleggen van verantwoording dient expliciet aan de orde te komen op welke wijze de centrumgemeenten omgaan met de inbreng van de omliggende gemeenten.

In de vorm van mandatering leggen gemeenten de uitvoering van een taak bij een centrumgemeente neer via een gemeenschappelijke regeling of dienstverleningscontracten. In feite krijgen centrumgemeenten daarmee het mandaat deze taken namens de omliggende gemeenten uit te voeren. Daarbij hoeft niet altijd sprake te zijn van één centrumgemeente. Er komen ook situaties voor waarin gemeente X de ene taak doet voor de samenwerkende gemeenten en gemeente Y de andere taak. De centrumgemeenteconstructie wordt binnen het openbaar bestuur in toenemende mate gebruikt om taken effectiever en efficiënter uit te voeren. In deze vorm van centrumgemeenten kunnen de deelnemende gemeenten besluiten één of meer taken bij de centrumgemeente te beleggen. In Zuidoost-Drenthe richt een centrumgemeenteconstructie zich op de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb). Zo voert de centrumgemeente Emmen één taak uit voor de omliggende gemeenten, namelijk het inkomensdeel van de Wwb voor de regiogemeenten Borger-Odoorn en Coevorden. Daarmee wordt een efficiëntiewinst van 5 procent behaald.[90] Er kan ook worden besloten de uitvoering van nagenoeg alle taken bij een centrumgemeente te beleggen. Amstelveen-Aalsmeer, Enschede-Losser en Groningen-Ten Boer zijn daar voorbeelden van.

Centrumgemeenteconstructie Amstelveen – Aalsmeer
In 2012 besloten de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer tot een verregaande samenwerking via een centrumgemeenteconstructie, waarbij alle Aalsmeerse ambtenaren in dienst traden van de gemeente Amstelveen. Dit was een centrumgemeenteconstructie op basis van de Wgr. Beide gemeenten blijven zelfstandig voortbestaan, met een eigen gemeenteraad en een eigen college van burgemeester en wethouders. De ambtelijke uitvoering van de bestuursbesluiten wordt uitgevoerd door de centrumgemeente Amstelveen. Daarmee worden praktisch alle taken – ook voor de gemeente Aalsmeer – uitgevoerd door de gemeente Amstelveen. De samenwerking levert besparingen op de uitvoeringskosten op (naar schatting 1,4 miljoen euro voor elke gemeente; elders gesteld op 7 procent efficiencywinst).[91]

De mandaatconstructie betekent wel dat de gemeenteraden van de omliggende gemeenten invloed houden op de kaders waarbinnen de taken worden uitgevoerd. De centrumgemeenten als constructie zijn positief geëvalueerd: taken worden effectiever en efficiënter uitgevoerd door centrumgemeenten in vergelijking met de situatie waarin de omliggende

[89] In diverse studies van de OECD worden verschillende varianten van licht tot zware intergemeentelijke samenwerking belicht, waarin geen uitspraken gedaan worden over welke variant het beste past. Dit is contextafhankelijk. Wel onderschrijft de OECD dat potentiële coördinatieproblemen en daaruit voortvloeiende vertraging van besluitvorming in stedelijke gebieden ondervangen kan worden door de instelling van een regionaal (grootstedelijk) orgaan. Zie onder andere OECD (2015). *Governing the City*. Parijs: OECD Publishing.

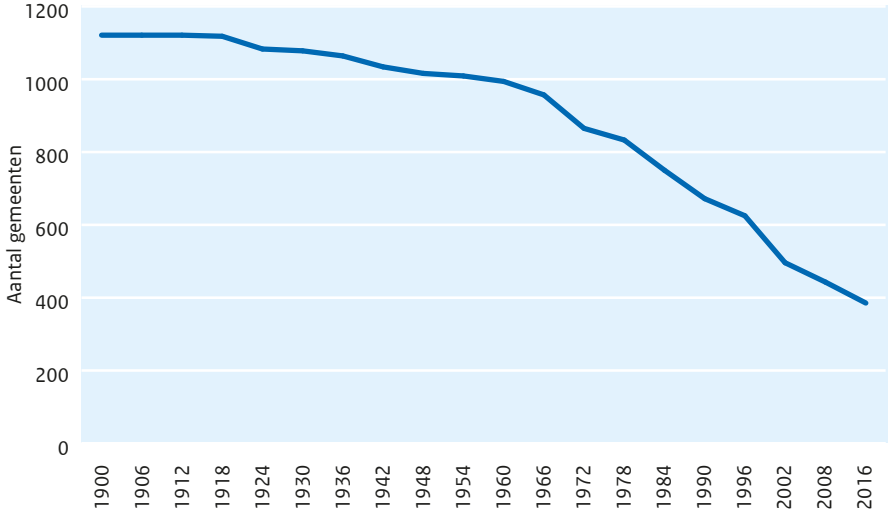
[90] BMC (2011). *Samenwerken is een evenwichtskunst: Evaluatie werking centrumconstructies.* Den Haag: BMC Advies, p. 15.
[91] Berenschot (2010). *Onderzoek regionalisering ambtelijke organisatie: Aalsmeer, Amstelveen en Uithoorn.* Utrecht: Berenschot, p. 41.

gemeenten deze taken zelfstandig uitvoerden.[92] Het voordeel van centrumgemeenteconstructies via mandatering is dat de bestuurlijke bevoegdheden bij alle gemeenten blijven. De legitimiteit van besluitvorming is daarmee geregeld terwijl de bestuurskracht ook versterkt wordt. Dat is meteen ook een nadeel omdat elke gemeente de mogelijkheid houdt aanwijzingen te geven over de manier waarop de gemandateerde bevoegdheden uitgevoerd moeten worden. Dat kan in de weg staan aan een effectieve uitvoering en aan het behartigen van regionale belangen. Ook kan een mandaat ingetrokken worden, waardoor deze constructie naar onze mening minder duurzaam is dan de centrumgemeente via attributie. Een alternatief voor het beleggen van de centrumfunctie bij gemeenten kan zijn om taken te mandateren naar de provincie, bijvoorbeeld voor regio's waar geen duidelijke centrumgemeente bestaat of waar de regio samenvalt met de provinciale grenzen.

Centrumgemeenten
Centrumgemeenteconstructies bieden mogelijkheden het bestuurlijk vermogen in de regio te versterken. Zo moet er meer ruimte komen voor het beleggen van taken en bevoegdheden in een centrumgemeenteconstructie op basis van attributie. In de voorstellen hiervoor dient rekening te worden gehouden met de betrokkenheid van de omliggende gemeenten. Dit kan door aan het begin van het proces afspraken te maken met de betrokken gemeenten, kaders te stellen en door vooraf afspraken te maken over de verantwoording. Attributie kan ook plaatsvinden aan provincies, in gebieden waar geen (duidelijke) centrumgemeente aanwezig is.

3.4.3 Steeds grotere gemeenten

Binnen het openbaar bestuur zien wij dat al enkele decennia wordt geprobeerd de gemeentelijke schaal meer in evenwicht te brengen met de schaal van vraagstukken. Het is niet voor niets dat vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw het aantal gemeenten in Nederland sterk is afgenomen. Waar we in 1960 nog 994 gemeenten hadden met een gemiddelde omvang van 11.486 inwoners hebben wij anno 2016 nog 390 gemeenten met een gemiddeld inwoneraantal van 43.567. Een van de aanleidingen voor deze herindelingen is het besef dat de bestuurlijke schaal van sommige gemeenten niet langer overeenkomt met de maatschappelijke opgaven.



Afbeelding 6. *Sinds 1960 is het aantal gemeenten in Nederland sterk gedaald. In 2016 telt Nederland nog 390 gemeenten (bron: CBS)*

Daarbij kwam dat kleine gemeenten onvoldoende bestuurskracht hadden om bepaalde opgaven zelfstandig te realiseren.[93] Dat correspondeert met recente inzichten. Hoe meer de grenzen van een bestuurlijke eenheid samenvallen met de opgaven van een gebied, hoe effectiever de aanpak van die opgaven immers zal zijn. Dat is te verklaren uit het feit dat besluitvorming binnen één bestuurlijke gemeente sneller gaat dan wanneer meer gemeenten bij een besluit betrokken zijn. Niet alleen zal de besluitvorming sneller gaan, maar ook de uitvoering van het besluit is effectiever en efficiënter. De OECD heeft aangetoond dat dat ook geldt voor de aanpak van economische opgaven. In hun studies tonen zij aan dat de productiviteit in stedelijke gebieden met meer gemeenten lager is.[94]

[92] BMC (2011). *Samenwerken is een evenwichtskunst: Evaluatie werking centrumconstructies.* Den Haag: BMC Advies, p. 45.

[93] Steur, B. (2015). Een inleidende beschouwing. In: Ministerie van BZK (2015). *Het openbaar bestuur in historisch perspectief: Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur.* Den Haag: Ministerie van BZK.; Waltmans, H. (1994). *Gemeentelijke herindeling in Nederland: Van de Franse tijd tot heden.* Hoogezand: Stuberg.

[94] Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries.* OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing. OECD (2015). *Governing the city.* Parijs: OECD Publishing.

De komende jaren zullen gemeenten steeds vaker samengaan, mede door de regionalisering van opgaven en het groter wordende takenpakket. Daarna zal het tempo van gemeentelijke herindelingen afnemen. Dat zal voor een belangrijk deel een proces van onderop zijn waarbij gemeenten de noodzaak zien om krachten te bundelen. Als dit proces van bovenaf wordt afgedwongen, zullen (burgers binnen) gemeenten – naar verwachting – vooral in verzet komen.[95] De vraag is tot welke gemeentelijke omvang het autonome proces van gemeentelijke samenvoeging zal leiden. In diverse studies is aangegeven dat er feitelijk sprake is van circa 50 ruimtelijk-economische regio's.[96] Het is daarbij echter wel de vraag hoe toekomstbestendig die schaal is, mede gezien het feit dat wij hebben geconstateerd dat de schaal door de tijd heen steeds groter is geworden. Een optimale bestuurlijke schaal bestaat er niet. Voor het oplossen van vraagstukken – welk beleidsterrein deze ook betreffen – zullen gemeenten soms zelfstandig en soms gemeenschappelijk aan de lat staan. Tussen dat zelfstandig oplossen van vraagstukken of het gemeenschappelijk oplossen moet een evenwicht bestaan. Regionale samenwerking is immers onontkoombaar, maar het is onwenselijk als gemeenten in hoge mate afhankelijk zijn van samenwerking om hun taken uit te voeren. Dit is potentieel langs twee lijnen problematisch. In de eerste plaats als het afbreuk doet aan de mogelijkheden voor gemeenten om eigenstandige keuzes te maken ten aanzien van de uitvoering van die taken. De vraag rijst dan wat het democratisch mandaat van de raad nog inhoudt.

Ten tweede als de afhankelijkheid betekent dat de gemeente niet of nauwelijks nog iets toevoegt aan het oppakken van regionale opgaven, want dan verwordt de gemeente tot consument van diensten van de buur(t)gemeenten zonder dat de zelfstandigheid van die gemeente een meerwaarde heeft voor de regio. Een hoge mate van afhankelijkheid van regionale samenwerking leidt voor ons dan ook tot de vraag of de betreffende gemeenten nog bestaansrecht hebben. Het toegenomen belang van regionale samenwerking en de daarmee gepaard gaande toenemende wederzijdse afhankelijkheid maakt echter dat bij het beoordelen van het eigen bestaansrecht ook de verantwoordelijkheid naar de regio zou moeten worden betrokken. Immers, kleine gemeenten zonder centrumfunctie zijn voor het uitvoeren van hun wettelijke taken in steeds grotere mate afhankelijk van regionale samenwerking. In het verdeelmodel van het gemeentefonds worden 'kleine' gemeenten gecompenseerd voor de relatief hoge kosten die zij hebben in de uitvoering van taken. Hoewel het gaat om relatief kleine bedragen geeft dit slechts een beperkte prikkel om tot een andere schaal te komen.

Institutionele versterking bestuurlijk vermogen
Met het oog op de voorliggende economische opgaven is het noodzakelijk dat – naast de vergroting van de regionale bewustwording – het bestuurlijk vermogen ook institutioneel wordt versterkt. Het bestuurlijk vermogen van de regio wordt versterkt door intensiever samen te werken tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincies of door taken en bevoegdheden via centrumgemeenten uit te laten voeren. Gemeenten bezien welke van deze twee mogelijkheden het beste bij hen past naar gelang de opgaven in hun regio, waarna het rijk in samenspraak met de medeoverheden de keuze bestendigt in concrete afspraken. Wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen, maakt het rijk afhankelijk van de regionale context een keuze, met de voorkeur voor het in positie brengen van de centrumgemeente, en als alternatief het verbindend verklaren van regionale samenwerking. In regio's zonder een duidelijke centrumgemeente wordt dan gekozen voor een meer verplichtende vorm van samenwerking, dan wel een rol voor de provincie. Aan het veranderingsproces worden spelregels meegegeven, waardoor legitimatie, handelingssnelheid en doorzettingsmacht een plaats krijgen in de uiteindelijke samenwerking die wordt gekozen.

3.4.4 Financiële verhoudingen

De discussie over een groter bestuurlijk vermogen op regionaal niveau heeft betekenis voor de financiële verhoudingen. De keuzes die in de bestuurlijke inrichting en verhoudingen gemaakt worden, zijn immers bepalend voor de vormgeving van de financiële verhoudingen.[97] De huidige financiële verhoudingen zijn gebaseerd op het derde aspiratieniveau van Goedhart. Dit behelst dat verschillen in de inkomstencapaciteit en verschillen in externe kostenfactoren (deels) worden verevend. Dit aspiratieniveau leidt niet altijd tot een optimale inzet van middelen.[98] Daarmee ligt er in Nederland bij de financiële verhoudingen veel nadruk op gelijkheid en rechtvaardigheid. Goedhart meende dat een dergelijk aspiratieniveau goed past bij kleine landen met een grote mate van

[95] Terlouw, K., Hogenstijn, M. (2015). *Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij: Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten.* Den Haag: Ministerie van BZK.
[96] Marlet, G., Woerkens, C. van. (2014). *De Nieuwe Gemeentekaart*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.; Vermeulen, W., Teulings, C., Marlet, G., Groot, H. de. (2016). *Groei & Krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?* Nijmegen: VOC Uitgevers.
[97] Wassenaar, M.C., Verhagen, A.J.W.M. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag: SDU Uitgevers; Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), *Bepalen betekent betalen*. Den Haag: VNG.
[98] Wassenaar, M.C., Verhagen, A.J.W.M. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag: SDU Uitgevers, p. 71.; Zaalen, W.M.C. van. (z.j.). *Financiële verhoudingen in Nederland. Politieke en bestuurlijke drijfveren in een subtiel en dynamisch evenwicht*. Den Haag: Ministerie van BZK, pp. 115-119.

sociale homogeniteit.[99] Het uitgangspunt dat een bepaalde mate van verevening in de financiële verhouding noodzakelijk is, lijkt niet ter discussie te staan. Wel worden vragen gesteld bij de invulling en mate van verevening (dienen bijvoorbeeld alle kostenfactoren te worden vergoed?) en de afweging tussen gelijkheid en doelmatigheid. Volgens Goedhart voorziet de verevening slechts dat gemeenten een gelijke uitgangspositie hebben. De daadwerkelijke uitkomsten tussen gemeenten kunnen verschillen. Gemeenten kunnen immers kiezen voor een verschillende samenstelling van voorzieningen of een hoger (of lager) voorzieningenniveau tegen een hogere (of lagere) belastingdruk. Daarbij zien wij dat in Nederland de ruimte voor gemeenten om verschillende uitkomsten te kiezen wordt beperkt door de relatief kleine omvang van het lokaal belastinggebied. De gemeentelijke inkomsten komen voor ongeveer 9 procent uit gemeentelijke belastingen. Deze belastingen betreffen voornamelijk de onroerendezaakbelasting. In het buitenland ligt dat percentage aanzienlijk hoger. Deze beperkte omvang van het belastinggebied betekent ook dat gemeenten maar beperkt kunnen differentiëren in de hoogte van het lokaal voorzieningenniveau.

Financiële verhoudingen
De voorgestane bestuurlijke richting dient zijn weerslag te krijgen in een grondige herziening van de Financiële Verhoudingswet. De herziening zou gericht moeten worden op de vereenvoudiging van verdeelmodellen en een verdeling die – naast het borgen van een bepaald voorzieningenniveau – meer dan nu is gericht op het prikkelen van regionaal-economische samenwerking en de differentiatie in regionale opgaven. De herziening moet in samenhang plaatsvinden met het voornemen tot een ruimer lokaal belastinggebied te komen.

[99] Allers, M. (2006). Decentralisatieverevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht. In: Boorsma, P., Allers, M. (2006). *De Financiële verhoudingen onder de loep*. Den Haag: VNG-Uitgeverij. In dezelfde studie geeft Allers aan dat in Nederland het derde aspiratieniveau wordt nagestreefd maar in de praktijk er sprake is van verschillende aspiratieniveaus (zowel een lagere als hogere mate van verevening).

4

Adaptief inspelen op economische opgaven

4.1 Adaptief vermogen

Economische ontwikkelingen versnellen, grijpen sterker op elkaar in en kunnen onverwachte, disruptieve consequenties hebben. De economische werkelijkheid is, om het bondig samen te vatten, complexer en minder voorspelbaar geworden. Van ondernemers in Nederlanders wordt verwacht dat zij kunnen inspelen op deze toegenomen complexiteit. "Een goed functionerende economie heeft door het continue proces van variatie en selectie het vermogen om zich aan te passen als de omstandigheden door technologische ontwikkelingen, nieuwe machtsverhoudingen of verschuivende marktevenwichten veranderen".[100] Dat betekent ook iets voor het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur moet in staat zijn ondernemers de ruimte te geven om op die veranderingen te kunnen inspelen. In een wereld waarin economische ontwikkelingen complexer en dynamischer kunnen zijn, is het "van belang vroegtijdig oog te hebben voor trends en na te denken over de vraag hoe beleid daarop kan inspelen", stelt Maarten Camps, secretaris-generaal van EZ.[101] Om daarop te kunnen inspelen moeten wet- en regelgeving nieuwe ontwikkelingen en innovaties niet te veel in de weg staan, uiteraard met oog voor de borging van publieke belangen. Het openbaar bestuur moet ook in staat zijn bestaande plannen aan te passen aan nieuw ontstane werkelijkheden in plaats van rigide vast te houden aan datgene wat in het verleden is afgesproken. Dat pleit voor een openbaar bestuur dat voldoende adaptief is.[102] Het gaat om vraagstukken waarvan de richting van de ontwikkeling ongewis is, waar normatieve opvattingen over bestaan en waarvan de uitkomsten hoogst onzeker zijn. Bij dergelijke opgaven volstaat het niet om het reguliere instrumentarium te gebruiken. Een openbaar bestuur dat zich snel en flexibel kan aanpassen aan nieuwe situaties en opgaven, kan zo een bijdrage leveren aan het economisch vermogen van de regio. Dat heeft consequenties voor de institutionele vormgeving van het openbaar bestuur, maar het betekent misschien nog wel veel meer voor de mensen en de manier van werken binnen het openbaar bestuur.

4.2 Mensen maken het verschil

De kwaliteit van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren is cruciaal voor het adaptief vermogen van het openbaar bestuur. Kwalitatief goede bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren kunnen hun regio's op de kaart zetten en duidelijk maken waarin hun regio zich onderscheidt van andere regio's. De kansen die daardoor gepakt worden binnen de regio's, resulteren in een grotere regionale economische groei.[103] Met kwaliteit wordt gedoeld op het beschikken over en inzetten van de kennis en vaardigheden die horen bij deze tijd. Met hedendaagse vaardigheden en kennis zijn bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren in staat de noodzakelijke verbindingen te leggen voor het inspelen op regionale opgaven.

De vraag is wat verstaan moet worden onder hedendaagse vaardigheden en kennis van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Gevraagde vaardigheden en kennis in het openbaar bestuur zijn geen vaststaand gegeven. Wat gevraagd en verwacht wordt van mensen verandert in de loop van de tijd, vooral door veranderende omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen. Hier gaat het om drie belangrijke aspecten: het beschikken over een regionale oriëntatie, het vermogen zich aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en het leggen van verbindingen. In het vorige hoofdstuk hebben wij al een en ander gezegd over de noodzaak om een regionale oriëntatie in het handelen te hebben. Het tweede element betreft het vermogen om flexibel en snel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Dat vraagt van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren dat zij in staat zijn zich aan te passen, snel te kunnen schakelen en te beschikken over de vaardigheid afwegingen te maken in het licht van nieuw ontstane situaties. Van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren wordt ook gevraagd concrete resultaten te boeken. De ontwikkelingen in de economie nopen tot concreet bestuurlijk handelen.[104] Het vraagt om adaptief en verbindend vakmanschap.[105] Ten slotte gaat het er om dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren in staat zijn verbindingen te leggen. Waar vroeger nadruk lag op de personen en posities, is de nadruk langzamerhand meer komen te liggen op het proces en de relaties tot anderen.

Tegenwoordig ligt de nadruk sterk op het hebben van een gemeenschappelijk doel. Het individuele leiderschap heeft plaatsgemaakt voor meer collectieve vormen van leiderschap.[106] Dit loopt synchroon met de toegenomen onderlinge verwevenheid van de economische opgaven. Van bestuurders wordt gevraagd over de eigen schaduw heen te

[100] WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 214.
[101] Camps, M. (2014). Sturen op de toekomst. *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4676, p. 9.
[102] Aghina, W., Smet, A. de, Weerda, K. (2015). Agility: it rhymes with stability. *McKinsey Quarterly*, 4.; Bazigos, M., Smet, A. de, Gagnon, C. (2015). Why agility pays. *McKinsey Quarterly*, 4.
[103] OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing, p. 57.; Cerfontaine, G. (2005). *Governance in de Randstad*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
[104] Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur: De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.; WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 116.; WRR (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 56.
[105] Binnema, H., Geuijen, K., Noordegraaf, M. (2013). *Verbindend vakmanschap: De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.
[106] Hopman, N., Berg, C. van den. (z.j.). *Nieuw Publiek Leiderschap: Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering*. DenHaag: Leiden Leadership Centre, Universiteit Leiden.

stappen en mensen bij elkaar te brengen.[107] Een van de kerncompetenties die hieraan wordt verbonden, wordt verwoord als 'facilitative leadership style'.[108] Het gaat daarbij om eigenschappen als richting geven, werken aan een lange termijnvisie, waar nodig grenzen overschrijden, weten te motiveren en draagvlak te creëren.[109] Dit verbindend vermogen is een van de basiscompetenties die bestuurders dienen te bezitten.[110] Van bestuurders wordt bijvoorbeeld gevraagd de actieve steun van de inwoners te mobiliseren voor processen die vaak betrekking hebben op verandering, groei, differentiatie en de uitdaging van het opgeven van oude gewoonten en gebruiken ter vervanging van nieuwe die nog niet direct als vanzelfsprekend en betrouwbaar worden beschouwd. De invulling van wat dat samenbindend leiderschap precies inhoudt, kan van regio tot regio in Nederland verschillen. In het ene geval kan dat betekenen dat bestuurders voor de troepen uitlopen met een visie op de toekomst, in het andere geval kan samenbindend leiderschap juist gericht zijn op faciliteren en partners in positie brengen. Het komt erop neer dat bestuurders de durf moeten hebben hun rol aan te passen aan de opgave.[111]

Naar een nationale luchthaven

Een treffende illustratie voor de betekenis van individuen is de discussie over de nationale luchthaven aan het begin van de twintigste eeuw. In de eerste decennia van de twintigste eeuw was de betekenis van een nabijgelegen luchthaven voor de lokale of regionale economie – in tegenstelling tot nu[112] – zeker nog niet evident. Toen in de jaren twintig en dertig de discussie over een eigen vliegveld werd gevoerd, waren er burgemeesters die de noodzaak hiervan niet zagen, zoals de Haagse burgemeester Jacob Patijn (van 1918 tot 1930). Destijds had de Haagse Kamer van Koophandel een voorstel voor een eigen luchthaven gedaan, maar de burgemeester had hierop verkondigd dat het nog wel twintig jaar zou duren voordat Den Haag zijn eigen luchthaven zou hebben.

Zijn Amsterdamse collega Willem de Vlugt, die van 1921 tot 1941 burgemeester was, stond heel anders in deze discussie. Vanaf 1920 werd het militair vliegkamp Schiphol ook voor de burgerluchtvaart gebruikt. Vanaf dat moment richtte het College van B&W zich op de exploitatie van het vliegveld dat door het ministerie van Defensie werd beheerd. Het was mede door de inzet van burgemeester De Vlugt dat de gemeente Amsterdam vanaf april 1926 de luchthaven voor veertig jaar in bruikleen kreeg. Het economisch belang van het vliegveld werd in de hoofdstad onderkend, want in de daaropvolgende jaren investeerde de gemeente ongeveer zeven miljoen gulden om de luchthaven aan te passen aan de snel veranderende eisen van het (inter)nationale luchtverkeer. Halverwege de jaren dertig ontstond het plan een nieuwe, nationale luchthaven in de buurt van Leiderdorp aan te leggen. Dit was een plan van de toenmalige minister van Waterstaat, Johannes van Buuren. Mede door de persoonlijke interventie van burgemeester De Vlugt kwam het echter niet zo ver. In oktober 1938 werd – na overleg tussen de gemeente Amsterdam en het rijk – besloten dat Schiphol de nationale luchthaven zou worden.[113]

Openbaar bestuur is mensenwerk. Daar willen wij ons rekenschap van geven door ook te wijzen op het belang van nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten. Hoe wij ons gedragen als individuen of als groep komt voor uit sociaal-psychologische processen. Hiervoor bestaat nog weinig aandacht in het denken over het openbaar bestuur.[114] Als voorbeeld noemen wij hier de 'escalatie van commitment', het sociaal-psychologisch mechanisme waarin een persoon of groep personen blijft vasthouden aan een eerder gemaakte beslissing, terwijl feitelijke ontwikkelingen de onjuistheid hiervan laten zien. Het is voor mensen heel onnatuurlijk om in gang gezette trajecten (voortijdig) te beëindigen. Klassiek in dit verband is het voorbeeld van het doen van vervolginvesteringen in verlieslijdende projecten in de hoop dat de extra investering alles ten goede zal keren. Het is een mechanisme dat zich ook op veel plaatsen in het openbaar bestuur voordoet, zoals bij de aankoop van de Fyra-treinen of de realisatie van burgerluchthaven Twente.[115]

De aanwezigheid en beschikbaarheid van goede bestuurders en volksvertegenwoordigers is geen vanzelfsprekendheid. Drie ontwikkelingen leiden ertoe dat de beschikking krijgen over

[107] Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, Leenknegt, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: De Nederlandse Burgemeester en de Staat van het Ambt.* Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, DEMOS Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap.

[108] Greasley, S., Stoker, G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review*, 4, pp. 722-730.

[109] Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur: De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'.* Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.; WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat.* Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 116.; WRR (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek.* Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 56.

[110] Cachet, L., Karsten, N., Schaap, L. (2009). *Tussen Trends en Toekomst: Verkenning naar de Toekomst van de Burgemeestersfunctie.* Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

[111] Essafi, M., Boogers, M., Plat, T. (2015). *De Stadbestuurder van de toekomst: Leiderschap in vitale coalities.* Den Haag: Ministerie van BZK.

[112] Kasarda, J. (2012). *Aerotropolis: The Way We'll Live Next.* New York: Farrar, Straus and Giroux.

[113] Kaal, H. (2008). Ondernemend bestuur: De betrokkenheid van de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bij de lokale economie, *Stadsgeschiedenis*, 3, pp. 40-61.

[114] Schulz, M., Chin-A-Fat, N., Twist, M. van, Steen, M. van der, Bressers, D. (2016). *Zand in het raderwerk. Escalatie van commitment als patroon in het openbaar bestuur.* Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur

[115] NSOB (2015). *Tussen begrijpen en begrip tonen: Een evaluatieonderzoek naar de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. in relatie tot de besluitvorming van de gemeente Enschede.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

kwalitatief goede bestuurders en volksvertegenwoordigers lastiger gaat worden. In de eerste plaats is duidelijk dat politieke partijen – met een rekruteringsfunctie voor bestuurders en volksvertegenwoordigers – steeds minder (actieve) leden hebben, waardoor de vijver waaruit bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten voortkomen steeds kleiner wordt. In de tweede plaats is er sprake van politieke versplintering op gemeentelijk en provinciaal niveau. De versplintering komt tot uitdrukking in de grotere volatiliteit van het electoraat door de toename van het aantal partijen dat deelneemt aan verkiezingen en door de toename van het aantal partijen dat noodzakelijk is om tot een coalitie te komen. Daardoor is de omloopsnelheid binnen het openbaar bestuur ook toegenomen waardoor bestuurders en volksvertegenwoordigers minder lang op hun plek zitten. Het gevolg is dat mensen met minder ervaringsdeskundigheid in het openbaar bestuur zitten, maar het heeft ook gevolgen voor het collectief geheugen. Als laatste kan gewezen worden op de toegenomen invloed van mediacratie die bijdraagt aan een grotere afrekencultuur binnen het democratische systeem. Dat draagt niet bij aan de vergroting van de aantrekkelijkheid om bestuurder of volksvertegenwoordiger te worden. Deze ontwikkelingen baren zorgen omdat mensen het verschil kunnen maken. In het buitenland wordt versterking van de aantrekkelijkheid van bestuurlijk leiderschap ook gevonden in een aantal institutionele hervormingen, onder andere door de invoering van gekozen burgemeesters, zoals bijvoorbeeld in Duitsland.[116] Daarbij is bij de rechtstreekse verkiezing van de Oberbürgermeister kenmerkend dat enerzijds sprake is van een eigen democratisch mandaat en anderzijds de dagelijkse bestuurders doorgaans verschillende politieke achtergronden hebben waardoor ook de politieke samenwerking met de gemeenteraden wordt bevorderd. In ons werkbezoek aan Duitsland kwam naar voren dat veel Oberbürgermeisters in het economisch succesvolle Duitsland – met succes – een voortrekkersrol hebben in de regionaal economische samenwerking. Hoewel de sturingsmogelijkheden om de juiste man of vrouw op de juiste plaats te krijgen binnen de huidige Nederlandse context gering zijn, is het nu al wel mogelijk de aantrekkelijkheid te vergroten om volksvertegenwoordiger of bestuurder te worden. Dat kan bijvoorbeeld door de verbetering van arbeidsvoorwaarden en door het schrappen van een aantal vereisten, zoals het woonplaatsvereiste.

Naast selectie en rekrutering is opleiding van belang voor bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Tijden veranderen en het is belangrijk dat mensen nieuwe kennis en vaardigheden opdoen die passen bij ontwikkelingen in de wereld. Het opleidingsaanbod binnen het openbaar bestuur voor bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren sluit echter niet voor alle doelgroepen even goed aan. Daarnaast is zichtbaar dat mensen – zeker als zij reeds enige tijd een bepaalde functie uitoefenen – minder vaak scholing volgen.[117] Vakmanschap houdt echter in dat regelmatig wordt gereflecteerd op de eigen kennis en vaardigheden. Het is noodzakelijk dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren zich regelmatig laten (bij)scholen om te leren hoe zij moeten omgaan met nieuwe ontwikkelingen en hoe dit in andere organisaties wordt opgepakt.

Competenties van bestuurders en ambtenaren
Mensen maken het verschil. De constatering dat de betekenis van goede mensen van evident belang is voor het presteren van dat openbaar bestuur, betekent ook dat deze bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren meegaan met hun tijd, kennis hebben van ontwikkelingen en over vaardigheden beschikken die hen in staat stellen adaptief en flexibel te zijn. Dat betekent in ieder geval het vermogen te denken in het belang van de regio, kennis te hebben van relevante technologische ontwikkelingen en te kunnen inspelen op nieuwe en onverwachte ontwikkelingen en kansen.

Selectie en rekrutering
In de profielschets en benoemingsprocedures, alsmede opleiding en ondersteuning, van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren zal een groter gewicht worden toegekend aan die functievereisten die van belang zijn voor het huidige tijdsgewricht. Dit betekent ook dat de selectie-/vertrouwenscommissies deze competenties in belangrijke mate meewegen. Tevens vraagt dit inzet van politieke partijen bij de rekrutering van bestuurders en volksvertegenwoordigers.

Vergroting van aantrekkelijkheid
De aantrekkelijkheid van het ambt kan vergroot worden door verbetering van arbeidsvoorwaarden en het schrappen van eisen, zoals het woonplaatsvereiste voor bestuurders.

Opleiding
Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren ontvangen gedurende hun loopbaan adequate (bij)scholing, zodat zij up-to-date blijven over nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Dat vergt een actueel en passend opleidingsaanbod voor de verschillende doelgroepen. Binnen dit opleidingsaanbod zou een deel van het curriculum moeten bestaan uit het leren denken vanuit de regio.

[116] Borraz, O., John, P. (2004). The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, pp. 107–120.

[117] Stichting A+O-fonds Gemeenten (2010). *Monitor O&O-beleid gemeenten. Nulmeting werknemers*. Den Haag: Stichting A+O-fonds Gemeenten.

4.3 Continu verbeteren en leren

Hierboven ging het vooral over de kwaliteit van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren binnen het openbaar bestuur. Een tweede aspect van een groter adaptief vermogen is de manier waarop en de houding waarmee vraagstukken binnen het openbaar bestuur worden aangepakt.

4.3.1 Continue verbetering

Beleidsvormingsprocessen binnen het openbaar bestuur hebben een lineair karakter. Zij doorlopen de volgende fasen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. Deze aanpak volstaat niet meer bij de economische vraagstukken die voorliggen.[118] De nadruk komt bij adaptief openbaar bestuur veel meer te liggen op een proces van continue verbetering. Een iteratief proces waarbij gewenste uitkomsten bereikt worden door verschillende aanpakken uit te proberen en continu te verbeteren. De huidige werkwijze verbindt zich daar niet eenvoudig mee. Wij zien dat bijvoorbeeld bij de wijze waarop binnen de politiek afspraken worden gemaakt. We zien grote verschillen in collegeakkoorden op decentraal niveau. Sommige zijn op hoofdlijnen geformuleerd en verwoorden vooral strategische doelen, terwijl in andere akkoorden gedetailleerde afspraken worden gemaakt over de doelen en de wijze waarop deze behaald moeten worden. In de jaren zeventig en tachtig waren er gemeentebesturen die helemaal geen onderliggende afspraken voor het vormen van een bestuur maakten. Wij zien dat het proces van coalitievorming op gemeentelijk of provinciaal niveau de trends op landelijk niveau volgt. Wij zijn van mening dat het bestaan van gedetailleerde afspraken aan het begin van een coalitieperiode het aanpassingsvermogen van het bestuur niet bevordert. De WRR constateert ook dat het in de huidige samenleving waarin veel vraagstukken een grote cognitieve en normatieve onzekerheid kennen, niet optimaal is een openbaar bestuur te hebben dat voor een kabinets- of collegeperiode gebonden is aan een contract, “waarin van tevoren volledig wordt vastgelegd wat de inspanningen en resultaten zullen zijn”.[119] Een programma waarin op hoofdlijnen een aantal strategische prioriteiten of strategische doelen wordt bepaald, biedt volgens ons ruimte om gedurende de rit in te spelen op nieuwe ontwikkelingen binnen de regio en tot bijstellingen te komen. De overgang naar een andere, meer iteratieve aanpak van vraagstukken in het publieke domein vraagt ook wat van de politiek. In een dergelijk proces komt de nadruk minder te liggen op de vraag wie het uiteindelijke besluit neemt, maar veel meer op de vraag welke belanghebbenden bij het proces betrokken zijn geweest en welke resultaten zijn geboekt.[120]

U10: sturen op een andere vorm van legitimiteit[121]

Het samenwerkingsverband U10 is gebaseerd op een convenant tussen de tien deelnemende gemeenten: Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Vianen, Woerden en Zeist. Het verband is te typeren als een netwerk waarbij de samenwerking plaatsvindt op urgente, gezamenlijke vraagstukken. Daarbij is het niet noodzakelijk om de aanpak continu met tien gemeenten vorm te geven. Het is ook mogelijk om met vijf gemeenten een samenwerking aan te gaan, of juist breder dan de U10-gemeenten, zoals rondom de huisvestingsverordening waarbij zestien gemeenten zijn betrokken. Een voorbeeld van de U10-aanpak is het vluchtelingenvraagstuk, dat tijdens een van de bijeenkomsten voor een zogenaamde bestuurstafel was geagendeerd. Tijdens het gesprek werd duidelijk dat alle gemeenten voor dezelfde uitdaging stonden waarna werd besloten dit vraagstuk gezamenlijk op te pakken. De structuur waarin vervolgens wordt samengewerkt, wordt daarbij gezien als een soort ‘klikvorm’. Je moet de structuur ‘zo licht als kan, zo zwaar als nodig’ maken.

De legitimiteit wordt bij de U10 zeker niet alleen institutioneel – via de betrokkenheid van de gemeenteraden – georganiseerd, maar ook via de vormgeving van het proces. Het gaat er dan om dat per opgave de juiste stappen worden doorlopen, de juiste partijen worden betrokken in bepaalde trajecten en de juiste informatie wordt verstrekt hierover. Hoewel niet onbelangrijk gaat het er minder om dat de raden formeel in iedere stap worden betrokken. De raadsleden kunnen aanwezig zijn bij de zogenaamde U10-cafés, waarin de bestuurstafels worden georganiseerd. Daarmee zijn raadsleden een van de relevante partijen geworden en niet de enige partij. In januari 2016 hebben de griffiers van de afzonderlijke gemeenten het initiatief genomen om een U10 Beraad(t) te organiseren, waarbij raadsleden en collegeleden van de tien gemeenten elkaar ontmoeten in telkens een andere U10-gemeente. Tijdens deze

[118] Lempert, R.J. & Popper, S.W. (2005). High-Performance Government in an Uncertain World In: Kilgaard, R. en Light, P. *High Performance Government: Structure, Leadership, and Incentives*. Santa Monica: The RAND Corporation.

[119] WRR (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor een probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 13.

[120] WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.; Hendriks, F., Ostaaijen, J. van, Krieken, K. van der, Keijzers, M. (2013). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van BZK.; Donk, W. van de (2016). *Nieuwjaarstoespraak 2016*.; Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (te verschijnen). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

[121] Op 8 december 2015 heeft een delegatie van de Studiegroep Openbaar Bestuur een werkbezoek afgelegd aan het samenwerkingsverband U10.

bijeenkomsten staan regionale onderwerpen op de agenda, maar de bijeenkomsten kennen geen vaste opzet.

Democratische legitimiteit
Bij het vormgeven van publieke processen en samenwerkingsverbanden is het borgen van de democratische legitimiteit een belangrijk ankerpunt. Dat kan worden versterkt door afspraken te maken over de rol van de gemeenteraad binnen intergemeentelijke samenwerking, door vooraf duidelijke kaders te stellen en door afspraken te maken over de verantwoording. In de vormgeving hiervan is meer differentiatie wenselijk om beter aan te sluiten op maatschappelijke opgaven en verbanden. Daarbij past een adaptieve rol van gemeenteraden en verschuift de nadruk op de vraag hoe belanghebbenden in het proces betrokken zijn en of de uitkomsten overeenkomen met door gemeenteraden vastgestelde doelen.

Continue verbetering
Processen binnen het openbaar bestuur moeten een sterker iteratief karakter krijgen, zodat economische opgaven op een adaptieve manier geadresseerd kunnen worden. De kern daarbij is dat strategische doelen worden geformuleerd, zonder dat daarbij SMART wordt vastgelegd hoe die doelen bereikt moeten worden.

4.3.2 Lerend vermogen

Bij een houding die gericht is op continue verbetering is het belangrijk dat overheden zich meer als lerende organisatie gedragen. Daarbij gaat het om waarden als kennis, leren, autonomie en kwaliteit.[122] Overheden moeten in staat zijn te leren van ervaringen en het geleerde vervolgens toe te passen in nieuwe situaties. Dit is belangrijk omdat door te leren van eerdere ervaringen nieuwe processen continu verbeterd kunnen worden. Vaak wordt gesteld dat het openbaar bestuur daartoe op dit moment onvoldoende in staat is waarbij de Rijksoverheid vooral als referentiepunt werd gebruikt.[123] Wij hebben gekeken in hoeverre het decentraal bestuur beschikt over lerend vermogen. Als wij de afgelopen decennia in ogenschouw nemen, zien wij dat het lerend vermogen van het openbaar bestuur verbeterd is. Wij willen hier een paar voorbeelden noemen. In de eerste plaats willen wij wijzen op het vrijwillige instrumentarium dat overheden ter beschikking staat. Hier kan het gaan om ex post-evaluatie-onderzoek, zoals de artikel 213b-onderzoeken bij gemeenten en de rekenkamer(commissie)s[124], maar ook om breder opgezette onderzoeksinstrumenten, zoals benchmarking, bestuurskrachtmetingen en visitatiecommissies. Onderzoek naar het generiek presteren van medeoverheden kwam in de jaren tachtig op, samen met de opkomst van het New public management. In de jaren daarvoor werden medeoverheden al beoordeeld op hun prestaties, maar bestonden er geen ontwikkelde instrumenten voor deze beoordeling. Vanaf de late jaren negentig begon meer systematisch onderzoek plaats te vinden naar de prestaties van gemeenten. In het afgelopen decennium zijn deze breder opgezette onderzoeksinstrumenten op ad-hoc-basis ingezet om een overheid te meten op effectiviteit en efficiëntie, zoals wij kunnen afleiden uit de onderstaande tabel.[125] Echter, van het systematisch inzetten van instrumenten om overheden continu te verbeteren, is vooralsnog geen sprake.

Visitatiecommissies in Limburg
Een specifieke methode om bestuurskrachtmetingen uit te voeren is de inzet van een visitatiecommissie. Bij visitatiecommissies ligt de nadruk op het beoordelen van de integrale kwaliteit van een organisatie door een externe commissie, bestaande uit experts en ervaringsdeskundigen. Hoewel visitaties niet altijd gekwalificeerd worden als een bestuurskrachtmeting, is het doel evenwel het verkrijgen van een beeld van de bestuurskracht van de desbetreffende gemeente. Provincie Limburg doorliep een reeks visitaties in de periode 2000-2010.

Een onafhankelijke commissie ('Commissie Rutten' bestaande uit een oud-gemeentesecretaris en burgemeesters van buiten Limburg) werd ingesteld om de visitaties te verrichten. Uiteindelijk namen 47 gemeenten die op de vrijblijvende uitnodiging van de provincie zijn ingegaan deel aan dit proces. Met een nieuw ontwikkelde werkwijze doorliep Commissie Rutten een proces waarin de bestuurskracht van gemeenten op nog niet eerder toegepaste manier systematisch werd doorgelicht.[126] In twee fasen

[122] Noordegraaf, N. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*, Londen: Palgrave.
[123] WRR (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.; Nationale Ombudsman (2015). *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid*. Den Haag: De Nationale Ombudsman, pp. 42-43.
[124] B&A Consulting (2007). *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*. Den Haag: B&A Consulting.; Berenschot (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Utrecht: Berenschot.; Castenmiller, P., Berg, T. van den, Peters, K. (2015). *Rekenkamer(commissie)s onder de loep: verslag van expertbijeenkomsten*. Den Haag: PBLQ/Zenc.
[125] Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.; Schutgens, J. (2014). *Met vreemde ogen kijken. Visiteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
[126] Korsten, A., Abma, K., Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten*. Delft: Eburon.

werd alle gemeenten gevraagd op basis van het eigen vastgesteld beleid twee profielen op te stellen: een opgavenprofiel en een bestuurskrachtprofiel. In de eerste fase werd gemeenten gevraagd te formuleren wat hun bestuurlijke ambities en opgaven zijn (opgavenprofiel). In de tweede fase werd door de visitatiecommissie bepaald wat er van de opgaven terechtgekomen is. Op basis hiervan werd het bestuurskrachtprofiel opgesteld. De gemeenten werd gevraagd hier opvolging aan te geven door verbeteracties zelf te formuleren en hier vervolgens verslag van te doen aan Gedeputeerde Staten.[127] Dit heeft geleid tot verbeteracties van de gemeente zelf (onder andere op het terrein van intergemeentelijke samenwerking), acties van het provinciebestuur om meer samenwerking te krijgen of over te gaan tot herindeling. Vergelijkbare trajecten, hoewel niet visitatie genoemd, werden gedaan in onder andere provincie Noord-Brabant (Visiedocument '(Veer)Krachtig Bestuur' op basis van de analyse van Commissie Huijbregts[128]) en in provincie Groningen (Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen met het rapport 'Grenzeloos Gunnen'[129]).

Lerend vermogen
Het lerend vermogen van het openbaar bestuur moet versterkt worden, met name op institutioneel niveau. Organisaties binnen het openbaar bestuur – waaronder intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – moeten gestimuleerd worden regelmatig te bekijken of zij hun economisch presteren kunnen verbeteren. Dat kan onder meer door het uitvoeren van benchmarks of het laten uitvoeren van visitaties.

4.4 Institutionele ruimte voor adaptiviteit

In deze laatste paragraaf gaan wij in op de institutionele ruimte die aanwezig moet zijn om te komen tot een groter adaptief vermogen. Dat zegt iets over de ruimte die gecreëerd wordt om institutionele vormen te kiezen die passen bij nieuwe economische opgaven (4.4.1) en de uniforme wijze waarop bepaalde taken en verantwoordelijkheden zijn belegd (4.4.2).

4.4.1 Deregulering binnen het openbaar bestuur

Nederland is een land van regels.[130] Binnen de Nederlandse bestuurscultuur bestaat de neiging veel vast te leggen in voorschriften, wetten en regelgeving. Dat heeft zeker zijn merites in het licht van rechtszekerheid en transparantie, maar het heeft ook een keerzijde. Regelgeving beperkt de manoeuvreerruimte en de handelingssnelheid van het openbaar bestuur. Bestuurders lopen aan tegen datgene wat niet kan of krijgen te maken met enorm gedetailleerde regelgeving van hoe het wel mag. In de organieke wetgeving voor het openbaar bestuur zien wij dat terug, zoals wij hierboven ook al aan de orde hebben gesteld bij de observatie van bestuurlijke uniformiteit. Wij zijn geneigd de inrichting en de spelregels binnen het openbaar bestuur vast te leggen. Een voorbeeld daarvan is de reeds eerder genoemde Wet gemeenschappelijke regeling, waarin exact omschreven is op welke wijze gemeenten op publiekrechtelijke basis met elkaar moeten samenwerken. De vraag is of het gedetailleerd vastleggen van regels de adaptiviteit van het openbaar bestuur vergroot. In de praktijk zien wij dan ook dat veel overheden samenwerking buiten de Wgr aangaan, omdat zij een grotere flexibiliteit wensen dan de publiekrechtelijke basis van de Wgr kan bieden. Wij willen hier twee punten naar voren brengen. In de eerste plaats constateren wij dat wet- en regelgeving wordt opgesteld vanuit de opgaven en waarden van het heden. De kans is waarschijnlijk dat die opgaven en waarden in de toekomst veranderd zijn, waardoor de vastgelegde regels lastiger toe te passen zijn op de nieuwe situatie. In de tweede plaats leggen wet- en regelgeving standaardsituaties vast, terwijl economische opgaven waarmee het openbaar bestuur wordt geconfronteerd vaak ook uitzonderingsgevallen betreffen. Situaties waarin van het openbaar bestuur juist maatwerk en wendbaarheid wordt gevraagd. Te gedetailleerde regelgeving werkt dit maatwerk tegen. Daarom pleiten wij voor een grotere deregulering in het openbaar bestuur, waarbij de ordenende verantwoordelijkheid van het rijk niet uit het oog mag worden verloren. Het uitgangspunt moet daarbij zijn dat wet- en regelgeving instrumenten zijn om vraagstukken (ook de economische) op te lossen en kansen te verzilveren, waarbij oog bestaat voor bepaalde publieke waarden. De trend naar meer ruimte binnen de bestaande wet- en regelgeving zien wij ook buiten de discussie over de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur. Op 20 juli 2015 stuurde de minister van Economische Zaken een brief aan de Kamer, waarin hij het volgende schreef: "Wet- en regelgeving kunnen een belangrijke stimulans zijn voor vernieuwing, bijvoorbeeld door maximumeisen te stellen aan het energieverbruik. Echter, regels kunnen ook een vertragende of verhinderende werking hebben op innovatie en verouderd raken door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit komt doordat wet- en regel-

[127] Korsten, A. (2004). Visiteren van gemeentebesturen. *Bestuurswetenschappen*, 4, pp. 305-324.
[128] Provincie Noord-Brabant (2014). *Visiedocument (veer)krachtig bestuur in Brabant: Leiderschap en dienstbaarheid.* Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
[129] Provincie Groningen (2013). *Grenzeloos Gunnen: Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwingen van de bestuurlijk organisatie en de bestuurscultuur in Groningen.* Groningen: Provincie Groningen.
[130] Pleij, H. (2015). *Moet kunnen. Op zoek naar de Nederlandse identiteit.* Amsterdam: Prometheus.

geving vaak is ingericht op bestaande processen terwijl innovatieve producten en diensten juist een nieuwe manier van werken introduceren".[131] In zijn brief gaat de minister in op een aantal economische sectoren waarin de toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving aan de orde is. Wij benadrukken dat het van toenemend belang is om toekomstbestendige regelgeving op te stellen, omdat ontwikkelingen steeds sneller gaan en het steeds onzekerder is wat de gevolgen van deze ontwikkelingen zijn.

Betere regelgeving op Europees niveau

Als een samenwerkingsverband van overheden en bedrijven Europese fondsen wil aanboren voor het realiseren van een (door de EU gestimuleerde) innovatieve vorm van energieopslag, is het niet mogelijk om via één procedure subsidie aan te vragen bij het betreffende structuurfonds. Omdat de regels op het gebied van staatssteun en aanbesteden van toepassing zijn, moet de aanvraag bij verschillende Directoraten-generaal van de Europese Commissie worden ingediend. Die hanteren ieder hun eigen beleid, en terminologie en procedures zijn niet op elkaar afgestemd. Deze regelgeving is soms tegenstrijdig. Dat leidt tot rechtsonzekerheid, overbodige administratieve lasten, vertraging in de planning en hogere kosten. Europese wetgeving wordt meer en meer door medeoverheden uitgevoerd, maar het blijkt dat dit in de dagelijkse praktijk onnodig kan knellen.[132] Daarom wordt op Europees niveau ook ingezet op het verbeteren van regelgeving en het terugdringen van regeldruk: het *Better Regulation* programma.[133] Deze inzet moet niet alleen tot positieve resultaten leiden voor ondernemers en bedrijven, maar ook voor lokale en regionale overheden.

De noodzaak voor institutionele ruimte geldt ook als naar het interbestuurlijke toezicht wordt gekeken. De achterliggende vraag daarbij is of de traditionele hiërarchische rol van provincies (als naastgelegen bestuurslaag) naar gemeenten toe nog wel in alle gevallen terecht is. In 2012 werd de Wet Revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt) ingevoerd. Deze wet moest resulteren in een efficiënter, effectiever en transparanter stelsel van interbestuurlijk toezicht. In de Wet Rgt wordt uitgegaan van de volgende principes: nabijheid (toezicht door de meest nabijgelegen bestuurslaag), enkelvoudigheid en samenwerking (één toezichthouder of anders samenwerking), selectiviteit en proportionaliteit (afweging of de interventie wel noodzakelijk is) en vertrouwen en terughoudendheid (vertrouwen in goede taakuitvoering door medeoverheden en op de werking van het horizontaal toezicht tussen college en volksvertegenwoordiging). Hoewel de Wet Rgt tot verbetering heeft geleid, blijkt dat vanuit de provincies hierover wordt aangegeven dat het horizontale toezicht nog onvoldoende is om te volstaan met sober en selectief toezicht vanuit de provincie. Bovendien – zo wordt vanuit provincies aangegeven – is behoorlijk gespecialiseerde kennis nodig van bijvoorbeeld medewetgeving die van raadsleden niet verwacht kan worden. Door de gemeenten wordt echter aangegeven dat meer gewerkt zou moeten worden vanuit het vertrouwensprincipe. Meer principieel van aard is het gegeven dat de rol van hiërarchische toezichthouder naast die van adviseur kan leiden tot belangenverstrengeling en verwarrende verhoudingen.[134] Deze belangenverstrengeling en verwarrende verhoudingen worden versterkt omdat provincies in toenemende mate partnerschappen zoeken met gemeenten voor het oplossen van economische opgaven. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), waarbij de provincie toezichthouder is gebleven maar de facto ook zijn eigen functioneren binnen de RUD beoordeelt. Ten slotte – en dat is aanvullend op het bovenstaande – werd in diverse gesprekken de vraag gesteld of de provincie nog wel de meest geschikte bestuurslaag is om toezicht te houden op (grote) gemeenten. In de praktijk is het ambtelijk apparaat van grote steden als Amsterdam en Rotterdam beter geëquipeerd dan de naastgelegen provinciale laag. Dat geldt vooral voor de complexe financiële huishouding van grote gemeenten.

Meer adaptiviteit door ontslakken

In het kader van de Actieagenda Bouw die in 2012 is ontwikkeld, is 'ontslakken' als werkwijze geïntroduceerd door het Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling met het doel om sneller, goedkoper en flexibeler te werken.[135] De aanleiding voor dit initiatief is de ervaring dat bij gebiedsontwikkeling lokale regelgeving, zoals beleidsnota's, verordeningen en bestemmingsplannen, een rem zet op de realisatie van regionale opgaven. Het Actieteam benadrukt dat niet alleen de wet- en regelgeving de 'boosdoener' is, maar ook dat de houding van betrokkenen in veel gevallen een vertragende werking heeft. Op basis van deze waarnemingen heeft het Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling – dat bestaat uit lokale bestuurders, wetenschappers en ondernemers – veertig acties geformuleerd die op lokaal niveau kunnen worden uitgevoerd om te 'ontslakken'. Het is niet alleen aan overheden, maar ook aan marktpartijen om deze acties uit te voeren. Deze acties lopen uiteen van het 'ontkop-

[131] Kamerstukken II, 2014-15, 33009, nr. 10.
[132] IPO (2015). *Nederlandse provincies voor betere EU-regelgeving*. Den Haag: Het Interprovinciaal Overleg.
[133] Kamerstukken II, 2014-15, 22112, nr. 1983.
[134] Twynstra Gudde (2015). *Tussenmeting herziene stelsel van Interbestuurlijk toezicht*. Den Haag: Ministerie van BZK.
[135] Zeeuw, W. de, Feijtel, J. (2013). *Ontslakken van gebiedsontwikkeling: Weken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren*. Delft: Cencobouw.

pen' van lokale regels die een gemeente bovenop landelijke regelgeving heeft gestapeld tot aan het bestrijden van louter sectorale toetsing van projectplannen. De afgelopen jaren hebben verscheidene overheden zelf invulling gegeven aan de (voorgestelde) acties om hun handelingssnelheid te vergroten bij het realiseren van ruimtelijke projecten. Voorbeelden van 'ontslakpilots' zijn de gemeenten Leiden, Maassluis, Schiedam en Nieuwegein met de (her)ontwikkeling van kantoren en bedrijventerrein of de gemeente Westland met de transformatie van overheidsgebouwen tot woningen.[136] Deze pilots hebben onder andere geresulteerd in een verbetering van de leefbaarheid en meer adaptiviteit voor marktpartijen.

Deregulering binnen het openbaar bestuur
De organieke en andere relevante wetten worden doorgelicht op minder verplichtingen (deregulering), zodat meer ruimte ontstaat voor flexibiliteit in inrichting en werkwijze. Dit kan bijvoorbeeld door het afschaffen van de verplichtende toezichtsbepalingen tussen provincies en gemeenten. Dat kan zowel gaan om toezichtsbepalingen uit sectorwetgeving als volgend uit het financieel toezicht.

4.4.2 Flexibelere taaktoedeling

Het uitgangspunt voor het handelen van het openbaar bestuur is het oplossen van economische vraagstukken. Dat betekent dat de vraag welke overheidslaag verantwoordelijk is voor welke taak secundair is. Verantwoordelijkheid volgt opgave. Het gaat er ten slotte om dat economische opgaven snel en effectief opgepakt worden. Dat betekent dat in een land waar niet alle opgaven in hun aard en omvang hetzelfde zijn, differentiatie noodzakelijk is voor het beleggen van taken en verantwoordelijkheden. In diverse studies is naar voren gebracht dat verantwoordelijkheden en taken belegd moeten zijn op de schaal waar de vraagstukken spelen.[137] Als er bijvoorbeeld binnen een grootstedelijke regio problemen bestaan in de bereikbaarheid van gebieden via het openbaar vervoer, dan is de kans groter dat deze problemen opgelost worden binnen de regio zelf. Daaruit volgt dat de bevoegdheden ook binnen de regio belegd zijn. Het principe daarachter is dat als opgaven en verantwoordelijkheden samengebracht worden, oplossingen effectiever en efficiënter tot stand zullen komen. Dit leidt ook tot vermindering van bestuurlijke drukte, die een positief effect heeft voor het economische groeivermogen in een gebied.[138]
Opgaven concentreren zich in toenemende mate op regionaal niveau, maar er bestaan verschillen tussen de regio's in Nederland. In sommige delen van Nederland bevindt dit regionale niveau zich tussen de schaal van de provincie en gemeenten binnen de provinciale grenzen, in andere delen valt dit regionale niveau samen met dat van de provincie. En in weer andere delen zullen regio's delen van meer provincies omvatten of zelfs de landsgrenzen overschrijden. Een eenvormige, optimale toedeling van taken is daarom in onze ogen suboptimaal. Eerder moet ook hier differentiatie mogelijk zijn, waardoor de adaptiviteit van het openbaar bestuur toeneemt. Wij werken hieronder drie situaties uit.

De eerste situatie betreft regio's waar meerdere grotere gemeenten aanwezig zijn, zoals in de regio Arnhem-Nijmegen. Deze gemeenten zijn binnen de regio in staat de verantwoordelijkheden en taken uit te voeren en zijn ongeveer gelijkwaardig aan elkaar.
De belangrijkste economische opgaven moeten hier gezamenlijk vanuit deze gemeenten opgepakt worden. Dit correspondeert met de wijze waarop de huidige taakverdeling is vormgegeven. Het is wel van belang dat in deze regio's de samenwerking verder geoptimaliseerd wordt en niet vrijblijvend is, zodat niet enkele gemeenten de noodzakelijke regionalisering kunnen vertragen of tegenhouden.
De tweede situatie betreft grootstedelijke regio's, zoals Rotterdam-Den Haag, Amsterdam, Utrecht en Eindhoven. In deze gebieden constateren wij dat een aantal economische opgaven samenkomt. Hier geldt juist dat opgaven op grootstedelijke niveau het meest effectief geadresseerd kunnen worden. Het gaat om opgaven op het gebied van regionaal economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur. Deze opgaven komen sterker samen in deze regio's omdat hier een concentratie van economische activiteiten plaatsvindt. In het eerste hoofdstuk wezen wij al op de agglomeratie-effecten die juist in deze gebieden sterker aanwezig zijn dan in andere gebieden. Dit zijn ook niet voor niets de gebieden waar een aanzienlijk deel van het BBP wordt verdiend. Naar verwachting zal het (economisch) belang van deze stedelijke regio's in de komende jaren verder toenemen. Daarmee wordt de urgentie groter om deze opgaven binnen de grootstedelijke regio op te pakken. Het ligt voor de hand de taken en bevoegdheden te beleggen op het niveau van de grootstedelijke regio zelf. Dit heeft consequenties voor de rol en positie van de omliggende gemeenten en provincies in

[136] Hoogs, W. de, Pennings, R. (2015). *Terugblikken op drie jaar onstlakken. Wat heeft onstlakken de gemeenten en de markt gebracht?* Delft: Cencobouw.
[137] Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005). *Rijksbrede Takenanalyse: Je gaat er over of niet*. Den Haag: Programma Andere Overheid.; CPB/PBL (2015). *De economie van de stad*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
[138] Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.

deze regio's. Die rol zal meer gericht zijn op het faciliteren van de gezamenlijke regio en de verbinding met aangrenzende gebieden.

In de derde situatie gaat het om regio's waar de grenzen van de regio samenvallen met die van de provincie. Hier concentreren de economische opgaven zich dus feitelijk op provinciaal niveau. Voor bijvoorbeeld de uitvoering van de Participatiewet werken de dertien Zeeuwse gemeenten samen met Goes als centrumgemeente, dat daarvoor additionele middelen krijgt. Vlissingen is de centrumgemeente voor Zeeland voor de uitvoering van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Beide gemeenten vormen voor de regio Zeeland nauwelijks de functie van een centrumgemeente. Zij zijn dat geworden omdat er in de wet is opgenomen dat er een centrumgemeente moet zijn. De vraag is of dat helpt bij het oplossen van de opgaven die voorliggen. Het zou misschien meer voor de hand liggen dat de Zeeuwse gemeenten en de provincie opteren voor een gemeenschappelijk samenwerkingsverband waarbij de samenwerkingstaken aan de provincie Zeeland worden gedelegeerd. Het zou in die gevallen waarbij de regionale schaal samenvalt met de provinciale mogelijk moeten zijn dat gemeentelijke taken aan een provincie worden gedelegeerd. Indien een nieuw regionaal bestuur samenvalt met gemeenten en provincie zal de toezichthoudende rol van de provincie nadere uitwerking vragen. Het openbaar bestuur moet die flexibiliteit bieden.

Flexibelere taaktoedeling
In het openbaar bestuur moet meer differentiatie van bevoegdheden en taken in het openbaar bestuur mogelijk zijn. Het uitgangspunt zijn de voorliggende economische opgaven binnen een bepaald gebied. Dat betekent dat wanneer de regionale schaal samenvalt met de provinciale schaal, gemeenten en provincie gezamenlijk opteren voor een regionaal samenwerkingsverband inclusief de mogelijkheid gemeentelijke en samenwerkingstaken te delegeren aan de provincie (waar geen duidelijke centrumgemeente aanwezig is). Aan (grootstedelijke) regio's kunnen provinciale taken worden gedelegeerd, indien de gemeenten in die regio daartoe een gemotiveerd verzoek indienen en de gemeenten een voldoende robuuste omvang hebben. In beide situaties kunnen bevoegdheden en taken ook wettelijk worden geattribueerd, bijvoorbeeld als sluitstuk van een regionaal verzoek daartoe. Flexibele taaktoedeling maakt deel uit van de voorstellen voor bestuurlijke arrangementen in de economisch regionaal-bestuurlijke programma's en zal naar verwachting ook in daarop volgende jaren verder vorm krijgen.

5

Verbindingen leggen

5.1 Horizontale en verticale verbindingen

Economische opgaven doorsnijden grenzen. Vraagstukken, economisch van aard of niet, houden zich niet aan sociaal of bestuurlijk geconstrueerde grenzen. Zo zien wij dat economische opgaven zich niet beperken tot de grenzen van domeinen, zoals publiek of privaat, bedrijf of kennisinstelling, onderzoek of productie. Opgaven trekken zich ook niets aan bestuurlijke grenzen. Burgemeester Ahmed Aboutaleb verwoordde het treffend in zijn H.J. Schoo-lezing: "[V]anuit de lucht zijn die grenzen niet te herkennen. Je ziet stedelijk gebied, met groene dorpen daartussenin. Wegen, rails, fiets- en wandelpaden die er als een fijnmazig net overheen liggen. Je ziet bedrijven en kantoren in alle soorten en maten: de petrochemische industrie in de haven, de tuinderijen in het Westland, de overheidsgebouwen in Den Haag en mensen die zich hiertussen bewegen".[139] Erkennen dat economische opgaven ook een zeker grenzeloos karakter hebben, heeft consequenties voor de aanpak van deze economische opgaven. Dat betekent namelijk dat er niet één eigenaar van een bepaald vraagstuk is, maar dat daarbij diverse partijen betrokken zijn. Het gaat dan om het denken in termen van cocreatie en partnerschap: het gezamenlijk, vanuit gelijkwaardigheid werken aan het oplossen van vraagstukken. Het uitgangspunt daarbij is dat publieke waarde vooral gegenereerd wordt door gezamenlijk hieraan te werken. Binnen onze netwerksamenleving gaat het daarom in toenemende mate om het leggen van verbindingen, van relaties, van het gezamenlijk oppakken van vraagstukken. Door de kwaliteit van deze verbindingen ontstaan vervolgens weer nieuwe ontwikkelmogelijkheden.[140] In de netwerksamenleving heeft het openbaar bestuur niet zozeer een hiërarchische positie binnen maatschappelijke of economische verhoudingen, maar is het een gelijkwaardige speler geworden.[141]

In dit hoofdstuk gaan wij in op de noodzaak tot het gezamenlijk oppakken van economische opgaven. Wij maken daarbij een onderscheid tussen horizontale en verticale verbindingen. Bij horizontale verbindingen gaat het om het creëren van partnerschappen met andere betrokken spelers in de samenleving. Bij verticale verbindingen gaat het om samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Beide vormen van verbindingen kunnen noodzakelijk zijn voor het realiseren van economische oplossingen.

[139] Aboutaleb, A. (2015). *De roep van de stad*. Amsterdam: H.J. Schoo-lezing, p. 14.
[140] Jonkergouw, G. (2015). *Van Ego naar Eco: Triple helix-netwerken op weg naar lerende ecosystemen.* Urmond: Jonkergouw Creating Solutions.
[141] Castells, M. (2009). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture.* New York: Wiley-Blackwell.

5.2 Horizontaal: partnerschappen met bedrijven en kennisinstellingen

Lang niet alle economische opgaven liggen direct binnen het domein van het openbaar bestuur. Een voorbeeld kan de mismatch zijn tussen het onderzoek aan een universiteit en het gevestigde bedrijfsleven dat binnen dezelfde regio actief is. Als het mogelijk is om onderzoek en bedrijfsleven binnen een bepaalde regio beter op elkaar te laten aansluiten, kan het economisch vermogen van die regio daarmee worden versterkt. Dat geldt ook voor het onderwijs. Als het onderwijsaanbod is afgestemd op de regionale arbeidsmarkt, kan dat het economisch vermogen vergroten. Zo heeft het kabinet ingestemd met een experiment, waarbij mbo-scholen de ruimte krijgen om op regionaal niveau gezamenlijk met het bedrijfsleven nieuwe opleidingen te maken.[142] Het openbaar bestuur kan een belangrijke rol spelen in het leggen van horizontale verbindingen tussen verschillende domeinen. Dit vergt van het openbaar bestuur een rol als verbinder. Het kan daarbij gaan om het verbinden van bedrijven en kennisinstellingen, maar ook om maatschappelijke en – in toenemende mate – sociale ondernemers en creatieve burgers. Om deze rol in te vullen, moet het openbaar bestuur partijen kunnen bewegen om duurzaam een partnerschap aan te gaan. Daarbij gaat het om de juiste instrumenten (5.2.1) en de juiste vaardigheden (5.2.2).

5.2.1 Partnerschappen

Partijen zijn bereid samen te werken als die samenwerking publieke meerwaarde oplevert. Er zijn diverse mogelijkheden die het creëren van dergelijke partnerschappen tussen overheden, kennisinstellingen en bedrijven faciliteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opstellen van een economisch regionaal-bestuurlijk programma, de aanwezigheid van een overlegplatform met de juiste stakeholders en een openbaar bestuur dat aanjaagt. Wij zullen deze drie mogelijkheden hieronder nader uitwerken.

5.2.1.1 *Economisch regionaal-bestuurlijk programma*

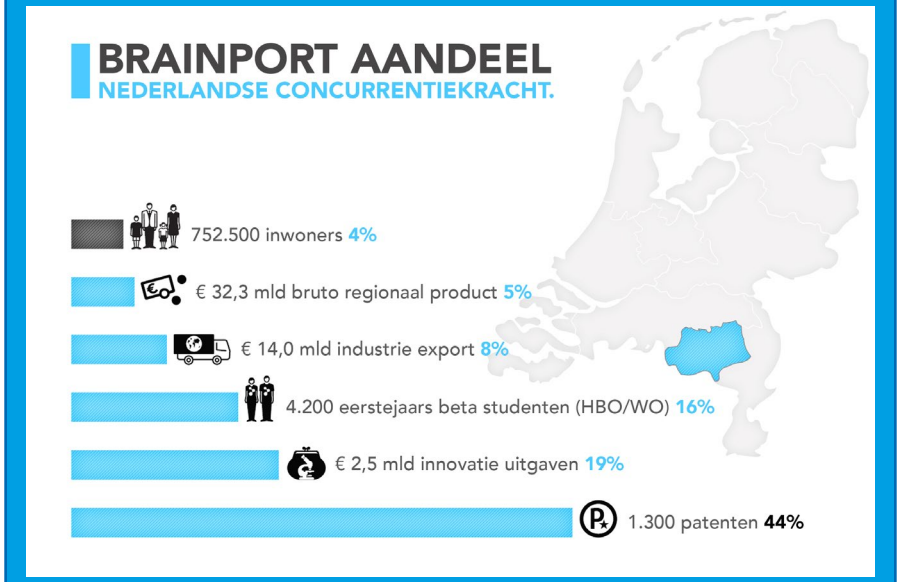
In de eerste plaats gaat het om het opstellen van een economisch regionaal-bestuurlijk programma waarin gezamenlijk gedefinieerde opgaven zijn opgenomen. Het gaat daarbij om strategisch geformuleerde doelstellingen.[143] Zo'n visie of programma bekijkt de lokale economie als een ecosysteem in plaats van als individuele jurisdicties, politieke mandaten of investeringscycli.[144] Aan dit economisch regionaal-bestuurlijk programma zijn procesafspraken gekoppeld hoe bepaalde vraagstukken aangepakt zullen worden:

[142] Rijksoverheid (2016). *Kabinet geeft mbo-scholen meer ruimte voor eigen regionaal opleidingsaanbod.*
[143] Camps, M. (2016). Onzekere wegen naar welvaart. *Economisch Statistische Berichten*, 4725, p. 6-9.
[144] OECD (2015). *Local Economic Leadership.* Parijs: OECD Publishing, p. 41.

welke partners worden betrokken, hoe wordt doorzettingsmacht georganiseerd, et cetera. Daarbij speelt de manier waarop legitimiteit vorm krijgt een grote rol, zoals we ook al in het vorige hoofdstuk bespraken. Wij onderkennen dat het opstellen van dergelijke programma's of visies reeds een gangbare praktijk is, maar wij vinden dat deze praktijk verbeterd kan worden op twee punten. In de eerste plaats constateren wij dat de visies of programma's vaak een sectoraal karakter hebben en de verbinding met andere sectoren relatief gering is. Vaak wordt bijvoorbeeld een visie op het verkeer en vervoer in een regio opgesteld, zonder dat daarbij gelijktijdig wordt gereflecteerd op bedrijfsactiviteiten, onderwijsaanbod, benodigde woningbouw, et cetera. In dergelijke visies ontbreekt het aan integraliteit van de voorliggende opgaven. Waar de aanstaande Omgevingswet op dit punt verandering moet brengen, zijn wij van mening dat wij hier expliciete aandacht voor moeten vragen. In de tweede plaats constateren wij dat het opstellen van dergelijke visies of programma's vaak een bestuurlijke aangelegenheid is waarbij belanghebbende partijen niet of onvoldoende betrokken zijn. Het succesvol identificeren van strategische economische opgaven vraagt om betrokkenheid van verschillende economische stakeholders, zoals bedrijven, investeerders, studenten, forensen, maar ook van de inwoners zelf.[145] Het bijeenbrengen van behoeften en wensen van de inwoners met die van de economische actoren is niet altijd eenvoudig, zeker niet in een context waarin de economische groei en de kwaliteit van leven vaak worden gezien als tegenstrijdigheden.[146] Bestuurders (in dit geval burgemeesters/wethouders, Commissarissen van de Koning/gedeputeerden) hebben een vooraanstaande en bepalende rol in het leggen van verbindingen tussen openbaar bestuur, bedrijven en kennisinstellingen.

Brainport: visievorming uit noodzaak

De regio Eindhoven is een van de meest succesvolle economische regio's van Nederland. Voor een groot deel valt dat te verklaren uit de aanwezigheid van Stichting Brainport Regio Eindhoven die geïnitieerd is door een concrete economische crisis. Brainport Regio Eindhoven ontstond in de vroege jaren negentig van de vorige eeuw. Na het faillissement van DAF en de massaontslagen bij Philips kwamen veel lokale en regionale bedrijven in de problemen. De regionale economie dreigde een enorme klap te krijgen. De toenmalige burgemeester van Eindhoven, Rein Welschen, besefte dat dit probleem niet alleen opgelost kon worden vanuit het openbaar bestuur. Daarom zocht hij toenadering tot het bedrijfsleven en de kennisinstellingen. De lokale en regionale overheden besloten tot intensieve samenwerking. Zij creëerden met hulp uit 'Brussel' een fonds voor economische structuurversterking: het Stimulusprogramma. In 2001 werd de Commissie Regionale Kansen opgericht, waarin vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en kennisinstellingen zaten. Deze commissie presenteerde in 2002 het strategische actieprogramma *Horizon* met negentien concrete projecten. Het doel was de economische structuur van de regio te versterken en om van de regio een 'toptechnologie regio' te maken. De samenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen werd in dit programma voor het eerst triplehelix genoemd.[147] Overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven waren positief over de resultaten van het programma Horizon, maar besloten om het vervolg grootser en intensiever aan te pakken. Hierbij werd gestart met het formuleren van het zogenaamde Brainport-programma. De regio Eindhoven werd gezien als een sleutelgebied voor de Nederlandse economie op het gebied van hightechsystemen en -materialen. Naast de andere twee belangrijke mainports, Seaport Rotterdam en Airport Amsterdam, vormt Brainport Eindhoven een van de pijlers van de Nederlandse economie.



Afbeelding 7. *In bovenstaande figuur wordt de bijdrage van de regio Brainport aan de Nederlandse economie in relatie tot het aantal inwoners getoond (bron: Brainport)*

[145] OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing, p. 12.
[146] OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.
[147] Stichting Brainport Regio Eindhoven (2015). *Brainport monitor 2015. Samenvatting*. Eindhoven: Brainport Development.

Economisch regionaal-bestuurlijk programma
Het rijk nodigt regio's uit om in samenspraak met relevante partners (medeoverheden, private partners en kennisinstellingen) in een periode van bijvoorbeeld twee jaar te komen met een economisch regionaal-bestuurlijk programma dat door de volksvertegenwoordigers is vastgesteld. Van andere overheden wordt verwacht dat zij actief participeren waarbij bekeken wordt hoe programma's op elkaar afgestemd worden. In dit programma worden prangende, gezamenlijke economische opgaven geagendeerd en wordt de verbinding gelegd tussen verschillende beleidsterreinen die raken aan deze opgaven (regionaal economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur). Dit geeft richting aan gezamenlijk optreden en investeren. Deze programma's moeten meerjarig van karakter zijn met het oog op gewenste duidelijkheid en continuïteit voor bedrijven, kennisinstellingen, burgers en de betrokken overheden zelf. In dit programma staan de regionale opgaven benoemd, alsmede de wenselijke bestuurlijke arrangementen om tot de realisatie van dit programma te komen. De minister van BZK spant zich in om de benodigde bestuurlijke arrangementen met de regio te realiseren.

5.2.1.2 *Overlegplatform met de juiste stakeholders*
Een tweede mogelijkheid om als openbaar bestuur invulling te geven aan de rol van verbinder is het creëren van platforms waarop de betrokken partijen elkaar op regelmatige basis zien. Wij benadrukken dat het ontmoeten van elkaar op zichzelf al een functie van deze platforms is omdat daarmee vertrouwen wordt gecreëerd. Meestal worden deze platforms primair geïnitieerd om te komen tot een economisch regionaal-bestuurlijk programma of voor de uitwerking daarvan. Wij vinden het een interessante ontwikkeling dat in het hele land wordt geëxperimenteerd met verschillende vormen van dergelijke triple- of quadruplehelixen omdat met die experimenten recht wordt gedaan aan de veelvormige werkelijkheid.

Chemelot
Chemelot is een regionale engineering hotspot die in 2004 werd opgericht nadat eigenaar DSM een groot deel van de petrochemieactiviteiten had verkocht aan SABIC. Door de ondertekening van een convenant werd de samenwerking door DSM, de provincie Limburg, gemeente Sittard-Geleen en de vakbonden bekrachtigd. Deze samenwerking richtte zich op de ontwikkeling van een open industrieterrein voor chemische productie. De provincie speelde hierbij een belangrijke rol door onder andere te zorgen voor een koepel(milieu)vergunning. Daarnaast werden tegelijkertijd de handen ineengeslagen om Chemelot door te ontwikkelen tot een broedplaats van kennis en ondernemerschap, door kruisbestuiving op gang te brengen tussen onderzoekers, studenten, gerenommeerde bedrijven als DSM & SABIC en innovatieve start-ups. Hiertoe is onder meer met hulp van de provincie Limburg de Chemelot Campus opgericht waarin onder andere wetenschappers van de universiteiten van Maastricht, Eindhoven en Aken samen met de bedrijven onderzoek doen naar biomaterialen. Studenten volgen daar onderwijsprogramma's die toegespitst zijn op de activiteiten en vragen van de bedrijven die zich gevestigd hebben op het Chemelot-terrein. De kennisinstellingen, bedrijven en start-ups die bijdragen aan deze triple-helix-samenwerking weten elkaar goed te vinden door elkaars fysieke nabijheid (zij zijn nagenoeg allemaal actief op de Chemelot Campus). Chemelot is op dit moment met 6.000 volledige banen in 116 bedrijven na Rotterdam de grootste werkgever in de chemiesector in Nederland. Op dit moment werken de betrokken partijen aan een nieuwe visie, Chemelot 2025, om de regionaal-economische positie verder te verstevigen.[148]

Dit illustreert dat *one size fits all* niet geschikt is voor Nederland. De triplehelix-samenwerking is gebaseerd op het principe dat bedrijfsleven, kennisinstellingen en (lokale of regionale) overheden hun krachten bundelen om te komen tot de ontwikkeling van nieuwe kennis, innovatie en valorisatie daarvan met als gevolg economische ontwikkeling. De verhouding tussen de betrokken instituties is in zekere mate gelijkwaardig. De overheid is daarbij dus een van de deelnemende partners en heeft niet automatisch een hiërarchische positie. Bij een succesvolle triplehelix-samenwerking heeft iedere betrokkene een duidelijke eigen rol.[149]

Die rol kan verschillen afhankelijk van de opgave en de context. In toenemende mate bepaalt de kwaliteit van de samenwerking binnen deze netwerken en verbanden hun slag- en innovatiekracht en daarmee het economische en maatschappelijke succes.[150] Tevens wijzen wij hier op het risico dat het vaak de gevestigde ondernemers (en belangen) zijn die worden gevraagd mee te denken bij het identificeren van opgaven. Zo is het mkb vaak niet of beperkt vertegenwoordigd in deze platforms, terwijl juist zij van oudsher veel binding hebben met de regio. Samenwerking tussen overheden, ondernemers en kennisinstellingen is in het

[148] Chemelot (z.j.). *Chemelot: de eerste jaren (2000-2007).*
[149] Wit, J. de. (2015). *Het Huis van Thorbecke Verdient een Innovatiegarage*. Amersfoort: BMC Advies.; Etzkowitz, H. (1995). The Triple Helix: University Industry Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review*, 14, pp. 14-19.
[150] Jonkergouw, G. (2015). *Van Ego naar Eco: Triple helix-netwerken op weg naar lerende ecosystemen.* Urmond: Jonkergouw Creating Solutions.

Nederlandse openbaar bestuur immers vaak gestoeld op een historisch gegroeid proces, terwijl mobilisatie van partijen als het mkb of jonge start-ups juist de energie geven om oude gewoonten en gebruiken op te geven en te vervangen voor nieuwe die nog niet direct als vanzelfsprekend en betrouwbaar worden beschouwd.[151] Dit is het type energie dat wij uit verscheidene gesprekken en voorbeelden hebben mogen afleiden, dat bijdraagt aan het succes van regionaal economische ontwikkeling.

Energy Valley: de Switch Agenda
In 2014 werd de energieagenda 'Switch' aangenomen binnen Energy Valley, het samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincies, bedrijven en kennisinstellingen in Drenthe, Friesland, Groningen en Noord-Holland Noord. De meerjarige agenda heeft twee doelen. Hij schetst in de eerste plaats de invulling die de regio geeft aan het realiseren van de nationale doelstellingen op het terrein van energie. In de tweede plaats agendeert hij de kansen en mogelijkheden die de regio ziet om de omslag van fossiel brandstofgebruik naar gebruik van duurzaam geproduceerde energie te versnellen. Om de Switch-agenda te realiseren is een regiegroep ingesteld die zorg draagt voor de algehele coördinatie. Daarnaast zijn per Switch-thema twee bestuurlijke kwartiermakers uit het Bestuurlijk Overleg Noord-Nederland (BONN) aangesteld. De kwartiermakers geven de uitvoeringsprogramma's vorm. Per thema is een platform ingericht waarop vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en van kennisinstellingen met specialistische kennis zitting nemen. Per platform wordt een regisseur aangewezen die sturing geeft aan de uitvoering. Met deze platforms stimuleert stichting Energy Valley betrokken partijen om kennis te bundelen en projecten te ontwikkelen in de vorm van pilots en demo's. Daarnaast heeft de Energy Valley een coördinerende rol, zoals bij het sluiten van Green Deals met marktpartijen en de Rijksoverheid. Energy Valley is bij verschillende Green Deals aangesloten, bijvoorbeeld bij de Green Deal Groen Gas, die als doel heeft te laten zien dat groen en groei hand in hand gaan.[152]

5.2.1.3 *Openbaar bestuur als aanjager*

Het laatste instrument om invulling te geven aan het openbaar bestuur als verbinder, is de aanjagende werking die er vanuit het openbaar bestuur kan uitgaan naar economische ontwikkeling. Vooral de publicatie van Mariana Mazzucato, *The entrepreneurial state*, heeft daaraan bijgedragen: "The assumption that the public sector can at best incentivise private sector led innovation (through subsidies, tax reductions, carbon pricing, green investment banks and so on) fails to account for the many examples in which the leading entrepreneurial force came from the state rather than from the private sector".[153] Het gaat daarbij vooral om een openbaar bestuur dat in staat is de strategisch economische doelen die geformuleerd zijn te borgen voor een bepaalde tijd. In Nederland worden regelmatig, zo bleek ook uit onze gesprekken, bepaalde strategische doelen veranderd, terwijl juist een bepaalde mate van beleidscontinuïteit kan bijdragen aan een groter economisch vermogen. Bedrijven zijn dan sneller bereid investeringen te doen. Dit doet niets af aan de gevraagde flexibiliteit en adaptiviteit die het openbaar bestuur ook moet tonen om adequaat en snel op nieuwe ontwikkelingen te reageren. Echter, ondernemers kunnen innovaties alleen opschalen onder relatief voorspelbare institutionele randvoorwaarden.[154] Dit vraagt dus om een strategische blik op de lange termijn omdat het bedrijfsleven niet gebaat is bij continue beleidswijzigingen. Dat geldt ook voor het economisch effect van het initiëren van grote projecten in een gebied, zoals bijvoorbeeld zichtbaar is bij de aanleg van de Westerscheldetunnel of de spoortunnels onder het Noordzeekanaal.[155] Dit pleit dus voor wat wij al eerder noemden, namelijk het meer in samenhang opstellen van een economisch regionaal-bestuurlijk programma waarin gezamenlijk gedefinieerde opgaven zijn opgenomen en waarin meer integraliteit bestaat tussen de verschillende beleidsterreinen. De gekozen beleidsplannen moeten gemaakt zijn in samenspraak met bedrijfsleven en kennisinstellingen. Als vervolgens de plannen er liggen, dan kan een nieuw politiek bestuur niet zomaar een streep door de plannen zetten. Wij pleiten hier in zekere zin voor een bepaalde mate van depolitisering. Daarom benadrukken wij dat het belangrijk is dat bij de politieke afweging gezocht wordt naar grote meerderheden zodat er breed draagvlak voor een bepaalde beleidskeuze wordt gerealiseerd. Wij beseffen dat deze oproep ingewikkeld is binnen een politiek landschap dat volatieler en versplinterd is.[156] Misschien is daarom onze oproep des te belangrijker.

[151] OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing, p. 12.
[152] Energy Valley (2014). *Actieplan 2015: Switch-2-Switch*. Groningen: Energy Valley.
[153] Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
[154] Stam, E. (2015). De Tango van Technologie en Instituties. Economische Welvaart en Innovatie in het Koninkrijk der Nederlanden. In: WRR (2015). *Koninkrijk der Nederlanden: Contouren van de Derde Eeuw*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, pp. 51-58.
[155] CPB (2014). *Agglomeratie, transportinfrastructuur en welvaart*. Den Haag: Centraal Planbureau.; CPB (2015). *De ruimtelijk-economische effecten van transportinfrastructuur: Een overzicht van de empirie*. Den Haag: Centraal Planbureau.; CPB (2015). *Een verkenning naar de ruimtelijk-economische effecten van de Westerscheldetunnel*. Den Haag: Centraal Planbureau.
[156] Aarts, K., Kolk, H. van der & Rosema, Ma. (2007). *Een verdeeld electoraat : de Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: Spectrum.; Andeweg, R., Thomassen, J. & Denters, B. (2011). *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden university press.; Thomassen, J., Ham, C. van & Andeweg, R. (2014). *De wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus.

Een welkome verbinding: De Westerscheldetunnel

De Westerscheldetunnel geldt als belangrijke schakel in de infrastructuur van Zeeland. Ten tijde van de opening van de Westerscheldetunnel in 2003 vond dan ook een aantal opvallende ruimtelijk-economische ontwikkelingen plaats in Zeeland.[157] Het aantal verkeersbewegingen over de Westerschelde steeg na de opening met zo'n 50 procent van ongeveer 8.000 naar 12.000 passages per werkdag. Dit groeide in de jaren volgend op de opening gestaag door tot circa 16.000 voertuigpassages in 2013.[158] Ook gaat het woon-werkverkeer over de Westerschelde sinds 2003 veel vaker richting Zeeuws-Vlaanderen, vooral naar de gemeente Terneuzen. Het woon-werkverkeer richting Midden-Zeeland nam tussen 2003 en 2008 toe met 44 procent, vice versa bedroeg de stijging zelfs 152 procent. Als gevolg hiervan werkten in 2008 bijna net zoveel Zeeuws-Vlamingen in Midden-Zeeland als andersom. Daarnaast maakt ook het bedrijfsleven dankbaar gebruik van de tunnel; inwoners gaan naar beide zijden van de Westerschelde om te winkelen en de mobiliteit in werkgelegenheid is aan beide zijden versterkt.[159] In de verhuispatronen wordt eenzelfde trend geconstateerd. Vóór de opening van de Westerscheldetunnel verhuisden meer inwoners van Zeeuws-Vlaanderen naar Midden-Zeeland dan andersom. Echter, in de jaren die volgden na de opening was dit patroon omgekeerd en sloeg het aantal verhuizingen ten gunste van Zeeuws-Vlaanderen om, voornamelijk naar Terneuzen. Vanaf 2008 lijkt het aantal verhuizingen tussen beide regio's globaal gezien weer in balans.[160]

5.2.2 Samenwerkingsgerichte vaardigheden: weet wat er leeft, zorg dat het werkt

Bij het leggen van verbindingen tussen verschillende domeinen gaat het uiteindelijk om mensen. Het zijn de bestuurders van verschillende bedrijven, kennisinstellingen en overheden die met elkaar verbonden moeten worden. Dat is een belangrijke notie. Het gaat er dus om wat mensen aan benodigde kennis en vaardigheden in huis hebben. De inhoud van deze kennis en vaardigheden evolueert als gevolg van een veranderende wereld.[161] Dat geldt ook voor de inhoud van kennis en vaardigheden van bestuurders en ambtenaren in een wereld waarin het leggen van verbindingen steeds belangrijker wordt.

5.2.2.1 *Kennis van zaken*

Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren moeten voldoende onderlegd zijn en voldoende kennis in huis hebben om te kunnen meepraten met andere partijen.[162] Dit bevordert de volgende twee zaken. In de eerste plaats wordt daarmee de positie van het openbaar bestuur als gesprekspartner versterkt omdat gesproken wordt vanuit een gelijkwaardige kennisbasis. In de tweede plaats kan een verbetering van de kennisbasis leiden tot een beter begrip voor het standpunt van andere maatschappelijke partners. Het bedrijfsleven ervaart, zo blijkt uit de gesprekken, dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren zich te weinig inleven in hun beweegredenen en overwegingen. Meer kennis van en over het bedrijfsleven kan deze sensitiviteit vergroten. Dat is van belang, maar het gaat daarbij wel om tweerichtingsverkeer. Ondernemers moeten ook kennis en begrip ontwikkelen voor rationaliteiten binnen het openbaar bestuur.

Stage bij bedrijven en kennisinstellingen

Een mogelijkheid om van andere domeinen te leren, is de uitwisseling van bestuurders. Dit kan in de vorm van een stage. Burgemeester Marc Witteman gebruikt het reces om stage te lopen in zijn gemeente Stichtse Vecht. Burgemeester Witteman laat één week in het jaar zijn agenda bepalen door anderen. "Ik trek er elk jaar één week voor uit om een halve of een hele dag ergens mee te draaien en op die manier goed te begrijpen wat er aan de hand is in de gemeente", aldus Marc Witteman. De stages zijn een kans om de organisaties, instellingen en inwoners van Stichtse Vecht van een heel andere kant mee te maken en ze nog beter te leren kennen. Via sociale media deed burgemeester Witteman een oproep om stage te kunnen lopen. Daarop heeft hij ruim dertig uitnodigingen ontvangen waaruit hij een selectie heeft gemaakt. Hij ging als stagiair onder meer aan de slag in de thuiszorg, in een boekwinkel, een kringloopwinkel, een zwembad en hij liep een dag mee met de rector van Nyenrode Universiteit. Het is niet voor het eerst dat burgemeester Witteman op zomerstage ging. Hij is in 2008 met zijn zomerstages begonnen toen hij wethouder was in Leiden. Als gedeputeerde in Flevoland is hij daarmee doorgegaan. Bij zijn aantreden als burgemeester van Stichtse Vecht kondigde hij aan dat hij de zomerstage ook in Stichtse Vecht wil voortzetten.[163]

[157] TU Delft (2011). *Effecten van de Westerscheldetunnel: samenvatting onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen.*
[158] CPB (2015). *Een verkenning naar de ruimtelijk-economische effecten van de Westerscheldetunnel.* Den Haag: Centraal Planbureau.
[159] TU Delft (2011). *Effecten van de Westerscheldetunnel: samenvatting onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen.*
[160] TU Delft (2011). *Effecten van de Westerscheldetunnel: samenvatting onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen.*
[161] OECD (2001). *The Well-being of Nations: the Role of Human and Social Capital.* Parijs: OECD Publishing.; CPB (2015). *Baanpolarisatie in Nederland.* Den Haag: Centraal Planbureau.
[162] Binnema, H., Geuijen, K., Noordegraaf, M. (2013). *Verbindend vakmanschap: De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen.* Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.
[163] Stichtse Vecht (2015). *Burgemeester Witteman als stagiair aan de slag.*

5.2.2.2 *Netwerkvaardigheden*

Een ander element is de vaardigheid van bestuurders en ambtenaren om zich te bewegen in de netwerksamenleving. Netwerken zijn een 'wezenskenmerk' geworden van de hedendaagse economie.[164] Dat geldt ook voor het openbaar bestuur. Dat betekent dat bestuurders en ambtenaren moeten kunnen omgaan met deze nieuwe werkelijkheid. Wij zien dat hun kwaliteiten in toenemende mate gaan om 'connecties' en 'verbinden', waarbij de dialoog een belangrijke plek gaat innemen in het handelen van bestuurders en ambtenaren.[165] Ook in de gesprekken wordt naar voren gebracht dat bestuurders en ambtenaren nog onvoldoende kunnen bewegen in de netwerksamenleving. Vaak zijn zij nog naar binnen gericht en minder naar buiten. Maar bestuurders en ambtenaren onderkennen in toenemende mate de urgentie om een externe oriëntatie te ontwikkelen. Opvallend is echter wel dat naast die roep tot netwerkvaardigheden, de roep om vaardigheden bij diezelfde bestuurder en ambtenaar om te gaan met een hiërarchische, verticaal gestuurde overheid, blijft bestaan. Het gaat dus in sterke mate om het aanpassen naar de omgeving waarin bestuurders en ambtenaren werken en met wie zij in die omgeving te maken hebben.

Verbindend vakmanschap

Bij de aanpak van regionale opgaven moeten betrokken publieke partijen beschikken over netwerkvaardigheden die hen in staat stellen om relaties tussen stakeholders te leggen, verbindingen te versterken en allianties te vormen. Dat doen ze vanuit inhoudelijk vakmanschap, dat mede door proces-sensitiviteit meerwaarde krijgt.

Stakeholders en publieke waarde

De meerwaarde die geleverd wordt is een publieke waarde die economische ontwikkeling verbindt met bredere maatschappelijke agenda's (gezondheid, veiligheid, mobiliteit). Dat vindt plaats door stakeholders te betrekken en te committeren, door triple- en quadruplehelix-constructies te vormen en door oog te hebben voor nieuwe belangen en belanghebbenden.

[164] WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

[165] Noordegraaf, M. (2011). *Verbindingen verbeteren: Bestuurlijke trends, opleidingsmogelijkheden en professionalisering in het openbaar bestuur.* Utrecht: Utrechtste School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.; Hart, P. 't. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

5.3 Verticaal: samenwerking tussen bestuurslagen

Economische en maatschappelijke opgaven houden zich niet aan de bestuurlijke grenzen die wij in Nederland hebben geconstrueerd. Binnen het openbaar bestuur dient wel gestreefd te worden naar het beleggen van taken en bevoegdheden op dat niveau waar de problematiek zich het meest concentreert. Daar hebben wij al bij stilgestaan in hoofdstuk 4. In deze paragraaf gaat het om die economische opgaven die zich niet houden aan bestuurlijke grenzen, maar waarvan de complexiteit en de urgentie wel vraagt dat deze opgelost moeten worden. Het oplossen van deze meerschalige vraagstukken vraagt niet alleen horizontale samenwerking tussen overheden, maar ook verticale samenwerking. Daarbij moet vooral in termen gedacht worden van cocreatie. De Raad van State zegt daarover dat de "mate van beleidsvervlechting hoog is en ontvlechting niet altijd mogelijk of wenselijk".[166] Hieronder maken wij een onderscheid naar de aard van de opgave die voorligt: regulier (5.3.1) of specifiek (5.3.2).

5.3.1 Reguliere opgaven

Sommige meerschalige opgaven kunnen gekarakteriseerd worden als regulier omdat zij op regelmatige basis terugkomen. Zij worden gekenmerkt door een zekere voorspelbaarheid. In algemene zin geldt hier de Code Interbestuurlijke Verhoudingen als uitgangspunt. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat generieke afspraken tussen het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen over het samenspel tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel kan waarmaken. Het gaat om een aantal spelregels tussen de overheden hoe medeoverheden betrokken worden bij nieuwe plannen vanuit het rijk. Een interessant fenomeen dat voortkomt uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn de interbestuurlijke dossierteams bij Europese trajecten waarin rijk en medeoverheden samenwerken aan de Nederlandse standpuntbepaling voor Europese besluitvorming. Deze worden standaard geformeerd wanneer medeoverheden een (in)direct belang hebben bij het EU-beleid.[167] De gezamenlijke standpuntbepaling is begonnen op milieuterrein, maar algauw uitgebreid naar andere beleidsvelden. Deze Interbestuurlijke Dossierteams waren onderdeel van een verkenning naar de versteviging van de rol van medeoverheden in EU-besluitvorming en werden als positief instrument voor samenwerking tussen de bestuurslagen geëvalueerd.[168] Naast het algemene uitgangspunt van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is er ook rondom een aantal sectorale onderwerpen interactie tussen overheden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het nadenken over het regionaal economisch beleid, verkeer en

[166] Raad van State (2013). *Het kan beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*. Den Haag: Raad van State, p. 48.

[167] Rijksoverheid, IPO, VNG en UvW (2013). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag: Rijksoverheid.

[168] Kamerstukken II, 2015-2016, 34300 VII, nr. 6.

vervoer, ruimtelijke ordening, de arbeidsmarkt en cultuur. Dit zijn opgaven waar niet één overheidslaag uitsluitend een bevoegdheid heeft, maar waarbij meer bestuurslagen betrokken zijn. Bij deze reguliere opgaven constateren wij dat de samenwerking op deze opgaven in de afgelopen decennia sterk verbeterd is. Voor een aantal beleidsdomeinen bestaan vaste procedures waarbij vraagstukken interbestuurlijk worden aangepakt. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) waarin de verschillende overheidslagen komen tot het identificeren van problemen, opstellen van oplossingen en het uitvoeren van de vastgestelde plannen op het terrein van infrastructuur. In de gesprekken die wij gevoerd hebben, komt echter ook naar voren dat de besluitvorming in het MIRT – vooral het zoeken naar consensus – vertraging in de besluitvorming oplevert. Hoewel deze consensus ook draagvlak oplevert, wordt als nadeel genoemd dat het ingewikkeld is nog terug te komen op eenmaal genomen besluiten waardoor onvoldoende rekening wordt gehouden met de (nieuw ontstane) werkelijkheid.

5.3.2 Specifieke opgaven

Sommige opgaven hebben echter een bijzonder karakter, omdat het ongetemde problemen zijn of omdat het nieuwe opgaven betreft. Vaak gaat het hier om heel specifieke opgaven die uitsluitend voor een bepaalde regio gelden, maar wel heel concreet de economische ontwikkeling in de weg zitten. Dat kan bijvoorbeeld gaan om bereikbaarheidsproblemen binnen de stedelijke regio waarvoor een concrete oplossing moet komen. Maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om heel concrete opgaven in bepaalde grensstreken van Nederland, zoals bemiddeling bij het werken over de grens of aanpassing van onderwijs curricula zodat leerlingen ook voorbereid op de Duitse of Belgische arbeidsmarkt de scholen verlaten. Voor dergelijke opgaven geldt dat er – per definitie – geen vaste mechanismen bestaan. Uit de gesprekken blijkt dat interbestuurlijke samenwerking dan op ad-hoc-basis tot stand komt en op basis van het toevallige netwerk van betrokken bestuurders. Voor het oplossen van dergelijke concrete economische opgaven is het noodzakelijk dat een interbestuurlijke opgave niet de uitzondering is, maar meer de regel wordt. Zeker omdat blijkt dat een dergelijke interbestuurlijke aanpak leidt tot het oplossen van deze vraagstukken.

Agenda Stad

Een voorbeeld van een interbestuurlijke aanpak waarbij de opgaven een bijzonder karakter hebben, is de Agenda Stad. De Agenda Stad heeft de ambitie om samen met steden, stedelijke regio's en stakeholders de Nederlandse steden tot de top van de wereld te laten behoren, zowel wat betreft concurrentiekracht als leefbaarheid. Daarom wordt een agenda opgesteld die richtinggevend is voor de lange termijn en voor de korte termijn concrete acties omvat. Deze nieuwe manier van werken, waarbij een agenda interbestuurlijk en op basis van gelijkwaardigheid wordt vormgegeven, is volgens de OECD uniek en leerzaam voor andere OECD-landen en kan een krachtige stap vooruit betekenen voor de potentie van stedelijke regio's in Nederland.[169]

Om het samenspel van overheid, ondernemers, bedrijfsleven en burgers in de stad te verbeteren zijn er drie leidende perspectieven:

1. Wegnemen belemmeringen: steden moeten meer ruimte krijgen in regelgeving en middelen om te groeien, te differentiëren en te experimenteren.
2. Samenwerken binnen en tussen stedelijke regio's: de steden kunnen internationaal sterker staan door hun krachten te bundelen en over bestuurlijke grenzen heen samen te werken.
3. Voorwaarden scheppen voor (systeem)innovatie. Een infrastructuur met open data, energienetwerken en goede vervoersconcepten kan kwaliteit toevoegen aan steden en hiermee nieuwe kansen voor ondernemers creëren.

In 'City Deals' worden concrete samenwerkingsafspraken tussen steden, private organisaties en overheden verankerd. Die deals moeten leiden tot stedelijke proeftuinen rond maatschappelijke vraagstukken of tot maatregelen om het economisch ecosysteem van de stedelijke regio('s) te versterken.

Op dinsdag 1 december 2015 werd de eerste 'City Deal' gesloten tussen de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), de provincie Zuid-Holland, de Economische Programmaraad Zuidvleugel en vanuit de Rijksoverheid de ministeries van EZ en BZK. In deze deal committeren de partijen zich aan het economische strategietraject 'Roadmap Next Economy'. De routekaart moet de acties en investeringen in kaart brengen die nodig zijn voor een toekomstbestendige economie van de MRDH. Deze routekaart wordt in 2016 in nauwe samenwerking met de Drechtsteden en Holland Rijnland ontwikkeld.

[169] OECD (2016). *Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands.* Parijs: OECD Publishing.

Als wij kijken naar de uitgangspunten voor een succesvolle interbestuurlijke aanpak van problemen, zien wij de volgende elementen. Het besef van urgentie bij het vraagstuk dat voorligt, wordt breed gedragen. Het is een opgave die sectorale en territoriale (bestuurlijke) grenzen overschrijdt. Gelet op gedecentraliseerde taken en bevoegdheden ligt het voor de hand dat het initiatief voor een interbestuurlijke aanpak in eerste instantie ligt bij lokale en regionale actoren. De betrokkenheid van de Rijksoverheid is afhankelijk van de bepaling en de mate van het nationaal belang van de opgave. De opgave kan niet (alleen) via bestaande kaders van bijvoorbeeld gemeente of provincie worden opgelost. Voor een succesvolle aanpak is het noodzakelijk een 'coalition of the willing' te hebben. Het is niet per se noodzakelijk dat alle partijen aan tafel zitten, maar wel de partijen die samen gemotiveerd zijn om tot een effectieve aanpak te komen. In ieder geval bij de start van de aanpak staat gelijkwaardigheid tussen de deelnemende actoren centraal. Dat vergt voorzitterschap 'tussen' in plaats van 'boven' de partijen. Hiërarchie van bevoegdheden wordt pas toegepast wanneer binnen afgesproken tijdpaden gebleken is dat men interbestuurlijk niet tot een oplossing kan komen.

Deltacommissaris
Een ander voorbeeld van een interbestuurlijke aanpak waarbij de opgaven een bijzonder karakter hebben, is de Deltacommissaris. De Deltacommissaris is adviseur van de Ministeriële Stuurgroep Deltaprogramma. De Deltacommissaris kan de leden van deze Stuurgroep zelfstandig adviseren en zo nodig voorstellen hun bevoegdheden in te zetten als de voortgang van het Deltaprogramma dreigt te stagneren. Via mandaatbesluiten is geregeld dat hij hiertoe rechtstreeks toegang heeft tot de betreffende bewindspersonen. De Deltacommissaris vervult een aanjagende rol tijdens het (bestuurlijke) proces rondom de ontwikkeling van het Deltaprogramma. De Deltacommissaris is een commissaris van de regering zonder politieke verantwoordelijkheid. De kern van deze aanpak bestaat uit het opstellen van het Deltaprogramma. Dit gebeurt met betrokken partijen. Verschillende overheden (gemeenten, waterschappen en provincies) en andere maatschappelijke partijen doen voorstellen voor concrete vraagstukken die opgelost moeten worden. Op basis van de verzamelde informatie doet de Deltacommissaris een voorstel voor het Deltaprogramma aan de minister van Infrastructuur en Milieu inclusief de financiële consequenties daarvan. De minister besluit of hij/zij het voorstel ongewijzigd overneemt of hiervan afwijkt. In het voorstel zoals het aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, wordt aangegeven in hoeverre het voorstel en de adviezen van de Deltacommissaris zijn overgenomen.[170]

Interbestuurlijke aanpak van opgaven
Bij bijzondere, meerschalige opgaven wordt gewerkt met een interbestuurlijke aanpak. Werken in termen van cocreatie staat centraal. Initiatief daarvoor ligt in eerste instantie bij medeoverheden. Betrokkenheid van de Rijksoverheid is afhankelijk van de mate van het nationale belang van de voorliggende economische opgaven en aan het potentieel dat ontstaat door koppeling van de Rijksopgaven aan economische regionaal-bestuurlijke programma's. In voorkomende gevallen kan een in samenspraak aangewezen ambassadeur of de Commissaris van de Koning als rijksheer – met voldoende doorzettingsmacht – gezamenlijk met lokale en regionale partijen bijdragen aan een effectieve interbestuurlijke aanpak. Hierbij geldt dat hiërarchische bevoegdheden worden toegepast als ultimum remedium.

[170] Deltaprogramma (z.j.). *Deltacommissaris.*

6

Veranderingsprocessen in het openbaar bestuur

6.1 Veranderingen op gang brengen

In de voorgaande hoofdstukken is gepleit voor aanpassingen in het openbaar bestuur, zodat beter kan worden ingespeeld op toekomstige economische opgaven. Het gaat in die hoofdstukken vooral om de vraag *wat* er veranderd moet worden in de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur. De urgentie om tot aanpassingen te komen in de inrichting en werking van het openbaar bestuur is groot. Daarom is het ook van belang in te gaan op de vraag *hoe* deze hervormingen gerealiseerd moeten worden. Ervaringen uit het verleden en uit het buitenland wijzen immers uit dat het niet eenvoudig is om tot deze veranderingen te komen. Daarom besteden wij in dit laatste hoofdstuk apart aandacht aan de vraag hoe veranderingen in het openbaar bestuur bewerkstelligd kunnen worden. Centraal staat daarbij de notie van een veranderingsproces voor het openbaar bestuur. Veranderingen in het openbaar bestuur zijn niet van de ene op de andere dag te realiseren, zoals het verleden ons leert. Daarvoor is het noodzakelijk een proces te ontwerpen, waar de verschillende partijen zich aan committeren. In dit veranderingsproces moeten vragen aan de orde komen als: Wie worden betrokken? Welke (publieke) waarden krijgen een plek in het hervormingsproces? Hoe wordt draagvlak georganiseerd?

Met dit hoofdstuk willen wij een bijdrage leveren aan de vraag *hoe* het openbaar bestuur in staat is tot de gewenste aanpassingen te komen. Daarvoor hebben wij gekeken naar lessen die wij kunnen trekken uit hervormingstrajecten in het verleden en het buitenland (6.2), in hoeverre onze voorstellen voor het openbaar bestuur ook betekenis hebben voor andere maatschappelijke vraagstukken (6.3) en welke nieuwe vragen worden opgeroepen als gevolg van de door ons voorgestelde aanpassingen (6.4).

Openbaar bestuur: discussie zonder eind

Driehonderd jaar geleden begon de Tweede Grote Vergadering (1716-1717) waarin de financiële en staatkundige toestand van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden centraal stond. Daar werden voorstellen gedaan om de gewestelijke en stedelijke autonomie in te perken en het generaliteitsgezag te versterken. Vrijwel geen enkel voorstel – ondanks de treffende probleemanalyse die er vaak aan ten grondslag lag – werd aangenomen. Het is illustratief voor veranderpogingen in het Nederlandse openbaar bestuur. Vanaf de Tweede Wereldoorlog zijn er tientallen commissies, werkgroepen en studies geweest die het functioneren van het openbaar bestuur als object hadden. Als we alleen al kijken naar discussies over de versterking van het regionaal bestuur, kunnen we wijzen op de commissie-Koelma (1947) over het vormen van districten, de commissie-Montijn (1989) over het versterken van stedelijke agglomeraties, de commissie-Geelhoed (2002) over de Randstadprovincie of de commissie-Kalden (2010) over de mogelijkheid van grote regiogemeenten in Nederland. En dat is slechts een greep uit de mogelijke voorbeelden.

De aanpassingen, die als gevolg van deze commissies zijn doorgevoerd in het openbaar bestuur, zijn beperkt. De vraag is welke lessen getrokken kunnen worden uit de werkzaamheden van deze voorgangers van de Studiegroep Openbaar Bestuur, met het gevaar dat we sommige rapporten wellicht te kort zullen doen. De volgende drie lessen worden in ieder geval onderscheiden:

1. Bestuurlijke oriëntatie: in de rapporten over het functioneren van het openbaar bestuur wordt vooral geredeneerd vanuit de logica van het openbaar bestuur. Hoewel vaak wel wordt gepleit om maatschappelijke ontwikkelingen voorop te zetten, komt dat zelden terug als uitgangspunt in de voorgestelde maatregelen.
2. Structuren: het belangrijkste aangrijpingspunt voor mogelijke veranderingen in het openbaar bestuur zijn de structuren. Vrijwel iedere commissie of werkgroep stelt bepaalde structuurveranderingen voorop: van provinciale of gemeentelijke herindelingen tot aan de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
3. Uniformiteit: voor de problemen binnen het openbaar bestuur worden generieke maatregelen voorgesteld: *one size fits all*. Dit vanuit de gedachte dat het openbaar bestuur uniform in zijn inrichting moet zijn. Hooguit bestaat er voor sommige delen van Nederland een (uniforme) uitzondering, zoals de voormalige Wgr-plusregio's.

6.2 Lessen uit verleden en buitenland

In deze eerste paragraaf gaan wij in op de vraag welke lessen wij kunnen trekken uit hervormingsoperaties uit het verleden en uit het buitenland. Daarbij is vooral gekeken naar de succesfactoren voor hervormingen in het openbaar bestuur. Het gaat dan om elementen die een positief effect hebben gehad in het bewerkstellingen van wenselijke aanpassingen in het openbaar bestuur.

6.2.1 Gedeelde ambitie

Een eerste les om te komen tot hervormingen in het openbaar bestuur, is het hebben van een gedeelde ambitie.[171] Hervormingen van het openbaar bestuur werken op dezelfde manier als andere opgaven binnen het publiek domein: het oplossen ervan begint bij het definiëren van het probleem. Vanuit de probleemdefinitie kan vervolgens een gezamenlijke ambitie worden geformuleerd. Door het stellen van een ambitie wordt de richting van samenwerking bepaald. Dat betekent concreet dat een gedeeld beeld bestaat van de noodzakelijke aanpassingen in de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Rijk, medeoverheden en relevante partners moeten een gedeelde ambitie hebben wat zij willen veranderen binnen het openbaar bestuur. Een cruciale factor hierin zijn de mensen die de dragers zijn van deze ambitie, namelijk de bestuurders. Zij moeten deze ambitie consequent naar buiten verwoorden en uitdragen. Daardoor ontstaat een breder urgentiebesef. Zij moeten deze ambitie ook op de politieke agenda krijgen en behouden. Dat dit ingewikkeld is, blijkt wel uit de gang van zaken rond voorstellen uit het verleden voor hervormingen in het openbaar bestuur. Wij zagen dat bijvoorbeeld bij de vorming van de stadsprovincies, de introductie van het referendum, de invoering van de gekozen burgemeester of de vorming van de Noordvleugelprovincie. Als uiteindelijk een besluit tot hervormingen is genomen, dan zijn deze niet van de ene op de andere dag te realiseren. Een lange adem is noodzakelijk. Dat vergt dus bestuurders die het belang van hervormingen blijven benadrukken en zich hiervoor blijvend inzetten.

[171] OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.

Nokia: gedreven door ambitie

Een bedrijf dat in staat is gebleken om ambities te stellen en hier succesvol op in te zetten, was Nokia. Het Finse bedrijf, van origine een houtverwerkingsbedrijf, ging zich na de Tweede Wereldoorlog steeds meer toeleggen op de ontwikkeling van elektronica. Als gevolg van de economische crisis in de jaren tachtig koos Nokia ervoor om vol in te zetten op mobiele telefonie. Alle andere bedrijfstakken werden afgestoten.[172] De manier waarop Nokia de ontwikkeling van de mobiele telefoon oppakte, was bijzonder innovatief: het koos voor een open innovatiestrategie waarbij het allerlei stakeholders betrok, zoals universiteiten. Deze strategie zorgde ervoor dat het bedrijf adaptief was aan veranderingen op de markt. Het succes dat dit teweeg bracht was ongekend: Nokia werd marktleider vanaf 1998 tot 2012. Het bedrijf wist haar ambitie te koppelen aan een urgentie tot verandering.[173] Eenmaal marktleider geworden, bleek het echter lastig om nieuwe ambities te formuleren, mede gegeven de nieuwe situatie die ontstond met de opkomst van de smartphone.

6.2.2 Interbestuurlijke kaders

De tweede les betreft het bestaan van interbestuurlijke kaders waarin afspraken tussen de betrokken partijen alsmede de spelregels waarmee die gepaard gaan, worden vastgelegd. Dit is ook de plek waarin inhoudelijke ambities en doelen worden vastgesteld en vastgelegd. Deze kunnen zowel van maatschappelijke aard zijn, zoals de opvang van vluchtelingen of het creëren van werkgelegenheid, als van bestuurlijke aard, zoals het invoeren van de dualisering op gemeentelijk en provinciaal niveau. In deze kaders worden tevens de spelregels (de kaders) vastgelegd hoe er gedurende het traject met elkaar wordt omgegaan. Dit is vergelijkbaar met de afspraken uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, die afspraken tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen bevat die bijdragen aan een goed samenspel tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel kan waarmaken.[174] In het verleden zijn diverse voorbeelden gezien waarin dergelijke interbestuurlijke programma's succesvol zijn geweest, zoals de Bestuursakkoorden tussen rijk en medeoverheden. In dit rapport pleiten wij ook voor het opstellen van een dergelijk kader. In dit interbestuurlijk kader dienen gemeenten en relevante partners (zoals waterschappen, bedrijven,

[172] Nokia (z.d.). *About us: our story.*
[173] Olgac, D., Selberg, S. (2009). *Open Innovation Practices: Drawing from Open Innovation Practices at Nokia and Procter & Gamble.* Västerås: Mälardalen University.; Castells, M., Himanen, P. (2002). *The information society and the welfare state: the Finnish case.* Oxford: University Press.
[174] Raad van State (2013). *Het kan beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd.* Den Haag: Raad van State.

kennisinstellingen, sociale partners, maatschappelijke organisaties, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en individuele burgers) de concrete regionale opgaven vast te stellen waarna ook afspraken worden gemaakt over de bestuurlijke arrangementen die daarbij passen.

Bestuursakkoorden
In de Bestuursakkoorden worden afspraken gemaakt tussen het rijk, provincies en gemeenten over de opgaven die gerealiseerd moeten worden.[175] De meest recente bestuursakkoorden zijn die van 2007, 2008, 2011 en 2015.[176] De akkoorden die in 2007 en 2008 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het toenmalige kabinet met de medeoverheden zijn gesloten, bevatten de inhoudelijke agenda waarmee het rijk en medeoverheden de komende jaren samen wilden werken aan een goed functionerende overheid. De akkoorden bevatten een visie op de taken van de verschillende overheidslagen en afspraken over een vermindering van interbestuurlijke lasten en over verschillende thema's in het kader van de bestuurlijke en financiële verhoudingen (onder andere: bestuurskracht en provinciale belastingen). Beide akkoorden bevatten een uitgebreide decentralisatieagenda. De in 2011 gemaakte bestuursafspraken (2011-2015) borduurden voort op de bestuursakkoorden uit 2007 en 2008. De bestuursafspraken met provincies, gemeenten en waterschappen werden weer bij elkaar opgenomen in een allesomvattend akkoord. Doel van de afspraken was te komen tot een doelmatige taakverdeling en dus een compacte en slagvaardige overheid. Er werden richtinggevende afspraken opgenomen over decentralisaties en afspraken over bestuur, financiën en het verminderen van regeldruk.

6.2.3 Draagvlak en het betrekken van verschillende belangen

Een derde les is draagvlak voor enerzijds de verandering op zichzelf en anderzijds het in gang zetten van de verandering. Dat geldt in ieder geval voor politiek draagvlak. Het is van belang dat er in het parlement meerderheden bestaan voor de voorstellen om het openbaar bestuur te wijzigen. Het geldt echter ook breder voor het bestuurlijk draagvlak, want de voorstellen behelzen een aantal fundamentele wijzigingen in het openbaar bestuur. Daarvoor dient draagvlak bij gemeentelijke en provinciale bestuurders te bestaan. Zij dienen de analyse en de oplossingsrichtingen te delen. In het verleden hebben wij gezien dat dergelijk draagvlak verkregen kan worden via het instellen van staatscommissies, maar ook door andere typen commissies, zoals in dit geval de Studiegroep Openbaar Bestuur. Het gaat om het representeren van verschillende belangen en niet alleen de gevestigde belangen. Bekende voorbeelden hiervan zijn de Pacificatie van 1917 of het Akkoord van Wassenaar. Het gaat er bij deze initiatieven om dat door een goede afspiegeling van de bestuurlijke verhoudingen in Nederland, alsmede door het zorgvuldig gekozen proces, steun verkregen wordt voor de voorgestelde maatregelen. Maar het gaat niet uitsluitend om het verkrijgen van politiek-bestuurlijk draagvlak. Het gaat tevens om het betrekken van andere stakeholders in het proces, zoals waterschappen, bedrijven, kennisinstellingen, sociale partners, maatschappelijke organisaties, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en individuele burgers. Dit zien we terug in Nieuw-Zeeland waar in de jaren negentig een reeks hervormingen werd doorgevoerd en het verkrijgen van draagvlak was daarin een belangrijke succesfactor.

Draagvlak zoeken in Nieuw-Zeeland
In de jaren negentig voerde Nieuw-Zeeland belangrijke bestuurlijke hervormingen door geënt op deregulering en op het ruimte scheppen voor marktwerking. De beslisbevoegdheid over deze bestuurlijke hervormingen werd bij wet gedelegeerd naar een onafhankelijke commissie waarin leden met verschillende politieke achtergronden zitting namen. De legitimiteit van de commissie werd mede gevormd door het 'partij- en coalitieoverstijgende' karakter van deze commissie. Zo werden er 'ongebruikelijke' stakeholders in de commissie gevraagd, zoals vertegenwoordigers uit de juridische en financiële sector en de media. Ook werd door het instellen van deze commissie het hervormingsproces geïsoleerd van de politieke waan van de dag. Het draagvlak werd verder uitgebouwd doordat de commissie koepelorganisaties, lokale overheden en burgers uitvoerig consulteerde. De aanstelling en werkwijze van de betreffende commissie vormden twee belangrijke factoren voor de snelheid en de implementatie van de bestuurlijke hervormingen in Nieuw-Zeeland.[177]

[175] Raad van State (2013). *Het kan beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd.* Den Haag: Raad van State.
[176] Het Bestuursakkoord 2015 betreft de opvang van vluchtelingen. Over de Bestuursakkoorden: Ministerie van BZK (2014). *Beleidsdoorlichting Interbestuurlijke verhoudingen 2007-2013.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.; RvS (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.* Den Haag: Raad van State.; RvS (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan: Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen.* Den Haag: Raad van State.; RvS (2013). *Het kan beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd.* Den Haag: Raad van State; Noordegraaf-Eelens, L.H.J., Frissen, P.H.A., Steen, M.A. van der (2010). *De Crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
[177] OECD (te verschijnen). *Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD country experiences.* Parijs: OECD Publishing.

6.2.4 Maatwerk in implementatie

Een vierde les die wij trekken, is de noodzaak van maatwerk in de hervormingen. Het gaat er niet alleen om dat de inrichting en de werking van het openbaar bestuur op maat gesneden zijn voor de voorliggende economische opgaven. Het gaat er ook om dat de implementatie van de hervormingen op maat gesneden moet zijn.[178] Het is immers niet nodig dat overal (gelijktijdig) nieuwe arrangementen worden geïntroduceerd. Het uitgangspunt moet zijn dat gemeenschappelijk wordt bekeken wanneer bepaalde hervormingen in bepaalde regio's hun beslag kunnen krijgen. Dat vraagt van de regering en de nationale volksvertegenwoordiging dat richting wordt gegeven aan wat er bereikt moet worden, maar dat vervolgens ook ruimte wordt gegeven aan hoe deze doelstellingen bereikt worden. Dit zien we terug in het recentelijk aangenomen Franse wetsvoorstel `modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles' (de zogeheten`Loi MAPTAM').

Franse hervorming van de grootstedelijke gebieden

Op 27 januari 2014 is door het Franse parlement het wetsvoorstel MAPTAM aangenomen waarin de mogelijkheid van het instellen van grootstedelijke autoriteiten werd gecreëerd. Met deze maatregel wordt beoogd de fragmentatie in deze gebieden te reduceren. Binnen deze nieuwe autoriteiten worden de betrokken departementen ondergebracht in één intergemeentelijke samenwerking.[179] Het effect op de economische groei, wanneer deze gefragmenteerde bestuursinrichting wordt aangepakt, is significant. Het telt op tot 0.3 procent groei (in Parijs en Marseille) over vijf jaar en 1 procent over tien jaar.[180] Als gevolg hiervan zijn er vanaf 1 januari 2015 acht 'gewone' grootstedelijke gebieden en vanaf 1 januari 2016 drie bijzondere grootstedelijke gebieden (Groot-Parijs, Lyon en Aix-Marseille-Provence) ontstaan. Er is niet alleen onderscheid gemaakt in wanneer de verschillende regio's in werking treden, er is ook maatwerk geleverd in hoe de drie grootstedelijke gebieden zijn vormgegeven. Hoewel de Franse nationale overheid een klassieke formele sturing op de hervormingen heeft, is deze sturing minder top-down dan normaal gesproken het geval is bij Franse hervormingen. De overheid treedt nu meer op als scheidsrechter en bewaakt de kaders. Voor Groot-Parijs en Aix-Marseille-Provence is een nieuwe aanpak geïntroduceerd. Twee interministeriële Taskforces staan aan de lat in de transitiefase. Waar in Groot-Parijs is gekozen voor een Taskforce met alleen nationale vertegenwoordigers, is in Aix-Marseille-Provence juist gekozen voor een benadering van onderop met een bewust andere samenstelling van de Taskforce, namelijk aangevuld met vertegenwoordigers uit gemeenten, Kamers van Koophandel, de haven van Marseille, et cetera. Aan deze laatste regio is vervolgens de ruimte gegeven om zelf met een werkbaar voorstel te komen, dat tegemoetkomt aan de te bereiken doelstellingen, namelijk het doorbreken van impasses door de gefragmenteerde bestuursinrichting, het stimuleren van efficiënte en effectieve samenwerking en het bevorderen van economische groei.[181]

6.2.5 Positieve prikkels

Een vijfde les zijn positieve prikkels die kunnen helpen bij het realiseren van hervormingen binnen het openbaar bestuur. Deze prikkels kunnen verschillende gedaanten hebben. De reguliere prikkels in de processen van het openbaar bestuur zijn op dit moment vaak gericht op het behoud van het bestaande. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de werking van het gemeentefonds. In het verdeelmodel van het gemeentefonds worden kleinere gemeenten gecompenseerd voor de relatief hogere kosten die zij hebben in de uitvoering van taken. Hoewel het gaat om relatief kleine bedragen geeft dit geen prikkel om tot een andere schaal te komen. Het zou ervoor pleiten in toekomstige processen ook na te denken hoe veranderingen en hervormingen juist gestimuleerd kunnen worden. Dit zou meegenomen kunnen worden in de herziening van de financiële verhoudingen. Prikkels kunnen ook werken als stimulans in bijzondere situaties waarin specifieke hervormingen voorzien zijn. Daarbij gaat het erom te komen tot bepaalde pakketten of bundelingen van bepaalde maatregelen, die overheden kunnen stimuleren bepaalde hervormingen door te voeren. Dat is bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk gebeurd met de city deals.

[178] Rob (2010). *Het einde van het blauwdruk-denken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur.* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
[179] OECD (te verschijnen). *Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD country experiences.* Parijs: OECD Publishing.
[180] OECD (2014). *France: Structural Reforms: Impact on Growth and Options or the Future.* Parijs: OECD Publishing.
[181] OECD (te verschijnen). *Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD country experiences.* Parijs: OECD Publishing.

City deals in het Verenigd Koninkrijk
De regering Cameron besloot in 2011 op een andere wijze te komen tot hervormingen in het openbaar bestuur.[182] Volgens de kabinetsvisie moesten meer bevoegdheden overgedragen worden aan lokale overheden via de zogeheten *Localism Act*. Hierin stond een aantal uitgangspunten geformuleerd over de wijze waarop het decentraal bestuur vormgegeven moest worden. Hieruit volgde ook dat meer differentiatie mogelijk moest zijn binnen het bestuurlijk stelsel in het Verenigd Koninkrijk, onder meer door het maken van concrete afspraken tussen departementen en stedelijke regio's, de zogenaamde *city deals*. Doel daarvan is de concurrentiepositie van stedelijke regio's te versterken.[183] De *city deals* kunnen het best begrepen worden als integrale pakketten van maatregelen voor stedelijke gebieden om de economische ontwikkeling op regionaal niveau te stimuleren. De gemaakte afspraken tussen de centrale overheid en de stedelijke regio's zijn gebaseerd op wederkerigheid: in ruil voor de uitbreiding van de bevoegdheden van stedelijke regio's verwacht de Britse overheid *commitment* en resultaat. Door de deals maakt de Britse overheid het mogelijk om voor steden uitzonderingen te maken, zodat zij op hun eigen manier economische groei kunnen stimuleren. Het interessante aan deze *deals* is de bundeling van een aantal zaken. Zo werden voor Liverpool afspraken gemaakt over woningbouw, fondsen voor infrastructuur, maar ook bijvoorbeeld over de invoering van een gekozen burgemeester.

6.2.6 Stok achter de deur

Hierboven werd aangehaald dat maatwerk geboden is om tot hervormingen te komen. Maatwerk mag echter niet ontaarden in vrijblijvendheid. Het gaat er wel om dat uiteindelijk keuzes gemaakt worden om tot de noodzakelijke hervormingen te komen die bijdragen aan het realiseren van de economische en maatschappelijke opgaven. Een stok achter de deur is een zesde en laatste les. Dit is nodig om keuzes eventueel te forceren. Dat is in het rapport ook aan de orde gekomen bij de versterking van het bestuurlijk vermogen op regionaal niveau. Daar is het initiatief voor de versterking bij gemeenten neergelegd, maar als gemeenten niet binnen een termijn van bijvoorbeeld twee jaar een keuze maken voor een inhoudelijk integraal economisch programma en bijbehorend arrangement, dan zal vanuit het rijk een keuze gemaakt worden voor de desbetreffende regio. Ontwikkelingen vragen immers dat er vanuit het openbaar bestuur keuzes worden gemaakt en dat er gehandeld wordt. Als in samenwerkingsverbanden de besluitvorming structureel gefrustreerd wordt door één gemeente, dan moet de mogelijkheid bestaan een bepaalde keuze te forceren. Dit zagen we in Denemarken waar in een grootschalige hervorming van het lokale bestuur de gemeenten enerzijds de vrijheid kregen de eigen fusiepartners te selecteren, maar anderzijds een stok achter de deur werd gecreëerd voor als er geen keuze zou worden gemaakt. Hier zagen we dat de Deense overheid dit slechts in beperkte gevallen hoefde toe te passen.

Deense hervorming van het binnenlands bestuur
In de zomer van 2004 besloot de Deense regering – bestaande uit de centrumrechtse liberale partij en de conservatieve Volkspartij – tot ingrijpende herstructurering van de bestuurlijke inrichting. Eén element hiervan betrof de herindeling van gemeenten. De Deense regering gebood kleine gemeenten (<20.000 bewoners) om binnen een half jaar geschikte fusiepartners te vinden. De deadline werd gesteld op 1 januari 2005. Gemeenten hadden de vrijheid om te kiezen voor (een) specifieke fusiepartner(s). Gemeenten die gezamenlijk echter niet voldeden aan het verplicht gestelde aantal inwoners konden door de regering gedwongen worden om alsnog te fuseren met een aangewezen naburige gemeente. Gemeenten die daarna nog weigerden te fuseren kregen geen nieuwe taken en werden daarbij verplicht om diensten in te kopen bij buurgemeenten. Het aantal gemeenten in Denemarken werd uiteindelijke gereduceerd van 271 tot 98.[184]

De genoemde voorbeelden zijn slechts een selectie uit vele hervormingsoperaties die we nationaal en internationaal hebben gezien. De voorbeelden illustreren welke lessen wij kunnen trekken voor het hervormingsproces. Met een complexer wordende samenleving kan het eigenlijk niet anders dan dat het openbaar bestuur zich aanpast aan nieuwe werkelijkheden en daar adequaat op inspeelt. Dit betekent ook dat er op een andere manier naar hervormingsprocessen gekeken moet worden. Waar in het verleden misschien gezegd kon worden: experimenteer, kijk wat werkt en leg dat vervolgens over het hele land vast in structuren, zijn wij nu in een tijd gekomen waarin gezegd moet worden: ontwikkelingen vragen een continue hervormingsgezindheid van het openbaar bestuur en een gedifferentieerde aanpak. In de wetenschap dat ontwikkelingen zich veel sneller en abrupter voordoen dan voorheen, gaat het er om dat het hervormingsproces daarvoor ruimte biedt.

[182] The Deputy Prime Minister's Office. *Policy paper: 2010 to 2015 government policy: City Deals and Growth Deals.*
[183] OECD (2014). *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet.* Parijs: OECD Publishing.
[184] Baldersheim, H., Rose, L. (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Voor het welslagen is een interbestuurlijk kader noodzakelijk, dat zowel voorziet in het proces als in de inhoud. Een dergelijk interbestuurlijk kader zet in op het creëren van gezamenlijke ambities en programma's, maatwerk, draagvlak, het betrekken van verschillende (niet-gebruikelijke) stakeholders en het creëren van de juiste prikkels: spelregels, regie en ondersteuning. Zoals we al eerder onderstreepten, veronderstelt dit niet dat er ruimte wordt gegeven aan vrijblijvendheid. Een veranderingsproces, juist in deze tijden, creëert het vermogen om adaptief te zijn, waarbij men keuzes durft te maken en durft door te zetten. Een stok achter de deur is er dus alleen voor die situaties waarin keuzes achterwege blijven. Daarom is het van belang dat dergelijke programma's niet alleen richting geven aan en verbinding leggen tussen de diverse inhoudelijke opgaven respectievelijk sectoren, doch ook de bestuurlijke arrangementen formuleren waarmee de samenwerking wordt vormgegeven. Deze bestuurlijke arrangementen zullen zich, zo zal uit het betoog van dit rapport helder zijn, kenmerken door differentiatie.

Interbestuurlijk kader: programma's voor economisch regionaal-bestuurlijk opgaven
Gemeenten in een regio (of regionaal verband) krijgen een uitnodiging een economisch regionaal-bestuurlijk programma, dat richting geeft aan en verbinding legt tussen diverse sectoren, vorm te geven. Een dergelijk programma bevat ook de bestuurlijke arrangementen die nodig zijn. Partnerschap tussen gemeenten, provincies en rijk is daarbij het uitgangspunt; aangegeven wordt hoe waterschappen, bedrijven, kennisinstellingen, sociale partners, maatschappelijke organisaties, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en individuele burgers kunnen participeren; de uitnodiging geldt nadrukkelijk ook voor hen. Een dergelijk proces met regionale programma's behoeft spelregels, regie en ondersteuning. Dit wordt voor het begin van het proces vastgesteld in een interbestuurlijk kader. Via dit kader krijgen legitimatie, handelingssnelheid en doorzettingsmacht een plaats in de uiteindelijke samenwerking die wordt gekozen.

6.3 Urgentie vanuit andere maatschappelijke vraagstukken

In dit rapport is vooral gekeken welke aanpassingen in het openbaar bestuur moeten plaatsvinden in het licht van economische opgaven. De maatschappelijke vraagstukken zijn echter breder dan uitsluitend het domein van de economie, zoals wij al eerder hebben erkend. Het is dus de vraag of de voorgestelde aanbevelingen ook breder toepasbaar zijn. Wij hebben daarvoor gekeken naar drie actuele maatschappelijke vraagstukken, namelijk georganiseerde criminaliteit (6.3.1), migratiecrisis (6.3.2) en maatschappelijke opvang (6.3.3).

6.3.1 Georganiseerde criminaliteit

De bestrijding van georganiseerde criminaliteit is een belangrijke opgave voor het openbaar bestuur. Daarbij valt te denken aan mensenhandel, witwassen van geld, grootschalige fraude, hennepteelt en –handel. Het maatschappelijk probleem van het bestaan van georganiseerde criminaliteit is evident: het tast de integriteit van de samenleving aan, het ondermijnt het gezag, het zorgt voor onveiligheid, et cetera. Georganiseerde criminaliteit heeft ook een bewezen negatief effect op de economische ontwikkeling van een land. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in het economisch ontwikkelpad van een land als Italië (met name Zuid-Italië). Georganiseerde criminaliteit houdt zich niet aan grenzen: niet van gemeenten, niet van provincies en ook niet van het land. Uit analyses blijkt dat het probleem van georganiseerde criminaliteit zich vooral voordoet op regionaal niveau. Binnen het veiligheidsdomein is daarom gekozen voor een meer regionale aanpak, namelijk door de vorming van tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Samenwerkende overheidsorganisaties die informatie delen, krijgen een completer beeld van de omvang, werkwijze en 'leden' van criminele organisaties. Dit leidt tot een integrale werkwijze waarbij de strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke aanpakken hand in hand gaan. De RIEC's en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) ondersteunen het openbaar bestuur door informatie te delen over de omvang, werkwijze en 'leden' van criminele organisaties. Dit leidt tot een betere aanpak. Door de betere informatie weten gemeenten bijvoorbeeld dat zij geen vergunning moeten verlenen aan een bedrijf dat als dekmantel dient om crimineel geld wit te wassen.[185]

6.3.2 Migratievraagstuk

De afgelopen periode heeft Europa een verhoogde instroom van asielzoekers gekend. In Nederland betekende dit afgerond zo'n 59.000 asielzoekers in 2015. Zo'n instroom hebben we als land in één jaar niet eerder in deze omvang gekend. Het stelt Nederland als samenleving zowel nationaal, regionaal als lokaal voor grote uitdagingen op het gebied

[185] RIEC-LIEC (2015). *Samen gebundeld: Impressies van een integrale aanpak van ondermijning*. Den Haag: LIEC.

van huisvesting, integratie, onderwijs, zorg en werkgelegenheid. Het is een complex vraagstuk waarvoor niet één allesomvattende oplossing bestaat. Dit brengt een discussie teweeg, niet alleen over de instroom als ontwikkeling op zichzelf, maar het roept juist de vraag op hoe we adequaat op dit vraagstuk kunnen inspelen. Het verlangt van alle bestuurslagen het vermogen om wendbaar te zijn, over eigen grenzen te stappen en flexibel te opereren. Het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015 illustreert hoe het rijk en medeoverheden de handen ineenslaan om te komen tot een breed gedragen en gezamenlijke aanpak van de asielinstroom. Een specifieke rol daarin is weggelegd voor de Commissarissen van de Koning in hun rol als rijksheer.[186] Door bijvoorbeeld het organiseren van regionale regietafels onder leiding van de Commissarissen van de Koning in hun rol als rijksheren wordt per regio met alle betrokken stakeholders naar oplossingen gezocht naar en afspraken gemaakt over onder andere opvang en huisvesting. De regionale tafels bieden de ruimte om deze nieuwe ontwikkelingen direct te adresseren. Hiermee wordt een aanpak geïntroduceerd die het openbaar bestuur in staat moet stellen adaptief en flexibel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen.

6.3.3. Maatschappelijke participatie

Een belangrijke opgave voor het openbaar bestuur is burgers in staat te stellen om deel te nemen aan de samenleving is. Het gaat daarbij in het bijzonder om kwetsbare groepen in de samenleving, zoals jeugd, mensen met een beperking, ouderen, et cetera. In de afgelopen decennia is een samenhangend pakket aan taken naar de gemeenten overgeheveld om hierin te voorzien. Gemeenten zijn bij uitstek in staat om vorm te geven aan een integrale aanpak die recht doet aan de eigen kracht van burgers en hun omgeving. Tegelijkertijd vragen de decentralisaties om een regionale aanpak, onder meer omdat een deel van het aanbod alleen regionaal georganiseerd en ingekocht kan worden, de invoering een groot beroep doet op de expertise en capaciteit van gemeenten en om financiële risico's te spreiden. Kenmerkend voor het vraagstuk van maatschappelijke participatie is verder dat het openbaar bestuur niet in staat is dit alleen op te lossen. Het openbaar bestuur is (in toenemende zin) afhankelijk van talloze instanties en organisaties die een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van dit vraagstuk. Samenwerking met private of semipublieke organisaties is noodzakelijk. Dat vraagt van het openbaar bestuur dat het in staat is te komen tot het maken van verbindingen. Gemeenten geven daar concreet invulling aan door de vraagstukken integraal en gezamenlijk aan te vliegen. De verschillende maatschappelijke partners worden aan de voorkant betrokken bij het identificeren van het probleem, bij het formuleren van concrete oplossingen en bij het uitvoeren ervan.

[186] Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2107, Bijlage.

Deze integrale benadering en de betrokkenheid van alle partners in de keten leidt tot betere resultaten door burgers in staat te stellen deel te nemen aan de samenleving.

Uit deze drie voorbeelden blijkt dat dezelfde ontwikkelingen gaande zijn als bij de economische opgaven: regionalisering, toenemende onzekerheid en verwevenheid. Bij georganiseerde criminaliteit, het migratievraagstuk en maatschappelijke participatie wordt ook van het openbaar bestuur verwacht dat het daadkrachtig kan acteren op regionaal niveau, dat het adaptief weet in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en dat het in staat moet zijn om verbindingen te leggen tussen verschillende partners in de samenleving. De aanbevelingen voor economische opgaven zullen ook opgaan voor andere maatschappelijke vraagstukken. Dit maakt de noodzaak voor hervormingen in het openbaar bestuur alleen maar groter. De voorgestelde aanbevelingen zullen immers niet alleen een positief effect hebben op het realiseren van economische opgaven, maar ook op het oplossen van andere maatschappelijke vraagstukken.

6.4 Vervolgvragen voor het openbaar bestuur

Veranderingen in het openbaar bestuur roepen nieuwe vragen op. Immers, als aan enkele knoppen van het openbaar bestuur wordt gedraaid, zal blijken dat ook andere knoppen in beweging moeten komen. Gedurende het veranderingsproces van het openbaar bestuur wordt duidelijk *welke* andere knoppen in beweging komen. Van één knop weten wij dat nu al, namelijk de inrichting en werkwijze van het rijk.

Een beroep op (meer) adaptiviteit en verbindend vermogen geldt uiteraard evenzeer voor de Rijksoverheid. De Rijksoverheid heeft zichzelf de afgelopen jaren veranderingen opgelegd met programma's als Andere Overheid, Compacte Rijksdienst en het Hervormingsprogramma Rijksdienst. Deze programma's richtten zich in belangrijke mate op de efficiency en kwaliteit van de interne samenwerking en de bedrijfsvoering binnen de Rijksdienst: shared services voor de gehele Rijksdienst en daardoor kostenbesparingen. Daarnaast is en blijft personeelsbeleid en –zorg (HRM) een belangrijk thema.[187] De komende jaren zal voor de Rijksdienst alles wat samenhangt met ICT en eOverheid – mede ter uitvoering van het parlementair onderzoek "Elias"[188] – een essentieel deel zijn van verdere verbeteringen van de Rijksdienst.

[187] Kamerstukken II, 2015-2016, 31490, nr. 193.
[188] Kamerstukken II, 2014-2015, 33326, nr. 13.

Deze thema's – bedrijfsvoering, HRM, ICT - zijn ook voor en bij de medeoverheden van belang. Onderdelen van de Rijksdienst, zoals de Belastingdienst, Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf en de verschillende Rijksinspecties, zijn dagelijks van betekenis voor burgers, bedrijven en de medeoverheden. Ook in dat opzicht is er een sterke wisselwerking tussen de Rijksoverheid en andere overheden.

De in dit rapport beschreven opgaven voor de medeoverheden vergen ook van de Rijksdienst verdere hervormingen. De voorliggende economische opgaven hebben niet alleen betekenis voor de regio's, maar voor Nederland als geheel. In die zin is het rijk ook een belangrijke partner in het formuleren en het bereiken van de gestelde doelen. Termen als gezamenlijkheid en cocreatie staan daarbij centraal. Verder gaat het om meer eenduidigheid (ontkokering) in het optreden van het rijk naar de regio's toe. Waar van de regio's een integrale benadering wordt gevraagd, geldt dat ook voor het nationale niveau. Ook mag van het rijk worden verwacht dat het in staat is in te spelen op actuele ontwikkelingen; dit vraagt een adaptieve houding en werkwijze van die nationale overheid. De uitvoering en de uitvoerbaarheid op regionaal niveau zijn daarbij belangrijke ankerpunten. Dit zijn belangrijke thema's die een studie op zichzelf vragen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met zowel het openbaar bestuur als de Rijksdienst in portefeuille, weet zich samen met de collega-departementen hiervoor verantwoordelijk en realiseert zich zelf het goede voorbeeld te moeten geven. Niet alleen de totstandkoming van het Rijksvastgoedbedrijf, maar ook een reorganisatie tot een compactere en meer flexibele beleidskern met eenduidiger profiel gericht op het bestuur enerzijds en de overheidsorganisatie anderzijds zijn recente voorbeelden.

Geraadpleegde **literatuur**

Aarts, K., Kolk, H., Rosema, M. (2007). *Een verdeeld electoraat: De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: Spectrum.

Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

ABN AMRO (2015). *Voorzichtig herstel van de Nederlandse Economie kan ondernemers op het verkeerde been zetten*.

Aboutaleb, A. (2015). *De roep van de stad*. Amsterdam: H.J. Schoo-lezing.

Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishers.

Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), *Bepalen betekent betalen*. Den Haag: VNG.

Aghina, W., Smet, A. de, Weerda, K. (2015). Agility: it rhymes with stability. *McKinsey Quarterly*, 4.

Ahrend, R., Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke, A. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05. Parijs: OECD Publishing.

Allers, M. (2006). Decentralisatieverevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht. In: Boorsma, P., Allers, M. (2006). *De Financiële verhoudingen onder de loep*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.

Andeweg, R., Thomassen, J., Denters, B. (2001). *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.

Baldersheim, H., Rose, L. (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bartolini, D. (2015). *Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02. Parijs: OECD Publishing.

Baruah, S. (2007). The Five New Realities of Economic Development in the 21st Century. *Economic Development America*, pp. 4-5.

Bavel, B. van (2008). *Markt, mensen, groei en duurzaam welzijn? Economie en samenleving van de Middeleeuwen als laboratorium*. Utrecht: Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht.

Bazigos, M., Smet, A. de, Gagnon, C. (2015). Why agility pays. *McKinsey Quarterly*, 4.

B&A Consulting (2007). *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*. Den Haag: B&A Consulting.

Berenschot (2010). *Onderzoek regionalisering ambtelijke organisatie: Aalsmeer, Amstelveen en Uithoorn*. Utrecht: Berenschot.

Berenschot (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Utrecht: Berenschot.

Beukers, E. (2014). *De Bosatlas van het cultureel erfgoed*. Groningen: Noordhoff Atlasproducties.

Bijsterveld, A. (2014). *Naar Indicatoren voor Regionale Samenhang: De Bijdrage van Landschaps- en Cultuurgeschiedenis*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

Binnema, H., Geuijen, K., Noordegraaf, M. (2013). *Verbindend vakmanschap: De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

BMC (2011). *Samenwerken is een evenwichtskunst: Evaluatie werking centrumconstructies*. Den Haag: BMC Advies.

Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (te verschijnen). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

Borraz, O., John, P. (2004). The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, pp. 107–120.

Bovens, M., Noordegraaf, M., Pikker, G., Vermeulen, J., Lierop, K. van. (2006). *Culturen rond Besturen: Bestuurskracht en Bestuurscultuur in Gedualiseerde Gemeenten* (Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie), Den Haag: Sdu Uitgevers.

Cachet, L., Karsten, N., Schaap, L. (2009). *Tussen Trends en Toekomst: Verkenning naar de Toekomst van de Burgemeestersfunctie.* Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Camps, M. (2014). Sturen op de toekomst. *Economisch Statistische Berichten,* 4676, pp. 6-9.

Camps, M. (2015). Kiezen voor Kansen. *Economisch Statistische Berichten,* 4701, p. 6.

Camps, M. (2016). Onzekere wegen naar welvaart. *Economisch Statistische Berichten,* 4725, p. 6-9.

Castells, M. (2009). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture.* New York: Wiley-Blackwell.

Castells, M., Himanen, P. (2002). *The information society and the welfare state: the Finnish case*. Oxford: University Press.

Castenmiller, P., Berg, T. van den, Peters, K. (2015). *Rekenkamer(commissie)s onder de loep: verslag van expertbijeenkomsten.* Den Haag: PBLQ/Zenc.

CBS (2014). *De Regionale Economie: 2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS/PBL (2013). *Regionale Prognose 2013-2040: Vier grote gemeenten blijven sterke bevolkingstrekkers.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving.

Cerfontaine, G. (2005). *Governance in de Randstad*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Chemelot (z.j.). *Chemelot: de eerste jaren (2000-2007)*. Geraadpleegd op 27 november 2015, via www.chemelot.nl

Coats, D., Passmore, E. (2008). *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*, London: The working foundation.

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie Bovens) (2006). *De wil tot verschil: Gemeenten in 2015*. Den Haag: VNG.

Coutu, S. (2014). *The Scale-up Report on UK Economic Growth: An independent report to the government*. London: Information Economy Council.

CPB (2009). *Notitie Brede Welvaart en Nationaal Inkomen.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2010). *Stad en Land.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2014). *Agglomeratie, transportinfrastructuur en welvaart.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2014). *Roads to recovery*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2015). *Baanpolarisatie in Nederland.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2015). *De ruimtelijk-economische effecten van transportinfrastructuur: Een overzicht van de empirie.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2015). *Een verkenning naar de ruimtelijk-economische effecten van de Westerscheldetunnel.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2015). *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: Inzichten uit een reeks interviews.* Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB/PBL (2015). *De economie van de stad.* Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

CPB/PBL (2015). *Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's - Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

Deltaprogramma (z.j.). *Deltacommissaris*. Geraadpleegd op 15 december 2015, via http://www.deltacommissaris.nl/

Derks, W., Hovens, P., Klinkers, L.E.M. (2006). *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag: Raad voor V&W/VROM-raad.

DNB (2015). *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten; nummer 9*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank NV.

Dobbs, R., Manyika, J., Woetzel, J. (2015). *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends*. New York: Public Affairs.

Donk, W. van de (2016). *Nieuwjaarstoespraak 2016*.

Drechtsteden (2014). *Formatie Drechtstedenbestuur.*

Drechtsteden (2015). *Handreiking voor de formateur van het Drechtstedenbestuur.*

Ecorys/Berenschot (2013). *Interbestuurlijke Shared Services: Lessen uit de praktijk.* Rotterdam: Ecorys.

Energy Valley (2014). *Actieplan 2015: Switch-2-Switch.* Groningen: Energy Valley.

Essafi, M., Boogers, M., Plat, T. (2015). *De Stadbestuurder van de toekomst: Leiderschap in vitale coalities.* Den Haag: Ministerie van BZK.

Etzkowitz, H. (1995). The Triple Helix: University Industry Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review*, 14, pp. 14-19.

Felsö, F., Wilschut, J., Groot, H. de, Niaounakis, T. (2012). *Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer.* Delft: IPSE Studies.

Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005). *Rijksbrede Takenanalyse: Je gaat er over of niet*. Den Haag: Programma Andere Overheid.

Greasley, S., Stoker, G. (2008). Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style. *Public Administration Review,* 4, pp. 722-730.

Groot, H. de (2015). Verstedelijking en economische dynamiek, *In: De economische stad: Kennis voor krachtige steden,* Den Haag: Platform 31.

Hart, P. 't. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheids-manager.* Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
Hendriks, F., Ostaaijen, J. van, Krieken, K. van der, Keijzers, M. (2013). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland.* Den Haag: Ministerie van BZK.
Hoogs, W. de, Pennings, R. (2015). *Terugblikken op drie jaar onstlakken. Wat heeft onstlakken de gemeenten en de markt gebracht?* Delft: Cencobouw.
Hopman, N., Berg, C. van den. (z.j.). *Nieuw Publiek Leiderschap: Topambtelijk leiderschap in tijden van verandering.* Den Haag: Leiden Leadership Centre, Universiteit Leiden
IMF (2015). *World economic outlook: Adjusting to lower commodity prices.* Washington: International Monetary Fund.
ING Economisch Bureau (2015). *Hotels en de deeleconomie: Kansrijke strategieën voor hotels.*
IPO (2015). *Nederlandse provincies voor betere EU-regelgeving.* Den Haag: Het Interprovinciaal Overleg.
Iriye, A. (2014). *Global Interdependence: The World after 1945.* Cambridge: Belknap Press.
Jacobs, B. (2016). *CPB: Het einde van de crisis of een verloren decennium?* Geraadpleegd op 16 februari 2016, via http://www.economie.nl/weblog/cpb-het-einde-van-de-crisis-een-verloren-decennium.
Jonkergouw, G. (2015). *Van Ego naar Eco: Triple helix-netwerken op weg naar lerende ecosystemen.* Urmond: Jonkergouw Creating Solutions.
Kaal, H. (2008). Ondernemend bestuur: De betrokkenheid van de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bij de lokale economie, 1900-1940. *Stadsgeschiedenis*, 3, pp. 40-61.
Kamerstukken II, 2014-2015, 22112, nr. 1983.
Kamerstukken II, 2014-2015, 31490, nr. 162.
Kamerstukken II, 2014-2015, 33009, nr. 10.
Kamerstukken II, 2014-2015, 33326, nr. 13.
Kamerstukken II, 2014-2015, 34139, nr. 4.
Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2107, Bijlage.
Kamerstukken II, 2015-2016, 30982, nr. 26, Bijlage.
Kamerstukken II, 2015-2016, 31490, nr. 193.
Kamerstukken II, 2014–2015, 32224, nr. 11.
Kamerstukken II, 2015-2016, 33009, nr. 12
Kamerstukken II, 2015-2016, 34300 VII, nr. 6.
Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, Leenknegt, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: De Nederlandse Burgemeester en de Staat van het Ambt.* Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, DEMOS Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap.
Kasarda, J. (2012). *Aerotropolis: The Way We'll Live Next.* New York: Farrar, Straus and Giroux.
Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Konvitz, J.W. (2016). *Cities and Crisis.* Manchester; Manchester University Press.
Korsten, A. (2004). Visiteren van gemeentebesturen. *Bestuurswetenschappen*, 4, pp. 305-324.
Korsten, A., Abma, K., Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten.* Delft: Eburon.
Korsten, A., Schaapkens, L., Sonnenschein, L. (2004). *Shared services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten.* Den Haag: InAxis.
Lempert, R.J., Popper, S.W. (2005). High-Performance Government in an Uncertain World In: Kilgaard, R., Light, P. (2005). *High Performance Government: Structure, Leadership, and Incentives.* Santa Monica: The RAND Corporation.
Marlet, G., Ponds, R., Woerkens, C. van. (2012). *Atlas van kansen voor de grensregio Achterhoek-Borken.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
Marlet, G., Woerkens, C. van. (2014). *De Nieuwe Gemeentekaart.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths.* London: Anthem Press.
Meijaard, J. (2014). *De Slimme Kracht van Zeeland.* Middelburg: Wetenschappelijke Raad Zeeland.
Micklethwait J., Wooldridge, A. (2014). *De vierde revolutie: op zoek naar de overheid van morgen.* Antwerpen: De Bezige Bij.
Moore, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government.* Cambridge: Harvard University Press.
Nationale Ombudsman (2015). *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.
Niaounakis, T.K. & Blank, J.L.T. (2015). *Lasten van (samen) belasten. Een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van de gemeentelijke belastingheffing en de uitvoering van de Wet WOZ tussen 2005 en 2012.* Delft: IPSE studies.
Nokia (z.j.). *About us: our* story. Geraadpleegd op 6 mei 2015, via http://company.nokia.com/en/about-us/our-company/our-story.
Noordegraaf, M., Bos, A., Geuijen, K. Spelier, R., Vermeulen, J. (2008). *Culturen sturen: De werking en beïnvloeding van bestuursculturen in lokaal bestuur.* Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur: De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
Noordegraaf, M. (2011). *Verbindingen verbeteren: Bestuurlijke trends, opleidingsmogelijkheden en professionalisering in het openbaar bestuur.* Utrecht: Utrechtste School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.
Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Profressionalism and Politics*. London: Palgrave Macmillan.
North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
NSOB (2010). *De crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis. De risico's van het vertrouwen op vertrouwen*. Den Haag: Ministerie van BZK.
NSOB (2015). *Tussen begrijpen en begrip tonen: Een evaluatieonderzoek naar de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. in relatie tot de besluitvorming van de gemeente Enschede.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
OECD (2001). *The Well-being of Nations: the Role of Human and Social Capital.* Parijs: OECD Publishing.
OECD (2014). *France: Structural Reforms: Impact on Growth and Options or the Future*. Parijs: OECD Publishing.
OECD (2014). *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. Parijs: OECD Publishing.
OECD (2014). *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*. Parijs: OECD Publishing.
OECD (2014). *The Competitiveness of Global Port-Cities*, Parijs: OECD Publishing.
OECD (2014). *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*. Parijs: OECD Publishing.
OECD (2015). *Governing the City*. Parijs: OECD Publishing.
OECD (2015). *Local Economic Leadership*. Parijs: OECD Publishing.
OECD (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences.* Parijs: OECD Publishing.
OECD (2016). *Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*. Parijs: OECD Publishing.
OECD (te verschijnen). *Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD country experiences.* Parijs: OECD Publishing.
Olgac, D., Selberg, S. (2009). *Open Innovation Practices: Drawing from Open Innovation Practices at Nokia and Procter & Gamble*. Västerås: Mälardalen University.
Oumer, A.M. (2014). *The Role of Economic Integration for European Cities and Border Regions*. Groningen: Ipskamp Drukkers.
Panteia (2015). *De uitgestoken hand: Evaluatie van de samenwerking van UWV en gemeenten op het gebied van werk en inkomen 2012-2014*. Zoetermeer: Panteia.
PBL (2016). *Verkenning omgevingsopgaven voor de nationale omgevingsvisie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PIMCO (2014). *The new neutral*. Geraadpleegd op 16 april 2015, via https://www.pimco.com/insights/economic-and-market-commentary/secular-outlook/the-new-neutral.
PIMCO (2015). *The new neutral revisited*. Geraadpleegd op 17 september 2015, via https://www.pimco.com/insights/economic-and-market-commentary/secular-outlook/the-new-neutral-revisited.
Pleij, H. (2015). *Moet kunnen. Op zoek naar de Nederlandse identiteit*. Amsterdam: Prometheus.
Ponds, R., Marlet, G., Woerkens, C. van. (2013). *Atlas van kansen voor Noord-Limburg, Viersen en Kleve.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
Ponds, R., Marlet, G., Woerkens, C. van. (2013). *Atlas van kansen voor Midden-Limburg, Viersen, Heinsberg en Maaseik.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
Ponds, R., Woerkens, C. van., Marlet, G. (2013). *Atlas van kansen voor Zuid-Limburg, Tongeren, Luik en Aken.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
Ponds, R., Marlet, G., Woerkens, C. van. (2013). *Atlas van kansen voor Oost-Groningen en Kreis Leer.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
Ponds, R., Woerkens, C. van., Marlet G. (2013). *Atlas van kansen voor de Euregio Scheldemond.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
Ponds, R., Marlet, G., Woerkens, C. van. (2014). *Atlas van kansen voor Zuidoost-Drenthe en Emsland.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.
Ponds, R., Raspe, O. (2015). *Agglomeratievoordelen en de REOS*. Atlas van gemeenten, Den Haag.
Prak, M., Zanden, J. L. van. (2013). *Nederland en het poldermodel. De economische en sociale geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Bert Bakker.
Provincie Groningen (2013). *Grenzeloos Gunnen: Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwingen van de bestuurlijk organisatie en de bestuurscultuur in Groningen.* Groningen: Provincie Groningen.
Provincie Noord-Brabant (2014). *Visiedocument (veer)krachtig bestuur in Brabant: Leiderschap en dienstbaarheid.* Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
Raad van State (2013). *Het kan beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd.* Den Haag: Raad van State.
Regio Zwolle (2015). *De kracht van Regio Zwolle*. Zwolle: Regio Zwolle Bureau.
Regioplan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir (2015). *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan.
Ridder, J. den, Draak, M. den, Houwelingen, P. van, Dekker, P. (2014). Continu Onderzoek Burgerperspectieven: Burgerperspectieven 2014: vierde kwartaal. Den haag; Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

RIEC-LIEC (2015). *Samen gebundeld: Impressies van een integrale aanpak van ondermijning.* Den Haag: LIEC.
Rijksoverheid, IPO, VNG en UvW (2013). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag: Rijksoverheid.
Rijksoverheid (2016). *Kabinet geeft mbo-scholen meer ruimte voor eigen regionaal opleidingsaanbod*. Persbericht, 8 januari 2016.
Rli (2014). *Kwaliteit zonder groei. Over de toekomst van de leefomgeving.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
Rli (2014). *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
Rli (2015). *Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
Rob (2004). *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
Rob (2008). *Besturen over grenzen: opgave voor alle bestuurslagen*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
Rob (2008). *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
Rob (2010). *Het einde van het blauwdruk-denken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur.* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
Rob (2015). *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
Schulz, M., Chin-A-Fat, N., Twist, M. van, Steen, M. van der, Bressers, D. (2016). *Zand in het raderwerk. Escalatie van commitment als patroon in het openbaar bestuur.* Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.
Schutgens, J. (2014). *Met vreemde ogen kijken. Visiteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief.* Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
SCP (2015). *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Secretariaat Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Openbaar besturen in beeld. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur.* Den Haag.
Secretariaat Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Openbaar bestuur en economische ontwikkeling. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur.* Den Haag.
SeinstravandeLaar (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Culemborg: SeinstravandeLaar.
Snyder, D. (2004). Five Meta-trends that are changing the World. *The Futurist*, 4, pp. 22-27.
Stam, E. (2015). De Tango van Technologie en Instituties. Economische Welvaart en Innovatie in het Koninkrijk der Nederlanden. In: WRR (2015). *Koninkrijk der Nederlanden: Contouren van de Derde Eeuw*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
Stam, E. (2015). Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique. *European Planning Studies*, 23, 9, pp. 1759-1769.
Steur, B. F. (2015). Een inleidende beschouwing. In: Ministerie van BZK (2015). *Het openbaar bestuur in historisch perspectief: Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur.* Den Haag: Ministerie van BZK.
Stichting A+O-fonds Gemeenten (2010). *Monitor O&O-beleid gemeenten. Nulmeting werknemers*. Den Haag: Stichting A+O-fonds Gemeenten.
Stichting Brainport Regio Eindhoven (2015). *Brainport monitor 2015. Samenvatting*. Eindhoven: Brainport Development.
Stichtse Vecht (2015). *Burgemeester Witteman als stagiair aan de slag*. Persbericht, 4 augustus 2015.
Terlouw, K., Hogenstijn, M. (2015). *Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij: Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten.* Den Haag: Ministerie van BZK.
The Deputy Prime Minister's Office (2015). *Policy paper: 2010 to 2015 government policy: City Deals and Growth Deals.*
Thomassen, J., Ham, C. van., Andeweg, R. (2014). *De wankele democratie: Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus.
TU Delft (2011). *Effecten van de Westerscheldetunnel: samenvatting onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen.* Geraadpleegd op 18 augustus 2015, via http://www.zeeland.nl/digitaalarchief/zee1200585.
Twynstra Gudde (2015). *Tussenmeting herziene stelsel van Interbestuurlijk toezicht*. Den Haag: Ministerie van BZK.
Uijlenbroek, J. (2015). *Arbeidsverhoudingen aan het werk: Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden.* Den Haag: CAOP.
Vanelslander, T., Kuipers, B., Hintjens, J., Horst, M. van der. (2011). *Ruimtelijk-economische en logistieke analyse: de Vlaams-Nederlandse Delta in 2040*. Antwerpen/Rotterdam: Universiteit Antwerpen en Erasmus Universiteit Rotterdam.
Vermeulen, W., Teulings, C., Marlet, G., Groot, H. de. (2016). *Groei & Krimp. Waar moeten we bouwen – en waar vooral niet?* Nijmegen: VOC Uitgevers.
VNO-NCW Stedendriehoek (2010). *Kansen creëren om te ondernemen in de Stedendriehoek*. Apeldoorn.

Vonk, J., Ellwanger, N., Aarts, L. (te verschijnen). *Economische meerwaarde differentiatie.* Den Haag: APE Public Economics.
Waltmans, H. (1994). *Gemeentelijke herindeling in Nederland: Van de Franse tijd tot heden.* Hoogezand: Stuberg.
Wassenaar, M.C., Verhagen, A.J.W.M. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag: SDU Uitgevers.
Wilschut, J., Groot, H. de (2013). *Schaaleffecten in de afvalinzameling*. Delft: IPSE Studies.
Wit, J. de. (2015). *Het Huis van Thorbecke Verdient een Innovatiegarage*. Amersfoort: BMC Advies.
WRR (1997). *Van verdelen naar verdienen: afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21ste eeuw.* Den Haag: SDU Uitgevers.
WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
WRR (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Zaalen, W.M.C. van. (z.j.). *Financiële verhoudingen in Nederland. Politieke en bestuurlijke drijfveren in een subtiel en dynamisch evenwicht*. Den Haag: Ministerie van BZK.
Zanden, J.L., Baten, J., d'Ercole, M., Rijpma, A., Smith, C., Timmer, M. (2014). *How Was Life?: Global Well-being since 1820*. Parijs: OECD Publishing.
Zeeuw, W. de, Feijtel, J. (2013). *Ontslakken van gebiedsontwikkeling: Weken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren.* Delft: Cencobouw.

Bijlagen

Bijlage I Overzicht van de aanbevelingen

Opgaven voor het openbaar bestuur	Regionalisering	Toenemende onzekerheid	Verwevenheid
Aard van de opgave	Het openbaar bestuur moet in zijn inrichting en werkwijze voldoende regionaal bestuurlijk vermogen hebben waarmee economische vraagstukken op dat niveau effectief en efficiënt opgelost kunnen worden.	Het openbaar bestuur moet in zijn inrichting en werkwijze adaptief genoeg zijn om in te spelen op toenemende onzekerheden binnen de economie.	Het openbaar bestuur moet in zijn inrichting en werkwijze in staat zijn verbindingen te leggen tussen verschillende partners en overheden, omdat deze verbindingen bijdragen aan het realiseren van economische resultaten.
Processen	**Meer ruimte in het openbaar bestuur** Binnen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur moeten meer mogelijkheden voor differentiatie en maatwerk komen. De inhoudelijke opgaven – die van regio tot regio kunnen verschillen in aard en omvang – zijn daarbij het uitgangspunt. Het openbaar bestuur moet krachtig kunnen inspelen op deze opgaven. Dat geldt voor regio's binnen Nederland, maar zeker ook voor de regio's aan de landsgrenzen. **Gerichte standaardisering** Differentiatie is geen vaste norm. Sommige aspecten van het openbaar bestuur, zoals in de bedrijfsvoering, lenen zich juist voor standaardisering, zowel uit kostenoogpunt als uit kwaliteitsverbetering. Hierdoor ontstaat op andere terreinen juist ruimte voor maatwerk en ontstaan mogelijkheden voor bestuurlijke nabijheid. Standaardisering van (bedrijfsvoerings)processen kan zowel vanuit medeoverheden als vanuit de Rijksoverheid worden gestimuleerd.	**Deregulering binnen het openbaar bestuur** De organieke en andere relevante wetten worden doorgelicht op minder verplichtingen (deregulering), zodat meer ruimte ontstaat voor flexibiliteit in inrichting en werkwijze. Dit kan bijvoorbeeld door het afschaffen van de verplichtende toezichtsbepalingen tussen provincies en gemeenten. Dat kan zowel gaan om toezichtsbepalingen uit sectorwetgeving als volgend uit het financieel toezicht. **Continue verbetering** Processen binnen het openbaar bestuur moeten een sterker iteratief karakter krijgen, zodat economische opgaven op een adaptieve manier geadresseerd kunnen worden. De kern daarbij is dat strategische doelen worden geformuleerd, zonder dat daarbij SMART wordt vastgelegd hoe die doelen bereikt moeten worden.	**Economisch regionaal-bestuurlijk programma** Het rijk nodigt regio's uit om in samenspraak met relevante partners (medeoverheden, private partners en kennisinstellingen) in een periode van bijvoorbeeld twee jaar te komen met een economisch regionaal-bestuurlijk programma dat door de volksvertegenwoordigers is vastgesteld. Van andere overheden wordt verwacht dat zij actief participeren waarbij bekeken wordt hoe programma's op elkaar afgestemd worden. In dit programma worden prangende, gezamenlijke economische opgaven geagendeerd en wordt de verbinding gelegd tussen verschillende beleidsterreinen die raken aan deze opgaven (regionaal economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur). Dit geeft richting aan gezamenlijk optreden en investeren. Deze programma's moeten meerjarig van karakter zijn met het oog op gewenste duidelijkheid en continuïteit voor bedrijven, kennisinstellingen, burgers en de betrokken overheden zelf. In dit programma staan de regionale opgaven benoemd, alsmede de wenselijke bestuurlijke arrangementen om tot de realisatie van dit programma te komen. De minister van BZK spant zich in om de benodigde bestuurlijke arrangementen met de regio te realiseren.

Opgaven voor het openbaar bestuur	Regionalisering	Toenemende onzekerheid	Verwevenheid
Processen (vervolg)	**Institutionele versterking bestuurlijk vermogen** Met het oog op de voorliggende economische opgaven is het noodzakelijk dat – naast de vergroting van de regionale bewustwording – het bestuurlijk vermogen ook institutioneel wordt versterkt. Het bestuurlijk vermogen van de regio wordt versterkt door intensiever samen te werken tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincies of door taken en bevoegdheden via centrumgemeenten uit te laten voeren. Gemeenten bezien welke van deze twee mogelijkheden het beste bij hen past naar gelang de opgaven in hun regio, waarna het rijk in samenspraak met de medeoverheden de keuze bestendigt in concrete afspraken. Wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen, maakt het rijk afhankelijk van de regionale context een keuze, met de voorkeur voor het in positie brengen van de centrumgemeente, en als alternatief het verbindend verklaren van regionale samenwerking. In regio's zonder een duidelijke centrumgemeente wordt dan gekozen voor een meer verplichtende vorm van samenwerking, dan wel een rol voor de provincie. Aan het veranderingsproces worden spelregels meegegeven, waardoor legitimatie, handelingssnelheid en doorzettingsmacht een plaats krijgen in de uiteindelijke samenwerking die wordt gekozen. **Interbestuurlijk kader: programma's voor economisch regionaal-bestuurlijk opgaven** Gemeenten in een regio (of regionaal verband) krijgen een uitnodiging een economisch regionaal-bestuurlijk programma, dat richting geeft aan en verbinding legt tussen diverse sectoren, vorm te geven. Een dergelijk programma bevat ook de bestuurlijke arrangementen die nodig zijn. Partnerschap tussen gemeenten, provincies en rijk is daarbij het uitgangspunt; aangegeven wordt hoe waterschappen, bedrijven, kennisinstellingen, sociale partners, maatschappelijke organisaties, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en individuele burgers kunnen participeren; de uitnodiging geldt nadrukkelijk ook voor hen. Een dergelijk proces met regionale programma's behoeft spelregels, regie en ondersteuning. Dit wordt voor het begin van het proces vastgesteld in een interbestuurlijk kader. Via dit kader krijgen legitimatie, handelingssnelheid en doorzettingsmacht een plaats in de uiteindelijke samenwerking die wordt gekozen.	**Lerend vermogen** Het lerend vermogen van het openbaar bestuur moet versterkt worden, met name op institutioneel niveau. Organisaties binnen het openbaar bestuur – waaronder intergemeentelijke samenwerkingsverbanden – moeten gestimuleerd worden regelmatig te bekijken of zij hun economisch presteren kunnen verbeteren. Dat kan onder meer door het uitvoeren van benchmarks of het laten uitvoeren van visitaties.	**Interbestuurlijke aanpak van opgaven** Bij bijzondere, meerschalige opgaven wordt gewerkt met een interbestuurlijke aanpak. Werken in termen van cocreatie staat centraal. Initiatief daarvoor ligt in eerste instantie bij medeoverheden. Betrokkenheid van de Rijksoverheid is afhankelijk van de mate van het nationale belang van de voorliggende economische opgaven en aan het potentieel dat ontstaat door koppeling van de Rijksopgaven aan economische regionaal-bestuurlijke programma's. In voorkomende gevallen kan een in samenspraak aangewezen ambassadeur of de Commissaris van de Koning als rijksheer – met voldoende doorzettingsmacht – gezamenlijk met lokale en regionale partijen bijdragen aan een effectieve interbestuurlijke aanpak. Hierbij geldt dat hiërarchische bevoegdheden worden toegepast als ultimum remedium.

Opgaven voor het openbaar bestuur	Regionalisering	Toenemende onzekerheid	Verwevenheid
Cultuur	**Regionale netwerkoriëntatie** De betrokken publieke partijen hebben in hun houding een regionale oriëntatie. Overheden zijn in staat om deel- en schaalbelangen te dienen vanuit een bredere blik, waarbij overstijgende ambities worden waargemaakt. Dat gaat gepaard met een cultuur waarin flexibiliteit, innovatie en veerkracht voorop staat.	**Competenties van bestuurders en ambtenaren** Mensen maken het verschil. De constatering dat de betekenis van goede mensen van evident belang is voor het presteren van dat openbaar bestuur betekent ook dat deze bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren meegaan met hun tijd, kennis hebben van ontwikkelingen en over vaardigheden beschikken die hen in staat stellen adaptief en flexibel te zijn. Dat betekent in ieder geval het vermogen te denken in het belang van de regio, kennis te hebben van relevante technologische ontwikkelingen en te kunnen inspelen op nieuwe en onverwachte ontwikkelingen en kansen. **Selectie en rekrutering** In de profielschets en benoemingsprocedures, alsmede opleiding en ondersteuning, van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren zal een groter gewicht worden toegekend aan die functievereisten die van belang zijn voor het huidige tijdsgewricht. Dit betekent ook dat de selectie-/vertrouwenscommissies deze competenties in belangrijke mate meewegen. Tevens vraagt dit inzet van politieke partijen bij de rekrutering van bestuurders en volksvertegenwoordigers. **Vergroting van aantrekkelijkheid** De aantrekkelijkheid van het ambt kan vergroot worden door verbetering van arbeidsvoorwaarden en het schrappen van eisen, zoals het woonplaatsvereiste voor bestuurders. **Opleiding** Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren ontvangen gedurende hun loopbaan adequate (bij)scholing, zodat zij up-to-date blijven over nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Dat vergt een actueel en passend opleidingsaanbod voor de verschillende doelgroepen. Binnen dit opleidingsaanbod zou een deel van het curriculum moeten bestaan uit het leren denken vanuit de regio.	**Verbindend vakmanschap** Bij de aanpak van regionale opgaven moeten betrokken publieke partijen beschikken over netwerkvaardigheden die hen in staat stellen om relaties tussen stakeholders te leggen, verbindingen te versterken en allianties te vormen. Dat doen ze vanuit inhoudelijk vakmanschap, dat mede door proces-sensitiviteit meerwaarde krijgt. **Stakeholders en publieke waarde** De meerwaarde die geleverd wordt is een publieke waarde die economische ontwikkeling verbindt met bredere maatschappelijke agenda's (gezondheid, veiligheid, mobiliteit). Dat vindt plaats door stakeholders te betrekken en te committeren, door triple- en quadruplehelix-constructies te vormen en door oog te hebben voor nieuwe belangen en belanghebbenden.

Opgaven voor het openbaar bestuur	Regionalisering	Toenemende onzekerheid	Verwevenheid
Structuur	**Intensivering gemeentelijke samenwerking** Gemeenten hebben niet alleen een lokale, maar ook een regionale verantwoordelijkheid. Om bestuurlijke samenwerking te stimuleren, zal de Wgr vereenvoudigd en versimpeld moeten worden. Daarbij kan aan een aantal wijzigingen worden gedacht, zoals het mogelijk maken van lichte, niet-vrijblijvende vormen van samenwerking op basis van de Wgr, het mogelijk maken van territoriale bestuurscommissies en het faciliteren van modulaire samenwerking, het creëren van een openbaar lichaam waarbij alleen raadsleden in het algemeen bestuur zitten en alleen wethouders in het dagelijks bestuur (Drechtstedenmodel) en het nader beschouwen van BTW-verplichtingen die samenhangen met samenwerking. Democratische legitimering vanuit gemeenteraden – al dan niet getrapt – blijft de basis voor vormgeving van de samenwerking. Het uitgangspunt is dat samenwerking plaatsvindt op basis van vrijwilligheid, maar dat deze niet vrijblijvend is. Het is noodzakelijk om in die gevallen waar vrijblijvendheid parten speelt, een bevoegdheid te creëren voor de regering om, ook indien er sprake is van lichtere vormen van samenwerking, een besluit op te leggen aan gemeenten. **Centrumgemeenten** Centrumgemeenteconstructies bieden mogelijkheden het bestuurlijk vermogen in de regio te versterken. Zo moet er meer ruimte komen voor het beleggen van taken en bevoegdheden in een centrumgemeenteconstructie op basis van attributie. In de voorstellen hiervoor dient rekening te worden gehouden met de betrokkenheid van de omliggende gemeenten. Dit kan door aan het begin van het proces afspraken te maken met de betrokken gemeenten, kaders te stellen en door vooraf afspraken te maken over de verantwoording. Attributie kan ook plaatsvinden aan provincies, in gebieden waar geen (duidelijke) centrumgemeente aanwezig is.	**Flexibelere taaktoedeling** In het openbaar bestuur moet meer differentiatie van bevoegdheden en taken in het openbaar bestuur mogelijk zijn. Het uitgangspunt zijn de voorliggende economische opgaven binnen een bepaald gebied. Dat betekent dat wanneer de regionale schaal samenvalt met de provinciale schaal, gemeenten en provincie gezamenlijk opteren voor een regionaal samenwerkingsverband inclusief de mogelijkheid gemeentelijke en samenwerkingstaken te delegeren aan de provincie (waar geen duidelijke centrumgemeente aanwezig is). Aan (grootstedelijke) regio's kunnen provinciale taken worden gedelegeerd, indien de gemeenten in die regio daartoe een gemotiveerd verzoek indienen en de gemeenten een voldoende robuuste omvang hebben. In beide situaties kunnen bevoegdheden en taken ook wettelijk worden geattribueerd, bijvoorbeeld als sluitstuk van een regionaal verzoek daartoe. Flexibele taaktoedeling maakt deel uit van de voorstellen voor bestuurlijke arrangementen in de economisch regionaal-bestuurlijke programma's en zal naar verwachting ook in daarop volgende jaren verder vorm krijgen.	**Democratische legitimiteit** Bij het vormgeven van publieke processen en samenwerkingsverbanden is het borgen van de democratische legitimiteit een belangrijk ankerpunt. Dat kan worden versterkt door afspraken te maken over de rol van de gemeenteraad binnen intergemeentelijke samenwerking, door vooraf duidelijke kaders te stellen en door afspraken te maken over de verantwoording. In de vormgeving hiervan is meer differentiatie wenselijk om beter aan te sluiten op maatschappelijke opgaven en verbanden. Daarbij past een adaptieve rol van gemeenteraden en verschuift de nadruk op de vraag hoe belanghebbenden in het proces betrokken zijn en of de uitkomsten overeenkomen met door gemeenteraden vastgestelde doelen.

Opgaven voor het openbaar bestuur	Regionalisering	Toenemende onzekerheid	Verwevenheid
Structuur (vervolg)	**Financiële verhoudingen** De voorgestane bestuurlijke richting dient zijn weerslag te krijgen in een grondige herziening van de Financiële Verhoudingswet. De herziening zou gericht moeten worden op de vereenvoudiging van verdeelmodellen en een verdeling die – naast het borgen van een bepaald voorzieningenniveau – meer dan nu is gericht op het prikkelen van regionaal-economische samenwerking en de differentiatie in regionale opgaven. De herziening moet in samenhang plaatsvinden met het voornemen tot een ruimer lokaal belastinggebied te komen.		

Bijlage II Samenstelling Studiegroep Openbaar Bestuur

Voorzitter

Drs. Richard van Zwol	*Secretaris-generaal, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Leden

Mr. Jan van den Bos	*Inspecteur-generaal Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie van Infrastructuur en Milieu*
Drs. Gert-Jan Buitendijk	*Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
Mr. Arjan van Gils*	*Gemeentesecretaris, Gemeente Amsterdam*
Dr. Bertholt Leeftink	*Directeur-generaal Bedrijfsleven en Innovatie, Ministerie van Economische Zaken*
Mr. Dr. Hanneke Luijendijk	*Raadsadviseur, Ministerie van Algemene Zaken*
Drs. Henk Jan Meijer*	*Burgemeester, Gemeente Zwolle*
Prof. dr. Mirko Noordegraaf*	*Hoogleraar Publiek Management, Universiteit van Utrecht*
Drs. Han Polman*	*Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland*
Drs. Hanneke Schuiling	*Directeur-generaal Rijksbegroting, Ministerie van Financiën*
Ir. Eric Eijkelberg**	*Plv. Directeur Regio, Ministerie van Economische Zaken*

* Deze leden nemen op basis van deskundigheid en ervaring op persoonlijke titel plaats in de Studiegroep Openbaar Bestuur

** Gedelegeerd lid Ministerie van Economische Zaken

Secretaris

Drs. Titus Livius MPA	*Directeur Bestuur, Democratie en Financiën, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Secretariaat

Drs. Boudewijn Steur	*Projectleider Studiegroep Openbaar Bestuur*
Lenneke Parie-Joosen MA	*Projectsecretaris Studiegroep Openbaar Bestuur*
Arie Speulman MSc	
Sjors Hoetink MSc	
Marcel Glas	
Peter van Erk	
Jaimi van Essen BSc	
Denis Patković	

Bijlage III Taakopdracht

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG Bestuur en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2014-0000631763

Datum 26 november 2014
Betreft Taakopdracht Studiegroep Openbaar Bestuur

Hierbij informeer ik u dat het kabinet de Studiegroep Openbaar Bestuur heeft verzocht een advies op te stellen over het functioneren van het openbaar bestuur en betekenis te geven aan de gevolgen daarvan voor de economische ontwikkeling van Nederland.

Opdracht aan de Studiegroep Openbaar Bestuur

De afgelopen decennia is een groot aantal studies, adviezen en rapporten over het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland verschenen. Doorgaans hadden deze publicaties vooral een beschouwend, normatief karakter en waren zij vanuit een bestuurlijk-institutionele invalshoek geschreven. Er is behoefte aan meer feitelijk inzicht in het functioneren van het openbaar bestuur, met name waar het de economische en maatschappelijke opgaven betreft waarop het openbaar bestuur nu en in de nabije toekomst dient in te spelen. Deze opgaven waarvoor het openbaar bestuur staat gesteld, worden steeds complexer. De toenemende complexiteit wordt veroorzaakt door een groot aantal, deels samenvallende ontwikkelingen, zoals de internationalisering, technologisering en individualisering. Hoewel de kwaliteit van het openbaar bestuur van Nederland in internationale vergelijkingen hoog scoort, is het behoud van die kwaliteit gegeven de genoemde ontwikkelingen niet vanzelfsprekend.

Tegen deze achtergrond verzoekt het kabinet de Studiegroep in zijn rapport aanbevelingen te doen over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur gericht op het faciliteren van economische groei en de voorstellen te baseren op een empirische analyse. De economische invalshoek is urgent omdat het Centraal Planbureau (CPB) stelt dat het herstel van de Nederlandse economie broos is. Het CPB houdt in zijn groeiscenario's rekening met een beperkte tot lage economische groei op de middellange termijn.[1] Dit heeft zowel gevolgen voor de nationale als voor de regionale economie. In het licht van de bovenstaande probleemstelling vraagt het kabinet de Studiegroep de volgende centrale vraag te beantwoorden:

[1] CPB, *Roads to recovery*, Den Haag, 2014; WRR, *Naar een lerende economie*, Den Haag, 2013; PIMCO, *A new normal*, mei 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG Bestuur en Koninkrijksrelaties

Datum
26 november 2014

Kenmerk
2014-0000631763

Hoe kan de inrichting en werkwijze van het Nederlandse openbaar bestuur beter aansluiten bij huidige en toekomstige maatschappelijke en economische ontwikkelingen? Het is, met andere woorden, de vraag aan welke knoppen van het openbaar bestuur gedraaid kan worden om het bestuurlijk vermogen te vergroten om maatschappelijke en economische resultaten te boeken.

Aanpak en tijdpad

Het kabinet benadrukt de noodzaak van een empirische analyse van het functioneren van het openbaar bestuur. Van daaruit zal vervolgens bekeken worden op welke wijze het bestuurlijke (handelings)vermogen van en binnen het openbaar bestuur kan worden versterkt om de desbetreffende opgaven aan te kunnen. Daartoe wordt de Studiegroep gevraagd gebruik te maken van wetenschappelijke studies over het functioneren van het openbaar bestuur in binnen- en buitenland. Het kabinet verzoekt de Studiegroep Openbaar Bestuur in zijn analyse niet alleen gebruik te maken van empirische gegevens over het functioneren, maar tevens gebruik te maken van inzichten en ervaringen van en bijeenkomsten met (ervarings)deskundigen, zowel binnen als buiten het openbaar bestuur. Op basis van deze sessies kan de vraagstelling indien nodig verder worden aangescherpt.

Leden van de Studiegroep

In de Studiegroep Openbaar Bestuur nemen plaats:

Voorzitter

Richard van Zwol	Secretaris-generaal Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Leden

Gert-Jan Buitendijk	Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hanneke Schuiling	Directeur-generaal Rijksbegroting Ministerie van Financiën
Jan van den Bos	Inspecteur-generaal Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Hanneke Luijendijk	Raadadviseur Ministerie van Algemene Zaken
Bertholt Leeftink	Directeur-Generaal Bedrijfsleven en Innovatie Ministerie van Economische Zaken
Han Polman*	Commissaris van de Koning Provincie Zeeland
Arjan van Gils*	Gemeentesecretaris Gemeente Amsterdam
Henk Jan Meijer*	Burgemeester Gemeente Zwolle
Mirko Noordegraaf*	Hoogleraar Bestuurskunde Universiteit Utrecht

De Studiegroep zal uiterlijk voor de zomer van 2016 zijn rapport aan de ministerraad aan te bieden. De ministerraad zal het rapport vervolgens aan beide Kamers der Staten-Generaal aanbieden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG Bestuur en Koninkrijksrelaties

Datum
26 november 2014

Kenmerk
2014-0000631763

* Deze leden nemen op basis van deskundigheid en ervaring op persoonlijke titel plaats in de Studiegroep Openbaar Bestuur.

Bijlage IV Overzicht van gesprekspartners

Van Aartsen	J.J.	Gemeente Den Haag
Aboutaleb	A.	Gemeente Rotterdam
Abts	R.	Rhein-Kreis Neuss
Ahrend	R.	OECD
Van Ardenne	A.M.A.	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
Van Ardenne	F.W.	Holland Rijnland
Backhuijs	F.T.J.M.	Gemeente Nieuwegein
Balleis	S.	Stadt Erlangen
Baumbach	O.	Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken
Van Bavel	B.J.P.	Universiteit Utrecht
Van Beek	W.I.I.	Provincie Utrecht
Benschop	D.A.	Shell Nederland
Berends	J.C.G.M.	Gemeente Apeldoorn
Van den Berg	M.J.	Provincie Groningen
Ten Berge	H.	Sociaal-Economische Raad
Beukema	G.	Interprovinciaal Overleg
Beutel	R.C.	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Biesheuvel	H.	Ondernemend Nederland
Bijleveld	A.Th.B.	Provincie Overijssel
Blase	A.B.	Gemeente Vlaardingen
Boereboom	M.J.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Boogers	M.J.G.J.A.	Universiteit Twente
Boonstra	W.W.	Rabobank
Bos	M.	Sociaal-Economische Raad
Bosch	J.	Provincie Zeeland
Van den Bout	D.	SCOOP Zeeland
Bovens	M.	Universiteit Utrecht
Bovens	Th.J.F.M.	Provincie Limburg
Te Brake	E.	VNO-NCW MKB-Nederland
Brans-Smitskamp	W.E.M.	Ministerie van Financiën
Breed	K.	Raad Openbaar Bestuur
Breider	E.	Gemeente Zwolle
Brok	A.A.M.	Gemeente Dordrecht
Brügge	D.	Rhein-Kreis Neuss
Bruins	B.J.	UWV
Bruls	H.M.F.	Gemeente Nijmegen
Van Burgsteden	Marco	Foodvalley
Camps	M.R.P.M.	Ministerie van Economische Zaken
Claas	T.	Provincie Drenthe
Cohen	M.J.	Universiteit Leiden
Cornielje	C.G.A.C.	Provincie Gelderland
Cosijn	B.	Burgertop Amsterdam
Crompvoets	D.	Gemeente Sittard-Geleen
Crone	F.J.M.	Gemeente Leeuwarden

Danzer	R.	Stadt Nürnberg
Deetman	W.J.	Raad van State
Van Delden	J.	Gemeente IJsselstein
Demmers-van der Geest	A.M.	Gemeente Vlissingen
Demmers	M.	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
Dijkstra	W	Gemeente Vlissingen
Depla	S.	Gemeente Eindhoven
Doeswijk	L.	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
van de Donk	W.B.H.J.	Provincie Noord-Brabant
Donner	J.P.H.	Raad van State
Dolsma	G.	VNO-NCW en MKB-Nederland
Ederveen	B.A.M.	Gemeente Valkenswaard
Eisenlohr	D.	Verband Region Stuttgart
Elzakalai	A.	Gemeente Haarlemmermeer
Fackeldey	J.	Gemeente Lelystad
Föllings	Th.N.M.	Oost NV
Fraas	M.	Stadt Nürnberg
Franssen	J.	Raad van State
Gaastra	A.F.	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Van Geest	L.B.J.	Centraal Planbureau
Geraedts	F.	Governance & Integrity Nederland
Gerritsen	E.	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Van Gijzel	R.	Gemeente Eindhoven
Glas	P.	Unie van Waterschappen
Gloudi	C.	Gemeente Hardenberg
Goedhart	G.	Gemeente Noordwijkerhout
De Graeff	J.J.	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
Van der Grind	G.A.M.	Sociaal-Economische Raad
De Groene	P.	Gemeente Stichtse Vecht
De Haan	I.	Universiteit Utrecht
Ten Hagen	I.	Gemeente Hillegom
Hajer	M.	Planbureau voor de Leefomgeving
Hamer	M.	Sociaal-Economische Raad
Harchaoui	S.	Society Impact
't Hart	P.	Universiteit Utrecht
Havekes	H.J.M.	Unie van Waterschappen
Heij	P.R.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hermans	R.	Centraal Bureau voor de Statistiek
Hers	J.F.P.	Centraal Planbureau
Heute-Bluhm	G.	Städtetag Baden-Würtemberg
Hilgersom	J.A.M.	Provincie Zuid-Holland
Hirsch Ballin	E.M.H.	Universiteit Tilburg
Hoekstra	T.	Gemeente Alphen aan de Rijn
Holstein	A.P.C.M.	Sociaal-Economische Raad
De Hoop	A.	Gemeente Ameland
Huber	I.	Landeshauptstadt Stuttgart
Huijts	P.	Ministerie van Algemene Zaken
Jansen	P.	Gemeente Utrecht
Janssen	J.J.L.M.	Gemeente Zeist
Jeroense	P.W.	Gemeente Alphen aan de Rijn
De Jong	H.	Philips Benelux
Jorritsma	A.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Jorritsma	J.A.	Provincie Fryslân
Van Kessel	A.	Centrum voor Parlementaire Geschiedenis
Kleiboer	M.	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Knoll	R.	Rabobank IJsseldelta
De Kok	G.	Gemeente Drimmelen
Kolhorn	G.	BEL-combinatie
Van Kooten	E.T.J.	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Koster	E.	Economic Board Utrecht
Koster-Dreese	Y.	Gemeente Woerden

Kösters	W.	Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung
Kriens	J.	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Kuin	R.M.	Sociaal-Economische Raad
Van der Laan	E.E.	Gemeente Amsterdam
De Langen	M.	Stadgenoot
Lansink	A.H.M.	Consulaat-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden in Düsseldorf
Leijten	M.R.	Ministerie van Financiën
Lelieveldt	H.	University College Roosevelt
Lenferink	H.J.J.	Gemeente Leiden
Lenting	W.A.	Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee
Leupold	H.	Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken
Loesberg	L.	Provincie Noord-Brabant
Lütkes	A.	Regierungsbezirke Düsseldorf
Mans	J.H.	Gemeente Enschede
Manting	D.	Planbureau voor de Leefomgeving
Marijnen	J.M.M.	Gemeente Roosendaal
Meuwese	A.	Universiteit Tilburg
Meijdam	H.M.	Interprovinciaal Overleg
Mengelers	J.H.J.	TU Eindhoven
Mentrup	F.	Stadt Karlsruhe
Van Merriënboer	H.J.A.	Provincie Noord-Brabant
Molenaar	D.	Gemeente Meppel
Mommaas	H.	Planbureau voor de Leefomgeving
Mönch	V.	Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH
Munneke	S.	Rijksuniversiteit Groningen
Nehmelmann	R.	Universiteit Utrecht
Nijlant	M.	Sociaal-Economische Raad
Nijboer	I.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Nijhof	B.	MRDH
Niknam	A.	TransIP
Olbrich	H.	Regierungsbezirke Düsseldorf
Ollongren	K.H.	Gemeente Amsterdam
Ongering	L.M.C.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Oolbekkink	G.	Provincie Utrecht
Van Oort	F.G.	Universiteit Utrecht
Oosters	J.H.	Unie van Waterschappen
Oppers	A.	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Oskam	E.	Amsterdam Economic Board
Oudshoorn	C.	VNO-NCW
Overmans	J.F.A.	Universiteit Utrecht
Pans	R.J.J.M.	Raad van State
Paris	C.	Provincie Overijssel
Pauli	B.	Provincie Noord- Brabant
Peusens	R.M.J.	Provincie Noord-Brabant
Pilon	S.	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Praamstra	K.	Regio Zwolle
Putters	K.	Sociaal en Cultureel Planbureau
Raab	U.	IHK (Industrie- und Handelskammer) Nürnberg für Mittelfranken
Raets	P.	Gemeente Rotterdam
Raspe	O.	Planbureau voor de Leefomgeving
Reiding	E.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Remkes	J.W.	Provincie Noord-Holland
Riedstra	S.	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Riezebos	C.	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Rijnten	H.	Economic Board Utrecht
Rinnooy Kan	A.H.G.	Commissie Financiële ruimte voor gemeenten
Roscam Abbing	M.A.	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Roso	M.	Economic Board Utrecht
Rüpp	P.L.A.	Avans Hogeschool

De Rynck	F.	Universiteit Gent
Samsom	E.	Consulaat-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden in Düsseldorf
Sanders	G.J.E.M.	Nyenrode Businessuniversiteit
Sanders	M.W.J.L.	Universiteit Utrecht
Sandmann	M.	Gemeente Apeldoorn
Schaap	L.	Universiteit Tilburg
Schelling	N.	Verband Region Stuttgart
Schneiders	B.B.	Gemeente Haarlem
Schoenmaker	M.	Gemeente Gouda
Scholten	A.	Gemeente Venlo
Schouw	G.	Nefarma
Schrijver	M.	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Schurink	M.	Gemeente Utrecht
Schutte	J.H.	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Sinnige	Y.	Interprovinciaal Overleg
Smit	J.	Provincie Zuid-Holland
Smit	P.	U10
Slabbers	P.	LKA Düsseldorf
Som	J.	Gemeente Kerkrade
Spies	J.W.E.	Gemeente Alphen aan de Rijn
Stam	E.	Universiteit Utrecht
Standecker	C.	Europäische Metropolregion Nürnberg
Stegeman	H.	Rabobank
Steinmetz	T.	Landeshauptstadt Stuttgart
Stolk	E.	Gemeente Katwijk
Struik	G.L.	Gemeente Raalte
Sweers	M.	Ministerie van Financiën
Van der Tak	J.	Havenbedrijf Rotterdam
Teisman	G.R.	Erasmus Universiteit Rotterdam
Tops	P.	Universiteit van Tilburg
Tordoir	P.P.	Universiteit van Amsterdam/ Ruimtelijk-economisch Atelier Tordoir
Uijlenbroek	J.J.M.	Universiteit Leiden
Theunis	A.A.B.	Gemeente Roosendaal
Tichelaar	J.	Provincie Drenthe
Tjeenk Willink	H.D.	Raad van State
Van Twist	M.J.W.	Erasmus Universiteit Roterdam
Van Poelgeest	P.	Ministerie van Algemene Zaken
Vaessen	C.	Zweckverband Aachen
Van der Veen	R.J.	Sociaal-Economische Raad
Van der Ven	M.M.J.F.	Ministerie van Economische Zaken
Verbeek	L.	Provincie Flevoland
Vermeulen	A.	Centraal Planbureau
Van der Vlist	J.	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Veldhuijzen	K.R.	Raad voor het openbaar bestuur
Van Veldhuizen	O.	Gemeente Enschede
Verheijen	M.	VVD
Vermeij	P.A.	Consulaat-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden in München
Vermuë	A.	Unie van Waterschappen
De Vet	K.J	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Ten Voorde	D.	Impuls Zeeland
Waaijer	J.	Gemeente Hardenberg
Wagschal	U.	Universität Freiburg
Wallage	J.	Raad voor het openbaar bestuur
Walman	J.	Economic Board Zwolle
Wesseling	H.	Berenschot
Weterings	Th.L.N.	Gemeente Haarlemmermeer
Wever	L.J.S.	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wienen	J.	Gemeente Katwijk
Wietses	F.G.	Gemeente de Bilt

Wijffels	H.H.F.	Universiteit Utrecht
De Wit	J.	BMC
Wit	P.	Ministerie van Financiën
Van Zanen	J.H.C.	Gemeente Utrecht/ VNG
De Zeeuw	W.C.T.F.	TU Delft /BPD
Zuijderwijk-Jacobs	C.J.G.	Kamer van Koophandel
Zwaneveld	P.J.	Centraal Planbureau

Colofon

Nadere inlichtingen:

Boudewijn Steur
boudewijn.steur@minbzk.nl

Lenneke Parie-Joosen
lenneke.joosen@minbzk.nl

Website: https://studiegroepopenbaarbestuur.pleio.nl
Twitter: @Studiegroep_OB

