



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Goed openbaar bestuur in stad & stedelijke regio

Impressie symposium, essays en onderzoeksrapport



VOORWOORD

IMPRESSIE SYMPOSIUM

RAPPORT

1. ESSAY UVA

2. ESSAY BMC

3. ESSAY BCG

4. ESSAY UVT





Voorwoord

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) staat voor 'samen werken aan goed openbaar bestuur'. Goed openbaar bestuur is een voorwaarde voor economische groei, het oplossen van maatschappelijke opgaven en het vertrouwen in de overheid.

In Agenda Stad werken Rijk, steden, provincies, bedrijven en andere stakeholders samen om de groei, innovatie en leefbaarheid van Nederlandse steden te versterken. Uit onderzoek van onder andere de OESO, het CPB en het PBL blijkt dat economische groei, ondernemerschap en innovaties zich in toenemende mate concentreren in steden en stedelijke regio's. Het openbaar bestuur vervult daarbij een belangrijke rol.

Door samen met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen coalities te sluiten rondom de aanpak van (nieuwe) stedelijke opgaven, zoals het introduceren van nieuwe vervoersconcepten, het werken aan binnenstedelijke verdichting en het realiseren van duurzame energievoorzieningen.

Op 9 april 2015 organiseerden het ministerie van BZK en de gemeente Utrecht in het stadskantoor te Utrecht het werksymposium 'Goed openbaar bestuur in stad en stedelijke regio'. Mijn dank en waardering gaan uit naar de gemeente Utrecht voor de prettige samenwerking bij het organiseren van dit symposium. In het bijzonder wil ik de gemeentesecretaris van Utrecht, Maarten Schurink, bedanken. Hij zorgde voor een waardevolle reflectie op het thema 'goed openbaar bestuur' vanuit de stedelijke praktijk.

In aanloop naar het symposium vroeg het ministerie van BZK, enkele wetenschappers en consultants om essays te schrijven met als centrale vraag 'Welke rol moet het openbaar bestuur vervullen om de economische potentie van steden en stedelijke regio's in Nederland maximaal te benutten?' Daarnaast onderzochten de bureaus Regioplan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, in opdracht van het ministerie van BZK, de (veranderende) ruimtelijk-economische relaties in ons land en welke opgaven dat met zich meebrengt voor het openbaar bestuur. De essays en het onderzoeksrapport vormden de basis voor het werksymposium op 9 april.

Deze bundel bevat een impressie van de dag, de essays en een samenvatting van onderzoeksrapport. Aan de hand van deze bijdragen wordt in Agenda Stad met alle betrokken partijen de komende periode verder gewerkt aan de toerusting van het openbaar bestuur voor de ontwikkeling van het Nederlandse stedennetwerk. Ik zie uit naar uw vervolgbijdragen aan de Agenda Stad en vertrouw erop dat de inzichten opgedaan op 9 april bijdragen aan het debat, de visie en het beleid van uw organisatie.

Gert-Jan Buitendijk
Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties





Impressie werksymposium Goed openbaar bestuur in stad en stedelijke regio

Op 9 april 2015 organiseerden het ministerie van BZK/DGBK en de gemeente Utrecht in het stadskantoor te Utrecht het werksymposium 'Goed openbaar bestuur in stad en stedelijke regio'.



VOORWOORD

IMPRESSIE SYMPOSIUM

RAPPORT

1. ESSAY UVA

2. ESSAY BMC

3. ESSAY BCG

4. ESSAY UVT



3

Centrale vraag tijdens dit symposium was hoe het openbaar bestuur zo goed mogelijk bij kan dragen aan het bevorderen van de economische groei, leefbaarheid en innovatie in steden en stedelijke regio's. Ongeveer 100 mensen namen deel aan het symposium; ambtenaren van Rijk, steden en provincies, (sociaal) ondernemers en wetenschappers. Dagvoorzitter was plaatsvervangend directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties Bert van Delden. Na een plenair deel met de presentatie 'De veranderende geografie van Nederland' door Pieter Tordoior vonden een viertal parallelle werksessies plaats aan de hand van essays, opgesteld door wetenschappers en consultants. In het afsluitende plenaire deel werd gereflecteerd op de uitkomsten van de werksessies.

Opening met gemeentesecretaris Maarten Schurink en dg Gert-Jan Buitendijk

Na een korte introductie van Bert van Delden licht directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties Gert-Jan Buitendijk toe dat economie in toenemende mate het dominante thema is in het politieke debat. Hoe kan de overheid zo goed mogelijk bijdragen aan de versterking van de economie? Gert-Jan Buitendijk ziet dat de rol van de overheid verandert en dat veel overheden bezig zijn om zich aan te passen aan de politieke verwachtingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Dat gaat vaak nog niet snel genoeg. Overheden moeten leniger worden en meer samenwerken met andere stakeholders. De nieuwe partnerschappen die zich aandienen vragen ruimte in de kaders van beleid en wetgeving. We komen er steeds meer achter dat er niet één oplossing is voor alle situaties en dus zouden we in het openbaar bestuur een meer gedifferentieerde benadering kunnen kiezen waar het gaat om de invulling van structuur, cultuur en processen. Aanvullend daarop bracht Maarten Schurink in dat de tijd van grand designs voor de bestuurlijke organisatie voorbij is. Hij deed de oproep aan de deelnemers om het tijdens het symposium niet te hebben over 'structuurvragen'. De opgaven, juist in steden en stedelijke regio's, zijn meerschallig en vragen om multi level governance. We gaan er als overheden en niet-overheden samen over en moeten het dus samen gaan doen, aldus Schurink.

Presentatie prof. Pieter Tordoior 'De veranderende geografie van Nederland'

Prof. dr. Pieter Tordoior presenteerde namens de onderzoekers van Regioplan/Ruimtelijk-economisch Atelier Tordoior de belangrijkste bevindingen van het onderzoek dat zij recent uitvoerden in opdracht van het ministerie van BZK: 'de veranderende geografie van Nederland'. De uitkomsten van het onderzoek geven weer dat de relevante leefomgeving voor mensen en bedrijven nadrukkelijk groter is dan de eigen stad of het dorp. We bewegen ons voor werk, scholing en voorzieningen eigenlijk al decennia primair in stadsgewesten en streken, ook wel daily urban systems genoemd. Maar dat verandert! Met name jongeren en hoger opgeleiden (kennisswerkers) verplaatsen zich over steeds grotere afstanden. Voor hen is Nederland in toenemende mate één groot stedelijk netwerk. Daarbij worden in toenemende mate verschillen tussen steden zichtbaar. Enerzijds zijn er steden die deel uitmaken van het metropolitane netwerk dat economisch bovengemiddeld presteert, in het bijzonder de vijfhoek Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Arnhem en Zwolle (nadrukkelijk breder dus dan alleen de Randstad). Anderzijds zijn er steden die niet of onvoldoende aangetakt zijn en in economische ontwikkeling achterblijven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de oude industriesteden en steden in de grensregio's.

Welke implicaties zijn er voor het openbaar bestuur? In lijn met het betoog van Gert-Jan Buitendijk, schetste Tordoior het belang van een gedifferentieerde aanpak. De 'meerschalligheid' die voortvloeit uit de (nieuwe) verplaatsingspatronen vraagt om wisselende coalities rondom maatschappelijke opgaven. Het samenspel tussen verschillende overheden en juist ook niet-overheden moet worden bevorderd. Dit laat onverlet dat een territoriaal bestuur nodig blijft om besluiten te nemen, vooral daar waar men er gezamenlijk niet uitkomt en impasses ontstaan. Bijvoorbeeld rondom nieuwe verdelingsvraagstukken tussen goed en minder goed presterende stedelijke gebieden. De schaal van bestuurlijk opereren blijft van belang.

Het samenspel tussen verschillende overheden en juist ook niet-overheden moet worden bevorderd.



Werkssessie 1:

Economische vitaliteit en sociale duurzaamheid: bestuurlijke uitdagingen voor de stad

Prof. Sako Musterd (UvA) identificeerde drie uitdagingen voor de toekomst van steden, op het snijvlak van economie en sociale duurzaamheid. De rol van overheid en markt staan hierbij niet haaks op elkaar, maar worden verweven; overheidsingrijpen kan soms noodzakelijk zijn. Allereerst gaf hij aan dat groei- en krimpgebieden zich afspelen op verschillende schaalniveaus en dat deze verbonden zijn. Om die reden moet bestuurlijke solidariteit georganiseerd worden. Reflectant prof. Henri de Groot gaf als reactie dat er een structuurdiscussie gevoerd dient te worden. De discussie omtrent het optimale schaalniveau voor lagere overheden loopt vaak vast, terwijl de wereld steeds sneller verandert. De tweede uitdaging is volgens Sako Musterd de sociale segregatie die tegengegaan dient te worden. Sociale cohesie is een voorwaarde voor de participatiesamenleving en daaruit voortvloeiend voor het economisch handelen. In de werksessie kwam naar voren dat segregatie op een aantal terreinen niet aantoonbaar negatief is. Segregatie kan ook positieve effecten hebben, volgens De Groot. Zo toont recente economische theorie aan dat clustering van hoogopgeleiden agglomeratie-effecten, zoals kennis spillover met zich meebrengt. Segregatie in het basisonderwijs werd door alle aanwezigen wel als negatief gezien. De Groot riep op het debat over het optimum van segregatie te voeren op basis van rationele (economische) argumenten.

De Groot riep op het debat over het optimum van segregatie te voeren op basis van rationele (economische) argumenten. Daarnaast werd door sommige aanwezigen gepleit voor het decentraliseren van het onderwijs.

Daarnaast werd door sommige aanwezigen gepleit voor het decentraliseren van het onderwijs. De derde uitdaging die Sako Musterd noemde, is het belang van het formuleren van een langetermijnblik van het bestuur. Hierover waren de deelnemers verdeeld. Enerzijds is er een kortetermijnblik van bestuurders vanwege het coalitieakkoord, anderzijds worden langetermijnprojecten gerealiseerd. Geconcludeerd werd dat er in ieder geval nog veel te winnen valt aan lerend vermogen. In deze sessie kwam tevens het gedeelde idee naar voren dat beleid in de toekomst vaker zou kunnen worden verrijkt door een kritische wetenschappelijke reflectie. Een aanvullende uitdaging die door de deelnemers werd genoemd, is dat bij samenwerkingsverbanden de lokale bestuurder (de gemeenteraad) steeds vaker wordt gepasseerd. Hiermee komt de democratische legitimiteit in gevaar. Bestuurders dienen lef te hebben. Dit betekent ook nadenken over een andere (bestuurs)schaal dan regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.

Werkssessie 2:

De stads(regio)bestuurder van de toekomst

In de tweede werksessie over de stads(regio)bestuurder van de toekomst stond het belang van bestuurlijk leiderschap centraal. Mohammed Essafi van BMC Advies duidde het toenemende belang om voor een veelheid aan maatschappelijke opgaven op regionaal niveau een effectieve samenwerking te organiseren. Niet alleen tussen gemeenten, maar met andere partijen zoals bedrijfsleven en kennisinstellingen. Daarvoor zijn bestuurlijk leiderschap en lef nodig. Grote steden hebben een voortrekkersrol bij het vorm geven van regionale samenwerking, maar tegelijk een lastige positie. Zij mogen niet te dominant zijn en moeten vertrouwen winnen in de regio door te gunnen en andere bestuurders in positie te brengen. In de werksessie ontstond al snel consensus dat bestuurlijk leiderschap cruciaal is, daarbij werd veelvuldig opgemerkt dat het tegelijk een onderwerp is dat nog moeilijk vast te pakken is. Wat zijn de handelingsperspectieven in de dagelijkse praktijk? De stads(regio)bestuurder lijkt soms het schaap met de vijf poten te moeten zijn. Hoe zorg je dat een bestuurder beschikt over de juiste competenties? Marcel van Bijnen, directeur van samenwerkingsverband de Drechtsteden, bracht lessen uit de praktijk in de discussie. Hij benadrukte het belang van teamwork binnen een college; gun elkaar wat en vul elkaar aan. Juist omdat één bestuurder nooit alle competenties in zich kan verenigen is het noodzakelijk om elkaars kwaliteiten te benutten. Wat is voor welke opgave nodig en wie kan daarop worden ingezet? Van Bijnen gebruikte de term 'political casting'. Opleidingsprogramma's zouden beter moeten aansluiten op de uitdagingen van nu



en daarbij zouden politieke partijen strategischer naar de werving van bestuurders kunnen kijken. Tenslotte werd ingegaan op het belang om netwerken van overheden en bedrijfsleven beter met elkaar te verbinden. Beide 'werelden' ontmoeten elkaar nog te weinig waardoor kansen voor gezamenlijk optrekken worden gemist. Juist de ambtelijke organisatie kan een belangrijke rol vervullen om bestuurders en ondernemers met elkaar te verbinden.

Werk sessie 3:

Overheden en de economische groei in stedelijke gebieden

Jan-Willem Maas van de Boston Consultancy Group gaf in de derde werksessie een korte toelichting op het door hen geschreven essay: 'De Rijksoverheid als stimulator van sterke steden'. De toekomstige groei van Nederland zit in de steden. BCG ziet drie groeidrijvers: 1) maatschappelijk aanpassingsvermogen, 2) vernieuwingstalent voor de publieke sector en 3) productiviteitsgroei in de publieke sector. De groei kan alleen plaatsvinden wanneer overheden zich anders gaan organiseren en zich tot elkaar verhouden. De reflectie werd verzorgd door Robin Berg van LomboXnet. Hij benadrukte dat er op korte termijn een energietransitie aan komt. De energietransitie gaat verschrikkelijk hard, maar het maatschappelijk aanpassingsvermogen is te klein. Steden krijgen van het Rijk te weinig ruimte. Tijdens de discussie kwam naar voren dat 'Haags' gesleutel aan de decentrale bestuurlijke organisatie vaak als schadelijk en niet constructief wordt ervaren. Er is een wat paradoxale uitdaging zichtbaar. Alle ontwikkelingen vinden plaats in de stad. Maar gemeenten houden zich voor 90 procent bezig met beheertaken. De strategische heroriëntatie is daarom net zozeer een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, ook al vindt die plaats in de stad. Benadrukt werd dat het Rijk een coördinatiefunctie op moet pakken. Niet om te reguleren, maar om daadwerkelijk te coördineren. Aansluiten waar de energie zit, kennis uit kleinschalige experimenten delen en minder innovatieve steden die moeilijk mee kunnen komen helpen.

Werk sessie 4:

Maatschappelijk initiatief in steden

In de vierde werksessie over maatschappelijk initiatief in steden presenteerde prof. Gabriël van den Brink (Universiteit van Tilburg) zijn essay 'Naar een nieuwe politieke waarde van N=1: Over stedelijke verzilveringseconomie op zoek naar duiding voor het nieuwe maatschappelijke ecosysteem van de stad'. Frans Soeterbroek (De Ruimtemaker) reflecteerde op dit essay. In de plenaire discussie kwam naar voren dat met name jongeren en ouderen beschikbaar zijn voor het nemen van maatschappelijk initiatief.

Deze groepen moeten dan ook door de overheid gefaciliteerd worden. Daarnaast zal de overheid de dialoog met initiatiefnemers aan moeten gaan en gesprekken tussen verschillende groepen (bijvoorbeeld tegenstanders en voorstanders van nieuwe ontwikkelingen) moeten organiseren. Juist de gebieden in een stad waar maatschappelijke initiatieven onvoldoende van de grond komen hebben aandacht nodig. De rol van de gemeenteraad was een discussiepunt; betrek de raad aan de voorkant versus laat de raad in een controlerende rol.

In de plenaire discussie kwam naar voren dat met name jongeren en ouderen beschikbaar zijn voor het nemen van maatschappelijk initiatief. Deze groepen moeten dan ook door de overheid gefaciliteerd worden.

Plenaire terugkoppeling

Tijdens de plenaire afsluiting presenteerden alle moderators van de werksessies kort de belangrijkste conclusies. Gert-Jan Buitendijk en Maarten Schurink reageerden hierop. Schurink was het eens met onderwijs als mogelijke nieuwe decentralisatie. Buitendijk bracht in dat hier best naar gekeken kan worden, maar pas op het moment dat de gemeenten het aankunnen. Hij gaf daarnaast aan dat het gesprek moet worden gevoerd over hoe we, ook als ambtenaren, de beste bestuurder op de juiste plek krijgen. Buitendijk onderschreef de rol van de gemeenteraad als zorgpunt; de raad zit steeds meer klem tussen de wens om dingen op het niveau van de wijk te willen organiseren en opgaven die zich op de schaal van de regio afspelen. De raad moet zich wat hem betreft niet verder concentreren op de controlerende rol, maar meer een volksvertegenwoordiger (kunnen) zijn. Schurink gaf complimenten aan het Rijk om in te zetten op de multi-level governance benadering in Agenda Stad. Het is belangrijk dat hiervan geleerd wordt, zodat het breder toegepast kan worden.





De veranderende geografie van Nederland

In opdracht van het ministerie van BZK hebben de onderzoeksbureaus Regioplan en Atelier Tordoir een onderzoek verricht naar de ruimtelijk-economische opgaven van het middenbestuur. Op basis van analyse van kwantitatieve data met betrekking tot de structuur, dagelijkse verplaatsingen en verhuizingen van burgers, werkplekken en bedrijven, uitgesplitst naar kenmerken en gemeenten hebben de onderzoekers een “foto” gemaakt van patronen, relaties en structuren die samenhangen met de provinciale kerntaken. Ook voorziene toekomstige ontwikkelingen zijn bij de analyse betrokken.



VOORWOORD

IMPRESSIE SYMPOSIUM

RAPPORT

1. ESSAY UVA

2. ESSAY BMC

3. ESSAY BCG

4. ESSAY UVT



7

Samenvatting eindrapport

Het belangrijkste deel van het leven van de meeste mensen speelt zich vooral af in het verband van stadsgewesten en streken. Ook de meeste bedrijven en voorzieningen opereren vooral in regionale verbanden. Maar hoe zien die ruimtelijke verbanden er werkelijk uit, veranderen ze, en wat betekent dat voor het functioneren van het middenbestuur? Dit onderzoeksrapport geeft antwoord op die vragen. Activiteitennetwerken in Nederland worden nauwkeurig in kaart gebracht en vertaald naar beleidsconsequenties op het geografische mesoniveau: tussen het lokale en het nationale.

We doen dat aan de hand van een analyse van grootschalige, meerjarige databestanden over de structuur van en netwerken in de economie, en over het dagelijkse verplaatsingsgedrag en verhuizingen van burgers en werkplekken.

Er bestaat een dicht, maar opvallend sterk gestructureerd mozaïek van bovenlokale netwerken, dat in belangrijke mate wordt gedreven door de opkomende kennis- en diensteneconomie en door onze steeds meer toenemende mobiliteit.

Ruimtelijke structuren zijn het resultaat van trage processen met een lange historie. Veranderingen in ruimtelijke patronen zijn nauwelijks merkbaar en manifesteren zich geleidelijk. Ze hebben echter grote gevolgen voor het functioneren van de economie en voor de kwaliteit van leven. Ook de geografie van Nederland verandert. En die verandering heeft consequenties voor beleid. Beleid op diverse terreinen, van arbeids- en woningmarkt tot het beleid ten aanzien van natuur en milieu. Wat zich openbaart is een 'stromenland' waarin zich de contouren van een vernieuwend Nederland aftekenen. Er bestaat een dicht, maar opvallend sterk gestructureerd mozaïek van bovenlokale netwerken, dat in belangrijke mate wordt gedreven door de opkomende kennis- en

diensteneconomie en door onze steeds meer toenemende mobiliteit. De belangrijkste waarnemingen zijn:

- Er is in ons land sprake van een geleidelijke geografische opschaling van delen van markten waarbij een interstedelijke netwerkstructuur steeds geprononcerder wordt (het betreft woningmarkten, arbeidsmarkten, voorzieningen).
- Die opschaling is echter (zeer) ongelijk naar plekken en naar economische en maatschappelijke groepen. Sommige knopen in het interregionale netwerk groeien buitenproportioneel snel, zoals centrale steden als Amsterdam, Utrecht en Den Bosch. Sommige knopen van het netwerk en delen van ons land zijn minder goed aangetakt aan het netwerk en kunnen daardoor stagneren.
- Langzaam, maar heel zeker ontwikkelt zich zo een geïntegreerd interregionaal, interstedelijk systeem. Dit netwerk is herkenbaar op nationale schaal en is het sterkst herkenbaar bij zakelijke relaties en bij zowel dagelijkse als verhuisbewegingen van hoger opgeleide jongeren. Dit stedelijk systeem is meer en meer het domein van de door het SCP (2014) onderscheiden categorieën jonge kansrijken en de gevestigde bovenlaag, terwijl ook de comfortabel gepensioneerden hier naar toe trekken.
- De sterk groeiende knopen in het interstedelijke netwerk worden in toenemende mate gevoed door toeleverende steden binnen het interstedelijke netwerk, in plaats van door verhuizingen binnen het stadsgewest.
- Voor een meerderheid van de Nederlanders blijven echter stadsgewesten en streken, in omvang verschillend, de belangrijkste leef-, werk- en markt-omgeving; het daily urban system. In de termen van het rapport van het SCP is dit de habitat van de grootste te onderscheiden groep Nederlanders, de werkende middengroep. Deze daily urban systems dijen, door toegenomen mobiliteit, nog steeds uit.
- Naast stadsgewest en interstedelijk netwerk herkennen we:
 - Gebieden met krachtige sociale, economische en culturele verbanden: de globale economie en samenleving. Hier zijn vooral leden van de werkende middengroep te vinden.
 - Gebieden die sterk profiteren van de leisure class en private consumptie- en zorg-economie. In deze gebieden zijn comfortabel gepensioneerden neergestreken, maar recreëert ook de netwerkstedeling.
- Gebieden waar economische activiteiten en economisch actieven vertrekken; de mazen in het netwerk. Deze zijn zowel in suburbane gebieden bij de stedelijke knooppunten als op het platteland aan te treffen. We vinden in deze gebieden de onzeker werkenden en leden van het precariaat, zoals beschreven door het SCP. Bestaande lokale en (stads) regionale samenhang fragmenteert langzaam.



Economie en samenleving organiseren zich meer en meer in de hierboven beschreven verbanden, die niet zelden gebiedsdoorsnijdend zijn. Het gaat daarbij nadrukkelijk om verschillende netwerken met specifieke groepen en activiteiten. In wezen zijn het werelden die langs elkaar heen leven. Waar de netwerken elkaar raken, kunnen spanningen ontstaan omdat belangen divergeren.

De beschreven processen van opschaling en fragmentatie hebben gevolgen voor het functioneren van ruimtelijke systemen. Die vinden hun optimale werking niet vanzelf.

Er doen zich nieuwe beleidsopgaven voor, die gericht zijn op:

- het creëren van de voorwaarden om ruimtelijke systemen optimaal te laten functioneren: het 'smeren';
- het voorkomen en bestrijden van maatschappelijk en economisch ongewenste gevolgen van de nieuwe ontwikkelingen: het 'herverdelen';
- het voorkomen en beslechten van mogelijke conflicten (negatieve externe effecten): het 'ordenen'.

Gegeven de steeds verdere verwevenheid van taakvelden en schaalniveaus, worden beleidsopgaven steeds meer intersectoraal en interregionaal van karakter. Veel van de opgaven vragen daarom een aanpak waarin betrokkenen met verschillende achtergronden en belangen (overheid, markt, burgers) in verschillende locaties, steden en regio's met elkaar samenwerken om die opgave tot een goed einde te brengen. Zolang de verschillende belangen van die partijen goed op elkaar kunnen worden afgestemd, spelen lokale en regionale bestuursafbakeningen in deze 'multilevel governance' geen echt beperkende rol. Botsingen van maatschappelijke en economische belangen, die met name relevant zijn bij herverdeling en ordeningsopgaven, vergen echter vooral doorzettingsmacht en een scheidsrechtelijke functie van de overheid. Het is juist voor die gevallen en overheidsfuncties dat een hiërarchisch gelaagde territoriale bestuursstructuur onvermijdelijk is. Het verdient daarom aanbeveling om bij gedachtenvorming over verandering in het middenbestuur vooral ook mogelijke ruimtelijke conflicten te beschouwen.

Lees hier het [volledige rapport](#) op de website van de rijksoverheid.

Botsingen van maatschappelijke en economische belangen, die met name relevant zijn bij herverdeling en ordeningsopgaven, vergen echter vooral doorzettingsmacht en een scheidsrechtelijke functie van de overheid.





1. Economische vitaliteit en sociale duurzaamheid: Bestuurlijke uitdagingen voor de stad¹

Sako Musterd en Jan Nijman

¹ Met dank aan prof. dr. Luca Bertolini, dr. Marco Bontje, dr. Joos Droogleeve Fortuijn, dr. Virginie Mamadouh, prof. dr. Dorien Manting, dr. Fenne Pinkster en prof. dr. Willem Salet voor hun nuttige bijdrage aan dit essay.



VOORWOORD

IMPRESSIE SYMPOSIUM

RAPPORT

1. ESSAY UVA

2. ESSAY BMC

3. ESSAY BCG

4. ESSAY UVT



10

Dit essay levert een bijdrage aan discussies over de rol van het openbaar bestuur in de economische ontwikkeling van steden en stedelijke regio's in Nederland. Wij leggen hierbij de nadruk op de rol van de overheid vis-a-vis markt en samenleving en op het verband tussen economie en sociale duurzaamheid. Steden zijn complexe ruimtelijke systemen waarin de economie nauw is verweven met de sociale structuur. Waar de kracht van de markt waar mogelijk moet worden vrijgelaten en vaak kan worden versterkt en gefaciliteerd in samenwerking met het openbaar bestuur, liggen bijzondere uitdagingen voor het openbaar bestuur in de ruimtelijke (sortering) effecten van marktwerking, de bevordering van sociale cohesie, het ondersteunen van verantwoordelijk burgerschap, en in de lange termijn planning. Het gaat daarbij om de bevordering van leefbaarheid en sociaal welzijn, om het stimuleren van individueel initiatief en het wijzen op eigen verantwoordelijkheid, maar ook om het voorzien in publieke goederen en een ruimtelijke organisatie die niet door marktwerking tot stand komen, ten gunste van een vitale economie op de lange termijn.

Veel activiteit van de overheid is – terecht – gericht op het organiseren en vormgeven van het bestuur zelf. Van het openbaar bestuur wordt verwacht dat het besluiten neemt over de ruimtelijke niveaus waarop democratische processen vorm moeten krijgen en waarop bestuurlijke participatie moet plaatsvinden. De democratische legitimering vereist daarnaast dat het openbaar bestuur meedenkt over de organisatie van samenwerking tussen alle actoren die vorm geven aan verandering in de samenleving. Het collectieve, maar vaak in de tijd gelimiteerde, karakter van burgerparticipatie is daarnaast gebaat bij een beperkte faciliterende rol van het openbaar bestuur. Andere bestuurlijke interventies betreffen de financiering van collectieve voorzieningen (zoals politie, openbare ruimte, waterbeheer en infrastructuur) en het vormgeven aan de samenwerking met de private sector. Een belangrijke rol van het openbaar bestuur in dit opzicht is het erop toezien dat er voldoende concurrentie bij de stedelijke ontwikkeling gewaarborgd blijft. Een neoliberale koers, gericht op optimale aanwending van de kracht van de markt, is thans vrijwel mondiaal favoriet, al zijn er veel nationale en plaatselijke varianten (Brenner *et al.*, 2010). Het huidige discours over stad en beleid,

en de sympathie voor de ontwikkeling van *smart cities*, reflecteert ook een aanzienlijk vertrouwen in technologische ontwikkelingen als oplossing voor stedelijke vraagstukken (Hajer & Dassen, 2014). Hierbij speelt de private sector wederom een grote rol als producent van zowel technologie als *big data*. Digitalisering en informatisering zijn uiteraard van groot belang in de moderne stedelijke economie en ook cruciaal in bestuur en bij politieke en bredere maatschappelijke participatie. Echter, een uitgesproken politieke toekomstvisie op de stedelijke samenleving is noodzakelijk om het dreigende gevaar van een technologie-geleide ontwikkeling te keren. Het is tekenend voor de huidige tijdgeest dat de vraag “technologie waartoe?” al snel wordt afgedaan als reactionair. In dit essay onderkennen wij het belang van technologie bij velerlei stedelijke problemen maar we leggen de nadruk op enkele hardnekkige sociaal-ruimtelijke vraagstukken die de economische potentie van de stad beïnvloeden, die niet met technologische interventies zijn op te lossen, en waarin de rol van het openbaar bestuur doorslaggevend is.

In het navolgende concentreren wij de aandacht op een drietal fundamentele uitdagingen voor het openbaar bestuur: problemen van groei en krimp in het Nederlandse stedelijke landschap; het belang van lange-termijn planning voor een duurzame grootstedelijke economie; en de noodzaak van sociale cohesie in de beoogde ‘participatie-samenleving.’

Groei, krimp, en de schaal van effectief bestuur in het nationale stedelijke landschap

De verhoogde mondiale economische dynamiek kan leiden tot relatief drastische nieuwe groei en ontwikkeling van stedelijke gebieden. Vooral in grootstedelijke regio's die goed zijn ingebed in de internationale economie en waar de ‘klassieke’ vestigingsfactoren optimaal zijn (bereikbaarheid, infrastructuur, aanwezigheid van hoger onderwijs, de aanwezigheid van economische clusters met bijpassende instituties), zien we zulke groei zich voordoen. Groei is niet alleen een fysiek stedelijk of economisch verschijnsel, maar wordt ook verbonden met een toename van sociaal kapitaal, met ruimte om te participeren in de samenleving. We zien dit in Nederland met name in de Randstad en binnen de Randstad vooral in de regio Amsterdam. In een vergevorderde en hoog verstedelijkte economie zoals Nederland – al bijna 400 jaar meer dan 50% urbaan – gaat deze groei echter gepaard met krimp en achteruitgang in nabije regio's. Waar het oude regionaal-economische concept van ‘cumulatieve causatie’ voornamelijk ter uitleg diende van voortgaande ruimtelijk geconcentreerde groei in sterke regio's,



dienen we nu in Nederland ook rekening te houden met ‘cumulatieve krimp’. Bepaalde regio’s en steden zijn geconfronteerd met een neerwaartse spiraal: de werkloosheid en vergrijzing nemen er toe, investeringen dalen, voorzieningen (bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen) verdwijnen, en de maatschappelijke participatie komt onder druk.

Van belang is dat groei en krimp dikwijls aan elkaar zijn verbonden. De uit krimpgebieden vertrekkende bevolking oriënteert zich meestal op de groeigebieden en versterkt daarmee de groei in locaties waar men naartoe gaat, maar verergert tevens de krimp in plaatsen waar men vandaan komt: Amsterdam en Eindhoven verwelkomen de jongeren die Zeeuws Vlaanderen en Limburg met lede ogen zien vertrekken. Uit onderzoek blijkt overigens dat soms de bevolking leidend is in krimpregio’s, maar dat het in andere gevallen juist de economische ontwikkeling is die de krimp in gang zet (Hoekveld, 2014). Groei en krimp kunnen ruimtelijk ver van elkaar af liggen, maar liggen dikwijls ook heel dicht bij elkaar (stad en ommeland). Het begrip ‘periferie’ is dan ook een schaal-gevoelig en relatief begrip. Parkstad Limburg, een regio die met krimp te maken heeft, wordt soms als perifeer aangeduid (ten opzichte van de groeiende Randstad), maar bij een ander perspectief ligt de regio in feite heel dicht bij groeigebieden als Aken en Maastricht.

Het probleem schuilt in de (veelal aan groei gerelateerde) krimp: het economische en sociale verval van specifieke steden en regio’s.

Het probleem in deze ligt niet in ruimtelijke ongelijkheid op zichzelf: ruimtelijk geconcentreerde groei is van veel factoren tegelijk afhankelijk en die zijn nu eenmaal niet overal in de vereiste mate aanwezig. Het probleem schuilt in de (veelal aan groei gerelateerde) krimp: het economische en sociale verval van specifieke steden en regio’s. Het gaat hier dikwijls om voorheen goed-ontwikkelde industriële gebieden die sinds de jaren tachtig niet in staat blijken om de overgang te maken naar het postindustriële tijdperk. Soms vindt een herwaardering plaats door de markt, maar men kan deze gebieden ook links laten liggen, waardoor niet alleen het economische, maar ook het

sociale perspectief en het vertrouwen in politiek en bestuur onder druk komen te staan. Hoe dit tijt te keren? Als de markt niet zelf, of in samenwerking met de overheid tot oplossingen komt, kan het openbaar bestuur hier in ieder geval op twee manieren een rol spelen.

Waar groei en krimp in nauw verband staan, is de ruimtelijke schaal van het openbaar bestuur en de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen van groot belang. In dit geval is het allereerst nodig om precies te weten of en op welke wijze de groei in het ene gebied samengaat met krimp in het andere gebied; hoe groeipotentie van een specifieke locatie elders tot versnelde afschrijving leidt of vroegtijdige bedrijfsluiting veroorzaakt, en uiteindelijk economische en demografische krimp teweegbrengt. Als dat inzicht is bereikt, ontstaan aanwijzingen voor het schaalniveau of de schaalniveaus waarop interventie van het openbaar bestuur, eventueel in de vorm van *multi-level governance*, kan plaatsvinden om de negatieve effecten van de ontwikkeling te bestrijden. Het is dus bij uitstek een taak van het openbaar bestuur om de verbinding tussen groei en krimp te maken en vervolgens medeverantwoordelijkheid te ontwikkelen, bijvoorbeeld door samenwerking tussen bestuurslagen te organiseren of door een bestuurslaag op metropolitaan niveau te realiseren. Voor sommige doeleinden bestaan dergelijke regio’s (denk aan de vervoersregio), maar interventie voor meer integrale en gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken – zoals die zich in krimpgebieden manifesteren – lijkt, gelet op de recente intrekking van de WGR-plusregio’s, niet meer gezien te worden als een essentiële taak van regionaal openbaar bestuur. Men verlaat zich hier op de vrijwillig van onderop vormgegeven regionale samenwerkingsverbanden, die zeker in ‘probleemgebieden’ niet zonder externe bestuurlijke bemoeienis tot stand zullen komen; of men vertrouwt op het vangnet van het centrale openbaar bestuur via algemene en specifieke uitkering uit het Gemeentefonds.

In de Amerikaanse context, waar lokale belastingen bepalend zijn voor het merendeel van de inkomsten van gemeenten, en waar geen herverdeling plaatsvindt via vereveningsfondsen, en waar vaak geen gedeelde regionale verantwoordelijkheid wordt gevoeld, zijn de gevolgen van groei en krimp soms desastreus zoals in het geval van Detroit of grote wijken (deelgemeenten) van de stadsgebieden van Miami, Philadelphia, of San Francisco (Nijman & Clery, 2014). In Nederland vermijden we dergelijke buitensporige trends en ruimtelijke polarisatie door de belasting vooral centraal te heffen en vervolgens – een belangrijke taak van het openbaar bestuur – met het Gemeentefonds herverdeling te bewerkstelligen. Hierdoor was het mogelijk om steden



met een relatief eenzijdige industriële structuur, zoals Enschede, Tilburg en Rotterdam, door een moeilijke fase van economische herstructurering te loodszen. En passant is dit inzicht ook een signaal aan het adres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die pleiten voor meer lokale en minder landelijke belastingen. Een pleidooi voor grotere afhankelijkheid van lokale inkomsten ziet over het hoofd dat lokale ruimtelijke eenheden, zoals gemeenten, geen gesloten geheel vormen, maar deel uitmaken van (metropolitane) regio's of nog grotere (netwerk) eenheden.

Waar krimp in belangrijke mate een op zichzelf staand regionaal verschijnsel lijkt en zich op grotere afstand bevindt van groeicentra (bijvoorbeeld de regio Zuid Limburg), is het openbaar bestuur ook nog geconfronteerd met een andere uitdaging. Recent onderzoek aan het Centre for Urban Studies (Hoekveld, 2014) geeft aan dat dergelijke regio's verre van homogeen zijn. Er zijn vaak aanzienlijke intraregionale verschillen in economische en demografische ontwikkeling en in het niveau van voorzieningen. De ontwikkelingsdynamiek van dergelijke krimpregio's is complex en vereist meer onderzoek. Maar het is al wel duidelijk dat het openbaar bestuur een belangrijke rol kan spelen in de regionale sturing van het behoud van voorzieningen in selectieve locaties waar dit het meest efficiënt is, en waar dit tevens van positieve invloed is op private investeringen en werkgelegenheid. Krimpgebieden vertonen een negatieve wisselwerking tussen investeringen, bevolkingsgroei, en voorzieningenniveau. De overheid kan invloed uitoefenen op economie en demografie via de ondersteuning van voorzieningen. Veel gemeenten in de krimpregio's kampen met dezelfde problemen en trachten zich staande te houden maar dit is niet overal mogelijk; het leidt tot inefficiënte concurrentie. Op de juiste regionale schaal kan het openbaar bestuur besluiten waar voorzieningen niet langer rendabel zijn en waar voorzieningen juist behouden moeten blijven en een groter gebied gaan bestrijken.

Het belang van lange-termijn denken voor een duurzame grootstedelijke economie

De economie is veranderlijk en vaak onvoorspelbaar, vooral daar waar laissez-faire en mondialisering zich doen gelden. De stad, daarentegen, is gekenmerkt door een zekere continuïteit (Beauregard and Haila 2000). Die continuïteit is tot op zekere hoogte verankerd in de gebouwde omgeving, maar ook in de sociale structuur en met name de demografie. De markt opereert van nature 'bij de dag' maar kan wel langdurige effecten hebben voor de stad, die op hun beurt van invloed kunnen zijn op toekomstige economische ontwikkelingen. Het is aan het openbaar bestuur om, indien nodig, te

intervenieren in deze complexe wisselwerking (op verschillende tijdschalen) tussen stedelijke omgeving en economie. Effectief openbaar bestuur vereist een vooruitziende blik. We richten ons hier op enkele voorbeelden met betrekking tot stedelijke demografie en ruimtelijke ontwikkeling.

Deze diversiteit staat thans onder druk in de grote (binnen)steden, bijvoorbeeld in Amsterdam. Het gebied binnen de Amsterdamse ringweg is in snel tempo ge-gentrificeerd en geïnternationaliseerd.

De stedelijke economie, ondernemerschap, creativiteit, en vernieuwing zijn in belangrijke mate geconditioneerd door diversiteit onder de stedelijke bevolking (bijv. Florida, 2002; Glaeser, 2011; Hall, 1998). Sociale, economische en demografische diversiteit draagt bij aan sociale dynamiek en diversificatie en vernieuwing van economische activiteiten. Deze diversiteit staat thans onder druk in de grote (binnen) steden, bijvoorbeeld in Amsterdam. Het gebied binnen de Amsterdamse ringweg is in snel tempo ge-gentrificeerd en geïnternationaliseerd. Door het actuele functioneren van de woningmarkt is er weinig ruimte meer voor de lagere inkomensgroepen, de sociale woningsector zit 'op slot', en door de hoge prijzen in de vrije sector is de toegang voor jongeren en recent afgestudeerden tot de woningmarkt in dat gebied (de helft van de stad) versperd (Boterman *et al*, 2013). Dit is een belangrijk demografisch cohort, het omvat de creatieve ondernemers en middenklassers van morgen, dat momenteel echter de grootste moeite heeft om een plaats te veroveren in dit deel van de stad. Het huidige slechte functioneren van de woningmarkt kan zich ook in de toekomst economisch doen wreken. De vrije markt biedt vooralsnog geen uitweg: de grote vraag en het beperkte woningaanbod in de vrije sector doen de prijzen verder stijgen. Het is dan aan de politiek en het openbaar bestuur om, met vooruitziende blik, toegang tot de woningmarkt te creëren voor starters, jongeren, en (lagere) middelbare inkomens ten behoeve van een duurzame dynamiek van de stedelijke economie.



De overheid kan gevangene zijn van de tijdgeest. Een extreem voorbeeld van massale markt-gestuurde stedelijke ontwikkeling is de suburbanisatie en 'urban sprawl' in (met name) de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog. Toen was het winstgevend, het beantwoordde aan de wensen van de consument, en het werd gefaciliteerd door de overheid. Ruim een kwart eeuw later ontstond een consensus dat het een negatieve ontwikkeling is geweest: een aanslag op schaarse ruimte en het milieu en economisch inefficiënt. Op dit moment voltrekt zich de meest in het oog springende stedelijke transformatie in China (in belangrijke mate gestuurd door ontwikkelaars, bouwmaatschappijen, en lokale overheden aan de ene kant, en (voornamelijk kleine) investeerders aan de andere kant). De snelheid en grootschaligheid van de stedenbouw in China is indrukwekkend, evenals de schijnbare afwezigheid van een openbaar bestuur met lange termijn perspectief. In Nederland is de werkelijkheid anders dan in de VS of in China, maar het principe van een (niet) vooruitdenkende overheid met onvoldoende oog voor de negatieve externe effecten die zich in de toekomst kunnen voordoen, is ook hier van belang.

Een meer over kleine steden gespreide ontwikkeling had problemen kunnen reduceren omdat de absorptiecapaciteit dan groter zou zijn geweest. Getalsmatig was meer spreiding over meer verschillende steden ook mogelijk geweest, maar niet zonder interventie van het openbaar bestuur.

Wanneer er sprake is van groei dan zal de vraag naar huisvesting en allerlei voorzieningen en infrastructuur toenemen. Bij flinke groei zal die vraag groot zijn. In het verleden is gebleken dat dan de neiging ontstaat om 'efficiënte' grootschalige projecten te realiseren. Eén van de bekendste voorbeelden daarvan is de ontwikkeling van naoorlogse middelhoogbouw en hoogbouwcomplexen, als reactie op de woningnood. Veel steden in Nederland en in de rest van Europa, of zelfs daarbuiten volgden dit

pad. De ontwikkeling van grootschalige nieuwbouw (ook laagbouw) in groeikernen om verspreide urbanisatie tegen te gaan is een ander voorbeeld. Op het gebied van de weginfrastructuur zijn de vele semi-snelwegen in stedelijk gebied voorbeelden van grootschalige en 'efficiënte' maatregelen om ruimtelijk-economische problemen het hoofd te bieden.

Wanneer zich flinke groei manifesteert, dan vergt dat vaak in een kort tijdsbestek aanzienlijke ingrepen. Op het moment dat de vraag zich aandient, hebben bestuurders en ontwikkelaars vaak wel een idee van wat een goede ontwikkeling is, maar of dat idee op lange termijn tot duurzame oplossingen leidt, is nog de vraag. Het is een taak van het openbaar bestuur om de risico's van de gevolgen van snelle verandering van voorkeuren en opvattingen te verkleinen. De grootschalige ontwikkelingen van de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw vormen het voorbeeld bij uitstek van hoe ontwikkelingen fout kunnen lopen. Woningnood en modernisme, met opvattingen over functiescheiding, leefruimte, samenleven, autogebruik, en in het algemeen het leven van de moderne mens, leidde tot grootschalige gestandaardiseerde productie van nieuwe woongebieden en tot flinke verkeersdoorbraken, die als het aan het bedrijfsleven had gelegen, nog fors er hadden gekund. Het openbaar bestuur greep hier in Nederland nog betrekkelijk tijdig in, waardoor grootschalige vernietiging van cultureel erfgoed kon worden vermeden. Het naar later bleek, niet lang houdbaar zijn van de grootschalige woonontwikkelingen heeft geleid tot enorme kapitaalvernietiging (Rowland et al. 2009). Juist de grote ruimtelijke concentratie van woningen die uiteindelijk minder gevraagd bleken, was problematisch. Een meer over kleine steden gespreide ontwikkeling had problemen kunnen reduceren omdat de absorptiecapaciteit dan groter zou zijn geweest. Getalsmatig was meer spreiding over meer verschillende steden ook mogelijk geweest, maar niet zonder interventie van het openbaar bestuur. De les was eerder al geleerd dat het vrijlaten van de ruimtelijke ontwikkeling leidt tot grootschalige spreiding, waardoor aaneengesloten recreatie- en natuurgebieden onder druk komen. Ook voor meer incrementele ontwikkeling door de tijd is publieke sturing onmisbaar.

Het voorbeeld van de naoorlogse woningbouw laat overigens zien dat het niet alleen een kwestie is van het beteugelen van de negatieve effecten van marktwerking. De grootschalige en geïndustrialiseerde bouw was ook ideologisch gedreven, in dit geval door modernisme in de stedenbouw en had tevens een door de overheid gestimuleerd economisch motief: de lonen laag houden. Dit maakt duidelijk dat niet alleen de markt, maar ook de overheid een stedelijke ontwikkeling in gang kan



zetten die uitmondt in weinig duurzame gebouwde omgevingen. Het is daarom van groot belang dat het openbaar bestuur van hoge kwaliteit is en continue werkt aan een ontwikkelingsperspectief van stedelijke en regionale milieus, met een speciaal oog voor duurzame fysieke en sociale oplossingen, anticiperend op veranderende omstandigheden. Daartoe dient er ook discussie te komen over de vraag op welke schaal (tijd en ruimte) het bestuur georganiseerd moet worden om optimaal over deze zaken te kunnen waken.

Sociale cohesie in de stedelijke samenleving

De recente WRR-Verkenning 28 over ongelijkheid gaat in op de morele en instrumentele aspecten van sociale ongelijkheid (Kremer *et al.*, 2014). Met verwijzingen naar Wilkinson en Pickett (2009) wordt aangegeven wat de negatieve effecten van omvangrijke sociale ongelijkheid kunnen zijn, bijvoorbeeld in de sfeer van welzijn, economische kansen, gezondheid en overlevingskansen. In genoemde en verwante studies wordt niet ingegaan op de ruimtelijke aspecten van ongelijkheid. Toch is die ruimtelijke dimensie van groot belang en naar ons oordeel een belangrijke reden voor het lokale, regionale en landelijke openbaar bestuur om in te grijpen in stedelijke processen. Nobelprijswinnaar Thomas Schelling liet al in 1971 zien dat bij afwezigheid van interventie een relatief geringe sociale ongelijkheid in de stedelijke samenleving al kan leiden tot aanzienlijke sociaal-ruimtelijke segregatie. Zeer recent heeft onderzoek van het Centre for Urban Studies, in samenwerking met het CBS, aangetoond dat ook in de vier grote Nederlandse stedelijke regio's sterke processen aanwezig zijn die leiden tot het wegwerken van discrepanties tussen de eigen individuele sociale positie en de sociale positie van de buurt waarin men woont (Musterd *et al.*, 2015). Hoe groter de discrepanties, des te groter de verhuiskans. Na de verhuizing blijkt de afstand tussen individu en buurt drastisch verminderd. De zogenaamde "big sort" (ruimtelijke sortering die tot homogenisering leidt) die Amerikaanse steden wordt toebedacht (Bishop 2008) begint zich ook steeds meer in Europa, en ook in Nederland te manifesteren, zo blijkt uit recent onderzoek (Tamaru *et al.* 2015).

Uit de literatuur komt naar voren dat omvangrijke segregatie gepaard gaat met disaffiliatie, het van elkaar losraken van bepaalde subklassen in de bevolking. Dat begint met lichte segregatie, maar ervaringen in Europa, Noord- en Zuid-Amerika en Azië laten zien dat dit kan uitmonden in sterk gesegregeerde, gefragmenteerde en gepolariseerde steden, waarin de middenklasse zich meer en meer letterlijk distantieert van lagere klassen en waarbij vormen van 'cocooning' optreden, op het gebied van wonen en,

zo blijkt uit onderzoek, ook in andere domeinen zoals werk en vervoerwijze. Ongelijkheid in toegang tot voorzieningen, wonen, en werk kunnen tot sociale spanningen leiden en politieke strijd over 'het recht op de stad.' In Nederland zijn dergelijke trends lange tijd vermeden maar dat lijkt niet langer het geval. Segregatie is afhankelijk van vele factoren, maar het is een wetenschappelijk feit dat steden in contexten met geringe interventie gekenmerkt worden door meer omvangrijke ruimtelijke ongelijkheid. Korte tijd is voor dit doel gebruik gemaakt van de capaciteit van woningcorporaties, die voor het op peil houden van de waarde van hun onroerend goed er ook belang bij hebben de omgeving aantrekkelijk en leefbaar te houden, onder andere door te blijven investeren in 'hun' buurten en wijken. Maar bij een geringere rol voor deze actoren en bij versnipperd individueel eigendom ligt hier een taak voor het openbaar bestuur om middelen in te zetten om het niveau van sociaal-ruimtelijke segregatie te beteugelen. Tegelijkertijd heeft het openbaar bestuur een rol in het waarborgen van een voldoende grote differentiatie aan woonmilieus om zodoende de differentiatie aan huishoudens en de verschillende eisen die zij stellen aan woonmilieus in verschillende fasen van hun leven te kunnen bedienen. Het bestrijden van segregatie betekent dus niet dat er allemaal vergelijkbare gemiddelde milieus moeten worden gerealiseerd. Dat zou de individuele keuzevrijheid teveel indammen. Het is wel van belang om voldoende aandacht te besteden aan het schaalniveau waarop de differentiatie moet worden nagestreefd. Het in Nederlandse steden gebruikelijke beeld van 'homogene buurten' in 'heterogene wijken', lijkt nog steeds handelingsperspectief te kunnen bieden. Private investeerders zullen zich waarschijnlijk nauwelijks door deze kaders laten leiden, tenzij gestuurd door het openbaar bestuur. Interventie die aansluit bij de differentiatie en de dynamiek in de stad, heeft de grootste succeskans.

Het bestrijden van segregatie betekent dus niet dat er allemaal vergelijkbare gemiddelde milieus moeten worden gerealiseerd. Dat zou de individuele keuzevrijheid teveel indammen.



Toenemende ongelijkheid, ruimtelijke segregatie, en disaffiliatie ondermijnen de sociale cohesie van de samenleving in grootstedelijk Nederland. Sociale cohesie en gezamenlijk zinnigheid zijn van belang voor de leefbaarheid van de stad maar ook voor het efficiënt functioneren van de markt en de politiek (Putnam 2000). Voor het succes van de beoogde ‘participatie maatschappij’ (denk aan mantelzorg) is sociale cohesie zelfs essentieel. De participatie maatschappij, genoodzaakt door een terugtrekkende verzorgingsstaat, draait om burgerschap, gezamenlijk zinnigheid, solidariteit, en sociaal kapitaal. En van dat alles lijkt er nu juist steeds minder te zijn. Uiteraard ligt hier ook een verantwoordelijkheid voor de burgers zelf. Maar de individuele burger heeft slechts weinig invloed op de ontwikkeling van sociaal-ruimtelijke segregatie, zal misschien zelf als individu ruimtelijk gedrag vertonen dat segregatie versterkt en bredere solidariteit vergeet, terwijl men tegelijkertijd de negatieve effecten van segregatie verwerpt. Het is een riskante ontwikkeling maar wij schatten in dat de markt er weinig aan gelegen zal zijn. Het is een teken aan de wand dat de Kerk bezig is met een comeback. Er liggen “nieuwe mogelijkheden om Jezus Christus te vertegenwoordigen in de samenleving,” zo wordt gezegd (Vriesema 2014). Hier ligt dus wel een belangrijke taak voor het lokaal openbaar bestuur. Omdat de verzorgingsstaat niet langer garant staat voor de financiering van bepaalde voorzieningen, ligt er een taak voor het openbaar bestuur om het alternatief te faciliteren in de vorm van de participatie maatschappij. De bevordering van ruimtelijke en sociale diversiteit en integratie is daarbij een belangrijk middel. Het gaat hierbij niet zozeer om het bevorderen van economische gelijkheid maar veeleer om gezamenlijk zinnigheid. “Bij burgerschap en participatie” zegt Tonkens (2014), “gaat het niet slechts om herverdeling, maar ook om erkenning. Burgerschap is een moreel-emotionele praktijk.” Burgerschap is ook, bij uitstek, een aangelegenheid voor het openbaar bestuur.

*Voor het succes van de beoogde
‘participatie maatschappij’
(denk aan mantelzorg)
is sociale cohesie essentieel.*

Agenda en aanbevelingen: enkele stellingen

- Democratisch verkregen legitimiteit vereist een actieve rol van het openbaar bestuur in de waarborging en uitvoering van stedelijke plannen.
- Het openbaar bestuur moet erop toezien dat concurrentie en veelzijdigheid is gewaarborgd bij het vormgeven van stedelijk-regionale ontwikkelingen.
- Het openbaar bestuur moet zorgvuldig vaststellen waar de positieve werking van markt en privé-sector met beleid kan worden gestimuleerd en waar de negatieve werking van de markt kan worden gecorrigeerd. Daarbij moet ook de invloed van overheidsinterventie voortdurend worden geëvalueerd.
- Een toekomstvisie op de stedelijk-regionale samenleving is vereist om technologie-geleide ontwikkeling te voorkomen.
- Het openbaar bestuur heeft tot taak om ruimtelijke groei en krimp aan elkaar te verbinden en om samenwerking te organiseren tussen bestuurslagen of een bestuurslaag op stedelijk-regionaal niveau te realiseren.
- Bij afnemende staatsinterventie is een goed georganiseerd openbaar bestuur op regionaal niveau onontbeerlijk omdat gemeenten geen gesloten gemeenschappen zijn en hun eigen ontwikkelingen niet alleen in de hand hebben.
- Het openbaar bestuur moet reageren op negatieve externe effecten van marktwerking met gevolgen voor het functioneren van en toegang tot de regionale woningmarkt.
- Het openbaar bestuur heeft een functie in het ontwikkelen van langetermijnvisies voor toekomstige stedelijk-regionale ontwikkeling.
- Bij een terugtrekkende landelijke overheid dient de centrale greep op de verdeling van gemeentelijke financiën te blijven bestaan.
- Het openbaar bestuur dient continu te werken aan een ontwikkelingsperspectief voor stedelijke en regionale milieus. Duurzame fysieke en sociale oplossingen voor stedelijke problemen vergen onderbouwde anticipatie op veranderende omstandigheden.
- Er dient opnieuw discussie te komen over de vraag op welke schaal (tijd en ruimte) het bestuur georganiseerd moet worden om optimaal te kunnen functioneren.
- Sociaal-ruimtelijke ongelijkheid (segregatie en polarisatie) neemt toe zonder ruimtelijke interventie door het openbaar bestuur en zal onwenselijke negatieve externe effecten voor het functioneren van stedelijke regio’s voortbrengen.
- De bevordering van ruimtelijke en sociale diversiteit en integratie is een belangrijk middel, niet zozeer gericht op het bevorderen van sociaaleconomische gelijkheid maar op het stimuleren van gezamenlijk zinnigheid.



Bibliografie

- Beauregard, R. A. and Haila, A. (2000) The unavoidable continuities of the city. In P. Marcuse and R. van Kempen, editors, *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford, UK: Blackwell, 22–36.
- Bishop, B. (2008) *The Big Sort. Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing Us Apart*. New York: Houghton Mifflin Hartcourt.
- Boterman, W., Hochstenbach, C., Ronald, R., Sleurink, M. (2013) *Duurzame toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor starters*. Universiteit van Amsterdam: Centre for Urban Studies.
- Brenner N., Peck, J. & Theodore, N. (2010) Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways, *Global Networks*, Vol. 10(2): pp.1-41.
- Florida, R. (2002) *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life*. Basic Books: New York.
- Glaeser, E. (2011) *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin
- Hajer, M. & Dassen, T. (2014) *Smart About Cities. Visualizing the challenge for 21st century urbanism*. Den Haag: PBL Publishers.
- Hoekveld, J.J. (2014) *Urban decline within the region. Understanding the Intra-regional Differentiation in Urban Population Development in the Declining Regions Saarland and Southern-Limburg*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Hall, P. (1998) *Cities in Civilization: Culture, Technology, and Urban Order*. New York: Pantheon Books.
- Kremer, M, Bovens, M., Schrijvers, E. & Went, R. (2014) (red.) *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid – WRR-Verkenning 28*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Musterd, S., Van Gent, W., Das, M. & Latten, J. (2015) Adaptive Behaviour in Urban Space; Residential Mobility in Response to Social Distance. Accepted and forthcoming in *Urban Studies*.
- Nijman, J. & Clery, T. (2014) The United States: Suburban imaginaries and metropolitan realities. In: P. Hamel & R. Keil (Eds.), *Suburban Governance: A Global View*. University of Toronto Press, pp. 57-79.
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rowlands, R., S. Musterd and R. van Kempen (2009) (Eds.) *Mass Housing in Europe. Multiple Faces of Development, Change and Response*. London: Palgrave, Macmillan.
- Schelling, Th. C. (1971) Dynamic Models of Segregation. *Journal of Mathematical Sociology*, 1, pp.143-186.
- Tammaru, T., Marcińczak, S., Van Ham, M. & Musterd, S. (2015) (Eds.) *East Meets West: New Perspectives on Socio-economic Segregation in European Capital Cities*. London/New York: Routledge.
- Tonkens, E. (2014) Vijf misverstanden over de participatiesamenleving. *Trouw* 28-7-2014. www.trouw.nl/tr/nl/6704/Sociale-Vraagstukken/article/detail/3703372/2014/07/28/Vijf-misverstanden-over-de-participatiesamenleving.dhtml
- Vriesema, I. (2014) De comeback van de kerk. *NRC Handelsblad*, 27 september 2014.
- Wilkinson, R. & K. Pickett (2009) *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. Londen, Pinguin Books.





2. De stadsbestuurder van de toekomst **Leiderschap in vitale coalities**

drs. Mohammed Essafi MA, prof. dr. Marcel Boogers en Tom Plat MSc



VOORWOORD

IMPRESSIE SYMPOSIUM

RAPPORT

1. ESSAY UVA

2. ESSAY BMC

3. ESSAY BCG

4. ESSAY UVT



18

Inleiding

Steden willen steeds effectiever en slimmer gaan werken. In de afgelopen decennia zijn steden steeds meer en steeds intensiever gaan samenwerken in stedelijke regio's/ regionale verbanden. Niet alleen omdat hiermee schaalvoordelen kunnen worden behaald bij de uitvoering van lokale taken, maar ook en vooral omdat veel lokale beleidsopgaven meer een 'stadoverstijgende' regionale schaal hebben gekregen. Dat geldt niet alleen voor vraagstukken op het gebied van veiligheid, zorg en onderwijs, maar ook voor huisvesting, werkgelegenheid, recreatie en cultuur. De vormgeving van de hiervoor benodigde 'stadoverstijgende' samenwerkingsverbanden bezorgt het lokaal bestuur al jarenlang hoofdbrekens. Het gaat hierbij immers om de overdracht van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Omdat bestuurders die niet graag afstaan, leidt dat al snel tot allerlei spanningen en problemen. Daar komt bij dat de democratische legitimatie van deze samenwerkingsverbanden vaak zwak is ontwikkeld. Het gevolg van dit alles is dat debatten over urgente 'stadoverstijgende' vraagstukken meestal snel verzanden in structuurdiscussies voor, door en met bestuurders.

Als reactie hierop is er de laatste tijd een andere benadering van stedelijke/ stadsregionale vraagstukken tot ontwikkeling gekomen, waarbij een grotere rol is weggelegd voor bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisaties. Er wordt in dat verband vaak gesproken over een 'Triple Helix'-samenwerking van overheid, ondernemingen en onderwijsinstellingen.¹ Deze coalities tussen verschillende partners ontstaan niet vanzelf. Het vraagt voortdurende inzet om deze coalities vitaal te houden. In dit essay wordt nader ingegaan op de rol die het overheidsbestuur – en dan met name de stadsbestuurder – heeft bij de totstandkoming van vitale coalities.²

Een goede stadsbestuurder is immers cruciaal bij het binden van partijen aan een strategische agenda. Het gaat daarbij om iemand die vanuit een overstijgende rol publieke en private belangen weet samen te brengen. Een stadsbestuurder die verbindt, onderneemt, voor de troepen uit loopt en netwerkt. Iemand die coalities bouwt en onderhoudt. In de bestuurskundige literatuur wordt dat 'metagovernance'

¹ Etkowitz, H. en L. Leydesdorff, 'The dynamics of innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university-industry-government relations' in: *Research Policy*, 29 (2), 109-123.

² Stone, C.N. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas; zie ook: Hamilton, K. (2004), 'Developing Regional Regimes: A Comparison Of Two Metropolitan Areas', in: *Journal of Urban Affairs*, 26 (4), pg. 455-477.

genoemd.³ De 'metabestuurder' kan boven de partijen staan en op meerdere borden tegelijk schaken. Hij of zij streeft naar het uitvoeren van een strategische stedelijke/ stads- regionale agenda, die op basis van gedeelde urgentie is vastgesteld. De facto zou gesteld kunnen worden dat de stadsbestuurder van de toekomst per definitie goed moet kunnen omgaan met de complexiteit en pluraliteit van instituties, private partijen, besturen en burgers. De grote lijn is dat het publieke gezag van het bestuur losgeweekt is instituties en geïjkte rollen. Gezag is volgens Paul 't Hart performatief geworden.⁴ De burger stelt steeds hoge eisen aan (stads)bestuurders en rekent ze in toenemende mate af op hun prestaties. Uiteraard zijn er meer factoren van invloed op het succes van vitale coalities, maar vanwege de omvang van dit essay richten wij ons hoofdzakelijk op de rol die stadsbestuurders hierin vervullen.

Tegen de achtergrond van de huidige complexe decentralisaties en (andere) bestaande stadsregionale samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen willen wij de discussie aanzwengelen over de stadsbestuurder van de toekomst. *Welke rol kan de stadsbestuurder vervullen om vitale stedelijke/stadsregionale coalities te realiseren en welke andere succesfactoren zijn hiervoor van belang?*

De vorming van een vitale coalitie

In de (internationale) literatuur over samenwerkingsvraagstukken is steeds meer aandacht voor het samenspel tussen overheden, bedrijven en instellingen in de stad/ stedelijke regio's. Waar eerst de bestuurlijke structuren nog centraal stonden, gaat het nu meer om vitale coalities tussen partners.⁵ Op basis van internationaal onderzoek naar deze coalities kunnen de volgende vier lessen worden geformuleerd⁶:

a) *Sense of urgency*: De eerste les is dat er een breedgedragen besef moet zijn van stedelijke/stadsregionale problemen of ontwikkelingskansen, dat alle betrokkenen ervan doordringt dat nietsdoen de slechtste optie is. Het formuleren van het gevoel

³ Zie: Sørensen, E. (2006), 'Metagovernance: 'The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance', in: *American Review of Public Administration* 36 (1), pg. 98-114.

⁴ Paul 't Hart, 'Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager' (Utrecht 2014) 18.

⁵ Zie o.a.: Wheeler, S. M. (2002), 'The new regionalism: Key characteristics of an emerging movement', in: *Journal of the American Planning Association*, 68(3), pg. 267-278.

⁶ Zie: Boogers, M. (2013), *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms succes heeft*, Enschede: Universiteit Twente.



van urgentie is nu vaak nog een bestuurlijke aangelegenheid, waardoor de betrokkenheid van andere partners – die noodzakelijk is voor het realiseren van een gezamenlijke aanpak – niet vanzelfsprekend is. Het is daarom belangrijk dat bedrijven en instellingen een bijdrage leveren aan het formuleren van een gezamenlijke ‘sense of urgency’.

- b) *Leiderschap*: De tweede les heeft betrekking op leiderschap. Deze rol wordt doorgaans vervuld door de burgemeester van de grootste stad in de regio. Om politieke en bestuurlijke tegenstellingen te kunnen overbruggen én om de betrokkenheid van maatschappelijke en economische partners te kunnen garanderen, is het raadzaam dat ook iemand uit het bedrijfsleven (met enig maatschappelijk gezag) een trekkende en leidende rol speelt bij het ontwikkelen en realiseren van een gezamenlijke stads-/stedelijke agenda. Samen met de stadsbestuurder dient gezamenlijk opgetrokken te worden.
- c) *Informele netwerken*: De derde les gaat over het belang van netwerken, informele contacten en ontmoetingsplaatsen waar informele netwerken kunnen worden verbreed en verdiept. Ondernemers hebben vaak specifieke netwerken en ontmoetingsplaatsen voor het onderhouden van informele contacten. Op deze plekken zijn vaak nog te weinig bestuurders en politici te vinden. Van belang is dat stadsbestuurders een proactieve rol vervullen om tot meer gemixte informele ontmoetingsplaatsen te komen, zodat netwerken kunnen worden versterkt en verbonden kunnen worden.
- d) *Maatschappelijke betrokkenheid*: De vierde les ligt in het verlengde van het voorgaande. Een sterke maatschappelijke betrokkenheid bij de ontwikkeling van de stad of de stadsregio is een belangrijke voorwaarde voor succes. Maatschappelijke stedelijke discussies beperken zich nog steeds vaak tot een gesloten (kleine) kring van bestuurlijk ingewijden, terwijl maatschappelijke betrokkenheid van andere partners de externe druk opvoert, wat kan helpen om bestuurlijke impasses te doorbreken en ook daadwerkelijk resultaten te boeken. Maatschappelijke betrokkenheid zou met gerichte acties (bijvoorbeeld door het organiseren van inloopavonden en informatiebijeenkomsten) actief vormgegeven moeten worden.

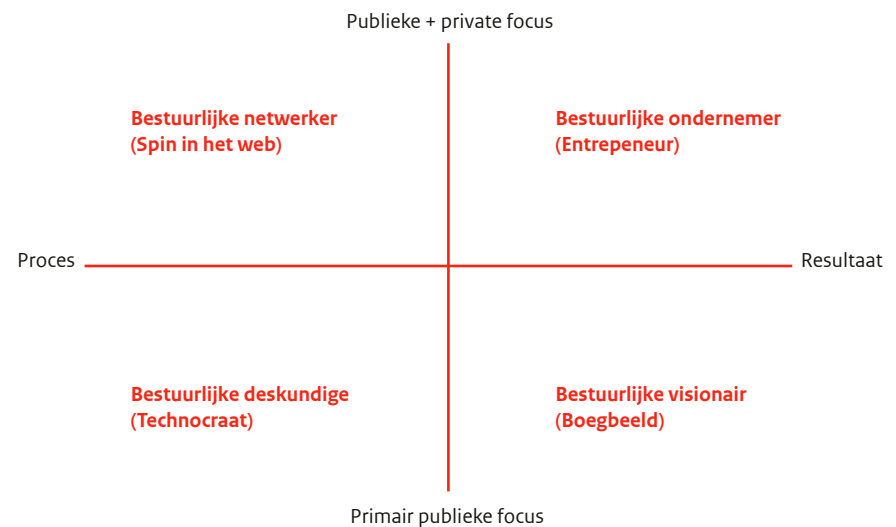
Uit de literatuur blijkt dat deze vier lessen (succesfactoren) cruciaal zijn voor het ontstaan van vitale coalities. Deze vier succesfactoren zijn met elkaar verbonden. Vanwege de afbakening van de opdracht wordt in dit essay vooral ingegaan op de tweede les, over ‘leiderschap’. We koppelen ‘leiderschap’ aan de rol van stadsbestuurder.

Een tweede overweging om vooral op de rol van stadsbestuurder in te gaan is dat wij van mening zijn dat de metabestuurder een mobiliserende rol kan vervullen om de andere lessen/succesfactoren te laten ontstaan.

Vier archetypes voor bestuurders

Om een beeld te krijgen van de rol van stadsbestuurders onderscheiden wij een aantal ‘archetypes’ voor bestuurdersprofielen. Deze worden hieronder schematisch weergegeven. Op basis van de inzichten van de metagovernance-theorie (het ‘metabestuur’) hebben wij voor dit essay vier specifieke archetypen geformuleerd.⁷ Het doel is om aan de hand van deze vier categorieën de discussie met elkaar te voeren over de toekomstige gewenste profielen voor stadsbestuurders.

Hieronder lichten we de archetypen toe.



⁷ Sørensen, E. (2006), ‘Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance’, in: *American Review of Public Administration* 36 (1), pg. 98-114.



In de praktijk is het onderscheid tussen bestuurdersprofielen uiteraard diffuser/ genuanceerder en beschikken bestuurders over een palet van eigenschappen, kenmerken en vaardigheden. Bestuurders vallen nooit helemaal binnen de kaders van een archetype. Onderstaande figuren zijn dan ook representatief vanuit het perspectief van metagovernance. Het kader is daarmee geen set binaire keuzes, maar fungeert hoofdzakelijk als vertrekpunt.

- a) *Bestuurlijke netwerker (spin in het web)*: Dit is een stadsbestuurder die zowel publiek als privaat de blik naar buiten gericht heeft, en vaak buiten het stadhuis optreedt. De stadsbestuurder profileert zich in allerlei formele en informele publieke en private netwerken. Door zijn uitgebreide netwerk is hij bekend bij verschillende stakeholders.
- b) *Bestuurlijke ondernemer (entrepreneur)*: Dit is een stadsbestuurder die ook publiek en privaat gericht is, maar veel doelgerichter te werk gaat dan ‘de spin in het web’. Hij heeft een missie, kiest bewust zijn podium en is gericht op zoek naar de juiste netwerken om zijn doel te bereiken. Deze stadsbestuurder is niet overal bekend (zoals de spin in het web), maar bereikt via de juiste publieke en private netwerken vaak wel zijn doel voor de stad/ stadsregio. Hij legt geen bestuurlijke blauwdrukken neer, maar zet stippen aan de horizon.
- c) *Bestuurlijke deskundige (technocraat)*: Dit is een stadsbestuurder die vooral gericht is op het publieke domein (‘intern’) en handelt op basis van inhoud en deskundigheid, veelal binnen de bestaande bestuurlijke en juridische kaders. Het is iemand die regelgericht is en volgens de formele bestuurlijke routes en processen doelen probeert te bereiken. Een zorgvuldig proces, gebaseerd op inhoud, staat daarbij voorop. Maatschappelijke en ideologische drijfveren zijn minder relevant.
- d) *Bestuurlijke visionair (boegbeeld)*: Dit is een bestuurder die primair gericht is op het publieke domein. Echter, in tegenstelling tot bij de technocraat staan ideologische en sociale drijfveren bij hem voorop. Hij is iemand die echt het verschil wil maken voor de burgers en het publieke domein. Een verbinder, een echte ‘burgervader’, waar burgers op bouwen – voor wie hij het verschil wil maken. Deze stadsbestuurder zoekt de grenzen van de regelgeving op om resultaten voor de burgers te behalen. Hij wordt beschouwd als een ‘rots in de branding’/boegbeeld.

De praktijk laat bovendien al zien dat de stadsbestuurder van de toekomst in sommige steden eigenlijk allang bestaat.

De toekomstige stadsbestuurder in de praktijk

In deze paragraaf wordt vanuit het perspectief van de archetypes een aantal stadsbestuurders uit de praktijk beschreven. Op basis van praktijkbeschrijvingen (op verschillende domeinen) trekken wij een aantal conclusies met betrekking tot competenties die nodig zijn voor de toekomstige stadsbestuurder om een bijdrage te leveren aan de stad of stedelijke regio. Het gaat dan vooral om het stimuleren van vitale coalities op diverse terreinen (sociaal, economisch, cultureel). Het gaat daarbij ook om het verbindende karakter van stadsbestuurders. De praktijk laat bovendien al zien dat de stadsbestuurder van de toekomst in sommige steden eigenlijk allang bestaat.

Rotterdam: Aboutaleb als ‘entrepreneur’ en ‘boegbeeld’

Weekblad *Elsevier* heeft in 2014 burgemeester Aboutaleb uitgeroepen tot Nederlander van het jaar. Ook sleepte Aboutaleb onlangs de prijs van Beste Bestuurder 2014 in de wacht (jaarlijkse prijs van Binnenlands Bestuur). Van *Elsevier* kreeg Aboutaleb de prijs omdat hij geroemd wordt voor zijn rol in de verbeterde reputatie van Rotterdam in binnen- en buitenland.

Met nieuwe architectonische hoogstandjes als het Centraal Station en de Markthal trok Rotterdam wereldwijd de aandacht en veranderde de reputatie van de stad in positieve zin. De stad, die jarenlang vooral op ‘foute’ lijstjes figureerde, prijkt sinds dit jaar opeens op allemaal ‘goede’ lijstjes. Verder is Aboutaleb niet bang om zijn mening te geven in tal van maatschappelijke kwesties, van gemeentelijke wietteelt tot polderjihad. Aboutaleb heeft zich dit jaar nadrukkelijk laten gelden als een burgemeester zoals een burgemeester hoort te zijn. Toegewijd, met oog voor detail, soms hard, altijd duidelijk.⁸

Aboutaleb is een bestuurder die acteert op zowel het publieke als het private domein. Zo leidt hij regelmatig werkbezoeken naar het buitenland met grote groepen bedrijven om Rotterdam op de kaart te zetten. Hierbij valt te denken aan diverse werkbezoeken in het buitenland, waar hij onder meer spreekt over thema’s als watermanagement, veiligheid en veerkrachtige steden. Zo wordt Rotterdam met het programma ‘Rotterdam Climate Proof’ internationaal gezien als voorbeeldstad, omdat de stad aanpassingen doet als gevolg van de klimaatverandering. In dat verband heeft Rotterdam, mede onder aanvoering van Aboutaleb, een internationaal stedennetwerk Connecting Delta Cities

⁸ Weekblad *Elsevier*, 9 december 2014.



opgericht, waarin deltasteden kennis over klimaat en watermanagement uitwisselen. Inmiddels hebben steden als Tokyo, Jakarta, Hong Kong, New York, New Orleans, London, Ho Chi Minh Stad, Melbourne en Kopenhagen zich daarbij aangesloten.⁹

Aboutaleb als boegbeeld

Aboutaleb is verkozen tot 'Beste Bestuurder van het jaar 2014'. Bij de bekendmaking van de prijs zei Marco Florijn, oud-wethouder van Rotterdam en Leeuwarden: 'Besturen is niet voor lafbekken.'¹⁰ Uit het onderzoek van bureau Necker van Naem in opdracht van Binnenlands Bestuur blijkt dat 'daadkracht' als een van de belangrijkste competenties van bestuurders wordt gerekend. Naast 'daadkracht' en 'leef', passen ook termen als 'betrokken' en 'communicatief vaardig' bij het profiel van Aboutaleb.

Aboutaleb oogstte onlangs in Nederland bewondering met zijn uitgesproken reactie op de aanslag in Parijs. Inmiddels hebben ook buitenlandse media 'der Rotterdamer Bürgermeister' ontdekt. Aboutaleb gooide vooral hoge ogen door zijn toespraak op Plein 1940, waar hij duizenden bezorgde mensen te woord stond. 'Vanavond ben ik een Parijzenaar en ben ik Charlie; vanavond zijn we allemaal Parijzenaren en Charlie', hield hij zijn toehoorders voor. Waar een aantal politici worstelde de juiste toon te vinden na de bloedige schietpartij bij Charlie Hebdo, nam Aboutaleb geen blad voor de mond. Wie niet kan leven met de aanwezigheid van humoristen die een krantje maken, kan volgens Aboutaleb beter 'oprotten'. Die uitspraak bleef in het buitenland niet onopgemerkt. De *Irish Times* repte over een uithaal richting radicale moslims: 'If you don't like freedom, then in heaven's name pack your bags and leave.' Die uitspraak dook ook op in Duitse media: 'Wer die Freiheit nicht liebe, der solle seine Koffer packen und das Land verlassen.'¹¹ De burgemeester van London, Boris Johnson, noemt Aboutaleb zelfs zijn held. De woorden 'Als je niet van onze vrijheden houdt, dan rot je maar op' roepen voor Johnson herinneringen op aan Voltaire, aan de Verlichting.¹² Aboutaleb is dus in staat om op zijn eigen bevlogene manier de stad Rotterdam nationaal en internationaal op de kaart te zetten.

⁹ *De Volkskrant*, Aboutaleb praat met Clinton en Bloomberg over klimaatverandering, 3 mei 2013.

¹⁰ *Binnenlands Bestuur* 02, 2015, artikel Ahmed Aboutaleb Superstar, artikel 'Beste Bestuurders zijn verbinder', zonder mening verwijzend naar onderzoek Necker van Naem.

¹¹ www.rijnmond.nl

¹² www.ad.nl

Waar een aantal politici worstelde de juiste toon te vinden na de bloedige schietpartij bij Charlie Hebdo, nam Aboutaleb geen blad voor de mond. Wie niet kan leven met de aanwezigheid van humoristen die een krantje maken, kan volgens Aboutaleb beter 'oprotten'.

Aboutaleb geeft bij de bekendmaking van de prijs 'Beste bestuurder 2014' zelf aan: ik ben diplomatiek, maar gebruik af en toe straattaal'. Die taal en de daaraan gekoppelde 'volkse' houding heeft hem in Rotterdam geen windeieren gelegd. Sterker nog, Aboutaleb heeft er de stad mee veroverd.¹³

Eindhoven: Rob van Gijzel boegbeeld van Triple Helix 'in het kwadraat'

Rob van Gijzel, de burgemeester van Eindhoven, heeft ook in binnen- en buitenland de stad (en regio) Eindhoven op de kaart gezet. Onlangs (begin 2015) ging hij op een vierdaagse economische missie naar Taiwan met een delegatie van bedrijven, instellingen en designers uit de Brainport-regio. Ook wethouder Mary-Ann Schreurs (Innovatie en Design) maakte deel uit van de delegatie. Doel was het versterken van de economische banden tussen beide technologische regio's en het aantrekken van Taiwanese investeerders. Naast de bedrijven, die tijdens de handelsmissie vooral gericht zijn op matchmaking, reisde ook de zorgcoöperatie 'Slimmer Leven 2020' mee en ook enkele designers. Wethouder Mary-Ann Schreurs heeft de bedrijven en designers tijdens de bezoeken aan zorginstellingen en aan het Taiwan Design Center vergezeld om extra aandacht te genereren bij de Taiwanese instellingen. Tevens heeft zij een Open Innovatie Instituut bezocht dat actief is op het gebied van intra- en extramurale gezondheidszorg.¹⁴

¹³ *Binnenlands Bestuur* 02, 2015, Artikel Ahmaed Aboutaleb Superstar.

¹⁴ www.eindhoven.nl



‘Onze inspanningen, reizen en missies moeten uiteindelijk allemaal leiden tot versterking van onze regionale economie. Ik zeg uiteindelijk, want het is langetermijnplanning. Relaties en vertrouwen opbouwen kost tijd’

Burgemeester Rob van Gijzel heeft zich tijdens de economische missie vooral gericht op het aanhalen van de banden met een vijftal bestaande investeerders en het voeren van gesprekken met negen potentiële nieuwe investeerders. Hiervoor wordt nauw samengewerkt met de NFIA (Netherlands Foreign Investment Agency) en de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM).

Vorig jaar is de Global Triangle for Intelligent Communities opgericht, waarin de technologische regio's Taipeh (Taiwan), Waterloo (Canada) en Eindhoven samenwerken op economisch vlak. Volgens Rob van Gijzel levert die samenwerking veel op: ‘We werken samen op het gebied van aantrekken en behouden van buitenlands talent, het bevorderen van innovatie bij het MKB, het aantrekken van investeerders en het bevorderen van export. Dat werpt zijn vruchten af. Dit blijkt uit onder meer uit de onstuimige groei van Taiwanese bedrijven in onze regio en het feit dat ASML de grootste investeerder in Taiwan is. Die driehoekssamenwerking levert echt wat op.’¹⁵

De komst van Taiwanese bedrijven naar de regio Eindhoven levert jaarlijks honderden banen op. Buiten het feit dat de economische banden die Rob van Gijzel aanhaalt goed zijn voor de creatie van banen in de regio, is een handelsmissie ook goed voor het versterken van banden met bestaande investeerders en het aanhalen van nieuwe investeerders. Bovendien wordt er tijdens de handelsmissie niet alleen aan investeerders gedacht, maar wordt er ook kennis opgedaan over bijvoorbeeld de technologische

¹⁵ www.eindhoven.nl

ondersteuning bij het ouder worden en kennis op het gebied van intra- en extramurale gezondheidszorg. ‘Onze inspanningen, reizen en missies moeten uiteindelijk allemaal leiden tot versterking van onze regionale economie. Ik zeg uiteindelijk, want het is langetermijnplanning. Relaties en vertrouwen opbouwen kost tijd’, stelt Van Gijzel.¹⁶

Zwolle: hands-onmentaliteit wethouder én krachtige coalition of the willing

Zwolle profileert zich al jaren als een van de sterkst groeiende economische regio's van Nederland. Twee jaar geleden eindigde zowel de gemeente als de regio op de tweede plaats van sterkst groeiende economische regio's. Het succes van de stad en regio Zwolle hangt samen met het gunstige vestigingsklimaat en de bereidheid van ondernemers, onderwijs, onderzoek en onderwijs om samen te werken. De regio richt zich op vernieuwend ondernemerschap en heeft hiervoor een innovatieagenda opgesteld op basis van de sterkste punten van de 19 aangesloten gemeenten. ‘Bottom-up vanuit de economische realiteit’ noemen ze het zelf.¹⁷ Het gebied, dat van oudsher door familiebedrijven en MKB-ondernemingen wordt bevolkt, heeft grote ambities. *The coalition of the willing* wil via kennisdeling en alliantievorming komen tot economisch beleid dat zich in de toekomst richt op topsectoren. Aan ambitie ligt het niet. Toch zal het nog een hele opgave blijken te zijn om de agenda van papier naar praktijk te verwezenlijken. De grote geografische oppervlakte en de verhouding tussen stad en periferie zal daarbij zeker een rol spelen. Of de stedelijke en regionale agenda de komende jaren realistisch blijken en of de gezamenlijke identiteit sterk genoeg is, blijft de grote vraag. Cruciaal hiervoor zijn bestuurders die naast het mobiliseren van publieke en private partijen ook de verschillende bestuurlijke en culturele subregio's kunnen binden.

Op het niveau van de stad beschikt Zwolle in ieder geval over een bestuurlijk boegbeeld dat publiek en privaat weet samen te brengen. Wethouder Vedelaar is volgens *De Stentor* de bekendste politicus van Zwolle en omgeving en fungeert als hét uithangbord van de stad. Vedelaar is een prototype van een ‘hands-on’-bestuurder, die niet alleen gedreven wordt door haar maatschappelijke verankering in de stad, maar ook door de urgentie

¹⁶ <https://blendle.com/i/eindhovens-dagblad>

¹⁷ Zie voor meer informatie: www.regiozwolle.info/user/file/regio_zwolle_monitor_2014_samenvatting.pdf



om, als wethouder Sociale Zaken, werkgelegenheid te creëren. De afgelopen jaren heeft ze zich geprofileerd als bestuurlijk netwerker die ook buiten de politieke arena zeer actief is. Zo vult ze bijvoorbeeld op geheel eigen wijze de Social Return (on Investment) in. Door haar persoonlijke inzet worden mensen met een arbeidshandicap of afstand tot de arbeidsmarkt naar werk bemiddeld. Hierbij een illustratie van haar handelen: door persoonlijke bemiddeling en de inzet van haar netwerk heeft zij ervoor gezorgd dat 60 mensen vanuit de bijstand bij een regionaal glasvezelbedrijf zijn ingestroomd. 31 van deze 60 mensen zijn via de contacten bij de plaatselijke Rotaryclub bemiddeld. 'Ik vroeg me wel af wat ik daar deed bij de "Rotary", maar ik heb mezelf toen maar tot "vrouw met een missie" verheven. Bij mijn praatje heb ik gelijk gezegd dat ik niet weg zou gaan voordat ik minimaal één werkgever had gevonden die een leerwerkplaats, werkervaringsplaats, een participatiebaan of een gewone baan kon bieden. Eén van de aanwezige heren zei direct: "Morgen heb ik zes mensen nodig, maar daarvoor heb ik in principe al een paar Polen klaarstaan. Dus vertel mij maar waarom ik voor de mensen van de gemeente Zwolle moet kiezen, want ik zie alleen maar belemmeringen." Ik had mensen van Sociale Zaken meegenomen met lijsten om alle namen te noteren. Ik heb direct gezegd dat ik persoonlijk alle belemmeringen zou wegnemen, maar dat was uiteindelijk niet eens nodig.'¹⁸ Bestuurlijk doorpakken is de daad bij het woord voegen en je zowel met de uitvoering als de invulling bemoeien. Door te praten met de private partijen, zowel formeel als informeel, is van een bestuurlijke opgave een maatschappelijke opgave te maken.

Bestuurlijk doorpakken is de daad bij het woord voegen en je zowel met de uitvoering als de invulling bemoeien.

¹⁸ Tom Plat en Jacqueline Kalk, *Sociaal verantwoord aanbesteden: het kan!* (Amsterdam 2014).

Ede en FoodValley: burgemeester als spin in het web en innovatiekracht Agrofood

De regio FoodValley bestrijkt de gemeenten Ede, Veenendaal, Barneveld, Wageningen, Nijkerk, Renswoude, Rheden en Scherpenzeel. Het is een samenwerking tussen gemeenten, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Voorzitter van het regiobestuur is Cees van der Knaap, tevens burgemeester van Ede. De burgemeester vervult in het geheel een belangrijke rol als spin in het web en entrepreneur. Het fundament voor deze unieke samenwerking tussen de partners is een gezamenlijk Mission Statement. Dit Mission Statement verwoordt de gezamenlijke ambitie. Het Mission Statement van Regio FoodValley is: 'FoodValley is een belangrijke voedingsbodem voor de Nederlandse economie en een inspirerende kennisregio in Europa. Karakteristiek voor FoodValley is de toonaangevende innovatie en vakkennis op het gebied van agrofood, het aantrekkelijke woon- en vestigingsklimaat en de dynamische, groene leefomgeving.' Een gezamenlijke missie is belangrijk geweest voor het gevoel van noodzaak of urgentie.¹⁹

Ondernemers, onderwijs en overheid werken samen aan een sterke kenniseconomie in de FoodValley-regio. Voorbeelden zijn het Centrum voor Jong Ondernemerschap, ICT-marktplaatsen en netwerkbijeenkomsten. Deze initiatieven leveren niet alleen succesvolle innovaties op, ze oefenen ook aantrekkingskracht uit op (inter)nationale bedrijven. Zo vestigen steeds meer grote foodbedrijven zich in de FoodValley-regio om mee te profiteren van deze bloeiende samenwerking.²⁰

De afgelopen jaren is de samenwerking met ondernemers en kennisinstellingen binnen FoodValley sterk gegroeid. Het regiobestuur, onder leiding van de burgemeester van Ede, is hierin een belangrijke trekkende kracht. Er worden regelmatig (internationale) werkbezoeken georganiseerd. Daarmee is het besef van de internationale uitstraling van het FoodValley-concept bij alle partners nog meer toegenomen. In de regio heeft dat ertoe geleid dat er steeds meer wordt geïnvesteerd in de samenwerking met partners: de provincies Gelderland en Utrecht, VNO-NCW Valleiregio, ROC A12, Wageningen UR, Stichting FoodValley NL, Coördinatiecentrum Valleiregio en de Federatie Ondernemerskringen Valleiregio. Het Mission Statement is vertaald naar een concreet programma 'Source of ambition and innovation', bestaande uit ruim twintig

¹⁹ www.regiofoodvalley.nl/samenwerking/

²⁰ Pagina 9 in; www.vno-ncwmidden.nl



belangrijke projecten. In de netwerksamenwerking wordt regelmatig de voortgang van deze projecten besproken.²¹

De rol van bestuurders, bedrijfsleven en gemeenteraden die elkaar weten te vinden werkt als een vliegwiel voor regionale groei.

Bijzonder in deze regio is dat niet alleen het bestuur en het bedrijfsleven, maar ook de gemeenteraden goed zijn aangesloten. De raden zijn enthousiast over de bijeenkomsten en regiotoers waarbij zij betrokken worden. De rol van bestuurders, bedrijfsleven en gemeenteraden die elkaar weten te vinden werkt als een vliegwiel voor regionale groei. De rol van het regiobestuur, onder leiding van burgemeester Cees van der Knaap, is belangrijk geweest voor de regionale ontwikkeling.

Amsterdam: doelgerichte wethouder kiest voor StartupAmsterdam

In 2014 heeft een recordaantal bedrijven zich in de regio Amsterdam gevestigd. In totaal betrof het 139 nieuwe buitenlandse bedrijven. Deze bedrijven zorgen gezamenlijk voor 1.308 arbeidsplaatsen en hebben aangegeven binnen drie jaar uit te breiden naar 2.359 arbeidsplaatsen. Naast deze nieuwe vestigingen zorgden reeds eerder gevestigde buitenlandse bedrijven in 2014 voor een groei van 1.611 arbeidsplaatsen.

De Amsterdamse wethouder Kajsa Ollongren van Economische Zaken wil de komende jaren het aantal bedrijven nog meer laten toenemen. Het is een wethouder die duidelijke keuzes maakt en haar pijlen heeft gezet op start-ups. In het kielzog van Neelie Kroes' StartupDelta-plan komt de Amsterdamse wethouder daarom met haar eigen ambitieuze plan, dat Amsterdam in de Europese top 3 van start-upsteden van Europa moet nestelen, samen met Londen en Berlijn. Onder de noemer 'StartupAmsterdam'

²¹ www.barneveld.nl

investeert de hoofdstad de komende jaren € 5,2 miljoen in het aantrekken van internationaal talent. Kajsa Ollongren gaat om die reden de komende jaren nog intensiever samenwerken met bedrijven en kennisinstellingen. Gezamenlijk willen de partners de kansen voor snel groeiende start-ups verbeteren. Kajsa Ollongren: 'Onze ambitie is een plek naast Londen en Berlijn. Snelle groeiers in de technologie zijn van groot belang voor de economie van de stad. Een dynamische economie die verandert biedt kansen aan al die ondernemers, denkers en uitvinders die zich Amsterdammer voelen, maar internationaal denken.' De stad moet een magneet worden voor investeerders, onder meer door de conferentie Capital on Stage naar Amsterdam te halen en met evenementen waarbij pensioenfondsen en familiebedrijven worden gekoppeld aan start-ups.²²

De wethouder staat bekend als een goede netwerker en een intelligente resultaatgerichte bestuurder, die in staat is om politiek, ambtenaren en bedrijfsleven goed met elkaar te verbinden. Voor de concrete invulling en organisatie van 'Startup- Amsterdam' heeft de wethouder bewust gekozen voor een publiek-private samenwerking, waarbij in een actieprogramma concrete resultaten beschreven zijn. De wethouder mobiliseert en verbindt vele uiteenlopende partijen. Hieronder een illustratie daarvan.

Meer dan 75 partijen zijn en blijven betrokken, zoals accelerators (o.a. Startupbootcamp, Rockstart, Ace Venture Lab), kennisinstellingen (o.a. VU, UvA, AMS), bedrijven als TomTom, TravelBird en booking.com en start-upevents en initiatieven zoals The Next Web, Hackers and Founders, StartupOrgy, Startupweekend en FoundedinHolland.

De wethouder voegt de daad ook bij het woord om de doelstellingen te faciliteren. Het blijft dus niet alleen bij interessante vergezichten, maar er wordt ook zoals eerder beschreven financieel ondersteuning geboden.

²² www.amsterdam.nl



Conclusies: de stadsbestuurder van de toekomst

De agenda van een stad en de bijbehorende succesvolle regionale (en internationale) samenwerking met relevante publieke en private partners vraagt om een bestuurlijke rol die is ingebed in alternatieve opvattingen over regionale en stedelijke samenwerking (eerder aangeduid als de metagovernance-strategie). Het gaat veelal om het versterken van de stedelijke en regionale economische structuur door interventies in onderlinge relaties van bedrijven, kennis- en onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en overheden. Hiervoor is het nodig om de inhoudelijke strategie gezamenlijk te (her)ontwikkelen en vitale coalities te smeden. Hiervoor zal ook een omwenteling in het ambtelijk apparaat nodig zijn. Paul 't Hart laat in zijn essay de ambtenaar 3.0 goed zien hoe cruciaal de hervorming van de ambtelijke ondersteuning is bij het smeden van coalities en opzetten van samenwerkingen tussen overheden, maar ook met het bedrijfsleven. Ook gaat het om het voeren van regie op uitvoeringsprogramma's en een stevige inzet op het profileren van de stad en/of regio (bijvoorbeeld door city- en regiomarketing).

Bij deze en andere metagovernance-activiteiten spelen stadsbestuurders een onderscheidende rol. Nu eens als spin in het web, dan weer als entrepreneur en dan weer als boegbeeld. De stadsbestuurder van de toekomst dient meerdere repertoires te beheersen om de verschillende stedelijke en regionale opgaven aan te kunnen. Op basis van de metagovernance-theorie en de beschreven praktijkcases wordt duidelijk dat stadsbestuurders die het verschil maken voor de stad en de regio opereren op het snijvlak van publiek én privaat. Door te investeren in informele netwerken en relaties weten zij stakeholders te mobiliseren en staan ze aan de basis van een gezamenlijke strategische agenda.

Omdat het openbaar bestuur, mede door de toenemende vervlechting met de private sector, in de toekomst alleen maar complexer zal worden, stellen wij dat in de toekomst vooral stadsbestuurders nodig zijn die aansluiten bij het profiel van 'entrepreneur' in combinatie met 'boegbeeld'. Hierbij staat resultaatgerichtheid en bestuurlijk pionieren via formele en informele netwerken centraal. Dit leidt tot een vergroting van de bestuurlijke daadkracht. Voor het koppelen van de verschillende werelden, zoals publiek-privaat, regio en stad, maar ook burger en bestuurder, zijn bestuurlijke vaardigheden nodig die het 'netwerken' overstijgen. Een bestuurlijk boegbeeld moet zich vormen. Enerzijds door maatschappelijke verankering in de stad en regio en anderzijds door zich te bemoeien met zowel de strategische agenda

als ook de concrete uitvoering daarvan. Het daadwerkelijk monitoren van de beoogde resultaten hoort hierbij. Dit vraagt dus ook om een bestuurder die erbovenop zit en een 'hands-on'-mentaliteit heeft. Bestuurders die daarnaast ook dicht bij hun burgers blijven staan en als 'boegbeeld' fungeren zullen nog beter verschillende werelden aan elkaar kunnen koppelen: de wereld van bestuurders, bedrijfsleven, burgers en betrokken maatschappelijke instellingen.

Kortom, de 'technocratische bestuurder' van weleer zal in de toekomst veel meer plaats moeten maken voor de ondernemende, resultaatgerichte bestuurder die resultaten behaalt op zowel het publieke als het private domein.

Kortom, de 'technocratische bestuurder' van weleer zal in de toekomst veel meer plaats moeten maken voor de ondernemende, resultaatgerichte bestuurder die resultaten behaalt op zowel het publieke als het private domein.

Het is hierbij wel essentieel om bij het oprichten van nieuwe samenwerkingsconstructies van publieke en private partners waakzaam te zijn voor het behoud van democratische principes, zoals medezeggenschap, inspraak en representativiteit. Zeker als het gaat om constructies die de stedelijke grenzen overstijgen. Gemeenten en vooral burgers moeten zich namelijk achter een samenwerking en haar dragers kunnen scharen. Een 'metagovernor' kan pas echt goed sturen als het zelfbestuur en de autonomie van alle betrokkenen is geborgd. De metabestuurder is in essentie iemand die het gefragmenteerde geheel van netwerken, instituties en private partijen op één lijn weet te krijgen. Het zijn uiteindelijk deze bestuurders die een stad en regio in beweging brengen, waarvan de resultaten later kunnen worden geborgd in institutionele kaders en bestuurlijke constructies. Kaders en constructies veroorzaken geen ontwikkeling, ze vormen slechts het sluitstuk ervan.



Concrete aanbevelingen voor BZK:

- Investeer voor de toekomst steeds meer in stadsbestuurders die goed kunnen opereren op zowel het publieke als het private domein. Stimuleer als BZK uitwisselings- en intervisieprogramma's tussen steden en bestuurders om elkaar te inspireren en kennis te delen.
- Ontwikkel opleidingsprogramma's voor ambtenaren op lokaal en regionaal niveau, zodat ook zij meer kennis opdoen van publiek-private thema's, opdat zij de toekomstige stadsbestuurders optimaal kunnen ondersteunen.
- Om steden daadwerkelijk een economische impuls te geven en de innovatie te stimuleren is het van belang om slimme 'crossnetwerken' te creëren. Wij adviseren om de mogelijkheden te verkennen om het netwerk van Beste Bestuurders (van *Binnenlands Bestuur*) te verbinden aan het netwerk van meest invloedrijke personen uit de private sector (Lijst 200 van *de Volkskrant*). Wellicht is het mogelijk om (als pilot) in één of twee steden concrete personen uit deze twee netwerken aan elkaar te verbinden en enkele bijeenkomsten/'diners pensant' te organiseren om de strategische ambities van de (pilot)stad eens scherp tegen het licht te houden. Door het duurzaam ontsluiten van deze netwerken zullen in een stad verrassende verbindingen en ideeën ontstaan, waardoor de stedelijke agenda op een verfrissende innovatieve manier kan worden (her)ontwikkeld.

Ontwikkel opleidingsprogramma's voor ambtenaren op lokaal en regionaal niveau, zodat ook zij meer kennis opdoen van publiek-private thema's, opdat zij de toekomstige stadsbestuurders optimaal kunnen ondersteunen.





3. De Rijksoverheid als stimulator van sterke steden

Thomas Steffens, Henk de Jong en Jan Willem Maas



VOORWOORD

IMPRESSIE SYMPOSIUM

RAPPORT

1. ESSAY UVA

2. ESSAY BMC

3. ESSAY BCG

4. ESSAY UVT



28

In dit essay zetten we onze visie uiteen over hoe centrale en decentrale overheden vanuit een nieuwe onderlinge relatie bij kunnen dragen aan economische groei in stedelijke gebieden.

Ons uitgangspunt is dat economische groei wenselijk is¹ en steeds meer plaats vindt in de stedelijke omgeving. In ons rapport 'NL2030: Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel' beargumenteren we dat toekomstige groei primair gedreven wordt door drie groeidrijvers: 1) maatschappelijk aanpassingsvermogen; 2) vernieuwingstalent voor de private sector; en 3) productiviteitsgroei in de publieke sector. Vernieuwingstalent is van belang om nieuwe proposities te ontwikkelen in een wereld met toenemende technologische vernieuwing, klantvraagversnippering en globalisering. Maatschappelijk aanpassingsvermogen dient om deze nieuwe proposities tijdig en adequaat te kunnen ondersteunen en implementeren. Productiviteitsverbetering in de publieke sector is nodig omdat deze de afgelopen decennia niet of nauwelijks in productiviteit is gegroeid, terwijl het met één miljoen (voornamelijk in de decentrale publieke sector werkzame) werknemers een belangrijk deel van onze economie uitmaakt.

Nederland zal deze drie groeidrijvers voornamelijk in stedelijke omgevingen moeten realiseren, met alle eisen aan infrastructuur, voorzieningen en economische functies die daar bij horen. Stedelijke gebieden vormen wereldwijd de belangrijkste bron van economische groei, welvaart en vernieuwing. De verwachting is dat we aan het begin staan van een periode van radicale vernieuwingen in steden die worden aangejaagd door enerzijds sprongsgewijze beschikbare toepassingen van nieuwe technologie en anderzijds door de indringende noodzaak vanuit klimaatwijziging, demografische ontwikkelingen, energietransitie, mobiliteitsbehoefte, voedselvoorziening, gezondheidszorg, educatie en dergelijke. Veel indicaties wijzen erop dat ook in Nederland grote groei geaccommodeerd moet worden in en rond steden.²

Deze groei kan alleen samengaan met fundamentele vernieuwing in hoe overheden zich organiseren en zich onderling verhouden. De huidige gefragmenteerde systematiek is er namelijk een van enerzijds te sterk gespecialiseerde departementen die inhoudelijk beperkt verbonden opereren richting de stad, en anderzijds een van individueel

opererende decentrale overheden die onvoldoende van elkaar leren. Dit terwijl vernieuwingstalent, aanpassingsvermogen en productiviteitsgroei in de publieke sector juist een groot aantal departementen en decentrale overheden raken. Deze rijksdepartementen kennen eigen spelers, eigen logica, eigen wetten en een eigen financiële ordening. Daarmee verschilt de rijksoverheid sterk van steden, waar juist de samenhang domineert. Het vergt een grote transitie om de nationale overheid meer samenhangend te laten sturen en functioneren op deze drie nieuwe groeidrijvers.

We geven geen uitputtend overzicht voor de Agenda Stad: naast de vier onderwerpen in de cases die zeker onderdeel uit moeten maken van de Agenda Stad, zijn er vele andere mogelijke onderwerpen. De methode die wij aan de hand van deze cases illustreren is echter generiek en breed toepasbaar.

Twee interventies kunnen het openbaar bestuur effectiever maken in het realiseren van onze drie groeidrijvers in steden (en kleinere decentrale eenheden). Ten eerste dienen Rijk en steden een inhoudelijk sterke en ambitieuze Agenda Stad te definiëren met voldoende breedte en diepte t.a.v. deze drie groeidrijvers. Ten tweede dienen de stad en de rijksoverheid duidelijkere rollen voor zichzelf te definiëren in het realiseren van deze Agenda. In dit essay doen we aan de hand van vier cases enkele voorstellen voor de invulling van de Agenda Stad en de daarbij horende rolverdeling tussen Rijk en Stad. We geven geen uitputtend overzicht voor de Agenda Stad: naast de vier onderwerpen in de cases die zeker onderdeel uit moeten maken van de Agenda Stad, zijn er vele andere mogelijke onderwerpen. De methode die wij aan de hand van deze cases illustreren is echter generiek en breed toepasbaar.

De centrale these van deze voorstellen is 'intelligente(re) decentralisatie'. Nederlandse overheden vervallen snel in een dichotomie tussen dan wel centraal sturen dan wel

¹ Zoals wij in de 2030 serie 'Groeit is wel wenselijk, maar niet meer vanzelfsprekend' betogen

² Zie onder andere Centraal Planbureau. "The Netherlands of 2040". Den Haag (CPB 2010)



het geven van autonomie aan decentrale overheden. Wij zien geen zwart-wit keuze tussen één van deze twee. Waar centralisatie en decentralisatie beiden voor- en nadelen hebben, zien wij het Rijk als slimme centrale katalysator om zo de voordelen van centralisatie en decentralisatie optimaal te benutten.

In de volgende sectie schetsen we een theoretisch raamwerk voor 'intelligente decentralisatie' en vertalen deze vervolgens in praktische toepassingen in vier concrete cases:

1. De opkomst van zelfsturende auto's;
2. Productiviteitsgroei in het decentraal openbaar bestuur
3. De ontwikkeling van een aantrekkelijk kennisvestigingsklimaat;
4. Een ontwikkelmodel voor kwaliteitsverbetering in het voortgezet onderwijs.

Naar een strategischer rolverdeling

Wat zouden de rollen van steden en het Rijk moeten zijn in een decentraliserend speelveld? Ons uitgangspunt is het subsidiariteitsbeginsel (de notie dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger, decentraal, gemaakt moet worden, tenzij er duidelijke redenen zijn om het naar een hoger niveau te tillen).

In de jaren '60, '70 en '80 heeft de Nederlandse overheid zwaar ingezet op de voordelen van centralisatie. De afgelopen jaren heeft de overheid weer zwaarder ingezet op decentralisatie.

Decentraal bestuur heeft vier voordelen:

- De mogelijkheid om bestuurlijk in te spelen op de specifieke lokale context en daarmee beleid op maat te kunnen leveren;
- De ruimte voor lokale beleidsexperimenten, waarbij vernieuwend beleid snel op kleine schaal getest kan worden en vervolgens snel door andere gemeenten kan worden opgepakt;
- Gezonde concurrentie in innovatie, economische groei en in kwaliteit tussen steden

- binnen en buiten Nederland om bedrijven en burgers aan te trekken;
- Een groter gevoel van legitimiteit van besluitvorming, aangezien het verantwoordingsproces dicht bij de burger staat.

Tegenover deze voordelen staan ook vier nadelen:

- Het ontbeert decentrale overheden dikwijls aan de kennis om diensten optimaal aan burgers te leveren. In een tijd waarin technologische vernieuwing steeds sneller en grondiger plaats vindt, is zicht op de implicaties van nieuwe technologieën voor publieke diensten bovendien steeds belangrijker. Kleine(re) gemeenten kunnen dat redelijkerwijs niet zelf opbrengen. Het is bovendien inefficiënt als op 400 plekken dezelfde kennis wordt verzameld.
- Nieuwe technologie vraagt vaak om experimenten en pilots. De weg naar vernieuwing is zelden in één keer goed. Het is echter de vraag of decentrale overheden de juiste prikkels voor experimenten hebben. Als het fout gaat dragen zij de kosten en consequenties. Als het goed gaat kan iedereen de innovatie kopiëren. Dit free-rider probleem kan ertoe leiden dat gemeentes onvoldoende experimenteren en innovatie wordt vertraagd. Een van de krachten van decentralisatie is diversificatie in experimenten. Maar er is ook een risico dat 400 gemeenten in parallel onafhankelijke experimenten opstarten. Dat is niet alleen inefficiënt, maar brengt ook risico's voor kwaliteit van beleid en uitvoering.
- Bij decentrale experimenten ontstaat niet zonder meer één overkoepelend beeld over wat de 'winnende' modellen zijn. Er is veelal alleen een lokale evaluatie van deze experimenten. Door het ontbreken van de juiste prikkel is deze niet gericht op een bredere inzet bij andere overheden. Het is ook inefficiënt als decentrale overheden alle andere decentrale overheden zelf af zouden moeten gaan op zoek naar de winnende oplossingen.
- Een vierde nadeel van decentralisatie betreft kennisdeling over hoe succesvolle modellen ingevoerd moeten worden. Verschillende decentrale overheden proberen het zelfde doel te bereiken op verschillende manieren. Die kracht komt echter pas volledig tot zijn recht als 'winnende' modellen ook snel worden omgezet naar een beproefde implementatieaanpak.

Decentralisatie heeft dus substantiële voor- en nadelen. Dat lijkt op een absolute trade-off. In de jaren '60, '70 en '80 heeft de Nederlandse overheid zwaar ingezet op de voordelen van centralisatie. De afgelopen jaren heeft de overheid weer zwaarder ingezet op decentralisatie. In dit essay betogen wij dat deze trade-off niet zo absoluut



hoeft te zijn. Met slimme decentralisatie kan de overheid namelijk de krachten van decentralisatie benutten en de risico's ervan aanzienlijk reduceren.

Het Rijk kan de risico's van decentralisatie mitigeren en een opwaartse spiraal creëren door agendering, diversificatie, evaluatie en kennisdeling bij steden te bevorderen. Steden moeten de ruimte hebben om beleid te innoveren en te diversifiëren om zo in te spelen op lokale behoeften en mogelijkheden. Indien hierdoor verschillende innovaties tot stand komen en de resultaten met elkaar vergeleken worden, ontstaat een helder beeld van succesvol beleid en effectieve en efficiënte uitvoering. Door de best-in-class resultaten te delen, kunnen alle steden hun prestaties verbeteren. Zo groeit de kwaliteit en productiviteit over de hele linie.

In iedere stap in deze opwaartse spiraal heeft het Rijk vier heldere taken:

1. *Agendering* - Het Rijk creëert een startpunt en kader voor innovatie door steden structureel toegang te geven tot kennis over nieuwe technologieën, inzichten in beleidseffectiviteit en dergelijke. Het Rijk past regelgeving aan om experimenten mogelijk te maken. Bij deze agendering geeft het Rijk een heldere afbakening tussen de vrijheid van de steden en de grenzen vanuit het Rijk. Hierin kan het Rijk de keus maken waar er juist centraal beleid gemaakt moet worden, bijvoorbeeld op gebieden waar het Rijk schaalvoordelen heeft, waar uniformiteit van beleid noodzakelijk is, of waar het beleid van lokale overheden grote negatieve externe effecten kent zoals bij herverdelingsvraagstukken. Zo ontstaat een helder speelveld voor de decentrale overheden waar zij de verantwoordelijkheid hebben voor hun eigen experimenten.
2. *Diversificatie* - Het Rijk stimuleert zoveel diversificatie en innovatie met experimenten op stedelijk niveau als nodig is om het palet aan mogelijkheden en wensen goed in te vullen. Steden leiden de experimenten. Het Rijk zorgt voor (gedeeltelijke) financiering om de juiste prikkels te geven. Het Rijk heeft zo een regiefunctie om inefficiënte overlap tussen, of herhaling van, experimenten te voorkomen en om te sturen op de ontwikkeling van experimenten over alle relevante beleidsterreinen en implementatiealternatieven. Zo krijgen steden de ruimte voor beleidsexperimenten om de eigen stad te innoveren en/of te profileren, terwijl naast de baten ook de kosten en risico's van deze experimenten gedeeld worden binnen het collectief. Hiermee voorkomen we dat er een collectieve onderinvestering is van in eigen belang handelende steden die kosten-baten analyses maken op basis van alleen de eigen kosten, baten en risico's van het experiment in de eigen context.

Door de best-in-class resultaten te delen, kunnen alle steden hun prestaties verbeteren.

3. *Evaluatie* – Het Rijk heeft een rol in het meten en vergelijken van succesvol beleid. Het Rijk organiseert de reflectie op de waarde van de verschillende (beleids) experimenten. Hierbij legt het Rijk de startsituatie van steden vast via een benchmark op relevante, sturende indicatoren en evalueert en vergelijkt vervolgens de resultaten van verschillende stedelijke praktijken. Het is daarbij belangrijk een brede set aan indicatoren bij te houden, waaronder – afhankelijk van het beleidsterrein – economische vooruitgang, leefbaarheid, milieu, veiligheid, sociale ongelijkheid en neveneffecten. Het gaat hierbij dus ook om informatie over bestaand beleid. Het is te overwegen ook informatie over steden in het buitenland te betrekken om zo te leren van internationale best-in-class voorbeelden.

4. *Kennisdeling* - Het Rijk bevordert kennisdeling tussen steden over succesvol beleid en implementatie. Hierdoor ontstaat zicht op zowel het succes als problemen van nieuwe initiatieven, alsook de verandering van kwaliteit van het staande beleid van steden over de tijd. Het doel hiervan is het realiseren van snelle kruisbestuiving tussen steden van succesvol beleid en leren van elkaars fouten. Hiervoor heeft het Rijk drie opties. Allereerst kan het Rijk de steden stimuleren om kennis te delen, bijvoorbeeld door dit als randvoorwaarde op te nemen bij het verstrekken van subsidies voor decentrale beleidsexperimenten. In de tweede plaats kan het Rijk zelf de positie van kennisbank op zich nemen en best-practices zodanig documenteren dat het voor steden mogelijk is deze zelf te implementeren. Tenslotte is er de optie steden dwingend te sturen naar best-practices als standaard, bijvoorbeeld door wettelijke kaders aan te passen. De optimale situatie is er echter een waarin een eco-systeem ontstaat van onderling verbonden steden die snel en pro-actief elkaars best-practices overnemen.

Alleen als Rijk en gemeenten hun rollen goed pakken kan het openbaar bestuur bijdragen aan de volle economische potentie van steden. Wij illustreren dat hieronder aan de hand van vier cases.



1. De opkomst van zelfsturende auto's

In het verleden hebben nieuwe vormen van mobiliteit (opkomst van trams, metro's, grootschalig autobezit) steden sterk gevormd. De zelfsturende auto, de volgende nieuwe vorm van mobiliteit, heeft de potentie om significante economische en maatschappelijke waarde te creëren in steden en stedelijke regio's. Voor Nederland schatten wij de economische voordelen tussen EUR 35-70 miljard per jaar. Deze voordelen bestaan zowel uit kostenbesparingen als uit het effect van meer productieve uren, grotere veiligheid en minder files.

Omdat de zelfsturende auto zoveel invalshoeken heeft, is het Rijk bij uitstek in staat om een brede evaluatie van de experimenten te (laten) organiseren, waar steden naar een andere, misschien smallere agenda zouden kijken.

Daarnaast kunnen deze auto's gemakkelijk gedeeld worden, en gebruikt worden door mensen met beperkingen, aangezien ze zelf naar de gebruiker toe kunnen rijden. Dit kan leiden tot een radicaal lager autobezit en lager gebruik van andere vervoersmiddelen. Dit alles heeft ook majeure implicaties voor de stedelijke infrastructuur en economie. Er is sterk verminderde behoefte aan parkeervoorzieningen en grote impact op het milieu en de leefomgeving in een stad. Nederlandse steden kunnen bij de invoering van de zelfsturende auto internationaal voorop lopen door vroege experimenten uit te voeren, waarbij het Rijk een katalyserende rol neemt. Beleid hieromtrent raakt verschillende departementen: naast het Ministerie van Infrastructuur & Milieu worden ook Economische Zaken (sector- en industrieimplicaties), Veiligheid en Justitie (aansprakelijkheidsvraagstukken) en Financiën (investeringen van staatsparticipaties zoals ProRail en NS) hierdoor geraakt. Maatschappelijk aanpassingsvermogen is essentieel voor het adopteren van een dergelijke nieuwe technologie.

In haar *agenderende en kaderschepende* rol kan het Rijk experimenten stimuleren door in een vroeg stadium, zoals de huidige minister van Infrastructuur en Milieu van plan is, wetgeving aan te passen. Op dit moment mogen zelfrijdende auto's bij wet nog niet op publieke wegen rijden. Een ander belangrijk faciliterend element is wie er de aansprakelijkheid draagt bij ongelukken. Ten slotte zal de centrale overheid waarborgen moeten creëren voor de veiligheid, aangezien een flink ongeluk het zelfvertrouwen van de consument kan aantasten en de invoering, en daarmee de economische voordelen, een flinke tijd naar achteren kan verplaatsen.

Aangezien de eindtoestand van zelfsturende auto's zeker nog niet helder is zal het Rijk in haar *diversificatirol* moeten aansturen op verschillende experimenten. Aan de ene kant zal zij zelf experimenten willen organiseren op Rijks- en snelwegen, zoals de zelfrijdende vrachtwagenpilot rond Rotterdam volgend jaar. Aan de andere kant zijn er experimenten nodig met deur-tot-deurconcepten omdat een groot deel van de economische waarde (in de vorm van auto- en rittelen, electrificatie) hiervan afhankelijk is. Om verloren investeringen te voorkomen moeten we tijdig de impact op openbaar vervoer begrijpen. Tenslotte is het van belang het effect van nieuwe zelfrijdende toepassingen op gedragingen van verschillende klantsegmenten zoals ouderen en mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking te kennen. Het Rijk heeft een duidelijke rol in de *financiering* van deze experimenten. Voor een stad zijn de kosten en risico's van een verkeerde technologiekeuze of standaard te groot, terwijl de opbrengsten ten goede komen aan alle andere steden in Nederland en mogelijk ook ver daarbuiten. Deze rol kan ook ingegeven worden door de economische bedrijvigheid die 'first mover' voordeel voor Nederland kan genereren.

Omdat de zelfsturende auto zoveel invalshoeken heeft, is het Rijk bij uitstek in staat om een brede *evaluatie* van de experimenten te (laten) organiseren, waar steden naar een andere, misschien smallere agenda zouden kijken. Hierbij gaat het zowel om het directe succes van het experiment, als ook om het opbouwen van inzicht in veranderend mobiliteitsgedrag. Goed georganiseerde *kennisdeling* kan de lessen snel bij andere decentrale overheden brengen.

2. Productiviteitsgroei in het decentraal openbaar bestuur

Voor de economische groei van Nederland en haar steden is productiviteitsgroei in de publieke sector essentieel. Een meer productieve publieke sector creëert dan wel meer publieke waarde uit dezelfde middelen, dan wel dezelfde publieke waarde uit minder



middelen – zodat de bespaarde middelen via lastenverlagingen in sectoren met hogere productiviteit kunnen worden ingezet. Beiden zijn wenselijk. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat de productiviteit in de publieke sector over de afgelopen 10 jaar is gedaald. Steden hebben een uitgelezen kans om economische groei te realiseren en bovendien de eigen uitgaven te beheersen.

De primaire verantwoordelijkheid voor productiviteitsontwikkeling van het gemeentelijke apparaat ligt bij de steden zelf. De productiviteit van de decentrale publieke sector wordt echter sterk beïnvloed door centrale kaders en prikkels. Bijna alle departementen (op Buitenlandse Zaken en Defensie na) leveren beleid op dat lokaal moet worden geïmplementeerd. Binnen deze kaders valt door de uitvoering van gemeentes nog veel aan productiviteit te winnen. Een voorbeeld zijn de gemeentelijke sociale diensten. Aan de ene kant bepaalt de wetgeving vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de kaders, aan de andere kant hebben gemeentes significante vrijheid bij het inrichten van de processen waarmee zij invulling geven aan deze verantwoordelijkheden. Dit leidt tot uiteenlopende aanpakken van gemeentes met uiteenlopende niveaus van productiviteit en effectiviteit.

Het Rijk heeft hier een *agenderende en kaderstellende rol*. Door middel van productiviteitsmeting en benchmarken van stedelijke organisaties kan de centrale overheid daar waar nodig helpen een ‘burning platform’ te creëren. Een dergelijke meting en benchmarking geeft een beeld van zowel volume als kwaliteit van output van stedelijke dienstverlening. Dit is een taak voor de rijksoverheid: ze vergt namelijk expertise en schaal in het verzamelen van data.

Het Rijk heeft hier een agenderende en kaderstellende rol. Door middel van productiviteitsmeting en benchmarken van stedelijke organisaties kan de centrale overheid daar waar nodig helpen een ‘burning platform’ te creëren.

De tweede rol voor het Rijk ligt in *diversificatie*. Om de productiviteit te verbeteren zijn er opties in het uitbesteden van taken, verdere inzet van ICT voor automatisering, maar ook in benutting van Big Data en het verbeteren van bedrijfsprocessen. Het onderzoeken van opties brengt kosten en risico’s met zich mee, zeker wanneer het grootschalige projecten betreft. Het Rijk kan hier een compenserende rol spelen door experimenten te co-financieren. Co-financiering leidt tot meer experimenten en naar verwachting tot meer geteste succesvolle initiatieven, die vervolgens landelijk kunnen worden uitgerold. Diversificatie van experimenten is nodig om de meest doelmatige productiviteitsverbeteringsinitiatieven te identificeren en om invulling te geven aan locatiespecifieke factoren.

De laatste rol ligt op gebied van *evaluatie*. Naast de benchmarking rol die we hierboven onder de agenderingsparagraaf schreven is er ook een detailevaluatie van afzonderlijke initiatieven nodig. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de steden zelf. Echter, het Rijk kan wel een landelijk overzicht laten maken van welke initiatieven wel en niet succesvol zijn geweest om de productiviteit van een stedelijke organisatie te verhogen, en deze – met bijbehorende implementatieoverwegingen – vervolgens delen (*kennisdeling*) met alle steden die hier zo hun voordeel mee kunnen doen.

3. De ontwikkeling van een aantrekkelijk kennisvestigingsklimaat

Kennismigratie is een bron van vernieuwingstalent. In tijden waarin bedrijfsvoordelen vergankelijker worden, talent mobieler wordt en werknemers meer belang hechten aan leefomgeving, wordt het vestigingsklimaat voor talent steeds belangrijker in verhouding tot het vestigingsklimaat voor bedrijven. Steden concurreren op het gebied van kennismigratie in een internationaal speelveld. Om het vestigingsklimaat voor talent in Nederland te bevorderen dient ook Nederland een kennismigratiestrategie te ontwikkelen, te meer daar Nederland vooralsnog in vergelijking met omliggende landen niet erg succesvol lijkt met het aantrekken van kennismigranten.

Een dergelijke kennismigratiestrategie vraagt naast een landelijke component een gezamenlijke strategie van verschillende departementen: V&J (migratie), Financiën (belastingmaatregelen), Economische zaken (talent- en sectorfocus), Buitenlandse Zaken (vertegenwoordiging). Maar er zijn ook zeker stadsspecifieke componenten. De economische profielen van de Nederlandse steden verschillen namelijk substantieel (technologie, voedsel, design, logistiek en handel of zakelijke en financiële



dienstverlening). Kennismigranten zijn geen uniforme groep en ook de kennisbehoefte vanuit steden is zeer divers.

Het Rijk heeft hier een *agenderende* taak. Het afgelopen decennium is er in Nederlandse bij veel steden veel aandacht geweest voor het bedrijfsvestigingsklimaat. Zo heeft de Gemeente Amsterdam een afdeling om buitenlandse bedrijven aan te trekken. De meeste steden lijken zich echter een stuk minder bewust van het belang van talentvestigingsklimaat en de rol die zij hier kunnen spelen.

Een *diversificatierol* voor het Rijk is er om te voorkomen dat de grote steden allemaal dezelfde aanpak kiezen zodat er voldoende diverse experimenten plaatsvinden. Beter een stad die probeert de beste vestigingsplaats voor Japanners te worden, dan drie steden die dat een beetje doen. De invulling van het aanbod ligt bij de grote steden zelf. Zij kunnen het beste inschatten of er behoefte is aan een internationale school, een expat-desk, specifieke woningen, ambtenaren die Japans spreken, etc.

In haar *evaluatie- en kennisdelingsrol* kan het Rijk stimuleren dat Nederlandse steden zich met buitenlandse steden vergelijken op het gebied van kennismigratieinitiatieven. Een dergelijke benchmark van kennisvestigingsklimaat zou zich kunnen richten op drie vragen:

1. Hoe eenvoudig is het proces om als talent te migreren naar een stad?
2. Hoe aantrekkelijk is de kwaliteit van leven in de stad?
3. Hoe sterk zijn de pull-factoren waarmee de stad migranten aantrekt, bijvoorbeeld in samenwerking met werkgevers, kennisinstellingen en start-up incubators?

4. Een ontwikkelmodel voor kwaliteitsverbetering in het lokale onderwijs

De ontwikkeling van vernieuwingstalent is een belangrijke succesfactor in de economische ontwikkeling van Nederland en haar stedelijke gebieden. Het voortgezet onderwijs is de generator van de vaardigheden die nodig zijn voor een internationaal concurrerende arbeidsmarkt. In onze artikelen serie “NL 2030: Naar een nieuw Nederlands verdienmodel” hebben wij net als de WRR in haar rapport “Naar een lerende economie” betoogd dat onderwijscurricula zich veel meer moeten richten op excellentie en op de vaardigheden van ons toekomstig verdienmodel: o.a. flexibiliteit, creativiteit en meta-leren. Onderwijs- en onderzoekinstellingen dienen zich daarnaast meer structureel te verbinden met hun regio’s en de daar gevestigde ondernemingen en

organisaties. Onderwijs is in Nederland echter sterk decentraal georganiseerd en scholen hebben veel vrijheid. Een recent initiatief dat goed laat zien hoe het Rijk decentrale ontwikkeling kan stimuleren is ‘School aan Zet 2.0’. De rollen die het Rijk daarin kiest sluiten nauw aan bij de eerder beschreven rolverdeling. Hoewel de School aan Zet casus over voortgezet onderwijs gaat, biedt de methode vooral ook generaliseerbare lessen voor de rol die het Rijk kan pakken in een sterk gedecentraliseerde omgeving, bijvoorbeeld in andere onderwijsgebieden maar ook op de terreinen van de recente drie decentralisaties: jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie.

Scholen zelf weten vaak wel welke doelen zij zouden moeten nastreven, maar weten niet hoe zij die doelen in het samenspel tussen bestuur, directie, leraren, leerlingen en ouders moeten bereiken: zij zijn “handelingsverlegen”.

OCW *agendeert* samen met het veld de terreinen waarop zij verbetering noodzakelijk acht in de Onderwijsbestuursakkoorden. OCW neemt verantwoordelijkheid voor het ordenen van het stelsel en maakt nauwkeurige afwegingen tussen wat centraal belegd moet worden en wat decentraal bij de scholen moet blijven. Scholen zelf weten vaak wel welke doelen zij zouden moeten nastreven, maar weten niet hoe zij die doelen in het samenspel tussen bestuur, directie, leraren, leerlingen en ouders moeten bereiken: zij zijn “handelingsverlegen”. Inzicht over de eigen prestatie ten opzichte van andere scholen, bijvoorbeeld vanuit de data van DUO, kan scholen verder helpen bij de agendering van hun prioriteiten. Vaak ontbreekt een heldere implementatiestrategie (vooralsnog), omdat de betrokken partijen daar niet goed voor geëquipeerd zijn. In dit decentrale speelveld vindt al een grote diversiteit van experimenten plaats. Er zijn volop “best practices” bij de 700 middelbare scholen, maar deze zijn voor de andere scholen nauwelijks toegankelijk.



OCW financiert de onafhankelijke School aan Zet organisatie. School aan Zet heeft in nauwe samenwerking met een tiental scholen naar een Australisch voorbeeld een ontwikkelmodel opgesteld voor kwaliteitsverbetering in voortgezet onderwijs op vijf terreinen. Deze gebieden dekken bijvoorbeeld de beleidsvorming door de schoolleiding, de professionele ontwikkeling van leraren en de mate waarin scholen tussen leerlingen differentiëren. Het ontwikkelmodel stelt scholen in staat om via een eenvoudige survey onder leraren en leerlingen de plaats van de school in het ontwikkelmodel te bepalen. Binnen deze ontwikkelgebieden kunnen scholen zichzelf *evalueren* ten opzichte van een absolute schaal maar zich ook vergelijken met andere scholen. Daarmee wordt zichtbaar waar prestaties verbeterd kunnen of moeten worden.

Binnen het programma kunnen scholen zelf verbeterinitiatieven ontwikkelen, waarvoor (enige) ondersteuning beschikbaar is van School aan Zet. Belangrijker nog is de beschikbaarheid van een databank van eerdere succesvolle initiatieven, de mogelijkheid om referentiescholen te bezoeken en het ontstaan van leernetwerken waarin scholen van elkaar kunnen leren. De reacties uit het onderwijsveld op deze manier van prestatieverbetering zijn zeer positief. Binnen een jaar waren meer dan 500 van de 700 scholen bij School aan Zet 2.0 aangesloten.

In dit specifieke voorbeeld is OCW een katalysator van *evaluatie* en *kennisdeling* zonder zelf in de uitvoering ervan te zitten. Het Rijk laat de sector in de lead: de verantwoordelijkheid voor kwaliteitsverbetering blijft bij de scholen liggen. Scholen bedenken zelf de verschillende oplossingen en stellen zelf prioriteiten tussen de verschillende ontwikkelgebieden. Dit voorbeeld is voor Rijk en steden relevant om te laten zien hoe verandering bereikt kan worden, zonder de verantwoordelijkheid bij decentrale partijen weg te nemen.

5. Conclusie

De Nederlandse overheden staan voor grote opgaven om de economische positie van ons land op niveau te houden en om grotere transities te begeleiden. In dit essay hebben wij aangegeven dat er voor zowel steden als de nationale overheid nieuwe rollen ontstaan. Een grondige reflectie op de vormgeving van die rollen is nodig voor vooruitgang.

Een eerste test voor deze nieuwe rolverdeling vindt nu plaats met de ingang van de drie decentralisatiewetten per 1 januari van dit jaar. De verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie zijn grotendeels verschoven richting gemeenten. De belofte van de drie decentralisaties is om beleid beter aan te laten sluiten bij de behoeften van de burger en om het effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper te leveren. Het vervullen van deze belofte volgt niet vanzelfsprekend uit het verleggen van de verantwoordelijkheid van Rijk naar 400 onafhankelijk experimenterende gemeenten. In tegendeel, het vraagt om door het Rijk gefaciliteerde beleidsinnovatie bij gemeenten. Om de drie decentralisaties tot een succes te brengen moet het Rijk nu ook op deze beleidsterreinen invulling geven aan haar vier taken zoals in dit essay beschreven: het dient innovatieprioriteiten te agenderen, diversificatie aan lokale experimenten te stimuleren en te coördineren, goede voorbeelden van beleid door evaluatie te identificeren en actief bij te dragen aan het verspreiden van opgedane kennis uit deze experimenten onder gemeenten. Alleen als Rijk en gemeenten hun rollen goed pakken kan de volle potentie van de decentralisaties worden bereikt.

In onze wereldwijde adviespraktijk hebben wij relevante inzichten opgedaan over effectiviteit van sturing en over goed werkende sturingsmodellen tussen centrale en decentrale eenheden. Van oudsher is er tussen centraal en decentraal bestuur veel politieke interactie en wrijving. Er is nu de mogelijkheid om tot een resultaatgerichte benadering te komen die tot grotere kwaliteit en productiviteit leidt en tot een substantiële verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur. We illustreerden onze gedachten met gevallen die dichtbij de huidige praktijk liggen, maar benadrukken dat het sturingsmodel een breder potentieel heeft.

Dit vergt een nieuwe vorm van interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking. In lijn met het model is om ook dit sturingsmodel stapsgewijs te introduceren, mogelijk eerst met experimenten voor enkele relevante initiatieven zoals we die hebben beschreven.





4. Naar een nieuwe politieke waarde van N=1

Prof. Dr. Gabriel van den Brink en Dr. Martin Schulz



VOORWOORD

IMPRESSIE SYMPOSIUM

RAPPORT

1. ESSAY UVA

2. ESSAY BMC

3. ESSAY BCG

4. ESSAY UVT



36

Over stedelijke verzilveringseconomie op zoek naar duiding voor het nieuwe maatschappelijke ecosysteem van de stad

Inleiding

Het was Thorbecke die schreef: “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 volgende tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkeloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden.”¹ Anno 2015 beginnen we dit eigen beginsel van beweging meer en meer te herkennen, zoals we ook duidelijker notie krijgen van een nieuw tijdvak dat zich aandient. Zonder dat we weten hoe groot de beweging wordt of hoe lang het tijdvak zal duren voordat nieuwe beweging zijn intrede doet en de dominantie van het oude verdringt.

De Utrechtse hoogleraar Tine de Moor heeft betoogd dat het nieuwe tijdvak zijn intrede deed aan het einde van de vorige eeuw.² Als antwoord op de privatiserings- en liberaliseringsbeweging uit de jaren tachtig en negentig zijn burgers op zoek gegaan naar nieuwe collectiviteit en solidariteit die door het publieke systeem steeds minder werd aangeboden. Het nieuwe tijdvak is dan ook niet begonnen bij de economische crisis. De crisis is juist het gevolg van een systeem waarin private belangen werden verabsoluteerd. Dat is waar de beweging van het nieuwe tijdvak zich tegen af zet. Het is ook interessant te zien dat de politieke elite de maatschappelijke onvrede uit de periode Fortuyn niet kon plaatsen. In zekere zin kwam die te vroeg, omdat de crisis van het systeem nog niet in brede kring werd gevoeld.

Het eigen beginsel van beweging in dit nieuwe tijdvak houdt in dat publieke waarde niet langer alleen door en op initiatief van de overheid wordt gecreëerd, maar dat individuele

burgers en groepen van burgers zelf initiatieven nemen die publieke waarde creëren.³ Ze doen dat in wat we vaak aanduiden als ‘maatschappelijke initiatieven’. Burgerkracht, actief burgerschap en sociaal ondernemerschap zijn termen die onder deze noemer worden verenigd. Inmiddels zijn er in heel Nederland en vooral in de steden zoveel maatschappelijke initiatieven ontstaan dat ze niet meer kunnen worden geteld. Veel bekende initiatieven, zoals de Voedselbanken, de Thomashuizen en de Resto’s van Harte stammen uit de jaren negentig en kregen al voor de crisis landelijke bekendheid. De crisis heeft vooral katalyserend gewerkt; ze heeft de aandacht definitief gevestigd op een beweging waarvan we zowel de kracht als de zwakte in de komende decennia verder zullen gaan leren kennen. En dat vraagt gestadig onderhoud van het publieke systeem.

In dit essay verkennen we de eigen beweging van het nieuwe tijdvak in de stad. We duiden die beweging als een veranderend ecosysteem en werken enkele karakteristieken van stedelijk burgerschap uit. Op basis daarvan demonstreren we hoe dit stedelijk burgerschap in de vorm van maatschappelijke initiatieven bestending vindt. We sluiten af met enkele conclusies over de politieke consequenties voor de komende jaren.

Het veranderende ecosysteem van de stad: harder en ondernemender

In de stad doet zich de globalisering in zijn volledige omvang voor. Het is een proces van integratie van wereld- en levensvisies, van producten, ideeën en diensten op basis van culturele contrasten en verschillen. Daarin onderscheidt de stad zich. Op het platteland doet zich deze integratie eveneens voor, maar niet in de volle omvang als in de stad. De (tijdelijke) plaatsing van een groep asielzoekers in een dorp die vraagt om integratie van een andere orde dan het op constante basis samenleven in steden waar meer dan 150 verschillende culturen dagelijks op elkaar inwerken.⁴ Wanneer we stellen dat de globalisering zich in zijn volle omvang in de stad manifesteert, bedoelen we daarmee iets anders dan hetgeen bekend is geworden als globalisering. Globalisering is het inzicht dat producten die worden ontwikkeld in mondiale ketens beter tot hun recht komen

¹ Thorbecke, J.R. (1841), *Simon van Slingelandts toelag om den staat te hervormen*. Zie ook: Donk, W. van de (2014), *De centralisatie in openbaar besturen: Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*, Rob lezing 2014, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur; Steur, B. (2014), *Van een Regering van Persuasie naar een Regering van Autoriteit*, op www.bestuurskunde.nl.

² Moor, T. de (2013), *Homo Coöperans: Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*, Utrecht: Universiteit van Utrecht.

³ Zie de vele publicaties die deze beweging inmiddels benoemen, zoals: Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist (2013), *De koopman als dominee: sociaal ondernemerschap in het publieke domein*, Den Haag: Boom/Lemma; Wijdeven, T. van de (2012), *Doe-democratie: over actief burgerschap in stadswijken*, Delft: Eburon.

⁴ De analyse van het stedelijke ecosysteem is ontleend aan en gebaseerd op: Brink, G. van den, en D. de Ruijter (2013), *Culturele kansen: over ondernemende burgers in Amsterdam*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.



als ze bedding vinden in de lokale schaal. Wij bedoelen hier veeleer dat de stad een concentraat is geworden van geopolitieke problematiek. De stad is daarbij geen uniform veld. De stad overstijgt weliswaar haar buurten en wijken, maar de problematieken nemen in specifieke buurten en wijken een individuele vorm aan. Daar speelt zich het mondiale spel af op kleinere schaal.

In de stad wordt die klassieke samenhang vanuit religieus en familieperspectief vooral door allochtone gemeenschappen gezocht. Desalniettemin is nu al 40 procent van de bevolking in steden alleenstaand.

De stad heeft de eigenschap dat mensen er alleen voorstaan. Dit in tegenstelling tot het platteland waar sociale structuren vanuit bijvoorbeeld kerken of tradities (zoals het nabuurschap) langere tijd blijven bestaan. Op het platteland heeft de familie een hechtere samenhang en betekenis dan in de stad. In de stad wordt die klassieke samenhang vanuit religieus en familieperspectief vooral door allochtone gemeenschappen gezocht. Desalniettemin is nu al 40 procent van de bevolking in steden alleenstaand. Hoewel de verwachting is dat vooral op het platteland de relatieve groei van ouderen door de vergrijzing zichtbaar zal zijn, neemt het totale aantal ouderen in steden het komende decennium toe.⁵ En ook dat zullen door hun hoge leeftijd vooral alleenstaanden zijn.⁶ Dat zijn niet alleen autochtone, maar ook allochtone alleenstaande ouderen. Bovendien bestaat de trek van het platteland naar de stad (en de randgemeenten) hoofdzakelijk uit jongeren waarvan een niet onaanzienlijk deel alleenstaand is. Bijgevolg zullen de stad en de randgemeenten daaromheen in

⁵ Zie voor gedetailleerde cijfers: RPB & CBS (2007), *Regionale huishoudprognoses 2005-2025*, Den Haag: RPB/CBS.

⁶ Niet voor niets voorspelden Jan Latten en Dorien Manting onlangs in de NRC dat de toekomstige bevolkingsgroei in de stad van 70'ers zal komen. Zie: Latten, J. en D. Manting (2014), *Straks bepalen ouderen trend in de stad*, NRC Handelsblad, 27 november, p. 17.

toenemende mate bestaan uit oudere en jongere alleenstaanden. In het perspectief van maatschappelijk initiatief zijn juist dit de relevante groepen. De gezinnen van dertigers en veertigers hebben door hun primaire opgaven (werken en kinderen groot brengen) nauwelijks tijd voor andersoortige maatschappelijke inspanningen.

In de stad bestaat weinig ruimte voor nostalgie. De kosmopolitische opstelling van Nederlanders uit de jaren negentig ligt achter ons. Nederlanders stelden toen geen al te hoge eisen aan zichzelf en anderen. Culturele diversiteit werd vooral als verrijking gezien. Men wilde vermijden dat de eigen normen aan migranten werden opgedrongen. Nu de effecten van gebrekkige integratie zichtbaar worden, is in het begin van deze eeuw een strijd ontstaan tussen twee concurrerende beelden. Enerzijds is er de zienswijze dat de migrant zich dient aan te passen en anderzijds is er de zienswijze dat de moderne samenleving ruimte moet laten voor culturele verschillen. Deze kentering heeft geleid tot een verharding van de samenleving en van het publieke debat. En die verharding is vooral in de stad goed merkbaar waar al die culturele verschillen dagelijks op elkaar stuiten.

De combinatie van een hardere samenleving met demografische ontwikkelingen beïnvloedt het proces van gentrification dat zich in steden voltrekt. Gentrification betekent dat mensen met hun gedrag het karakter van een buurt of wijk en daarmee van de stad als geheel veranderen. En zo zien wij dat thans ook gebeuren als gevolg van toenemende verharding in steden. De levensstijl van mensen in steden verandert – wordt ondernemender – en de verandering van die levensstijl verandert het ecosysteem van de stad. In onderstaand schema duiden we dit aan.

Schema 1: het klassieke en moderne stedelijke ecosysteem

Kenmerken	Klassiek stedelijk ecosysteem	Modern stedelijk ecosysteem
Relatie	Op uitnodiging, gevraagd, coöptatie, door anderen worden betrokken	Op eigen initiatief, zelf opzoeken
Rol	Op basis van kwaliteit, competenties en relaties	Op basis van passie, motivatie en inzet
Regulering	Exclusiviteit en geslotenheid	Inclusiviteit en openheid
Resultaat	Telbare prestatie	Op waarden gebaseerde prestaties



Paradoxaal genoeg is het moderne stedelijke ecosysteem harder (het vraagt eigen initiatief om iets te starten of ergens aansluiting bij te vinden), maar gelijktijdig ook zachter omdat zeker het aansluiten bij initiatieven laagdrempeliger wordt. Verandering van milieu in een ecosysteem betekent dat bepaalde flora of fauna beter en andere minder goed gedijt. Zo is het ook in het stedelijke ecosysteem. Niet iedereen vindt als vanzelf zijn weg in deze hardere omgeving die meer ondernemerschap en eigen initiatief vraagt.

Het leven als alleenstaande en de stedelijke hardheid maken ook dat mensen hun individuele identiteit ontdekken en de collectieve identiteit die ze met zich meedroegen loslaten. Dat geldt ook voor mensen die in de komende jaren naar de stad trekken. Sommigen worden slachtoffer van de hardheid en verzingen in een teruggetrokken bestaan. Dit onderstreept dat een toenemend maatschappelijk stedelijk probleem ligt in de vereenzaming van alleenstaanden en niet alleen in vereenzaming van ouderen. Tegelijkertijd maakt de hardheid mensen ook ondernemender. Stadsbewoners stappen bovendien over de beide klassieke reacties heen die in het verleden door culturele verschillen werden opgeroepen: ze te vermijden of juist te overdrijven. In plaats daarvan hebben zij een voorkeur voor het gebruiken van culturele verschillen om er hun voordeel mee te doen. Ze grijpen de kansen die culturele diversiteit hen biedt.⁷

Uitgangspunten als nabijheid, permanente presentie, menselijke maat, persoonlijk engagement, aansluiting bij kleine groepen en andere typisch ‘menselijke’ waarden zijn bij dit burgerschap cruciaal.

⁷ Vergelijk met: Brink, G., M. van der Hulst, L. de Graaf en T. van der Pennen (2012), *Best Persons: en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*, Den Haag: Boom/Lemma.

De ontwikkeling van het stedelijk ecosysteem is gepaard gegaan met drie maatschappelijke tendensen, te weten: de stijging van het onderwijsniveau, de toename van de mondigheid van burgers en de ontwikkeling van de eigen wil om kansen te zien en grijpen. Het zijn deze drie tendensen die een *renaissance van de civil society* mogelijk maken en burgers opnieuw in stelling brengen om door middel van maatschappelijke initiatieven zelf de creatie van publieke en private waarde ter hand te nemen.⁸

Daarin ligt ook de kans voor een nieuw soort stedelijk burgerschap dat niet op de toestemming of instemming van een lokale overheid met een bepaald project wacht. Maatschappelijk initiatief ontstaat zonder toestemming, legt geen verantwoording af en houdt ook weer op te bestaan als initiatiefnemers daarvoor kiezen. Het stedelijk burgerschap is bovendien gericht op het bieden van onderlinge hulp en het vergroten van de individuele autonomie. Uitgangspunten als nabijheid, permanente presentie, menselijke maat, persoonlijk engagement, aansluiting bij kleine groepen en andere typisch ‘menselijke’ waarden zijn bij dit burgerschap cruciaal. Sterker nog, het is een karakteristiek van stedelijk burgerschap dat het gebaseerd is op dat soort waarden. Het stelt niet de meetbare of telbare prestatie centraal, maar de wijze waarop mensen met elkaar omgaan of samenwerken. Van het beoogde resultaat bestaat wel een voorstelling, maar als in gezamenlijkheid iets anders wordt gerealiseerd is dat vaak ook niet erg.⁹

Maatschappelijk initiatief als uitdrukking van een veranderend ecosysteem

Het initiatiefrijke, stedelijke burgerschap resulteert uiteindelijk in bestendig maatschappelijk initiatief.¹⁰ Vanzelfsprekend worden niet alle initiatieven groot – vele blijven klein – en houden bepaalde initiatieven na verloop van tijd weer op te bestaan. Interessant genoeg blijken succesvolle initiatieven, die langere tijd bestaan en zelfs

⁸ Brink, G. van den, en D. de Ruijter (2013), *Culturele kansen: over ondernemende burgers in Amsterdam*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.

⁹ Vergelijk met de bekende strategietheorieën die stellen dat het erom gaat eerst de juiste mensen te vinden en vervolgens te bepalen wat de groep gaat doen. Bijvoorbeeld: Collins, J. (2001), *Good to great*, New York: HarperCollins.

¹⁰ Vergelijk ook met ideeën over het bestendigen van beweging in: Peeters, R., M. Schulz, M. van Twist en M. van der Steen (2011), *Beweging bestendigen: over dynamica van overheidssturing in het rizoomb*, Den Haag: NSOB.



de stap maken naar schaalvergroting en professionalisering achteraf gezien een vergelijkbaar patroon te hebben gevolgd. Meer specifiek: ze hebben vergelijkbare drempels genomen waardoor ze dichterbij blijvende continuïteit zijn gekomen. Die drempels werken we hieronder kort uit.¹¹

De eerste drempel die door de oorspronkelijke initiatiefnemers wordt genomen, is dat men *een aantal volgers vindt of creëert*. De initiatiefnemer staat niet meer alleen. De eerste volgers legitimeren met hun aanwezigheid het initiatief: zij zien er ook iets in. Niet langer is er een dwarse eenling die probeert iets te realiseren. Hiermee wint het initiatief aan momentum en kracht. Er kan meer worden gedaan in minder tijd, omdat er zich meer mensen voor inzetten.

De tweede drempel bestaat uit het krijgen van *aandacht en erkenning*. Deze zijn niet ongelimiteerd aanwezig. (Lokale) media kunnen niet over alle initiatieven schrijven en publieke en private partijen kunnen niet alle initiatieven aanmoedigingsprijzen geven. Hierdoor heeft een soort natuurlijke selectie plaats. Sommige initiatieven komen in de spot light terecht en andere niet.

Wanneer ze eenmaal enige bekendheid hebben gekregen, ontvangen sommige initiatieven *institutionele hulp*. Ze nemen de derde drempel en worden als het ware onder de arm genomen door professionele organisaties, fondsen of instellingen. Dit zetje in de rug lanceert het maatschappelijke initiatief, bijvoorbeeld omdat een woningcorporatie of gemeente de nodige ruimte beschikbaar stelt. Het initiatief kan hierdoor tot wasdom komen, zichzelf ontplooiën en daadwerkelijk functioneren.

De vierde drempel is die van *professionalisering*. Om een juiste verhouding te vinden tot de systeemwereld van publieke en private organisaties is het nu eenmaal belangrijk dat de huishouding van een maatschappelijk initiatief op professionele wijze wordt ingericht. Regelmatig helpt de systeemwereld daar bij. Deze drempel haalt de onschuld van het maatschappelijk initiatief af. Het is nu een professioneel werkende organisatie geworden met alle bijbehorende uitdagingen.

¹¹ We maken hier gebruik van gedachten die we eerder samen met de VNG-commissie Van Gijzel hebben uitgewerkt in: VNG (2013), *Van eerste overheid naar eerst de burger*, Den Haag: VNG.

Toch kunnen maatschappelijk initiatieven nog steeds kleinschalig zijn. De volgende drempel is dan ook die van *schaalvergroting*. Het initiatief wordt in andere plaatsen opgepakt en overgenomen. Dat wil zeggen: burgers in andere steden beginnen een eigen initiatief door het oorspronkelijke model aan te passen aan lokale omstandigheden en hun eigen passies. Doorgaans ontstaat zo een franchise formule vanuit het maatschappelijke initiatief.

Het maatschappelijke initiatief is steeds gedragen door de initiatiefnemer en dient nu op eigen benen te staan. De dragende kracht van het initiatief is de publieke waarde die het creëert.

De laatste drempel is die van het *afscheid van de initiatiefnemer*. Het maatschappelijke initiatief is steeds gedragen door de initiatiefnemer en dient nu op eigen benen te staan. De dragende kracht van het initiatief is de publieke waarde die het creëert. Zo kan het bestendiging vinden voor de toekomst. Het spreekt voor zich dat initiatiefnemers dan wel gecompenseerd moet worden voor de waarde die zij in de loop van jaren tot stand hebben gebracht. Deze laatste stap is enigszins vergelijkbaar met het naar de beurs brengen van een grote onderneming.

Alleenstaanden in een stedelijke verzilveringseconomie

Zo krijgt de stad allengs te maken met een demografische groei van bevolkingsgroepen die niet alleen *kunnen*, maar door ook *zullen* bijdragen aan de ontwikkeling van de stad doordat ze tal van maatschappelijke initiatieven opzetten. Het zijn vooral de ouderen die gezien hun vermogenspositie en levenservaring in staat zijn om deze processen te sturen. Op dit moment is het echter nog maar de vraag onder welke condities ouderen (gepensioneerd en van hun nadagen genietend) bereid zijn te investeren in hun directe omgeving. Juist de verbinding tussen ouderen (vermogen en ervaring) en jongeren (innovatieve ideeën) zou de stad een impuls kunnen geven. Eens te meer omdat beide groepen een groot aantal alleenstaanden tellen die op zoek zijn naar betekenisvolle verbinding.



In klassieke zin zijn hier naar ons idee twee principes relevant. Ten eerste is er het principe van *wie betaalt bepaalt*. De heffing van belastingen, maar ook de investering van vermogen in private ondernemingen, moet altijd gepaard gaan met mogelijkheden om invloed te hebben op beleid. Als we ergens geld in stoppen, willen we er ook iets over te zeggen hebben. Juist maatschappelijke initiatieven die burgers zelf opzetten, bieden de mogelijkheid van zeggenschap. Ten tweede is er het principe van *welbegrepen eigenbelang*. We doen graag dingen waar we zelf beter van worden. Vanuit het perspectief van initiatiefrijke jongeren is de vraag steeds waar ze startkapitaal en vermogen vinden om hun ideeën te realiseren. Crowdfunding vanuit ouderen is een van de mogelijkheden die dan open staan.¹² Vanuit het perspectief van initiatiefrijke ouderen is de vraag steeds waar ze talentvolle, geëngageerde mensen vinden die in hun ideeën willen participeren om deze verder te brengen. Hier ligt dan een logische verbinding met jongere generaties. Naar ons idee zou het juist de kracht van de stad moeten zijn dat jongeren en ouderen vanuit ieders kracht tot samenwerking en gezamenlijke initiatieven komen. Wij spreken in dit verband graag van een *stedelijke verzilveringseconomie*. We sluiten daarmee aan bij gedachten die eerder zijn verwoord in het eindrapport *Lang zullen we leven* van de Themacommissie Ouderenbeleid (2003-2006) van de Tweede Kamer.¹³

Vanuit het perspectief van initiatiefrijke ouderen is de vraag steeds waar ze talentvolle, geëngageerde mensen vinden die in hun ideeën willen participeren om deze verder te brengen.

¹² Vergelijk met: Raad voor de financiële verhoudingen (2014), *Tussen betalen en bepalen: Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

¹³ Vergelijk: Rijksschroef, R. en M. Stavenuiter (2006), *Generatie op komst*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Gedachten over een *stedelijke verzilveringseconomie* zijn naar ons idee juist in deze tijd relevant. Enerzijds is er bij ouderen vermogen beschikbaar dat onder bepaalde voorwaarden in buurten en wijken geïnvesteerd zou kunnen worden. Anderzijds zal er met de terugtrekkende overheid en het terugdringen van woningcorporaties naar hun kerntaken (weg van het domein van leefbaarheid in wijken) ook financieel een extra beroep op burgers worden gedaan.

Politiek-bestuurlijke consequenties

In dit essay brengen we een drietal kwesties bijeen. Ten eerste is er het veranderende ecosysteem van de stad dat harder wordt en daarmee tot ondernemerschap dwingt. Ten tweede is er de tendens dat de stad antwoord moet vinden op de vraag hoe alleenstaande ouderen en jongeren in een goede harmonie in de stad kunnen samenleven. Ten derde is er het bewustzijn dat dit samenleven zich meer en meer in eigenzinnige vormen van maatschappelijk initiatief zal voltrekken waarbij burgers gezamenlijk publieke en economische waarde creëren zonder tussenkomst van de overheid. In combinatie roepen deze drie kwesties de gedachte van een *stedelijke verzilveringseconomie* van jong en oud op.

Dit brengt ons terug bij Thorbecke – niet omwille van het citaat aan het begin van dit essay, maar omwille van het democratische systeem dat we aan hem te danken te hebben.¹⁴ Het systeem van Thorbecke kon lange tijd relatief veel maatschappelijke spanningen absorberen. Het heeft er zelfs toe geleid dat minderheden een bescheiden maar eigen plaats in het politieke leven kregen. Van de andere kant is de kans dat een individuele burger zijn of haar politieke ideeën vertaald ziet in beleid bijzonder klein. Het systeem gaat immers uit van een gekozen vertegenwoordiging (eens per vier jaar) waarbij het individu op één kandidaat kan stemmen, zonder zelf invloed op de voordracht van die kandidaat te hebben gehad. En dan is er nog de vraag in hoeverre regeringsdeelname door de partij van zijn keuze in een coalitieregering dat idee zou kunnen doorzetten.

Voor een individuele burger die zijn idee in de samenleving gerealiseerd wil zien, biedt Thorbecke geen wenkend perspectief. Hij neemt zelf initiatief en poogt zijn ideeën in

¹⁴ We maken hier gebruik van eerder werk dat we hebben gedaan met de VNG-commissie Van Gijssel. Zie: VNG (2013), *Van eerste overheid naar eerst de burger*, Den Haag: VNG.



de samenleving te realiseren. Daarin ligt ook veel ongemak verscholen voor het huidige systeem. De gezaghebbende toedeling van waarden (het politieke) vindt niet zozeer plaats in de democratische organen (de politiek) maar juist in de samenleving zelf. Dit brengt het executieve deel van de overheid de uitdaging mee om zich te verhouden tot het politiek bepaalde stelsel van waarden enerzijds en het maatschappelijk bepaalde stelsel van waarden anderzijds. De natuurlijke neiging van de executieve macht is vooralsnog zich terug te trekken op de geldende procedures, voorschriften en afspraken, terwijl juist deze een goede verhouding tot maatschappelijk initiatief in de weg staan. Juist dat is voor veel burgers die maatschappelijke initiatieven nemen een onbegrijpelijk iets. Zij zijn *burgers* en zetten zich in voor de *publieke zaak*. Zij doen dat echter zonder de tussenkomst van via Thorbecke gekozen bestuurders en vertegenwoordigers.

De politieke waarde van N=1

Dit mag in eerste instantie abstract klinken, maar het heeft voor de dagelijkse praktijk van politiek en bestuur graverende gevolgen. Het gegeven dat het *politieke* (de gezaghebbende toedeling van waarden) niet langer uitsluitend plaats heeft in de gemeenteraad, maar voor een deel ook in de samenleving zelf tot stand komt, leidt tot een transformatie van de politieke realiteit.

Het klassieke systeem

Wat zien we vanuit het klassieke perspectief waarbij het vooral de gemeente is die de stad bestuurt en ontwikkelt? In dit geïnstitutionaliseerde systeem worden alle individuele ontwikkelingen en belangen opgetild tot een overkoepelende afweging in de gemeenteraad. De vraag hoe zich individuele gevallen hiertoe verhouden, telt nauwelijks mee. Het zijn immers slechts individuele gevallen. In de praktijk spreken we vaak van 'incidentenpolitiek' of 'n=1 politiek'. We zeggen daarmee dat de betekenis van een enkele casus gering is in het overkoepelende politieke spel dat toch vooral over algemene lijnen, geaccumuleerde beelden, het algemene belang en de overkoepelende totaalplaatjes gaat.

Het moderne systeem

Kiezen we echter het perspectief waarbij individuele burgers de stad besturen en ontwikkelen dan heeft elk in een specifieke context passend initiatief (op wijk-, buurt- of zelfs straatniveau) in zichzelf politieke waarde. Er is dan geen sprake van n=1, maar van

N=1.¹⁵ Leder maatschappelijk initiatief is uniek, zelfstandig, relatief onvergelykbaar met andere en waardevol in zichzelf. N=1 wijst dan niet op de uitzondering, afwijking of anomalie maar op datgene waar het over gaat. N=1 vormt de kern van het politieke spel.

Het politieke spel in de raad of tussen raad en college heeft dan minder betrekking op gegeneraliseerde beleid waar alle initiatieven zich toe moeten verhouden en meer op individuele afwegingen ten aanzien van initiatieven en hun contexten. Naar ons idee vraagt dit een radicale verandering van de wijze waarop politiek en bestuur invulling geven aan hun taken. De essentie van de verandering die wij zien, behelst geen systeemwijziging, maar het vinden van nieuwe gedragingen binnen dat systeem.

Controleren is minder een zaak van meten en afrekenen en meer van leren over initiatieven in contexten.

Politiek gezien betekent het naar ons idee dat de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol een andere invulling vraagt. Kaderstelling heeft als het gaat om maatschappelijk initiatief minder betrekking op de (beleids)inhoudelijke keuzes en meer op de procesmatige voorwaarden die de gemeente creëert. Controleren is minder een zaak van meten en afrekenen en meer van leren over initiatieven in contexten. Daartoe is het belangrijk dat raadsleden zelf weet hebben van verschillende initiatieven (N=1 situaties) om te kunnen inschatten hoe die zich ontwikkelen. Vertegenwoordigen is minder een kwestie van het behartigen van achterbanbelangen en meer van het mogelijk maken van maatschappelijke waarde creatie door initiatiefnemers uit de samenleving zelf. Typerende toekomstige verantwoordingsvragen van raadsleden

¹⁵In de wetenschappelijke methodologie staat N voor de populatie en n voor de steekproef uit die populatie. In het klassieke systeem worden individuele gevallen (n=1) als uitdrukking, bijzonderheid, afwijking of precisering binnen een grotere populatie (N) geduid. In het moderne systeem (N=1) vormt de onvergelykbaarheid tussen initiatieven het ijkpunt. Daardoor dienen alle initiatieven individueel in hun context tot worden beschouwd.



aan bestuurders zouden naar ons idee kunnen zijn: Hoe ver heeft u bestaande kaders opgerekt en waarom niet meer dan dat? Hoeveel nieuwe initiatieven heeft u dit jaar gesteund en waarom niet meer? Welke maatschappelijke waarde hebben ambtenaren helpen creëren door mee te werken met initiatiefnemers?

Bestuurlijk bezien lijkt ons dan ook de belangrijkste vraag hoe het bestuur zich verantwoordt en pas daarna hoe het bestuur denkt maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Wij denken dat verantwoording afleggen over N=1 in de eerste plaats vorm krijgt door het begrijpen van situaties. Bestuurders lichten toe welke situatie ze aantreffen, wat ze vervolgens hebben gedaan en hoe die stappen hebben uitgepakt. Leren ontstaat daar waar gemeenteraden vervolgens in staat zijn door middel van scherpe vraagstellingen duidelijkheid te krijgen over de vooronderstellingen, optredens en uiteindelijke effecten van bestuurlijk handelen.

Tot slot stellen we vast dat de stedelijke overheid ten aanzien van maatschappelijk initiatief in het algemeen, maar ook in relatie tot het creëren van een *stedelijke verzilvingseconomie* een rol kan en moet spelen. De verbinding tussen alleenstaanden en dan vooral de verbinding over verschillende generaties van alleenstaanden heen heeft niet zondermeer vanzelf plaats. De ontwikkeling van een *stedelijke verzilvingseconomie* kan worden versneld door de benoeming ervan en doordat de overheid deze tendens omarmt in plaats van afweert. Aandacht leidt tot beweging – dat inzicht van de oude Thorbecke geldt nog altijd.

De verbinding tussen alleenstaanden en dan vooral de verbinding over verschillende generaties van alleenstaanden heen heeft niet zondermeer vanzelf plaats.





Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

juni 2015