

Werken aan een vitale stad of regio

Het vitaliseren van een stad of regio door te verbinden, conceptualiseren en inspireren in het perspectief van de langere termijn

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten¹

1. Inleiding

Is het nodig dat in een stad of regio gezocht wordt naar een op de lange termijn gerichte strategische koers? En zo ja, wat zijn de voordelen daarvan en hoe pakt een gemeentebestuur of aantal gemeentebesturen dat dan aan?

Dat zijn de centrale vragen waarop een antwoord wordt gezocht. Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden, zo blijkt. Uit wetenschappelijke theorievorming blijkt dat de berg (van vragen) langs verschillende routes beklommen kan worden (Bryson, 1988; Joldersma e.a., 2000; Teisman, 2005). En de praktijk van het openbaar bestuur laat zien dat veel gemeentebesturen grote moeite hebben om te komen tot een strategische visie op de langere termijn. Het lukt veel gemeentebesturen niet om die koers te formuleren of ze proberen het wel maar ze kiezen niet doordat ze de kool en de geit sparen (Korsten en Schoenmaker, 2008). Toch nemen we hier de positie in dat strategisch beleid vormen een noodzakelijke en heel nuttige operatie is, waaraan tal van voordelen zijn toe te schrijven. In de woorden van een burgemeester:

'Als jullie bestuurskundigen nou eens een mooi uitdagend concept voor ons gemeentebestuurders zouden kunnen bedenken, dan zouden we daar zeer mee gediend zijn. Dat zou dan een vaandel opleveren, een oriëntatiepunt. Zoiets zou de discussie over de uitwerking van een koers, als uitwerking van het concept, in de gemeenteraad een stuk makkelijker maken'.

Deze beschouwing handelt daarmee over het zoekproces op weg naar een bindend, uitdagend en inspirerend concept, dat een invulling is van een op de lange termijn gerichte toekomstfilosofie voor een stad en de directe omgeving. We noemen dat gewenste concept een '*sensitizing concept*', zeg maar een 'verhaal' over waar het heen moet. Dat verhaal kunnen we in andere woorden ook een '*discours*' noemen. En het resultaat van dat zoekproces noemen we in de bestuurskunde een '*discourscoalitie*', een co-creatieve verbinding tussen een gemeentebestuur en partijen uit de samenleving. Het gaat niet om gemeentelijk beleid waar partners wat inspraak bij gehad hebben maar om samen – gemeente en maatschappelijke partners - op zoek te gaan naar het andere, naar nieuwe verbindingen. Dat oogt horizontaal.

Deze beschouwing is niet voor iedereen bestemd, dat is al duidelijk uit het voorgaande. Wie kankert over nieuwe begrippen, die kan deze tekst beter terzijde leggen. Deze beschouwing is gericht op bestuurders met enige abstraherend en ordenend vermogen die niet schuwen zich enige nieuwe begrippen eigen te maken en die durven door te bijten als het moeilijk wordt. Ik ben de practici in zoverre terwille dat ik enkele voorbeelden zal geven van goede praktijken, zoals van Brainport (Eindhoven e.o.) en Greenport (Venlo e.o.). Daaruit blijkt dat het niet altijd een twee drie mogelijk is

¹ Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit (Heerlen). Hij is free lance adviseur en tevens toezichthouder. Was eerder informateur bij coalitievormingsprocessen, en acht jaar lid van de nationale Raad voor het openbaar bestuur (die regering en parlement adviseert). Hij schreef tal van boeken en trad ook op als interviewer en coach van enkele burgemeesters. Is erelid van de Nederlandse vereniging voor bestuurskunde (VB). Hij heeft in opdracht van de Vlaamse overheid in 2010-2011 met anderen een aantal Vlaamse steden gevisiteerd, waaronder Gent, Leuven, Mechelen, Antwerpen, Turnhout, Hasselt en Genk.

om zo maar een uitdagend concept te bedenken maar dat het er om gaat om gunstige condities te scheppen en dus om te zaaien. De oogst is niet te voren even te bepalen. Ik spreek in dit verband van vitaliseren. *Vitaliseren*, daar gaat het om. Dus om klimatologische en andere omstandigheden te scheppen voor betrokken mensen om zich in te zetten, om met initiatieven te komen, om te durven experimenteren, om los te komen van routines.² Over het waarom daarvan meer in het navolgende.

1. Een geschiedenis

Een burgemeester komt langs

Ik begin dit betoog autobiografisch. Ongeveer twintig jaar terug, zo rond 1990, zocht een burgemeester van een middelgrote stad mij op. Hij vroeg of ik als bestuurskundige mee wou denken over de strategische koers van het stadsbestuur. Waarom die strategische koers vroeg ik? Nou zei hij 'dat is eenvoudig'.

'Elke maandag komt het college van B&W bij elkaar en dan hebben we veel discussies over bij voorbeeld de vraag of we een bedrijf nou toe moeten laten tot een bedrijventerrein of niet. Teveel beraad en te langdurig. We weten als bestuur niet of een bedrijf past in het profiel van de stad, naar waar we heen willen. Er ontstaat veel gehakketak tussen de wethouders omdat een toekomstperspectief ontbreekt dat een criterium kan zijn om een dergelijk discussie te kanaliseren en een bedrijf wel of niet te omarmen. Ik wil af van de dreigende willekeur in die discussies. Ik wil lijn hebben in de discussie, en daarvoor is een kader nodig. Een strategisch plan op de langere termijn moet dat kader worden'.

Er is nog een tweede argument, zei hij.

'De wethouders denken teveel dat de bomen financieel tot in de hemel groeien. Dat kan niet meer. We moeten daar paal en perk aan stellen. Het is niet mogelijk om werkelijk alle sportclubs subsidie te geven en een betaald voetbalclub te steunen. Of om zowel het festival voor klassieke muziek te steunen als alle fanfares en harmonieën. Die aanpak van 'anything goes' is onbetaalbaar. Het college neigt ertoe overal ja tegen te zeggen. Dat kan zo niet doorgaan en ook daarom moeten we een strategisch toekomstperspectief formuleren. Zo een gewenste lange termijn strategie is namelijk selectief. Die geeft aan dat we als college bepaalde ontwikkelingen wel steunen en andere niet. We zullen moeten kiezen. Ook van hieruit gezien is een kader dus hard nodig'

En je weet, zei hij:

'Vooral zuiver lokale partijen met een hang naar achterbannen neigen ertoe iedereen te vriend te houden, ook als ze niet expliciet cliëntelistisch gericht zijn. En die lokale partijen hebben we hier. Ze willen in heel veel meegaan maar hebben daarvoor niet altijd argumenten. Dat geeft ook nog eens een argument voor een strategische koers'.

Er is nog een vierde argument pro strategische koers, volgens de burgemeester.

'Ambtenaren willen graag houvast. Ze willen een koers van het college zodat ze kunnen anticiperen met hun voorstellen op wat het college wil of niet wil. Een langetermijnperspectief op de ontwikkeling van de stad kan die duidelijkheid verschaffen'.

Dat was overtuigend. Een lange termijnvisie over alle specifiek beleid heen werd nodig geacht. Maar hoe daartoe te komen? Gemeentebesturen hebben hier over het algemeen *geen echte traditie* in. Ze

² Ik heb kunnen leren van vele gespreken met burgemeesters en wethouders als onder andere Jan Mans, Gerd Leers, Herman Kaiser, Alexander Sackers, Hubert Bruls, Twan Beurskens, Mark Verheijen, Toine Gresel, Sjra Cox, Jan Schrijen, Paul Depla, Onno Hoes, Constant Nuytens, Wim Dijkstra. Ik heb ook gesprekken gevoerd met tal van Vlaamse burgemeesters van steden en anderen.

moeten immers al zoveel doen in opdracht of op verzoek van andere overheden, meer in het bijzonder volgens wetgeving (medebewind). Om daar overheen nog te komen tot een keuze over de toekomst van een gemeente dat gaat ze niet makkelijk af, temeer omdat een Gemeentefonds hierin niet echt voorziet en de lokale belastingspolitiek niet onbegrensd is.

Natuurlijk kregen we daarna al snel behoefte aan enig semantisch werk. We omschreven een strategie als '*het specifieke bovenop het generieke*'. Dat wil zeggen: 'waar ga je als gemeentebestuur voor, buiten wat je toch al allemaal moet doen'.

Focus- of locusstrategie

Er dienen zich basaal gezien twee strategische keuzemogelijkheden voor een gemeente aan: de keuze voor een *focusstrategie* of voor *locusstrategie*. Ik licht die toe.

Een focusstrategie impliceert dat je een *aspect* van het bestuur benadrukt, bijvoorbeeld 'we willen als gemeente op de lange termijn vooral meer klantgericht bezig zijn'. Als je daarvoor als bestuur kiest dan doordeesemt klantgerichtheid het beleid voor zover klantgerichtheid daarop van toepassing is. Dan ga je extra aandacht besteden aan dienstverlening –op maat, aan openings- en sluitingstijden van het gemeentehuis, aan e-government, aan een handvest voor behoorlijke dienstverlening, behoorlijke behandeling in het gemeentehuis, een klachtenregeling, etc..

Een gemeentebestuur kan ook een locusstrategie omarmen, dus een keuze maken voor *een domein* dat voorop gesteld wordt. Dan kiest een bestuur er bij voorbeeld voor om als gemeente vooral onderwijsstad te zijn. Dan heeft een gemeente misschien al een bepaalde sterkte in (bij voorbeeld de aanwezigheid van onderwijsinstellingen) en wil het bestuur die onderwijsvoorzieningen uitbreiden. Als een bestuur daarvoor kiest, moet het zorgen voor een sterke afdeling onderwijs als onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

Of het gemeentebestuur kiest ervoor om sportstad te zijn en blijven. Dan gaat een gemeentebestuur extra bijdragen aan de kwaliteit van bepaalde voorzieningen en proberen sportevenementen van formaat binnen te halen en ook de bereikbaarheid en veiligheid in dat licht bezien. Dan ga je integraliteit van beleid accentueren door sport daarin een streepje voor te geven, bij voorbeeld omdat je meent dat je door bepaalde evenementen al gekend bent en met wat extra beleid gericht op sport de stad nationaal of internationaal verder op de kaart kunt zetten. Dan ga je ervan uit dat daardoor een vliegwieleffect optreedt en de stad misschien ook locatie kan zijn voor het plaatsvinden van bepaalde kampioenschappen. En het bezoek daarvan is dan weer positief voor allerlei bedrijven die meer omzet kunnen halen en zo werkgelegenheid creëren. Het gevolg is dan dat een gemeentebestuur een sterke afdeling met sportgerichte ambtenaren in de organisatie moet vormen.

Koers bepaald

Terug naar het autobiografische. Ik ging dat proces onder leiding van de burgemeester in. Geen nood. De bedrijfs- en bestuurskunde kent volop beschouwingen over *strategische planning*. Mijn rol was het om het gemeentelijk proces te disciplineren op basis van begrippen en lijn in de procesgang te brengen. Daaraan heb ik gewerkt. Het werk van Bryson (1988) werd mijn leidraad. We kwamen er uit. Er lag op een bepaald moment een strategische lange termijnkoers ('de stad in 2020'), die door de gemeenteraad gesteund werd. Het was meer een locus- dan een focusstrategie. Er trad echter *twee nadelen* aan het licht. Ten eerste, de koers raakte, zoals het vaker gaat, een paar jaar na vaststelling uit beeld. Er waren weer nieuwe verkiezingen geweest en er had doorstroming in de samenstelling van de gemeenteraad plaatsgevonden. De nieuwelingen in de raad wisten van niks. De koers was ook niet zodanig beklifd dat die in de samenleving verankerd was.

Ten tweede, het perspectief was misschien ook iets te bestuurscentrisch geweest. Alsof een gemeentebestuur alle middelen in handen had en heeft om een strategische koers ook te

formuleren en geheel *zelf* uit te voeren. Een gemeentebestuur heeft echter niet alle bevoegdheden, taken en middelen in handen om een gemeente, een stad, te maken. Een gemeentebestuur heeft juist *medewerking* nodig, bijvoorbeeld voor de centrumontwikkeling van winkeliers. Als een stadsbestuur kiest voor bij voorbeeld veel duurzaamheid als focusstrategie en daarom een verkeersluwe binnenstad wil en bijgevolg een aangepast straatbeeld met wegen waarin geen verkeer mogelijk is, moeten winkeliers ook willen meewerken.

Het gaat echter niet slechts om instemming of steun maar *ook* om de neuzen dezelfde richting op krijgen. Een gemeentebestuur is ermee gebaat als winkeliers *uit zichzelf dingen doen* (plannen maken en ze ook zelf grotendeels betalen) die passen in de gemeentelijke keuzen. Dat kan maar dan moeten winkeliers ook *tijdig* betrokken zijn bij de ontwikkeling van de koers en know how kunnen inbrengen. Dan moet het iets ervan weg hebben dat het erop lijkt dat men die keuzen zelf bedacht heeft of mee gemaakt. Dan is aan de orde wat we tegenwoordig *coproductie* of *cocreatie* noemen.

Terugblik

Deze ervaring in de middelgrote stad gaf niet alleen een gevoel van tevredenheid maar maakte me achteraf in relatie tot strategisch beleid meer ontvankelijk voor interactie tussen het stadsbestuur en haar omgeving, dus tussen het stadsbestuur en actoren in de samenleving. De kunst is om een groter deel van het *organiserend vermogen* van de hele samenleving te activeren dan dat van een gemeentebestuur en gemeentelijke organisatie alleen. Dat voert mij naar denken in termen van *netwerken* en daarmee naar 'governance'. De evolutie in mijn denken is geweest dat het nodig is dat een gemeentebestuur meer in termen van netwerken moet gaan denken. Wie als gemeentebestuur een strategie in zijn eentje uitdoktert, bereikt niet veel.

2 Governance

'Governance' is in het wetenschappelijk denken op het gebied de bestuurskunde aanvullend geworden op de term 'government'. 'Governance' is voor wie behoefte heeft aan een nadere omschrijving te omschrijven als

'de min of meer geïnstitutionaliseerde, werkzame arrangementen die vorm geven aan het scheppend en corrigerend vermogen bij de aanpak van publieke vraagstukken (bijv. stedelijke), waarbij meerdere (non-)gouvernementele actoren op elkaar zijn betrokken' (Hendriks & Drosterij, 2010: 7).

'Governance' impliceert dat de overheid ook als partner in netwerken gezien wordt.

Uiteraard zijn er wel meerdere vormen en aanduidingen van 'governance' in omloop. Zo wordt wel gesproken van '*multi-stakeholder governance*' (Wagenaar e.a., 2010: 20) wat de aandacht focust op de verbindingen tussen overheid en maatschappelijke organisaties.

Deze ontwikkeling van 'government' naar 'governance' is een zinnige ontwikkeling omdat ze in de praktijk valt waar te nemen. Overheden gedragen zich soms zowel verticaal als horizontaal in contexten zodat de term 'governance' dit proces beter vangt dan 'government'.

Deze ontwikkeling heeft implicaties voor gemeentebesturen, zeker die welke bezig zijn met een strategische oriëntatie op de toekomst. Waarom? Ik formuleer de noodzaak nu niet vanuit biografisch perspectief maar vanuit het vakgebied.

Van bestuurscentrisme naar netwerkdenken

De ontwikkeling van 'government' naar 'governance' is zinnig vanuit de gedachte dat een overheid, in dit geval een gemeentebestuur, niet altijd *het bestuurscentrisch middelpunt* van alle taakaanpak, beleidsontwikkeling en uitvoering is. Een gemeentebestuur is namelijk voor veel taken *afhankelijk* van andere actoren, die er *eigen preferenties* op nahouden, en soms ook over bevoegdheden en

middelen ('resources') beschikken, die bij voorkeur verbonden moeten worden met die van het gemeentebestuur. Immers, het is *doeltreffend en doelmatig* als actores samen de neus in dezelfde richting hebben staan en elkaar in (collectieve) wilsuitingen en handelen versterken in plaats van tegenwerken of het gemeentebestuur laten aanmodderen. Logisch eigenlijk dat een gemeentebestuur dat op een bepaald gebied geen doorzettingsmacht heeft het overleg aangaat met andere actores om belangen te verbinden, om responsief te zijn en om het organiserend vermogen te vergroten. Heb je namelijk in een netwerkcontext actoren met een taak, verantwoordelijkheid en middelen niet mee, dan kun je daar veel last van hebben. Mogelijk realiseer je weinig. Bovendien mis je de 'know how' van andere actores.

Een gemeentebestuur kan niet alleen samenwerken met andere overheden maar uiteraard ook met semi-overheidsorganisaties of private organisaties. Te denken valt bijvoorbeeld aan het realiseren van woningbouw, waar gemeentelijke organisaties weliswaar (bestemmings)plannen voor maken, maar ook te maken krijgen met grondeigenaren en corporaties en projectontwikkelaars die (kunnen)bouwen. Een stedelijke corporatie kan niet zonder een gemeentebestuur en omgekeerd meestal ook niet. In situaties van *sterke afhankelijkheid* heeft een gemeentebestuur niet zonder meer doorzettingsmacht. Vandaar dat tussen deze organisatie veelvuldig overleg plaatsvindt. Waarover? Wat wil men bereiken?

Nog niet zo lang geleden had ik deze discussie ook met een wethouder van Venlo, die bij mij afgestudeerd is. Hij zei dat de relatie met de corporatiewereld niet optimaal was en dat weer nodig was om elkaar te verstaan, aan te voelen en samen op te trekken. Hij wilde die relatie weer opbouwen vanuit de gedachte (hij zei 'de les die ik van jou geleerd heb') dat er afhankelijkheden zijn en partners in het netwerk naar verbinding moeten zoeken, naar een gedeeld perspectief. Want ze zijn afhankelijk van elkaar. Het gemeentebestuur kan niet veel bereiken als het zich wil opstellen als de hiërarchisch hogere, ook al kun je verdedigen dat een gemeentebestuur een 'eigen verantwoordelijkheid' heeft. Partijen moeten elkaar verleiden tot – bij wijze van spreken - een vrijage, zei hij.

Netwerk vormen en productief maken

Een gemeentebestuur kan op zich bij tal van *andere* taken dan woningbouw ook *weinig alleen*. Daarom is het in geval van afhankelijkheden van belang dat *netwerkmanagement* plaatsvindt.

Een onderdeel van netwerkmanagement is te komen tot

- regelmatige *netwerkconstitutie* en
- tot *netwerkproductiviteit*.

Een netwerk constitueren betekent dat alle partijen aan tafel moeten komen, die met elkaar van doen hebben, die elkaar nodig hebben.

Wat is dat: een netwerk productief maken? Een netwerk van van elkaar afhankelijke actores kan *productief* worden

- als *doelcongruentie* plaatsvindt en op basis van een *gedeeld verhaal of perspectief*, ook wel een *gezamenlijk gedragen 'discours'* genoemd,
- en van daaruit ook *financiële en andere middelen* gebundeld kunnen worden.

Doelen moeten vervlochten geraken (= doelcongruentie via doelvervlochten). De ene organisatie moet zien dat wat deze wil realiseren alleen maar goed kan als ook de andere meedoet of meerdere andere meedoen. Er moet een besef zijn dat organisaties elkaar nodig hebben, dat ze samen verder komen dan alleen. En dat kan het beste door een *gedeeld perspectief*, door een toekomstgericht verhaal waarin ambities zijn opgenomen.

Regie nodig

Het pogen de eigen wil aan andere organisaties op te leggen, heeft doorgaans niet het beoogde effect. In situaties dat netwerken productief moeten worden, is derhalve *regie* aan de orde om te komen tot ontmoeting, tot naar elkaar luisteren en meningen uitwisselen (regie door een gemeentebestuur?). Er zijn in een netwerk immers meerdere partijen die op elkaar kunnen gaan zitten wachten.

De bal moet in het spel komen en het spel moet voortgang hebben. Dat is in de voetbalsport betrekkelijk duidelijk. Er is een basisafspraken over waar wanneer welke ploegen tegen elkaar uitkomen en de scheidsrechter keurt dan het veld en geeft de aftrap. De scheidsrechter is min of meer de regisseur.

Voor netwerken is meer gewerkt met het beeld van een toneelstuk met spelers en *een regisseur*. Een regisseur moet zorgen dat *het overleg start en gaande gehouden wordt* en dat er ook een gedeeld perspectief ontstaat. Een gemeentebestuur kan een regisseur zijn maar dat is niet op voorhand een gegeven. Een regisseur is namelijk niet de baas maar meer iemand die de aftrap verzorgt en zorgt voor orde en netheid in 'de wedstrijd'.

In plaats van het woord regisseur wordt ook wel gesproken van een *procesarchitect*.³

De netwerkers gaan op zoek naar een gemeenschappelijk perspectief

Waarop is een regisseur uit? Natuurlijk dat het spel gespeeld wordt maar dat moet een doel hebben en dat doel is de verbinding in de vorm van een *gedeeld perspectief*. Een netwerk wordt productief als er een perspectief ontstaat dat geen zuivere optelsom van de belangen van elk is. Er moet iets ontstaan waarbij het gevoel is: $1+1=3$. In het netwerk moet een *collectief richtinggevoel* (dus een gedeeld perspectief) ontstaan waar men samen baat bij heeft en dat een goed gevoel geeft. Het perspectief moet inspireren. Het moet dus een '*sensitizing concept*' zijn, een *uitdagende* conceptualisatie van de toekomst.

Wat vereist dat, het vinden van een gedeeld inspirerend perspectief? We nemen aan dat je de spelers al bij elkaar hebt en netwerkconstitutie plaatsvond.

Voorwaarde 1: Verbeeldingskracht als voorwaarde voor het vinden van een gemeenschappelijk perspectief

Zoeken naar netwerkproductiviteit is niet zo heel eenvoudig. Alle oriëntaties en belangen van actoren bij elkaar leggen, geeft nog geen gemeenschappelijk beeld van stappen vooruit. Terwijl dat gemeenschappelijk richtinggevoel en oriëntatiepunt wel nodig is. Daarom is *verbeeldingskracht* nodig om bestaand denken, waarvan men last heeft (ieder zijn eigen wereldvisie?) te doorbreken in een creatieve daad. Het uittekenen van *houtschoolschetsen* of *scenario's* van denkbare toekomst kan daarbij horen. Waarheen moeten wij samen gaan? Willen we dat en kunnen we dat? Dat zijn dan belangrijke vragen.

Voorwaarde 2: In de ander verplaatsen als voorwaarde

Om op weg te gaan naar een verbeeldingskrachtig antwoord op de toekomstvraag (waarheen?) moeten 'partijen' zich vanzelfsprekend *in de ander kunnen verplaatsen*. Ze moeten bereid zijn even voorbij hun eigen gelijk te denken. Daardoor is het ook mogelijk fixaties te doorbreken.

Wat is een fixatie? Dat een actor kan hangen in de eigen kijk op zaken en vasthoudt aan eigen 'heilige huisjes'. Fixaties impliceren dat betekenissen, relaties of regels zo vanzelfsprekend zijn geworden dat er geen reflectie meer op plaatsvindt (Termeer, 2006: 27). Een taboe is een symptoom van fixatie, herhaling van zetten een ander symptoom.

³ Over typen regie, zie De Bruijn, 2010.

Er bestaan twee soorten fixaties: *sociale* en *cognitieve fixaties*. Bij sociale fixaties is het niet meer mogelijk te reflecteren op wie participeren en op de omgangsregels. Het kan gaan om contacten zonder enig risico. Bij cognitieve fixatie is sprake van vastzitten aan een bepaald denkpatroon, een bepaalde inhoudelijke kijk op een zaak. Dan is men niet meer in staat om zich in te stellen op een andere werkelijkheid.

Het *doorbreken van fixaties* is nodig, zodat geen 'dialoog van doven' plaatsvindt (Van Eeten, 1999). Overigens zorgen crises vaak onbedoeld voor het doorbreken van fixaties.

Voorwaarde 3: Een andere rol voor de gemeente

Er is sprake van een nieuwe rol voor de gemeente: niet meer die van deskundige of beleidsontwikkelaar maar die van *aanjager en verbinder*. Het gaat hierbij dus niet zozeer om het betrekken van burgers of organisaties bij nieuw beleid van het gemeentebestuur maar om het *medeverantwoordelijk maken* van maatschappelijke partners voor beoogde maatschappelijke resultaten of effecten.

Functies van zoeken naar een gedeeld perspectief

Waartoe strekt dat zoeken naar netwerkproductiviteit in de vorm van een gedeeld toekomstperspectief? Wat kun je bereiken? Ik noem enkele positieve functies.

Een toekomstperspectief in de vorm van een 'sensitizing concept' heeft de volgende functies:

1. Het perspectief geeft (interorganisationeel) verbinding en leidt ertoe dat actoren eraan gaan refereren en in die lijn gaan werken ('discourscoalitie'). Het *genereerd elan* want het inspireert. Het mobiliseert een 'wij-gevoel'. We kunnen samen meer dan alleen en dit is de goede koers.
2. Het perspectief biedt een *specifiek referentiekader* voor organisaties, ook binnen een gemeentebestuur en een gemeentelijke organisatie. Het is een keuze. Doordat een bepaald perspectief gekozen wordt, worden andere perspectieven niet gekozen. Dat is *doelmatig*.
3. Een perspectiefkeuze biedt *anticipatiemogelijkheden* voor ambtenaren. Ze weten waar ze aan toe zijn vanuit het primaat van de politiek en behoeven niet te twijfelen.
4. De verwachting is dat als het gedeeld perspectief ontstaat *meer mogelijk* wordt dan waar ieder alleen in staat was of zal zijn.
5. Een gedeeld perspectief is een *ijsbreker*, waarachter andere schepen makkelijker kunnen varen. Heeft de ijsbreker eenmaal het ijs gebroken dan is het makkelijker voor andere schepen om vooruit te komen. Dat betekent in de praktijk dat als het grote perspectief (het verhaal van de toekomst) in een netwerk 'omarmd' is, de argumentaties voor vervolgtacties doorgaans soberder kunnen zijn.

Die functies treden dus op in een situatie waarin partijen met elkaar positief zoeken naar een gedeeld toekomstperspectief.

'Modern governance'

Het denken in termen van 'governance' en netwerkmanagement gericht op het tot stand brengen van een discourscoalitie is - zo gezien - heel nuttig. We gaan het nu eens toepassen. Maar eerst moet nog een bepaalde kwestie worden behandeld. De idee dat 'governance' via netwerken louter horizontale en niet-hiërarchische relaties en veel informaliteit impliceert, is onrealistisch. 'Governance' is een samenstel van horizontale én verticale, informele én formele arrangementen

rond bepaalde vraagstukken. Een zekere tijd op een bepaalde horizontale manier werken, wil nog niet zeggen dat de overheid niet meer bestaat! Dat is alleen al zo omdat de politieke democratie van gemeenteraden niet kan worden uitgeschakeld. Zo gezien, zijn er 'checks and balances'. Als een netwerkende groep bevlogen mensen bezig is een gezamenlijke visie voor een gebied te ontwikkelen, moet altijd nog rekening gehouden worden met tegenkrachten.

3 Andere voorbeelden

Denkbeeldig

Een gezamenlijk beraad tussen gemeente en maatschappelijke actoren is uiteraard ook van belang in geval de economische en sociale koers van een stad aan de orde is.

Stel een stadsbestuur heeft behoefte aan meer werkgelegenheid van een bepaalde soort om de stad economisch toekomstrobuster te maken. Stel dat dit een van de antwoorden is op de te hoge werkloosheid. Dan kan een gemeentebestuur wel een eigen plan maken in het kader van de strategische beleidsvorming, dus zelf een stip aan de horizon plaatsen. Dat is ongetwijfeld al een kader dat nuttig is als eigen referentiepunt, als oriëntatiemogelijkheid voor de belangenafweging door een dagelijks bestuur van een gemeente en een gemeenteraad. Maar een gemeentebestuur kan daarmee niet volstaan. Het gemeentebestuur maakt de economie namelijk niet. Economische ontwikkeling is vooral een zaak van initiatieven van bedrijven zelf. Een gemeentebestuur kan conditionerend werken naar bedrijven, dat is ongetwijfeld al nuttig, maar is het genoeg? Nee.

Een stap verder is om te bezien of de toekomstscenario's of het toekomstbeeld dat een gemeentebestuur mogelijk acht ook overeenkomt met de preferenties waarop bedrijven willen insteken. Bedrijven zijn onderling verschillende entiteiten. De leiding ervan kan verschillend staan ten opzichte van aanwezigheid in een gemeente in heden en toekomst. Gaat het om een multinational zonder sterke banden van de hoofdlocatie met de gemeente en haar inwoners of juist wel om een band. Wat wil zo een bedrijf? Wat verwacht dit bedrijf van een gemeentebestuur? Wil het bedrijf gaan uitbreiden? Welke activiteiten zijn daarmee dan in de buurt te verdragen of juist niet? Heeft het bedrijf baat bij andere bedrijven uit de zelfde sector die er zich vestigen, bij voorbeeld om zo een klimaat van verbinding te scheppen en werknemers te kunnen uitwisselen?

Tal van vragen. Een aantal wenst de bedrijfsleiding voor zichzelf te houden vanwege concurrentieoverwegingen maar een aantal vragen wellicht niet. Het lijkt zinnig dat een gemeentebestuur daarover *met bedrijven in dialoog treedt*. Waar moet het economisch heen met een gemeente als het aan bedrijf k, l, m en n ligt?

Casus Amsterdam

Deze vragen zijn niet nieuw. Burgemeester Van Thijn van Amsterdam vroeg zich jaren terug af waar het heen moest met de stad Amsterdam (Hajer, 1989). Om hier een stap verder te komen ging hij eens peilen bij de plaatselijke Kamer van Koophandel en hij organiseerde een sessie of drie met een select gezelschap op het stadhuis over de koers van de stad Amsterdam. Wat voor soort stad moest Amsterdam over tien-twintig jaar zijn? Welke fysieke structuur hoort daar bij? Moest er ruimte gereserveerd worden op de Noord-Zuidas? Voor welke bedrijven: banken, verzekeringsmaatschappijen, congrescentra, advocatenkantoren, etc.? Moest er ook een cultureel centrum komen? Moest er voldoende levendigheid aanwezig zijn doordat er ook burgers wonen? En als de Noord-Zuidas dan ontwikkeling behoeft, hoe bereikbaar is die dan vanaf het vliegveld Schiphol of vanaf het dichtst bijzijnde station? Moet er niet een metroaansluiting komen zodat internationale handelaren en anderen naar een hotel elders in de stad kunnen of naar een museum of evenement? Dit zijn zaken van langere adem. De Noord-Zuidas ontwikkelen duurt een jaar of wat.

Van Thijn wilde komen tot wat Maarten Hajer noemt een *discourscoalitie*, een verbinding tussen partijen rond een gemeenschappelijk richtpunt, dus komen tot een gedragen perspectief. Ook Van Thijn had hier de vragen te beantwoorden:

- Wie komt aan tafel (netwerkconstitutie);
- Wie kan zich in de ander verplaatsen?;
- Kunnen we fixaties voorkomen of doorbreken?;
- Wat wordt een gemeenschappelijk perspectief (doelcongruentie)?
- Welke alternatieven zijn er nog te kiezen?
- Wat wil wie financieel op tafel leggen?

Goede praktijk: casus Eindhoven

Is er een meer recente 'good practice'? In de regio Eindhoven zijn gemeenten en andere partijen erin geslaagd om een ontwikkeling van de 'handen in elkaar slaan' te realiseren. Deze op samenwerking gerichte aanpak heeft iets weg van wat wel genoemd is 'een stedelijk regime' (zie Hendriks e.a., 2010: 11; Stone, 1989).⁴

Een select gezelschap van gemeentebestuurders en 'topdogs' van grote kennisinstellingen en grote kennisintensieve bedrijven werkte samen om de groot-Eindhovense kenniseconomie verder te brengen. Deze samenwerking heeft in 2011 het etiket van '*slimste regio*' in Europa opgeleverd. De regio maakte zich sterk voor Brainport, dat wil zeggen een op kennis- en technologie gerichte regio. In concreto gaat het om een regio waarin partners als Philips en ASML een rol spelen, krachten bundelen ten faveure van de regio. Deze regio heeft daarmee iets van het Amerikaanse Silicon Valley gekregen.

Silicon Valley is een hightech-industriegebied in Santa Clara Valley, en vormt de zuidkant van de Baai van San Francisco in Californië. Het gebied bestaat grofweg uit de plaatsen San Jose, Santa Clara, Milpitas, Mountain View, Los Gatos, Palo Alto, Fremont en Saratoga. San Jose claimt het predicaat 'hoofdstad van Silicon Valley'. Het gebied is te bereiken per vliegtuig via de luchthavens van San Jose en San Francisco. De bekende route 101 doorkruist Silicon Valley.

De naam *Silicon Valley* komt van het element silicium, omdat dit element in de chips voor allerlei technische toepassingen voorkomt. Het gebied wordt namelijk gekenmerkt door een hoge concentratie van computergelateerde bedrijven. Enkele bekende bedrijven die hun hoofdkwartier in het gebied hebben zijn Apple, Hewlett-Packard, Intel, Sun Microsystems, eBay, Google Inc., AMD, Facebook en McAfee. Ook zijn er enkele universiteiten. Het is een populair gebied voor hoog-opgeleide technici uit de hele wereld om te werken.

'Silicon Valley' is een gevleugelde uitdrukking geworden voor andere plaatsen ter wereld die bekend staan om hun concentratie van hoogtechnologische industrie, zoals Bangalore (het 'Indiase Silicon Valley'), Flanders Language Valley (het 'Vlaamse Silicon Valley') en Sophia Antipolis bij Valbonne, het Zuid-Franse Telecom Valley.

'Brainport' is het '*sensitizing concept*', zeg het etiket voor *organiserend vermogen*. Brainport is het uithangbord van de strategie die erop gericht is om op economisch vlak onderwijs, ondernemingen en overheid te laten verbinden, de drie O's. Dat heet de *triple helix*-aanpak. De bedoeling is dat de o's elkaar in combinaties versterken. Brainport Eindhoven is gericht op versterkingen en versnellingen in de regionale kenniseconomie.

Deelprogramma's worden niet geleid door een representant van de overheid maar door een gezaghebbend iemand uit het betreffende *netwerk*. Let wel: de gemeente is niet het middelpunt op aarde en is dus niet steeds en vanzelfsprekend de leidingnemende partij.

⁴ Een regime is te omschrijven als een relatief stabiele coalitie van actoren die over middelen beschikt om beleid te maken (Wagenaar e.a., 2010: 20). Een regime kent vier elementen: een agenda (met doelen), coalitie (ook macht), middelen en een samenwerkingsmodus.

Vanuit de betrokkenheid van partijen lukt het meer te bereiken dan een gemeentebestuur alleen kan bereiken. Wat is dat bereiken? Onder meer wordt bereikt dat de regio Eindhoven in de politieke centra van 'Den Haag' en 'Brussel' gekend en erkend wordt. En Brainport genereert elan. Eindelijk werd ook meer in de regio samengewerkt in plaats van elkaar te beconcurreren of vliegen af te vangen.

Goede praktijk: casus regio Venlo

U bent nu als lezer een beetje gewend aan wat nieuwe woorden, zoals netwerkproductiviteit, het doorbreken van fixaties en het komen tot een concept. We gaan nu nog een stap verder om Greenport te begrijpen, een ander succesverhaal.

Ook in de regio Venlo zijn processen gestart, die succesvol waren (Termeer, 2006). Ze leidden tot Greenport Venlo, een sterk gegroeid complex aan bedrijven rondom de bestaande veiling voor groente en fruit. Venlo had van oudsher een veiling. Het nabij gelegen Horst aan de Maas kende een opleiding voor champignonkultuur.

Het Greenportgebied is gebaseerd op de aanwezigheid van veel telers van groente en fruit in Noord- en Midden-Limburg maar in het Greenportgebied zelf zijn tal van bedrijven gekomen die toegevoegde waarde leveren op het vlak van groente en fruit. Denk aan verpakkingen en transport. De bedrijven die zich vestigden in Greenport hebben voor een deel te maken met logistiek. Venlo ligt op een verbindingspunt tussen Rotterdam en het Roergebied. Venlo en logistiek zijn verbonden. Greenport's betekenis reikt daarmee veel verder dan de regio alleen.

Hoe kwam het tot Greenport? In Venlo e.o. is waargenomen dat mensen – in de woorden van Termeer - in interacties met elkaar betekenissen gedeeld hebben (zoals zorgen delen over de ontwikkeling van het gebied). Dat leidde tot *configuraties*. Configuraties vallen niet samen met bestaande indelingen zoals in organisaties. Vanuit de gezamenlijk gedragen opvatting en met name zorg dat men elkaars middelen wel eens nodig zou kunnen hebben, zijn mensen uit het bedrijfsleven, de provincie, gemeenten en kennisinstellingen een dialoog gestart, dus met elkaar aan de praat geraakt. Ze gingen overleggen en ontwikkelden nieuwe routines in de omgang. Op de basis van een onconventionele *sociale structuur* ontstond een *cognitieve structuur* in de vorm van *gezamenlijk dromen* over de regio en *te nemen initiatieven*. Dit dromen versterkt vervolgens de sociale structuur weer, als men dit uitdagend en constructief vindt. Zo ontstaat iets dat is te labelen als het bestaan van 'founding fathers'.

In de werkelijkheid van de regio Venlo was sprake van een variëteit aan configuraties: groepen mensen die bezig zijn met duurzame landbouw, of met de agrofood-keten of een leefbare regio. Het ging om verschillende *relatienetwerken* waarin *de omgangsregels variëren* van het delen van kennis tot zakelijke relaties of machtspolitiek.

Configuraties zijn geen strak georganiseerde eenheden met leidinggevend en juridische afbakening. Configuraties zijn *tijdelijke* verbanden, losjes gekoppeld. Mensen maken er deel van uit die zich verbazen, verwonderd zijn of in verwarring zijn en daarom in actie willen komen. Dat kunnen mensen zijn die al enorme stuwende en/of sturende kracht ontwikkelden als bestuurder of directeur. De deelnemers willen improviseren en routines doorbreken. Configuraties ontstaan, ontwikkelen zich en vallen ook weer uit elkaar.

De overheid is niet de spil in deze configuraties die meent te moeten zeggen hoe het moet, die meent te weten hoe anderen zich behoren te gedragen of die gedrag tracht te beheersen. Een voorschrijvende overheid is er niet bij. Maar ambtenaren, bestuurders en politici kunnen wel in configuraties opgenomen zijn. Niet functioneel als wethouder of raadslid maar omdat men wil

dromen over iets nieuws, over wat nodig is in het gebied. Configuraties lopen direct ten einde als ze partijpolitiek gekaapt worden.

Leiderschap is niet afwezig. In een configuratie kan *collectief leiderschap* ontstaan dat, abstract gesteld, aansluit bij een gevarieerd proces van gebundelde betekenisgeving ('sense making'; Weick). Dat leiderschap kan ontstaan en groeien door te participeren in netwerken of ketens. Daar heb je ze weer, de netwerken.

Participeren is niet gericht op het vergroten van de mogelijkheid tot het accepteren van een beslissing van een van de spelers in de regio of het bereiken van consensus. Het gaat niet om overheidsinnovatie maar juist om *maatschappelijke innovatie*, in casu economische innovatie (Termeer, 2006: 20).

Hoe gaat zo iets meer concreet? Dat voert ons naar strategieën voor de bevordering van wat we eerder netwerkproductiviteit noemden.

Een eerste mogelijke strategie om tot vernieuwing te komen, is: *sleutelen*. Een voorbeeld is het project Nieuw Gemengd Bedrijf in Greenport. Het bleek dat als je zo iets wou realiseren er meer dan honderd regels van toepassing waren waardoor realisatie op korte termijn onmogelijk was. Er is dan geen behoefte aan ambtenaren die nog eens uitleggen waarom iets niet kan, maar nagaan hoe het vanuit een creatieve houding wel kan. Ambtenaren kregen de taak te zoeken naar doorbreking van bestaande routines. Ambtenaren gingen werken vanuit: van 'nagaan of' naar 'zorgen dat'.

Een tweede strategie om te innoveren is *improviseren*. Het gaat er niet zozeer om dat mensen uit een groepje gaan praten in termen van de taal van innovatie maar werkelijk zoeken naar iets nieuws en willen experimenteren. Ze focussen bijvoorbeeld op een nieuw concept zonder precies te weten hoe die toepassing afloopt (de toepassing van 'cradle to cradle?'). Onzekerheid wordt opgelost door al handelend ervaringen te delen.

Een derde strategie is *certificeren*. Een minister zei ooit tijdens een speech in Greenport dat het uitdelen van complimenten over daadkracht van anderen een belangrijke bezigheid van hem was. Maar hij deed meer. Hij legde ook links met speerpunten uit zijn beleid. Dat had als resultaat dat Greenport Venlo terecht kwam in de overheidsnota Nota Ruimte. En dat opent weer bepaalde deuren als een knelpunt bij iets optreedt in Greenport. Dan gaat een Haagse afdeling meedenken of wordt subsidie verstrekt. Externe erkenning door een minister genereert weer verder elan en bereidheid om aandacht aan Greenport te schenken als dat nodig is. Met een concept als Greenport groeit een regio boven het maaiveld uit!

Certificeren kan ook een tweede betekenis krijgen, een meer interne sociale betekenis, namelijk van labeling in een gemeenschap of configuratie van een initiatief als goed of adequaat.

Een vierde strategie is die van *verbinden*. Dan gaat het om het organiseren van ontmoetingen. Soms kunnen configuraties aan elkaar geknoopt worden of kunnen mensen uit de ene configuratie gaan kijken in een andere. De aanduiding in het voorgaande van een minister die Greenport opneemt in de Nota Ruimte, duidt ook op het verder verbinden van configuraties met andere.

Een vijfde strategie is *integreren*. De genoemde strategieën kunnen bijdragen aan veranderingen in de vorm van het doorbreken van routines. Dat mag nuttig zijn, er zijn ook mensen nodig die een verhaal van Greenport vertalen, herhalen of opschalen naar andere contexten. Er moeten immers verbindingen ontstaan tussen een 'inner world' van (configuratieve) insiders, die hoe je het ook keert of wendt komen bovendien, naar anderen die ook meegesleept kunnen of moeten worden. Er zijn entrepreneurs nodig die wat aan nieuwe zaken op stapel staat (in het voorgaande maatschappelijke innovatie genoemd) zichtbaar maken als behorend bij *de identiteit* van bestaande organisaties. Greenport kan niet ineens een Dubai aan de Maas worden, bij wijze van spreken, want dan werkt dat

vervreemdend. Greenport moest – anders gesteld - breed landen. En leerervaringen uit Greenport konden of kunnen benut worden bij andere dossiers (co-innoveren?).

Duidelijk zal zijn dat de regio Noord-Limburg door deze processen van participatie en interactie geïtaliseerd is. De regio is in beweging gekomen. Greenport was en is 'booming'. Dat de Floriade hieraan gekoppeld is en het Kazernekwartier in Venlo leidt tot een nieuw multifunctioneel centrum ('voetbalstadion') geneert weer verder elan. Het is een soort 'update' van de toekomstgerichte conceptualisatie die er indirect toe bijdraagt dat het organiserend vermogen verder kan groeien.

4. Wat blijft er voor een overheid over?

In het voorgaande is aangegeven dat wie iets in een gemeente of regio wil bereiken een lange termijn visie moet nastreven, een inspirerend concept omarmd moet hebben (een 'sensitizing concept' of 'discours'). Je kunt als bestuurder om allerlei redenen baat hebben bij een perspectief dat door de rest van een gemeentebestuur gedeeld wordt. Die redenen zijn ook gegeven.

Maar het is eigenlijk, bij nader inzien, zinnig vooral *niet alleen* als gemeentebestuur met een visie te komen want dan loop je het risico dat zo een visie of concept niks doet, niet werkt. Een visie die belanghebbenden in de samenleving niet mobiliseert, is niet geslaagd. Het is daarom vooral een opgave om te komen tot *co-creatie*, in de vorm van een gedeeld perspectief van overheid én maatschappelijke partners. Ik schreef over het waarom daarvan, over een ontwikkeling van *government naar governance*. Een gemeentebestuur is afhankelijk van andere organisaties en kan dus niet als enige over doorzettingsmacht beschikken. Een bestuur heeft taken, bevoegdheden en middelen maar andere actoren hebben die ook, in meerdere of mindere mate. En die andere actoren kunnen dwars liggen of het bestuur negeren. Het is daarom zaak om bij afhankelijkheden doelen (doelcongruentie genoemd) en middelen te bundelen en zo een netwerk productief te maken. Fraai is het als die co-creatie tot meer leidt dan een verhaal maar daadwerkelijk tot (enige) *maatschappelijke innovatie* leidt, zoals bij Brainport en Greenport het geval was, of een *transitie* begeleidt.

Strategieën zijn genoemd om in een gemeentelijk of regionaal gebied interacties op gang te brengen. Greenport was daarvoor een opstap. Het is mogelijk configuraties van mensen en organisaties te vitaliseren: door sleutelen, improviseren, 'certificeren', experimenteren, verbinden, integreren. We weten zo meer van veranderingsprocessen in een gemeente of regio die uitmondt in het bundelen van krachten rond een concept, een inspirerend uithangbord. Maar is er in deze wijze van zien en doen in netwerkcontexten nog wel een rol weggelegd voor een overheid? Kun je de vitalisering niet over laten aan pakweg de leiding van een Kamer van Koophandel of een werkgeversvereniging? Een overheidsbestuur zal en moet participeren in ontwikkelingen als Greenport en Brainport. Interacties van personen organiseren zich immers vaak rond middelen (Termeer, 2006) en een overheid beschikt over middelen. Een overheidsbestuur zal ook middelen willen of moeten inzetten.

Maar dan is de vervolgvraag: hoe slaagt een gemeentelijk overheidsbestuur dat terughoudend moet zijn, zoals gesteld, in een context van afhankelijkheden en toch middelen zal willen inzetten er dan in om vooruitgang te boeken zonder te domineren of te willen bepalen? Gaat een overheid zich wentelen in iets als *gepassioneerde nederigheid*?

Dat is niet nodig. Richard Florida zegt in *'The Rise of the Creative Class'* (2002) hoopgevend dat ruimte en locaties nog steeds relevante factoren zijn voor de ontwikkeling van gebieden. Het is niet zo dat organisaties onbegrensd zijn en dat het niet uitmaakt waar ze gelokaliseerd zijn. Locaties zijn wel degelijk van belang, nog steeds. Een bewijs daarvoor is dat bedrijven *clusteren* (zie Silicon Valley), onder andere omdat zo het reservoir van mensen waaruit bedrijven werknemers kunnen

putten groter wordt. De sleutel tot regionale groei ligt doorgaans niet in kostenverlaging – bijvoorbeeld door vestiging langs snelwegen of nabij vliegvelden - maar meer in de aanwezigheid van bepaald 'human capital', dat van de hoogopgeleiden. Menselijk kapitaal omvat als het ware een *voorraad talent*. Creativiteit is de primaire drijfveer voor innovatie, volgens Florida. Regionale ontwikkeling wordt dus door creatieve mensen gedreven en die houden van plaatsen waar al een klimaat van hoogtechnologische voorzieningen, creativiteit, diversiteit en tolerantie aanwezig is (Florida, 2004: 102). Florida spreekt van de drie T's: Technologie, Talent, Tolerantie als voorwaarden voor grote groeipotentie.

De supercreatieve kern uit de creatieve klasse omvat hoogleraren en andere wetenschappers, ontwerpers en architecten, technici, redacteuren, analisten, journalisten, musici, romanschrijvers. Zorg dus dat ze interessante woningen kunnen bouwen, dat er musea met een bovenregionale functie zijn en er ruimte is voor podiumkunsten, en er een dit en ander cultureel aanbod is dat nog verrijkt kan worden. Creativiteit moet ook buiten het werk ruimte krijgen. Zorg ook dat onderwijsinstellingen op het vlak van middelbaar en hoger beroepsonderwijs en zo mogelijk universitair onderwijs in de gemeente gehuisvest ziet. En dat er debatten kunnen plaatsvinden. En ga verbindingen aan met onderdelen van die instellingen. Zie het helix-denken in de regio Eindhoven.

Wat heeft dan weinig invloed op economische groei? Dat voert ons naar de sociaal kapitaaltheorie. Of mensen veel familiebetrekkingen onderhouden, lid zijn van sociale verenigingen, met elkaar bowlen en met elkaar buurtfeestjes houden, kan om allerlei redenen belangrijk zijn (Putnam) maar blijkt niet veel uit te maken voor economische groei van een stad of regio.

Ander internationaal onderzoek naar drijvende krachten achter vitaliseringsprocessen wijst uit dat vooral van belang is dat overheidsbestuurders primair werken aan en bijdragen aan *basiscondities voor leren* in een veranderende wereld. Dat leidt tot aanvullend inzicht op het voorgaande. Concreet betekent dat het volgende:

1. *Faciliteer als overheid 'openhartige interacties'* waarin op vertrouwenwekkende wijze en vol zelfrespect nieuwe denkbeelden naar voren mogen komen en ook geparticipeerd kan worden zonder dat 'baasjes' domineren. Zorg ervoor dat zowel ruimte gegeven wordt voor denkexercities maar zorg er ook voor dat volgers het kunnen begrijpen en dus enthousiast meegezogen worden.
2. Zorg er als overheid voor dat een gebied in beweging blijft door *experimenten naar het onbekende* te stimuleren (ook met middelen) en door mogelijkheden voor hoe het anders kan *zichtbaar* te maken, bijvoorbeeld door te stimuleren om te gaan kijken bij een voorlopend bedrijf, een andere regio te bezoeken en door ateliers in te richten of conferenties of workshops te houden.
3. Verschaf een globaal beeld van *hoe een experiment beoordeeld* moet worden. Help dus met aan te geven hoe je naar een experiment kunt kijken en breng dat ter tafel.
4. Bevorder nieuwe dingen door veel aandacht te hebben voor *adaptiviteit* aan de context, voor *het lokale*, voor *bijzondere details* die juist in het eigen gebied van belang zijn, voor de *vertaalslag* naar een eigen regio. Imiteer niet blind maar als je wilt imiteren doe het dan met oog voor de (eigen) realiteit.

Een handicap blijkt te zijn als programma's of initiatieven wel aandacht besteden aan een conditie maar niet aan alle vier. Juist aandacht voor alle vier is nodig.

Overheidsbesturen behoeven dus niet verlamd te zijn. Ze kunnen veel instrumenten, kennis, relaties benutten mits voldaan wordt aan de vier basiscondities (Termeer, 2006: 25). Er is bij voorbeeld niets op tegen als een regio streeft naar meer duurzaamheid om subsidies van een ministerie voor de ontwikkeling van een hybride auto aan te vragen en te gebruiken. En er is niets op tegen om als een regio meer duurzaamheid wenst dat een gemeentebestuur dan budget op tafel legt voor een universitaire dependance die onderwijs verzorgt op het gebied van duurzaamheid en onderzoek doet in de gemeente of regio. Venlo kent bijvoorbeeld een dependance van de Universiteit Maastricht en heeft onderzoek naar 'cradle to cradle' gestimuleerd.

Zijn er ook *donkere kanten* aan processen van vitalisering? Inderdaad. 'Leren' bevorderen, is niet makkelijk als variëteit buitengesloten kan worden ('wij'- 'zij'), en bepaalde partijen hun 'gelijk' of voorkeur kunnen gaan opdringen. Dat neemt niet weg dat het zin kan hebben op bepaalde momenten vast te stellen wat bereikt is.

Is er op het gebied van stimulering van innovatie in een strategisch perspectief veel ruimte voor daadkrachtig leiderschap van overheidsbestuurders? Publieke leiders moeten vooral de 'emergente' veranderingen zoeken, dus de 'small wins'. Dan gaat het om wat toch al aan de gang is. Voor grote heldendaden is dan geen plaats (Termeer, 2006: 30). Dit beeld van leiderschap staat in contrast tot ongeduldig leiderschap van snel scoren. Aan dat beeld van snel scoren moet niet worden toegegeven. Eerder moet betekenis gegeven worden aan voorlopers en aan kleine juweeltjes van vernieuwing.

5. Mensenwerk

Wat in dit soort processen van verbindingen zoeken sterk opvalt, is dat netwerkproductiviteit nastreven mensenwerk is. Mensen moeten elkaar weten te vinden. Ze moeten over gezag in eigen kring beschikken, creatief bruggen slaan, fixaties uit de weg ruimen, het organiserend vermogen in een gebied vitaliseren. Het *psychologisch klimaat* is dus van belang (Termeer, 2006). Dat is dus alles overziende wel een belangrijke voorwaarde wil het zoeken naar een lange termijnperspectief in de vorm van een gedeeld fris, nieuw en inspirerend concept in een 'governance'-kader lukken.

Sluit dit aan op bevindingen in de literatuur over samenwerken? Netwerkspecialisten als Klijn, Edelenbos en Steijn (2011) bevestigen het belang. Mensen bij elkaar brengen, zorgen voor een goede interactiefrequentie, het bijeenbrengen van verschillende belangen is belangrijker om tot goede uitkomsten in netwerken te komen dan het uitsluitend maken van procesafspraken.

Eshuis e.a. (2010) wijzen in dezelfde richting. Ze stellen naar aanleiding van een onderzoek naar netwerken en netwerkvorming in verschillende regio's in Nederland, zoals Twente, Brabant en Amsterdam e.o.

'Hoewel veel netwerken een lichte en horizontale structuur hebben dragen zij bij aan verbindend vermogen. Dit vermogen blijkt wel sterk afhankelijk van de personen die de verbindingen leggen.'

Noopt deze *afhankelijkheid van personen* dan toch weer tot de keuze van structuren die daar onafhankelijk van zijn? Die reflex is sterk. De auteurs:

'Soms leidt dat kwetsbare karakter tot een meer formele netwerkstructuur. We hebben het dan over de stedelijke netwerken die als WGR+ georganiseerd zijn. Deze hebben naast de platformfunctie een formele taak in het financieren en uitvoeren van beleid. Dit kan een verlangen tot vastigheid vervullen bij betrokkenen'.

Leidt dat streven ook tot meer vitaliteit van netwerken? Nee. Eshuis e.a.:

'We hebben (...) niet kunnen constateren dat de sterkere hiërarchische verankering ook leidt tot vitalere netwerken. De formele structuur blijkt *beperkt verklarend* voor hoe stedelijke netwerken functioneren. Het blijkt te gaan om de vraag of partijen hun wederzijdse *afhankelijkheid erkennen* en van daaruit *op zoek gaan naar wederzijds belang*. De informele werkwijzen en gedragspatronen lijken belangrijker dan de formele macht'. (...) 'Beelden van elkaar en van de regio bepalen hoe partijen in een netwerk projecten afstemmen, lobbyen voor financiering en projecten implementeren'.(...).

De mensen en hun verhoudingen en (informele) betrekkingen zijn dus van belang. Eshuis e.a.:

'Netwerken nemen de vorm aan afhankelijk van wat betrokkenen op een bepaalde plek en in een bepaald tijdsgewricht met elkaar willen' (Eshuis e.a., 2010: 31).

Dat spoort met het inzicht dat structuren de strategie en de mensen moeten volgen.

Als mensen belangrijk zijn om te komen tot vitale netwerken dan sluit dit als vanzelfsprekend aan op het inzicht dat ook *beeldvorming van elkaar* een rol speelt. Als (positieve) beelden kunnen sporen is dat een goede basis voor visievorming en identiteitsvorming die de vitaliteit van een stad of regio kunnen versterken. 'Erkend moet worden dat dit een groeiproces is waarbij vrijwillige participatie de sleutel is' (Eshuis e.a., 2010: 32).

Literatuur

- Abma, T. & R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Meppel, 2001.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 1998.
- Bruijn, H. de, *Processen van verandering*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Bruijn, H. de, Regie in de haarvaten van de stad, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 46-54.
- Bruijn, J.A. de, & E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, Lemma, Utrecht, 1999.
- Bryson, J.M., *Strategic planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1988.
- Commissie toekomst lokaal bestuur (Commissie-Bovens, *Wil tot verschil- Gemeenten in 2015*, VNG, 2006.
- Eeten, M. van, & K. Termeer, Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken, in: *Werken, leren en leven met groepen*, okt. 1996, C3100.
- Eeten, M. van, & K. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement, in: *Werken, leren en leven met groepen*, okt. 1996, E2200.
- Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf- Defining New Agenda's for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.
- Eshuis, J., F.A.A. Boons, J. Edelenbos en G.R. Teisman, Sturing via stedelijke netwerken, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 1, pp. 16-35.
- Fischer, F., *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford UP, Oxford, 2003.
- Florida, R., Steden en de creatieve klasse, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 31, 2004, nr. 2, pp. 98-113.
- Fung, A., *Empowered Participation- Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge UP, Cambridge, 2003.
- Hajer, M., D. Sijmons & F. Feddes, *Een plan dat werkt- Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, NAI uitgevers, Amsterdam, 2009.
- Hajer, M., Discourscoalities over politiek en beleid: Een interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-264.
- Hendriks, F. & F. Drosterij, Goed bestuur in de stad: wat staat op het spel?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 6-18.
- Joldersma, F., e.a., *Strategisch management voor non-profitorganisaties*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Kjaer, A.M., *Governance*, Polity Press, Cambridge, 2004.
- Klijn, E.H., *It's the management, stupid!'- Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*, Lemma, Den Haag, 2008.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos & A.J. Steijn, De invloed van netwerkmanagement op de uitkomsten van governancenetwerken, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, 2011, nr. 2, pp. 5-27.
- Klijn, E.H., Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 19, 2005, pp. 32-55.
- Knaap, P. van der, A.Korsten, C. Termeer & M. van Twist (red.), *Trajectmanagement*, Lemma, Utrecht, 2004.

Koppenjan, J. e.a. (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Vuga, Den Haag, 1993.

Korsten, A. & G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A. & M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.

Korsten, A. & R. Hoppe, Van beleidswetenschap naar kennissamenleving – Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 20, 2006, nr. 4, pp. 34-73.

Korsten, A.F.A., Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 11, 1997, nr. 1, pp. 41-55.

Korsten, A.F.A., P. de Jong & C.J.M. Breed, *Regeren met programma's – Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, Lemma, Den Haag, 2010.

Mansfeld, M. van, e.a., De regiodialoog als methode voor vernieuwende gebiedsontwikkeling, in: *Bestuurskunde*, jrg. 12, 2003, nr. 6, pp. 262-274.

Peters, B.G., Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, in: Peters, B.G. & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*, Sage, Thousand Oaks, 2006, pp. 115-138.

Pierre, J. (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford UP, Oxford, 2000.

Rooij, A. de (red.), *Fysica van samenwerking*, Europese Bibliotheek, Zaltbommel, 2001.

Rotmans, J., *Transitiemanagement*, Van Gorcum, Assen, 2003.

Rynck, F. de, J. Voets & W. van Dooren, Het beoordelen van de prestaties van netwerken: aanzet tot een analysekader, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2001, nr. 1, pp. 35-56.

Schön, D. & M. Rein, *Frame Reflection*, Basic Books, New York, 1994.

Stone, C.N., *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence, 1989.

Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van orde en chaos*, Academic Service, Amsterdam, 2005.

Termeer, C.A.J.M. & B. Kessener, Vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen, in: *M&O*, maart/april 2006, pp. 26-40.

Termeer, C.A.J.M., *Vitale verschillen- Over publiek leiderschap en maatschappelijke organisatie*, Wageningen Universiteit, 2006.

Wagenaar, H., R. Duiveman & H. Kruiter, Het ontwikkelen van stedelijke daadkracht – Gebiedsgericht werken in Den Haag, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 18-30.

Welters, H., Vlottrekken wat vastzit: een sixpack voor de visionaire bestuurder, Maastricht, 2011 (paper; ongepubliceerd).