

De regio als redding? Over de *governance* van ruimte en plaats in de netwerksamenleving

Openbare rede uitgesproken door Prof.dr. Martijn Groenleer, hoogleraar Regionaal Recht en Bestuur, directeur Tilburg Center for Regional Law and Governance (TiREG), bij aanvaarding van zijn ambt op 3 juni 2016 te Tilburg.

Een bewerking van deze tekst, inclusief referenties en noten, verschijnt later dit jaar.

Mijnheer de rector magnificus, geachte collega's, beste studenten, lieve familie en vrienden, zeer gewaardeerde toehoorders!

1. Inleiding: twee voorbeelden

Klimaatverandering, de energietransitie en het Brabants Energieakkoord

Daar zaten ze dan enige maanden geleden, de initiatiefnemers van het Brabants energieakkoord, nota bene in het provinciehuis te Den Bosch. Met veel aplomb hadden ze een jaar eerder, in maart 2015, aan de vooravond van de provinciale verkiezingen, een ambitieus plan gepresenteerd. Om CO₂ emissies in Brabant terug te dringen en de energietransitie te versnellen. Uniek aan het initiatief was dat het *niet* vanuit de provincie Noord-Brabant kwam, maar vanuit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, en de wetenschap. De overheid was wel betrokken, maar niet in een sturende rol.

Uitgangspunt vormde het nationale energieakkoord. Maar in Brabant speelde ook de schaliegasdiscussie en de door partijen gevoelde noodzaak om meer regie te nemen op de eigen energieagenda. De initiatiefnemers zagen bovendien kansen om de energietransitie te laten aansluiten bij de kenmerken van de regio. Zo verbonden ze de energieagenda met die van regionale economische groei en werkgelegenheid. Ook suggereerden ze dat de uitvoering van het regionale akkoord zou kunnen dienen als een soort 'living lab' voor innovatie – technologisch en sociaal. Die sociale innovatie zou vooral moeten komen van de 'energieke Brabantse samenleving'.

Dat bleek gemakkelijker opgeschreven dan gedaan. Een jaar na de ondertekening is er nog weinig in gang gezet, laat staan uitgevoerd. Natuurlijk is een jaar kort, maar de doelstellingen - niet alleen de Brabantse, ook de internationale, Europese, en nationale - zijn ambitieus en de acties kunnen niet op zich laten wachten. De gevoelde noodzaak voor meer regie op de eigen regionale energieagenda betekent niet automatisch dat doelen worden gerealiseerd en inspanningen worden geleverd. Ondanks de veel geroemde Brabantse cultuur van samenwerken, ondernemerschap en innovatie.

De keerzijde van die cultuur manifesteert zich op een geheel ander terrein: georganiseerde criminaliteit.

Georganiseerde criminaliteit, ondermijnende effecten en regionale aanpak

In de zomer van 2014 luidden lokale en regionale bestuurders en vertegenwoordigers van politie en justitie in het zuiden van Nederland de noodklok. De georganiseerde misdaad verplaatst zich steeds meer van de Randstad naar Zeeland, Noord-Brabant en Limburg. Denk daarbij aan: grootschalige wietteelt, synthetische drugs productie, en transnationale netwerken van criminele motorbendes. Vooral de *ondermijnende* effecten van de georganiseerde misdaad zijn

zorgwekkend. Criminelen hebben zich soms een plaats in de bovenwereld verworven. In de media waarschuwde een hoofdofficier van justitie voor ‘Italiaanse toestanden’.

In het zuiden werken Openbaar Ministerie, politie, gemeenten, en Belastingdienst dan al intensief samen bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Naast de Regionale Informatie en Expertise Centra, speelt de speciaal ingestelde Taskforce een belangrijke coördinerende rol. Samen proberen overheidspartijen het criminele organisaties zo moeilijk mogelijk te maken. Tegelijkertijd richten ze zich ook steeds meer op partijen die kunnen bijdragen aan oplossingen, zoals woningcorporaties of netbeheerders. Daarbij experimenteren ze met nieuwe vormen van samenwerking tussen publiek en privaat, *voorbij* het strafrecht. Kortom, het zuiden als ‘hotspot’ voor innovatieve interventies.

Ook hier is de realiteit weerbarstig. Het luiden van de noodklok heeft geleid tot het agenderen van de problematiek, het genereren van brede steun voor een integrale aanpak, en zelfs extra capaciteit. Maar om echt succesvol bovenlokaal en multidisciplinair te kunnen samenwerken, is flexibiliteit nodig, ruimte om te innoveren. Die ruimte blijken individuele overheidsorganisaties hun medewerkers liever niet op voorhand te geven, juist *omdat* ze niet weten of die innovatieve interventies wel effectief zullen zijn.

2. De uitdagingen van regionalisering

Twee op het eerste gezicht uiteenlopende inhoudelijke vraagstukken. U vraagt zich wellicht af wat deze met elkaar gemeen hebben.

Het gaat hier om vraagstukken die geen grenzen kennen of respecteren. Die bovendien de scheidslijnen tussen traditionele beleidsdomeinen vertroebelen, en de capaciteiten van een enkele organisatie te boven gaan. Klimaatverandering en georganiseerde criminaliteit zijn daarin niet uniek. We zien hetzelfde ten aanzien van andere complexe maatschappelijke vraagstukken rondom mobiliteit, werkgelegenheid en zorg.

In zowel het geval van klimaatverandering, als georganiseerde criminaliteit, heeft de respons op deze vraagstukken een belangrijke *regionale* dimensie. De regio ontpopt zich als knooppunt van nieuwe interacties, tussen uiteenlopende partijen: overheden, bedrijven, kennisinstellingen en burgers. Ver weg – in dit geval - van de internationale klimaatonderhandelingen in Parijs, of van de gepolitiseerde discussies over bonnetjes en Teevendeals in Den Haag. Maar dicht bij de problemen zelf of bij de mogelijke oplossingen. We zien dit in Brabant, maar net zo goed in andere en andersoortige regio's in ons land, en in Europa.

In beide gevallen, tot slot, roepen die interacties op het niveau van de regio belangrijke vragen op. Die vragen richten zich, volgens mij, allemaal op de governance van die interacties, dus de arrangementen voor besluitvorming, coördinatie, en sturing.

Naar die governance is al veel onderzoek gedaan, zoals het documenteren en het analyseren van verschillende bestuurlijke structuren. Veranderingen in de regio, en vooral ook verschillen tussen regio's, stellen bestaande perspectieven op regional governance ter discussie. Ze onderstrepen de noodzaak voor *andere* analytische kaders.

Ik beperk me vandaag tot drie vragen. *Waar komen die interacties op regionaal niveau vandaan? Welke verschijningsvorm hebben ze? En, tot slot, wat betekenen die interacties voor governance, niet per se van, maar in de regio?*

In deze rede zal ik allereerst betogen dat die nieuwe interacties op regionaal niveau voortvloeien uit processen van mondialisering en Europeanisering. En dat naast groeiende eenvormigheid en verlies van eigenheid, verschillen optreden tussen regio's. Zowel in Nederland als elders in Europa.

Vervolgens zal ik laten zien dat ruimte en plaats voor die interacties nog steeds van belang is, maar dat die ruimte en plaats variabel zijn. En dat we de regio daarom niet zozeer een als eigenstandige actor moeten zien, maar eerder als een multi-actor en multilevel arena. Daarin ontwikkelen zich dan nieuwe relaties en verbindingen tussen verschillende partijen op uiteenlopende schalen en niveaus.

Daarna geef ik kort aan wat dit, volgens mij, betekent voor hoe we regional governance kunnen begrijpen en bestuderen. Ik stel voor om dat te doen, niet vanuit bestuurlijke structuren, maar op basis van drie dimensies: doel, capaciteit en legitimiteit.

3. De *hernieuwde* focus op de regio

Maar eerst enige achtergrond en context.

De focus op de regio is natuurlijk niet nieuw. Noch in de wetenschap, noch in de praktijk. De regio is al decennialang een belangrijk thema in de geografie. Van economische onderwerpen, zoals regionale clusters en netwerken, tot meer politieke onderwerpen, zoals territorialiteit en geopolitiek.

Die laatste twee zijn ook belangrijke thema's in de politicologie. In het bijzonder in de internationale betrekkingen, waar meestal wereldregio's centraal staan. En in de Europese studies, dat zich voornamelijk richt op de steeds nauwere samenwerking *tussen* Europese lidstaten.

In de bestuurskunde en het recht is er sprake van een gestage stroom aan studies waarin de nadruk ligt op bestuurlijke structuren en juridische kaders voor regio's *binnen* landen. En vooral de effectiviteits- en legitimizeitsproblemen die zich daarbij voordoen. Verschillende Tilburgse collega's, waaronder TiREG collega Linze Schaap, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de literatuur op dit gebied, zoals die over intergemeentelijke samenwerking.

De regio heeft ook niet te klagen over aandacht vanuit de praktijk. Geen gebrek aan ambtelijke commissies die zich hebben gebogen over regionaal bestuur en de versterking daarvan. Overigens zonder al te veel concrete resultaten voor de werkwijze en inrichting van het openbaar bestuur. Dat komt vooral door de bestuurlijke oriëntatie van veel van die commissies, aldus mijn Twentse collega hoogleraar regional governance, Marcel Boogers, in zijn oratie.

Wat dat betreft lijkt de focus op de regio enigszins te verschuiven. Vrijwel elke zichzelf respecterende adviesclub van het Rijk heeft in de afgelopen jaren een of zelfs meerdere rapporten uitgebracht, waarin de regionale dimensie van bestuur aan de orde komt, of waarin de regio een belangrijke rol wordt toegedicht voor het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Steeds nadrukkelijker vanuit de constatering dat Nederland, en ook Europa, 'regionaliseren' en dat dit een adequate respons vereist. Of soms nog sterker, dat de regio de redding is.

4. Processen van mondialisering en Europeanisering: eenvormigheid?

Deze constatering verbaast u wellicht; mij in ieder geval wel. Immers, leven wij niet in een geglobaliseerde samenleving, in een geëuropeaniseerde, zo niet mondiale economie? En is de ruimte voor 'het regionale' daarin juist niet beperkt?

Mondialisering en de eenheidsworst van de HEMA

Het aantal en de verscheidenheid aan interacties op wereldschaal is inderdaad enorm. Het bedrijfsleven opereert, overigens al decennia lang, in grensoverschrijdende productieketens. Financiële markten – zo heeft de recente crisis pijnlijk duidelijk gemaakt – zijn sterk internationaal met elkaar verknoopt. En, via internet en sociale media, organiseren ook burgers zich over de grenzen heen, in wereldwijde sociale bewegingen.

In de jaren negentig sprak de socioloog Manuel Castells in dit verband al van de 'space of flows'. In de netwerksamenleving zijn territoria en hun grenzen niet meer belangrijk. Als gevolg van innovaties in informatie- en communicatietechnologie zijn plaatsen steeds nauwer met elkaar verbonden. Digitale connectiviteit in plaats van geografische nabijheid.

Volgens sommigen leidt dit proces van mondialisering tot steeds grotere eenvormigheid. Verschillen in consumptiepatronen worden uitgewist – ook in Italië drinken ze tegenwoordig Starbucks koffie. Al ver voor het informatietijdperk zijn intrede deed, konden echter klachten worden gehoord over nivellering. Steden en ook regio's zouden steeds meer op elkaar gaan lijken. En inderdaad, inmiddels is er vrijwel geen winkelstraat meer die zich nog onderscheidt, heeft elke gemeente een dito bedrijventerrein of kantorenlocatie, en wie kent niet de goedbedoelde maar vaak eentonige Vinex wijk.

De McDonaldisering van de samenleving, zoals de socioloog George Ritzer het noemde, of – beter – voor iedereen de eenheidsworst van de HEMA.

Europeanisering en het gelijke speelveld

Het proces dat ik hier beschrijf, inclusief de klacht, komt u wellicht bekend voor. We hoeven mondialisering slechts te vervangen door Europeanisering. Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw heeft zich in Europa in relatief rap tempo een integratieproces voltrokken dat zijn weerga niet kent. Zelfs op terreinen als energie en interne veiligheid, waar nationale belangen onveranderlijk groot zijn, is sprake van harmonisering en standaardisering.

Het uitwissen van verschillen tussen landen is zelfs een expliciet doel van het Europese eenwordingsproces. *Enerzijds* via concurrentie en interne marktbeleid. Alleen als er sprake is van het bekende ‘gelijke speelveld’ kan er sprake zijn van een interne markt. En alleen via die interne markt kunnen we vervolgens zowel onze welvaart versterken als onze vrede en veiligheid behouden. *Anderzijds* via subsidies en cohesiebeleid, gericht op het verminderen van de nog altijd aanzienlijke sociaaleconomische verschillen tussen regio’s.

We kunnen dus een opvallende parallel constateren tussen mondialisering en Europeanisering: dat deze processen geassocieerd worden met het verlies van eigenheid, en leiden tot eenvormigheid.

5. Processen van regionalisering en decentralisatie: verschil!

U raadt het al. Dit is slechts de helft van het verhaal. Mondialisering en Europeanisering lijken gelijk op te gaan met processen van regionalisering en

decentralisatie. Die combinatie wordt - met een niet al te mooi woord - ook wel *glokalisering* genoemd.

De terugkeer van de regio

Wat blijkt: de wereld is niet 'plaatsloos'. Ook in de gemondialiseerde of geëuropeaniseerde samenleving en economie zijn het - in ruimtelijk opzicht - nog steeds concrete plaatsen die met elkaar worden verbonden, waar we ervaringen opdoen en waar we een gevoel bij hebben. Castells refereerde in dit verband aan de 'space of places'.

Sterker nog, de territoriale staat mag dan in belang afnemen, maar de stad en in het bijzonder de stedelijke regio lijken alleen maar gewichtiger te worden als schaalniveaus. Er doet zich een proces van 'herschaling' voor, zoals de politicoloog Michael Keating het onlangs omschreef. Daarin maakt het meso-niveau een opmars.

Als uitvoerder van wat er op hogere niveaus besloten is, maar meer dan dat. In steden en regio's wordt concreet vorm gegeven aan het proces van mondialisering en de reactie erop, zoals we zien in het voorbeeld van het Brabants energieakkoord; en daar worden het proces van Europese integratie en de effecten ervan vertaald naar de praktijk, zoals in het voorbeeld van de aanpak van transnationale criminele netwerken. Althans, in *sommige* van die stedelijke regio's.

Uit recent onderzoek van Pieter Tordoir blijkt dat het leven van alledag voor velen van ons – maar zeker niet iedereen! - zich steeds vaker afspeelt op het regionale niveau. Voor wonen, werken, scholing, maar ook voor sociale, culturele en recreatieve voorzieningen verplaatsen we ons over steeds grotere afstanden, voorbij dorp en stad. Binnen zogenaamde 'daily urban systems' of 'functional urban areas'.

Regionalisering als zodanig is niet nieuw. Al in 1970 stelde de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma 40 zogenaamde COROP-regio's vast. Dat gebeurde onder andere door CBS data over forenzenstromen te analyseren. Op basis van het nodale principe werden vervolgens 'kernen' met een verzorgingsgebied of regiofunctie geïdentificeerd, zoals 'Arnhem-Nijmegen', 'Delfzijl en omgeving', maar ook 'overig Zeeland' en – je zult er maar wonen – 'Zuid-Limburg'.

Nieuw is wel dat de verschillen tussen regio's lijken toe te nemen. De regio is nooit een 'weckfles met geconserveerde eigenheid' geweest, zoals TiREG collega Ernst Hirsch Ballin het mooi uitdrukte in zijn lezing bij de opening van het academisch jaar in 2014. Maar de diversiteit lijkt alleen maar toe te nemen. De economische en sociale vraagstukken waar de Metropoolregio's Amsterdam, Rotterdam-Den Haag, of Eindhoven – volgens sommigen samen de stadstaat Nederland – mee worstelen verschillen onderling. En zijn zeker anders dan die voor perifere plattelandsregio's of grensstreken.

Sommige van die regio's doen het goed in de benchmarks van het PBL of op de ranglijsten van internationale organisaties zoals de OESO. Ze vormen de motor van onze welvaart. Bijvoorbeeld, omdat zij mondiaal opererende bedrijven aantrekken die gebruikmaken van de praktische nabijheid van andere bedrijven. Deze nabijheid vergemakkelijkt face-to-face interactie - de zogenaamde 'local buzz'. En maakt daarmee de uitwisseling van kennis en ideeën mogelijk die nodig is voor innovatie. Tegelijkertijd maken zulke regio's onderdeel uit van wereldwijde netwerken - via figuurlijke 'global pipelines'. Andere regio's bungelen onderaan die lijsten. Zij zien zich geplaagd voor krimp in plaats van groei.

Het belang van en de rol voor de regio, als knooppunt van interacties tussen zowel burgers, als overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties, is dus niet overal en altijd hetzelfde. Er is sprake van heterogeniteit, in plaats van homogeniteit.

Een decentralisatieparadox

Die heterogeniteit zien we ook als waarschijnlijke uitkomst van een ander, meer doelbewust, maar wel degelijk parallel proces: de recente decentralisaties. Terwijl de Haagse overheid steeds meer bevoegdheden overdraagt aan Europa, heeft ze tegelijkertijd een aantal belangrijke taken van de verzorgingsstaat gedecentraliseerd naar de gemeenten. Uit kostenbesparingsoverwegingen, maar ook omdat gemeenten volgens het kabinet beter in staat zouden zijn om maatwerk te kunnen leveren. De participatiewet, de jeugdwet en de wet maatschappelijke ondersteuning worden nu dus lokaal uitgevoerd.

Lokaal dekt hier overigens niet helemaal de lading. Saillant detail is namelijk dat de decentralisaties op hun beurt weer tot regionalisering leiden. Om gebruik te kunnen maken van schaalvoordelen, en hun zorg zo goedkoop mogelijk te kunnen inkopen, gaan gemeenten, zoals ze ook op tal van andere terreinen doen, samenwerken met andere gemeenten, in uiteenlopende regionale samenwerkingsverbanden.

Een veelgehoorde klacht is dat zulke bovenlokale of regionale samenwerking zich onttrekt aan de gebruikelijke controle- en verantwoordingsmechanismen. De macht lijkt te verschuiven naar bestuurders in steeds wisselende samenwerkingsconstructies, zoals mijn Maastrichtse collega hoogleraar regionaal bestuur Klaartje Peters al stelde in haar oratie. Met alle mogelijke gevolgen van dien voor de lokale democratie. Zeker nu die regionale samenwerking ergens over gaat.

Uitvoering is namelijk eigenlijk niet het juiste woord, want, om maatwerk te kunnen leveren, maken gemeenten zelf belangrijke keuzes over het zorgaanbod. Dit leidt onvermijdelijk tot verschillen tussen gemeenten. En dat wringt met het belang dat politiek en bestuur in Nederland traditioneel toekennen aan gelijkheid, ook in ongelijke gevallen, zoals mijn Tilburgse collega Paul Frissen al stelde.

In Nederland uiten regionalisering en decentralisatie zich dus in de zin dat verschillen, zoals op sociaaleconomisch gebied tussen regio's, eerder groter worden, of in ieder geval worden geaccentueerd, dan dat ze kleiner worden.

Het Europa van sommige regio's

Ook Europa regionaliseert in dat opzicht. In Europees verband heeft regionalisering, behalve een sociaaleconomische, ook een politieke betekenis.

Onlangs waren wij voor een korte vakantie in Zuid-Italië, Puglia, de hak van de laars. Een rijke regio qua cultuur en natuur. Een groot deel van de publieke investeringen – zoals deze voor het stadspark op de foto – wordt daar gefinancierd vanuit Europese fondsen. Regionale sociaaleconomische ontwikkeling is daar mede om die reden een hele andere uitdaging dan in Emilia Romagna, Galicië of Baden-Württemberg.

Al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is regionaal beleid, mede vanuit de gedachte dat sociaaleconomische ontwikkeling vooral uit de regio komt, een belangrijke pijler van de EU. In de periode van 2014 tot 2020 geeft de EU meer dan 350 miljard Euro uit aan het stimuleren van regionale economische groei en ontwikkeling – een derde van het totale budget van de EU. En dan heb ik de Juncker fondsen waarvan een groot deel ook naar de regio gaat nog niet eens meegerekend. Eerder deze week werd onder Nederlands EU voorzitterschap bovendien het 'Pact van Amsterdam' gesloten. Op basis daarvan krijgen Europese stedelijke regio's een grotere rol bij ontwerp en uitvoering van EU beleid.

Anders dan u misschien zou hebben verwacht, staat de EU dus niet afwijzend tegenover regio's en regionalisering. Sterker nog, Brussel zag kansen. De verwachting was dat door regio's een grotere stem te geven binnen de EU, bijvoorbeeld via het Comité van de Regio's, ze niet alleen sociaaleconomisch maar ook politiek-bestuurlijk

te emanciperen. Daarmee kon de macht van nationale overheden worden doorbroken. Regionalisering dus *niet* als een alternatief voor Europeanisering, maar steeds meer als een manier om de steun voor het Europese project vanuit de regio te versterken. Van het 'Europa van de regio's' naar de regionale redding van de EU.

Dat is de theorie. In de praktijk blijken regio's sterk te verschillen in de mate waarin ze in staat zijn om kansen op EU niveau te verzilveren. Sommige regio's spelen letterlijk en figuurlijk mee in de voorhoede. Zie, in dit verband, het zogenaamde 'Vanguard' initiatief, waarin geïndustrialiseerde Europese regio's grensoverschrijdende samenwerking tussen bedrijven proberen te bevorderen. Andere regio's worstelen, bijvoorbeeld omdat nationale overheden hebben geweigerd taken en bevoegdheden te decentraliseren. Zo bleek uit een klein onderzoek dat ik onlangs uitvoerde naar de rol van zulke autoriteiten in het stimuleren van regionale innovatieprocessen.

Vooralsnog is het Europa van de regio's daarom veel meer een Europa van *sommige* regio's. Ook daar dus verschil.

We kunnen stellen dat de ontwikkeling van nieuwe interacties op regionaal niveau in belangrijke mate functioneel gedreven is. Deels als een reactie op en parallel aan toenemende globalisering en Europeanisering. Maar regionalisering – en dat geldt net zozeer voor decentralisatie - blijkt ook een politiek proces, waarin belangen op het spel staan, macht wordt uitgeoefend, en waarin er winnaars en verliezers zijn.

6. Interacties op regionaal niveau en de implicaties voor governance

Ik kan me voorstellen dat u zich inmiddels afvraagt over welke regio, of over welk concept van de regio ik het nu precies heb, en wat de implicaties zijn voor

governance. In het voorgaande zijn al verschillende regio's en uiteenlopende interacties op regionaal niveau de revue gepasseerd.

Interacties op regionaal niveau

Wat de regio is, ligt niet vast, en staat daarom ook regelmatig ter discussie. Mijn concept van de regio omvat – zo mag duidelijk zijn - *niet* noodzakelijkerwijs een bestuurlijke structuur, ergens tussen de gemeente en het rijk. Soms valt het probleem, de maatschappelijke opgave, samen met de taken en bevoegdheden van de provincie, maar vaak ook niet.

Neem bijvoorbeeld de arbeidsmarktregio, waar ik met mijn Delftse collega's eerder al onderzoek naar deed. Sinds 2012 werken gemeenten en UWV samen op het gebied van de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden in 35 van zulke regio's. Gemeenten en UWV kunnen zelf afspraken maken over de arbeidsmarktagenda, en over de wijze van samenwerking in hun regio. Die samenwerking beperkt zich overigens niet tot overheidsinstellingen. Ook ondernemingen, en onderwijsinstellingen zoals onze universiteit dragen actief bij aan de agenda en aan innovatieve oplossingen voor bijvoorbeeld jeugdwerkloosheid. Het is aan de centrumgemeente om het samenwerkingsproces binnen de regio te regisseren – en dat blijkt verre van eenvoudig.

Andere voorbeelden zijn de schoolverlatersregio, waar scholen, gemeenten, jeugdzorg, maatschappelijk werk, werkgevers, politie, justitie en, niet in de laatste plaats, ouders samen proberen voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Het rijk bepaalt de doelstellingen, maar de RMC regio's geven, op eigen wijze, invulling aan die doelstellingen. Of de omgevingsregio, waarin gemeenten, provincies en vaak ook waterschappen samen toezicht en handhaving organiseren op het terrein van de leefomgeving. Met de nieuwe omgevingswet komt er meer ruimte om

omgevingsbeleid af te stemmen op regionale opgaven en gaan er bovendien meer algemene regels gelden. TiREG collega's Philip Eijlander en Anne Meuwese doen momenteel onderzoek naar de juridische implicaties hiervan.

Afhankelijk van de inhoudelijke opgave kunnen we dus verschillende soorten regio's onderscheiden. Die regio's overlappen elkaar. *Ruimte* en *plaats* blijven belangrijk, maar zijn variabel. De regio als 'fluid space', in plaats van als 'fixed territory', zoals TiREG collega Hans Mommaas zou zeggen.

Ter illustratie. Tot voor kort woonde ik in de stad Amsterdam die deel uitmaakt van de Metropoolregio Amsterdam, een informeel samenwerkingsverband van 32 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam. De samenwerking richt zich vooral op krachtenbundeling, bijvoorbeeld op het gebied van verkeer en vervoersverbindingen en op het gebied van de woningmarkt. Steeds vaker blijkt het niveau van de Metropoolregio beter te passen op ruimtelijk economische uitdagingen. Vandaar dat in de afgelopen tijd bestuurlijk is verkend hoe de samenwerking versterkt kan worden. Om slagvaardiger te kunnen opereren, maar ook met grotere betrokkenheid van gemeenteraden en provinciale staten.

Sinds enkele weken woon ik – 200 kilometer verderop - in Maastricht, dat onderdeel vormt van de Euregio Maas-Rijn, een internationaal samenwerkingsverband van gebieden die verspreid liggen over drie Europese landen: België, Nederland, Duitsland. Behalve geografisch maakten deze gebieden in vroeger tijden ook cultureel gezien al deel uit van een min of meer samenhangende regio, met het hertogdom Limburg als centrum. Anders dan in de Metropoolregio Amsterdam ondersteunt het samenwerkingsverband voornamelijk de dialoog tussen Europese burencollega's rondom gedeelde problemen – denk aan de huidige discussie rondom de veiligheid van Belgische kerncentrales.

Regionale interacties verschillen dus ook ten aanzien van institutionele vormgeving. Soms is er sprake van een enkele politiek-bestuurlijke entiteit die zelfstandig besluiten kan nemen. Steeds vaker is de regio een ruimte waarin zich nieuwe relaties en verbindingen ontwikkelen tussen uiteenlopende partijen op verschillende *schalen* en *niveaus*, zoals in het geval van het Brabants energieakkoord. De regio als multi-actor en multilevel arena.

Een mooi voorbeeld daarvan is het Delta Regio initiatief waar ik op dit moment, samen met TiREG collega's Tamara Metze en Joerg Raab, onderzoek naar verricht naar de effectiviteit van samenwerking. Het initiatief is een zogenaamd 'triple helix' samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven, overheid en kennisinstellingen. De samenwerking betreft hier grofweg Zuidwest Nederland en wellicht op termijn ook Vlaanderen. Een regio die zich, net als andere regio's in Nederland en Europa, slim wil specialiseren om daarmee sterker te staan in Europa en de wereld. Opmerkelijk is ook hier dat de overheid betrokken is maar niet in een sturende rol; het bedrijfsleven neemt - vooralsnog - het voortouw in de samenwerking.

De interacties op regionaal niveau zoals ik ze hier heb beschreven variëren dus per opgave, per plaats en door de tijd heen.

Implicaties voor governance

Wat betekent dit nu voor governance, dat wil zeggen voor de arrangementen van besluitvorming, coördinatie en sturing? Ik schets hier de contouren van een analytisch, maar tegelijkertijd ook strategisch perspectief op governance *in* de regio, in plaats van governance *van* de regio.

Daarvoor baseer ik me op de definitie van regional governance zoals die is gesuggereerd door William Barnes en Kathryn Foster. Zij omschrijven regional

governance als: *deliberate efforts by multiple actors to achieve goals in multi-jurisdiction environments.*

Die omschrijving komt sterk overeen met die van *het* toverwoord vandaag de dag, ‘multilevel governance’: samenwerking tussen actoren in netwerken op verschillende niveaus – van lokaal tot internationaal – en van verschillende aard – van publiek tot privaat, van overheid tot maatschappelijke organisaties. Maar in die omschrijving van multilevel governance ontbreken twee cruciale elementen die wel in de definitie van Barnes en Foster zitten: doel en capaciteiten.

Het startpunt voor de analyse van regional governance zou wat mij betreft het *doel* moeten zijn dat uiteenlopende partijen nastreven ten aanzien van het maatschappelijke probleem of vraagstuk dat zich manifesteert op regionaal niveau. Afhankelijk van het type probleem of het soort vraagstuk, varieert het doel waarvoor partijen op regionaal niveau bijeen komen.

Om dat doel te kunnen realiseren, worden vervolgens door de verschillende partijen concrete inspanningen gepleegd, of *capaciteiten* ingezet. Middelen, mensen, maar ook informatie, expertise. Omdat de doelen variëren, zullen ook de benodigde capaciteiten uiteenlopen, en de inspanningen die worden gepleegd telkens anders zijn.

Flexibiliteit en ruimte is daarom van belang. Voor het ontwikkelen en implementeren van een passende regionale aanpak maken het mogelijk te experimenteren met en te leren over nieuwe vormen van governance - en hoe die kunnen bijdragen aan effect. Om op die manier verandering op gang te brengen, en om progressie te boeken in het omgaan met complexe maatschappelijke vraagstukken.

Ik realiseer me dat dit nogal instrumenteel over zou kunnen komen. Maar het proces van regional governance draait natuurlijk niet alleen om harmonieuze samenwerking. Het gaat hand in hand met meningsverschillen, weerstand, en conflict. Bestaande machtscentra en gevestigde belangen blijven een rol spelen, ook als onderdeel van de regio. Regional governance is daarmee ook politiek.

Het zou bovendien een misvatting zijn om te denken dat we er door een focus op bijvoorbeeld 'daily urban systems' of 'functional urban areas' uit zijn; dat er een algoritme voor optimale regional governance bestaat. Ook de definitie van problemen en doelen op het niveau van de regio blijft een politieke aangelegenheid die overredingskracht vergt en de juiste framing.

Of doelen worden bereikt, en of de daarvoor benodigde capaciteiten worden ingezet is, tot slot, mede afhankelijk van de steun en het draagvlak voor het aanpakken van problemen op een regionaal niveau. Ik voeg *legitimiteit* daarom toe aan de twee eerdere elementen die ik introduceerde.

Die legitimiteit kan op gespannen voet staan met de flexibiliteit en ruimte die nodig zijn om op regionaal niveau om resultaten te bereiken, en leiden tot vragen als: Is het aanvaardbaar dat verschillen ontstaan? Welke andere controle- en verantwoordingsmechanismen worden ingebouwd? En, in hoeverre is de regio niet alleen een probleemoplossingsruimte, maar ook een politieke en juridische ruimte?

Voordat ik afrond, keer ik kort terug naar de initiatiefnemers van het Brabants Energieakkoord en de multidisciplinaire teams van misdaadbestrijders in Brabant.

7. Conclusie: terug naar de twee voorbeelden

Wat vertellen ons de ervaringen van de initiatiefnemers van het Brabants energieakkoord over regional governance?

Dat nabijheid het eenvoudiger maakt om verbindingen te leggen tussen partijen in de regio, onderlinge afhankelijkheden te creëren, en wederzijds vertrouwen op te bouwen.

Maar de regio is niet noodzakelijkerwijs de redding. Relaties alleen garanderen nog niet dat die partijen zich inspannen om de gedefinieerde doelen te realiseren. Samenwerking in de regio vraagt om een definitie van de specifieke regionale opgave waar partijen zich in kunnen vinden. En commitment om de benodigde inspanningen te leveren voor het realiseren van die opgave. Het is afwachten of de ondertekening van het 'Brabantse energie alliantie' convenant, twee dagen geleden, hier verandering in gaat brengen.

De vermeende opkomst van de energieke samenleving betekent bovendien niet dat overheden, de provincie in dit geval, er niet meer toe doen. Wel dat van die overheid een ander soort rol verwacht wordt, zoals we die nu ook in de Brabantse praktijk zien, waar de provincie probeert te stimuleren, te verbinden maar soms ook aan te jagen, en ervoor te zorgen dat partijen meedoen.

Wat laten de ervaringen van de multidisciplinaire teams van misdaadbestrijders in Brabant zien over regional governance?

Dat er ruimte is om regionale verschillen te accommoderen en, als het probleem er om vraagt, de aanpak te intensiveren.

Ook hier is de regio als zodanig niet de redding. Zulke regionale differentiatie leidt namelijk niet automatisch tot meer flexibiliteit op de werkvloer. Juist bij complexe maatschappelijke problemen, zoals ondermijnende criminaliteit, zijn leidinggevenden en managers vaak terughoudend om hun medewerkers de vrije hand te laten in regionale samenwerkingsprocessen. De onzekerheid over uitkomsten, anders dan bijvoorbeeld vervolgingen en veroordelingen, speelt hen parten.

Tegelijkertijd aarzelen ambtenaren en publieke professionals zelf om meer ruimte te nemen. Het ontbreekt hen aan de juiste vaardigheden om invulling te geven aan hun nieuwe rol. Die vereist immers een veel meer naar buiten gerichte blik - op anderen, hun belangen, en op de onderlinge relaties. Zowel waar het samenwerking betreft, als verantwoording van in samenwerking geleverde prestaties.

8. Leerstoel en Center

Dit brengt mij bij mijn agenda voor onderzoek en onderwijs, de invulling van mijn leerstoel als onderdeel van het Tilburg Center for Regional Law and Governance. Wat ga ik, samen met anderen, doen?

Mijn onderzoek zal zich vooral richten op het beter begrijpen van de nieuwe interacties tussen overheden, bedrijven en burgers, zoals die zich ontwikkelen op het niveau van de regio, in reactie op processen van 'glokalisering'.

Regional governance is daarbij allereerst een afhankelijke variabele of uitkomst. Belangrijke vragen zijn: Welke verschillen zijn er bijvoorbeeld tussen slimme specialisatie regio's in Nederland en daarbuiten? Of tussen regio's op het gebied van uiteenlopende vraagstukken zoals duurzaamheid en veiligheid? Of door de tijd heen?

En hoe zijn die verschillen te verklaren? Dat vereist vergelijkend en longitudinaal onderzoek, met zowel een inhoudelijke als analytische focus.

Het gaat mij niet alleen om het beter begrijpen van innovaties van regional governance, maar ook om de effectiviteit en legitimiteit ervan. Regional governance is dan eerder een onafhankelijke variabele of conditie. Kernvraag is: Tot wat leidt regional governance? Ook in termen van democratie en burgerschap. Ik sluit daarvoor graag aan bij het werk van TiREG collega's Frank Hendriks en Maurice Adams.

Met het onderzoek dat ik, samen met mijn collega's van het Tilburg Center for Regional Law and Governance, kortweg TiREG, al verricht en het onderzoek dat ik van plan ben te doen, wil ik *zowel* theoretische inzichten genereren, om bij te dragen aan de multidisciplinaire academische discussie over regio's en regional governance, *als* praktische handreikingen formuleren die kunnen helpen bij het omgaan met de uitdagingen van regionalisering.

Arjan van Gils, gemeentesecretaris van Amsterdam, en een van de leden van de Studiegroep Openbaar Bestuur, gaf onlangs in een interview aan dat de vraag naar bestuurskundigen, juristen en politicologen zal afnemen. Hij zei: 'Mensen voor interne beheersing en klassieke bestuurskundige opgaven hebben we meestal wel genoeg. Er ontstaat een grotere en dringender behoefte aan bedrijfskundigen, macro-economen en ICT-professionals. Kortom: mensen met meer oog voor innovatie en adaptief vermogen.'

Die kunnen we in onze zak steken. De bestuurskunde, politicologie en het recht richten zich inderdaad nog lang niet altijd op de ontwikkelingen die ertoe doen in economie en samenleving. Ze hebben zich daarmee in sommige gevallen irrelevant gemaakt voor de praktijk.

Ik zie echter hoopvolle ontwikkelingen. Zeker ook hier aan Tilburg University, waar we met een nieuwe master Public Governance onder leiding van Stavros Zouridis en Arjen van Witteloostuijn juist de economische component van de bestuurskunde versterken, en waar we onder andere via de nieuwe campus in Den Bosch een sterke data science component toevoegen de juridische opleiding.

En niet te vergeten TiREG, het Center dat ik mag leiden en dat zich bij uitstek richt op innovatie en adaptief vermogen. De tijd ontbreekt om uitgebreid in te gaan op de ambities die we hebben met het Center. Ik verwijs u daarvoor graag naar onze uitvouwfolder die u zo krijgt uitgereikt.

Ik beperk me hier tot wat ik zelf beschouw als onze belangrijkste toegevoegde waarde en tegelijkertijd onze grootste uitdaging: het slim verbinden van onderzoek, onderwijs en het leveren van een bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen op het niveau van de regio.

Zoals we dat bijvoorbeeld al doen in innovatietrajecten rondom het versnellen van de energietransitie met collega's van TELOS en de aanpak van georganiseerde misdaad met collega's van Harvard. En gaan doen met de decentralisaties en data-gedreven governance in het sociaal domein als experimenteer- en leeromgeving.

9. Dankwoord

Ik bedank graag een aantal mensen dankzij wie ik hier vandaag mede sta.

Allereerst het College van Bestuur van deze universiteit, inclusief voormalig rector Philip Eijlander, en Provinciale en Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-

Brabant, in het bijzonder Wim van de Donk en Bert Pauli, voor het vertrouwen dat ze in mij hebben gesteld.

Zij begrijpen allen als geen ander dat kennisinstellingen en overheden elkaar nodig hebben om complexe maatschappelijke vraagstukken beter te begrijpen en om samen tot oplossingen te komen. Vanuit die gedachte is deze leerstoel gecreëerd en zal ik hem ook vormgeven.

Het is een voorrecht deel uit te maken van Tilburg School of Law. Ik noem in het bijzonder decaan Corien Prins, door wie ik mij vanaf de eerste dag welkom heb gevoeld, maar ook alle andere onderzoekers en docenten met wie ik nu al samenwerk, en niet in de laatste plaats de professionele ondersteuning die mij al verschillende keren uit de brand heeft geholpen als ik met een last-minute verzoek kwam.

Paulien Feimann, Joks Jansen en Mijntje Notermans hebben mij vanuit respectievelijk de afdeling kennis en strategie van de provincie en Brabantkennis ingewijd in de verschillende regionale netwerken. Dank daarvoor!

De Tilburgse bestuurskunde en politicologie waren nieuw voor mij, maar ik voel me hier nu al net zo thuis als eerder in Delft en Leiden. Dat is zeker ook de verdienste van de tandem Stavros Zouridis en Frank Hendriks.

Ik dank mijn collega's van het departement publieksrecht, in het bijzonder Anne Meuwese en Ernst Hirsch Ballin, voor het bieden van onderdak aan een gemankeerde jurist.

Ik beschouw het als een grote eer dat ik TiREG samen vorm mag geven met verschillende enthousiaste collega's, waaronder Linze, Tamara, Johan, Joerg, Niels, Jasper, Carlo en verschillende anderen. En natuurlijk Elvira van Vliet.

Trots ben ik dat ik mag werken met zulke getalenteerde promovendi als Samaneh en Maurits, en zulke gemotiveerde student-assistenten als Bas en beide Laura's.

In het jaar dat ik nu in Tilburg werk heb ik al twee prachtige vakken mogen geven waarvan de inhoud – niet geheel toevallig - naadloos aansluit bij mijn betoog van vandaag: Europees bestuur, en lokaal en regionaal bestuur. Ik zie uit naar een verdere kennismaking met de Tilburgse studenten!

Veel van mijn inzichten en inspiratie doe ik op in de praktijk. Alle organisaties, en gedreven professionals, waarvoor, of liever waarmee, ik in de afgelopen jaren heb mogen werken of waarmee ik nog steeds werk dank ik hartelijk: van het Openbaar Ministerie en de nationale politie tot de Rijksdienst voor het Wegverkeer, van de Ministeries van OCW, VenJ en EZ en de Delta Regio tot de gemeenten Rotterdam en Velsen.

Ik bedank in het bijzonder een aantal 'close collaborators' in onderzoeksprojecten van de laatste jaren, voor hun collegialiteit, professionaliteit, maar zeker ook vriendschap. Madalina Busuioc, Saskia Lavrijssen, Aad Correlje, Judith van Erp, en natuurlijk mede kwaliteitsfans Jorrit de Jong en Anja van der Wal.

Hans de Bruijn en Michel van Eeten haalden me naar Delft, en zijn daar belangrijke rolmodellen voor me geweest. En dat zijn ze nog steeds, ieder op geheel eigen wijze.

De basis voor vandaag is gelegd in Leiden, tijdens mijn studie, student-assistentenschap en promotieonderzoek. Theo Toonen, dank voor de vrijheid die je me als promotor

hebt gegeven. Paul 't Hart, op dit moment in Australië, dank ik voor zijn voortdurende aanmoedigen en regelmatige aanbevelingen. Hooggeleerde Boin, bij jou is mijn leerschool begonnen en jij bent nog altijd een belangrijke leermeester voor me.

Lieve broers, jullie nuchtere kijk op de wereld helpt relativeren.

Lieve papa en mama, wie had dat kunnen denken? Jullie zoon in toga achter een spreekgestoelte voor een zaal vol toehoorders. Ja, toen ik jullie als kleine jongen vanaf een krukje toesprak, maar dan niet als hoogleraar maar als dominee. Ik dank jullie voor de ruimte die jullie me hebben gelaten, om zelf de wijde wereld te verkennen. En tegelijkertijd voor de vertrouwde plek die jullie nog steeds bieden.

Lieve Lennie, wat een jaar! Mijn transfer naar Tilburg, jouw promotie aan de UvA, de geboorte van onze zoon Krijn, de verhuizing naar Maastricht en nu mijn oratie. Ik zei het al eerder en zeg het hier nog maar eens: samen is het leven zoveel leuker!

Lieve Krijn, je bent geboren in Amsterdam, gaat door het leven met een Zeeuwse naam, praat straks met een zachte g, en hebt nu al meer gereisd dan menig ander in een heel leven. Onze eigen kleine globalist, met jou erbij is het leven nog veel leuker!

IK HEB GEZEGD