

LEREN VAN BESTUURLIJKE VERNIEUWING¹

Frans-Bauke van der Meer
Vakgroep Bestuurskunde
Erasmusuniversiteit Rotterdam²

1. Inleiding

Veel bestaande bestuurlijke arrangementen zijn in beweging of staan onder druk. Europeanisering, regiovorming, decentralisatie en verzelfstandiging zijn voorbeelden van ontwikkelingen waarin dat tot uiting komt. Aan dergelijke transformaties ligt een veelheid aan maatschappelijke en bestuurlijke problematieken ten grondslag. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in concrete voorbeelden van (discussie over) bestuurlijke vernieuwing allerm minst eenstemmigheid bestaat over redenen en voordelen daarvan. In deze bijdrage concentreer ik me op enkele ontwikkelingen rondom de vorming van een stadsprovincie Rotterdam. (Varianten van) een stadsprovincie vormen in de ogen van verschillende actoren om verschillende redenen oplossingen (of oorzaken) van verschillende problemen³. Zo zoeken sommigen naar antwoorden op de toenemende mondialisering van de economie, de toenemende gepercipieerde noodzaak van internationale concurrentie en het afnemende vermogen van overheden om de economie te sturen. Anderen - en deels dezelfde - zijn doende te bedenken of te regelen op welk bestuursniveau welke beslissingen het beste kunnen worden genomen vanuit overwegingen van effectiviteit, algemeen belang en democratie. Een derde invalshoek, deels met de vorige verwant, betreft de vraag hoe een stabiel en effectief stelsel van interbestuurlijke betrekkingen kan worden vormgegeven. Een vierde visie op de regiovorming, vooral toen het daarbij nog ging om de opsplitsing van Rotterdam, concentreert zich op het probleem van de relatie tussen overheid en burger en mogelijkheden om de afstand daartussen te verkleinen. Het gaat daarbij zowel om de burger als 'klant' als om diens rol als staatsburger in een democratie.

En daarmee is de complexiteit van de problematiek nog allerm minst geschetst. Zelfs als men het in algemene zin eens is over aanleiding voor of doelstelling van een bestuurlijke transformatie, dan kunnen de *inhoudelijke* posities van verschillende actoren is soms nog zeer verschillend zijn. Vragen de problemen van mondialisering en internationale concurrentie om integraal bestuur of om functioneel regionaal bestuur op relevante terreinen (Snellen, 1983)? Hoe ligt dat vanuit het oogpunt van democratie? Wat is en wie definieert 'algemeen belang'? Moet een stadsprovincie vanuit het oogpunt van effectiviteit of hanteerbaarheid van interbestuurlijke betrekkingen een inhoudelijk directieve, een regisserende, of een procesmatig faciliterende strategie volgen? En betekent het dichten van de kloof tussen overheid en burger dat je moet decentraliseren, of is de (deel)gemeente - afgezien van dienstverlening - juist een van de minst zichtbare delen van het openbaar bestuur? Het gaat bij deze dilemma's niet alleen om verschillende belangen die actoren vertegenwoordigen, maar ook om verschillen in werkelijkheidsinterpretatie en daaraan gekoppelde oplossingsvoorkeuren.

Al met al is bestuurlijke vernieuwing buitengewoon complex en voor actoren die er invloed op willen uitoefenen bovendien doorgaans zeer weerbarstig. Soms ontstaat de indruk dat bestuurlijke arrangementen elkaar in een cyclisch proces opvolgen (van centralisatie naar decentralisatie en weer terug), soms lijken verschillende modellen gelijktijdig te worden gehanteerd en bij voortdurend op elkaar te botsen. Vaak is er onzekerheid over hoe bestuurlijke vernieuwing zal functioneren en waar het toe zal leiden. En als men zich redelijk zeker waant, wordt het proces nogal eens verstoord door onverwachte ontwikkelingen (referenda over stadsprovincie).

In deze bijdrage wordt aan de hand van een project⁴ in het kader van de regiovorming Rotterdam

ingegaan op mogelijkheden om meer inzicht in en greep op bestuurlijke transformatieprocessen te krijgen, om meer te leren van ervaringen en om mogelijke toekomstige ontwikkelingen te verkennen. Daartoe bespreek ik eerst een aantal observaties die we deden tijdens het project. Vervolgens presenteer ik een conceptuele bril om de betreffende bestuurlijke transformatieprocessen te analyseren. Daarbij staan met name interacties en interactiepatronen tussen verschillende actoren, met verschillende werkelijkheidsdefinities, centraal. Tenslotte ga ik in op enkele leer- en ontwikkelingsopties m.b.t. de onderhavige problematiek, die kunnen bijdragen aan effectievere transformatiestrategieën.

2. Regiovorming Rotterdam: enkele observaties

2.1 Project "Polis"

In 1994 verrichtte ik samen met twee collega's een onderzoeks- en ontwikkelingsopdracht voor de gemeente Rotterdam (Van der Meer e.a. 1994a en 1994b) die betrekking had op de toekomstige stadsprovincie en vooral op de daarbij toen nog voorziene opsplitsing van Rotterdam in 10 of 12 zelfstandige gemeenten. De opdrachtgever had een duidelijke probleemstelling. Er was een voorontwerp van wet (de *lex specialis*) waarin hem veel zaken goed geregeld leken, met name omdat er voor de stadsprovincie krachtige bevoegdheden waren voorzien op terreinen als ruimtelijke ordening, infrastructuur en economische zaken. Op dat moment was de opdrachtgever er vast van overtuigd dat de in het voorontwerp voorziene arrangementen, behoudens marginale wijzigingen, per 1 januari 1997 zou worden ingevoerd. Op enkele punten was de opdrachtgever echter onzeker over de kwaliteit en toereikendheid van de voorziene arrangementen. Dat betrof met name de vraag hoe het met de zogenaamde grootste delijke problematiek (bijv. overlast door en opvang van drugsgebruikers) en met de samenhang van de stad Rotterdam zou gaan als de huidige gemeente Rotterdam in een aantal afzonderlijke gemeenten zou zijn opgesplitst. In hoeverre zouden hiervoor aanvullende afspraken of regelingen nodig zijn? Aan ons werd gevraagd een sociale simulatie te ontwerpen waarin deze materie (althans voor zover die op bestuurlijk niveau aan de orde is) kan worden geëxploreerd en alternatieve oplossingen experimenteel kunnen worden verkend.

Om te kunnen beoordelen of een dergelijke simulatie mogelijk zou zijn en te bedenken hoe die dan zou kunnen worden vormgegeven, verrichtten we een oriënterend onderzoek waarbij we niet alleen visies van en ervaren knelpunten bij de opdrachtgever in kaart brachten, maar ook bij gemeentelijke diensten, bij het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR) en bij deelgemeenten. Het was interessant om hierbij te constateren dat de verwachtingen en onzekerheden m.b.t. de toekomstige stadsprovincie voor deze verschillende actoren zeer verschillend waren. Terwijl de gemeente zich vooral zorgen maakte over de vraag of de provincie wel sterk genoeg en de toekomstige gemeenten wel coöperatief genoeg zouden zijn, hielden gemeentelijke diensten zich in hoge mate bezig met hun positionering in de toekomstige constellatie en de deelgemeenten met een proces dat als 'gemeentevorming' kan worden aangeduid. Ook op inhoudelijk vlak openbaarden zich verschillen in oriëntatie. Zo vonden gesprekspartners in deelgemeenten het in tegenstelling tot de opdrachtgever nog helemaal niet zo duidelijk hoe *in de praktijk* zaken op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructuur zouden worden geregeld. In contrast daarmee is het interessant dat de opdrachtgever veel minder onzeker werd over de grootste delijke problematiek toen duidelijk werd dat in de uiteindelijke wet meer aanwijzingsbevoegdheden op het gebied van openbare orde aan de stadsprovincie zouden worden toegewezen⁵. Kennelijk verwachten sommige actoren meer van formele arrangementen, terwijl anderen zich meer oriënteren op feitelijke praktijken die zich ontwikkelen, ook los van formele bevoegdheden.

Uit deze episode wordt duidelijk dat verschillende actoren hun eigen optiek hebben, en ook dat die samenhangt met de structurele positie die zij innemen. Bovendien lijken de termen waarin men over

problemen praat een eigen leven te gaan leiden waarin vaak nauwelijks is verdisconteerd wat er voor andere actoren speelt. Waar de een zich vooral bezighoudt met de vraag of de bevoegdheden goed zijn gedefinieerd, speelt voor een ander primair de vraag hoe die bevoegdheden in de praktijk (niet) zullen worden gebruikt. Waar de een vindt dat 'ruimtelijke ordening' goed geregeld is, vraagt een ander zich af wie daar op welke gronden hoe over gaat beslissen. En, als het bijvoorbeeld over verplaatsen van volkstuinjes gaat t.b.v. een metrolijn, gaat dat dan over ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, recreatie of de binding van mensen met de plek waar ze wonen? De visies en verwachtingen van de verschillende actoren m.b.t. vormgeving en praktijk van de toekomstige stadsprovincie waren en zijn dus op onderdelen wezenlijk verschillend. Het is aannemelijk dat deze diversiteit een rol zal spelen in de ontwikkeling en doorwerking van toekomstige bestuurlijke praktijken (zie par. 3).

2.2 Experimenteren met nieuwe arrangementen

Op grond van het oriëntatie-onderzoek ontwierpen we een simulatie waarin een 25-tal deelnemers de verschillende bestuurlijk-politieke en ambtelijke functies in een stadsprovincie inneemt. Deze stadsprovincie, Polis genaamd, is op hoofdpunten gemodelleerd naar de situatie in de regio Rotterdam. Polis omvat vier gemeenten (Breehave, Langekamp, Buurwegen en Biesdam) waarvan de eerste drie voorheen één grote stad hebben gevormd. De taken en bevoegdheden van de verschillende bestuurlijke instanties zijn geënt op de *lex specialis* zoals die indertijd voor de regio Rotterdam in ontwerp gereed lag. De simulatie is zodanig opgebouwd dat er een redelijke heterogeniteit van problemen speelt die bovendien, net als in werkelijkheid, (door de deelnemers!) op verschillende manieren kunnen worden opgevat. Enerzijds komen deze problemen naar voren uit de informatie over de situatie in de stadsprovincie en in de onderscheiden gemeenten zoals de deelnemers die voorafgaand aan de simulatie krijgen. Anderzijds komen er tijdens de simulatie allerlei signalen, verzoeken en reacties vanuit de samenleving (burgers, organisaties, bedrijven) binnen. Ten dele is deze 'input' vooraf vastgelegd, ten dele vormt zij ook een reactie op het feitelijk gevoerde beleid. Een derde bron van problemen die de deelnemers op tafel krijgen, wordt gevormd door de interbestuurlijke betrekkingen die zij zelf in de loop van de simulatie ontwikkelen. De deelnemers hebben in de simulatie op zichzelf een grote vrijheid in hoe zij te werk gaan. Welke analyse ze van de problematiek maken, welke zaken zij prioriteit geven, met wie zij overleggen, hoe ze de problemen aanpakken, in welke mate en op welke wijze zij gebruik maken van formele regelingen en wettelijke instrumenten, dat alles bepalen zij zelf. Toch is de individuele vrijheid van denken en handelen in de praktijk van de simulatie kleiner dan men misschien op het eerste gezicht zou denken. Dat komt doordat de deelnemers met elkaar te maken hebben, van elkaar afhankelijk zijn en bij voortdurend worden geconfronteerd met (re)acties vanuit de samenleving en vanuit andere bestuurlijke instanties. Het denken en handelen wordt, anders gezegd, beperkt door de sociale situatie (en de interpretatie daarvan) die de deelnemers in de simulatie voor een groot deel zelf maken. Nog anders gezegd: zij hebben niet zozeer te maken met spelregels maar met, deels zelf gemaakte, sociale regels. Juist door deze omstandigheid kan de simulatie worden gebruikt om zicht te krijgen op denk- en handelingspatronen zoals die zich in de gesimuleerde situatie zouden kunnen ontwikkelen. (Zie voor een gedetailleerde beschrijving en verantwoording van de simulatie Van der Meer e.a. 1994b en Vissers en Van der Meer, 1996).

De simulatie is twee keer gespeeld met deelnemers van de gemeente Rotterdam, deelgemeenten, OOR en enkele andere instanties. Een probleemdefinitie die door de meeste deelnemers in hoge mate werd onderschreven, kan kort als volgt worden aangeduid.

Rotterdam is te groot en Rotterdam is te klein. Te groot in de zin van afstand bestuur-burger. Uitgroei van deelgemeenten naar gemeenten kan dat helpen oplossen. Rotterdam is te klein omdat voor de behartiging van regionale en nationale (economische) belangen Rotterdam te zeer afhankelijk is van omringende gemeenten. Gemeenten - en dat zal ook gelden voor de toekomstige gemeenten op het grondgebied van het huidige Rotterdam - hebben de neiging

om het directe eigenbelang centraal te stellen. Omdat iedereen dat doet, levert dat collectief en individueel suboptimale resultaten op. Daarom is er een krachtige provincie nodig die als regisseur en arbiter kan optreden.

De belangrijkste ontwikkelingen in de simulaties kunnen als volgt worden samengevat.

SIMULATIE 1

- *Beeldvorming.* De beelden die de verschillende instanties van andere instanties opbouwden weken vaak nogal af van de zelfbeelden van die instanties. Zo werd de provincie nogal passief en te weinig leidinggevend gevonden, terwijl de provincie zelf niet top-down iets wilde opleggen, maar wilde aansluiten bij wat er uit de gemeenten kwam en onderlinge afstemming tussen gemeenten wilde stimuleren. Biesdam werd enigszins wantrouwend bekeken omdat de bestuurders van deze gemeente steeds weer over de grondslagen van het verdelingsmodel begonnen, daar moest iets achter zitten. Voor Biesdam zelf ging dat pleidooi er juist mede om om een zekere herverdeling tussen 'rijke' (waartoe Biesdam zichzelf rekende) en arme gemeenten te bewerkstelligen (overigens werd over de modaliteiten daarvan in Biesdam zeer verschillend gedacht).
- *Intergemeentelijke relaties.* Opvallend was dat er weinig bilaterale gemeentelijke contacten waren. Een multilateraal intergemeentelijk overleg om te komen tot een herdefinitie van de grondslagen van het verdeelmodel verwaterde snel. Deze observaties zijn temeer opvallend in het licht van het beeld van een passieve provincie. Ondanks dat beeld bleef men in hoge mate op de provincie gericht.
- *Regionale relaties.* Bij verreweg het meeste overleg was de provincie betrokken. Twee overlegcircuits kwamen in dit verband regelmatig bijeen. Om te beginnen was dat het overleg van de CdK met de burgemeesters. Dit overleg ging in hoge mate over de vraag wat voor soort overleg het eigenlijk zou moeten zijn. De uitkomst van die discussie tendeerde steeds naar: bewaken van de voortgang, zorgen dat er op inhoudelijk niveau overleg plaatsvindt, procesbegeleiding (dus in hoge mate ondersteuning van de strategie van de provincie). Desondanks 'ontaardde' het overleg voortdurend weer in inhoudelijk debat, zodat het in feite in hoge mate overlapte met het andere structurele overleg, dat tussen de portefeuillehouders RO (en ook met overleg tussen provinciale en gemeentelijke ambtenaren). Naast allerlei losse onderwerpen kwamen twee meeromvattende zaken in het CdK-burgemeesters-overleg aan de orde. De eerste betrof de grondslagen van het verdelingsmodel. Enkele burgemeesters blokkeerden dat de provincie daar op basis van desiderata van de gemeenten een voorstel over zou doen, omdat dan de provincie teveel invloed zou krijgen. De CdK nodigde de gemeenten daarop uit met een gezamenlijk voorstel te komen. Dat overleg verwaterde. Het tweede thema betrof het formuleren van regionale prioriteiten. Na veel heen en weer gepraat mocht elke gemeente twee centrale knelpunten aanwijzen. Er waren dientengevolge acht regionale knelpunten ...
Het portefeuillehoudersoverleg ging ook in hoge mate over inventarisatie van knelpunten. Een interessant spanningsveld daarbij was de vraag in hoeverre men over elkaars knelpunten mocht praten en in hoeverre knelpunten in de ene gemeente mede door ontwikkelingen in een andere gemeente zouden kunnen worden opgelost. Deze discussies verliepen veelal zeer moeizaam.

SIMULATIE 2

- *Algemeen.* Er traden vergelijkbare beeldvormingsprocessen en spanningen in interbestuurlijke relaties op als in de eerste simulatie, zij het veelal wat minder scherp. De inhoudelijke onderwerpen waarover de verschillende instanties zich druk maakten verschilden sterk.
- *Strategie Provincie.* De Provincie had aanvankelijk een strategie, die was bedoeld om gemeenten te stimuleren zelf met projectvoorstellen te komen. Daar werd ook wel gebruik van

gemaakt. Niettemin kwam de Provincie in de loop van de simulatie steeds meer onder vuur te liggen omdat enkele gemeenten vonden dat de Provincie meer sturend moest optreden en duidelijker kaders en richting moest aangeven. Tegelijkertijd werd de Provincie echter op allerlei concrete punten een te grote voortvarendheid verweten; een zelfde spanning als die zich in de eerste simulatie manifesteerde.

- *Interbestuurlijke verhoudingen.* Verreweg het meeste interbestuurlijke overleg vond plaats in organen die al in het begin bestonden of snel ontstonden. In die organen maakte de Provincie-vertegenwoordiger doorgaans de definitie van wat voor soort overleg het was (meestal inventariserend en informerend, vooral ten behoeve van beleidsvorming door de Provincie). Hoewel de kritiek op de Provincie groeide, met name ook op het vlak van communicatie, is er weinig ondernomen om het overleg anders te organiseren. Ook dat is een reproductie van een opvallend verschijnsel in de eerste simulatie. Interessant was wel dat er op een gegeven moment een geheel nieuwe vorm van communicatie ontstond, die overigens nauwelijks tot overleg leidde, namelijk het verspreiden van persberichten.
- *Definitie van problemen.* Met betrekking tot veel thema's (bijv. het plan van Breehave 'Visie 2008', een plan voor een mega-bioscoop, diverse ontsluitingsvoorstellen) waren er grote verschillen van mening over wat voor soort issue het eigenlijk was: een binnengemeentelijke kwestie, iets dat bilateraal geregeld moest worden, of een onderwerp dat collectieve besluitvorming vroeg.

Observaties als de bovenstaande roepen verschillende vragen op. Om te beginnen kan men zich afvragen hoe het komt dat *in de simulatie* zich de besproken verschijnselen en ontwikkelingen voordoen: in hoeverre en op welke wijze heeft dat te maken met kenmerken van de situatie, met karakteristieken of veronderstellingen van de deelnemers en/of met de eigen dynamiek van de sociale processen die zich in de simulatie voordoen? In de volgende paragraaf geef ik een aanzet tot een antwoord. Vervolgens is de vraag van belang wat de processen in de simulatie zeggen over *'real life'-ontwikkelingen*. Hiermee komen we op het probleem van de validiteit⁶ van de simulatie. Die validiteit is in dit geval natuurlijk niet rechtstreeks vast te stellen, omdat de simulatie een (nog) niet bestaande situatie betreft. Weliswaar kan wel worden gecontroleerd of de beoogde formele arrangementen goed in de simulatie zijn weergegeven (wat volgens opdrachtgever en deelnemers het geval was), maar daarmee is nog niet gezegd dat de sociale patronen die in de simulatie ontstaan ook overeenkomen met wat in de toekomst het geval zal zijn. Enerzijds wordt de sociale dynamiek in de simulatie immers mede bepaald door opvattingen en inzichten van de deelnemers op dit moment, terwijl anderzijds de sociale dynamiek in een toekomstige *'real life'*-situatie mede afhankelijk is van het verloop van het transformatieproces vanuit de huidige naar die toekomstige situatie. Onder meer om die reden mogen de bovenbeschreven ontwikkelingen dan ook niet als een concrete inhoudelijke voorspelling worden opgevat. Wel geeft de simulatie inzicht in *mogelijke* bedoelde of niet-bedoelde effecten van de betreffende bestuurlijke arrangementen en tegelijk in de verhouding en wisselwerking tussen de actuele bestuurlijk-ambtelijke cultuur en de beoogde toekomstige arrangementen. Beide soorten inzicht kunnen bijdragen aan het denken over betere transformatiestrategieën.

Tegen deze achtergrond destilleerden we onder meer de volgende bevindingen uit de simulaties:

- * Veel deelnemers formuleerden zowel vóór als na de simulatie het centrale bestuurlijke probleem in de huidige bestuurlijke constellatie als een prisoners dilemma. Doordat elke bestuurlijke instantie de 'eigen' belangen tracht te optimaliseren in de veronderstelling dat de andere dat ook doet, ontstaan collectief en individueel suboptimale situaties. Een bestuurlijke constellatie als in de simulatie gerealiseerd zou dat moeten voorkomen. Niettemin was in beide simulaties veel 'strategisch gedrag' waarneembaar. Zelfs de aanwezigheid van een 'sterke' Provincie - wat door veel deelnemers als een oplossing werd gezien voor het genoemde probleem - verhinderde dat niet. Integendeel, er kwam veel 'nieuw' strategisch gedrag tot stand dat erop gericht was de invloed van de Provincie te beperken. In de evaluatie liepen de verklaringen van de deelnemers voor dit verschijnsel uiteen. Sommigen schreven het toe aan de ambtelijke cultuur, anderen aan

het feit dat de Provincie niet deed wat zij had moeten doen. Weer anderen dachten dat dit soort strategisch gedrag nu eenmaal bij het bestuurlijke spel hoort. Tenslotte werden ook specifieke kenmerken van de simulatie als oorzaak aangewezen. Kortom: het voortbestaan van problemen waarvoor de stadsprovincie nu juist als oplossing was gedacht werd toegeschreven aan tekortschieten van de centrale sturende actor, de provincie, dan wel aan de 'omstandigheden' die de gewraakte gang van zaken onvermijdelijk maakte. Een interessante vraag voor nadere evaluatie en nader onderzoek is *waarom* de provincie deed wat ze deed (gold ook voor de provincie dat ze niet anders kon of bij een andere strategie nog meer tegenstand had ondervonden? waren de formele bevoegdheden te beperkt? was de provincie 'toevallig' beide kanten bemenst met 'slappe' bestuurders?) en *waarom* de omstandigheden zo dwingend waren, juist als je van elkaar weet dat je weet dat dat suboptimaal gedrag impliceert. In ieder geval lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat formele arrangementen alléén ontoereikend zijn om strategisch gedrag en 'prisoners dilemma'-situaties te boven te komen.

- * Nadere analyse met de deelnemers bracht aan het licht dat het 'strategische' gedrag, althans ten dele, was geproduceerd op basis van de (ongetoetste) veronderstelling dat anderen zich ook wel strategisch zouden gedragen. Sterker nog, zelfs gedrag dat helemaal niet strategisch was in deze zin, werd toch vaak als zodanig geïnterpreteerd. De anticipaties en reacties waren navenant. Mede daardoor werden in de simulatie - onder de nieuwe formele bestuurlijke arrangementen - juist het soort 'prisoners dilemma'-achtige situaties gereproduceerd waarvoor de stadsprovincie een oplossing werd geacht te zijn.
- * Geconcludeerd kan dus worden dat nieuwe bestuurlijke arrangementen, zelfs als ze expliciet bedoeld zijn om interbestuurlijke samenwerking en afstemming te bevorderen, niet automatisch tot meer interbestuurlijke samenwerking en coherenter bestuurlijk optreden leiden. Er zijn kennelijk nog andere factoren die ambtelijk en bestuurlijk gedrag bepalen. Hierbij moet bedacht worden dat nieuwe structurele arrangementen ten dele juist bedacht zijn vanuit de ervaring dat informeel op overleg gerichte strategieën óók vaak niet tot het gewenste resultaat leiden. De vraag is of een combinatie van structurele arrangementen en een processtrategie wel soelaas biedt, of dat nog andere aspecten van belang zijn. Ik kom daar in par. 4 op terug.
- * Anderzijds moet worden geconcludeerd dat structurele arrangementen, overlegstructuren e.d. wel degelijk ter zake doen. Zij bleken in de simulatie - net als in werkelijkheid - in hoge mate de infrastructuur voor overleg, informatie-uitwisseling en besluitvorming te zijn. Eenmaal bestaande en gehanteerde procedures belemmeren kennelijk de ontwikkeling van nieuwe procedures en netwerken tot op zekere hoogte. Het verloop en de resultaten van beleidsprocessen zullen daardoor onmiskenbaar worden beïnvloed (al is lang niet altijd op voorhand duidelijk wat de inhoudelijke richting van die invloed is). De onzekerheid omtrent die effecten wordt nog versterkt door de gesignaleerde beeldvormingsprocessen, die niet los staan van de structurele posities en relaties van de actoren, maar daar ook niet volledig door worden bepaald. Culturele uitgangspunten, veronderstellingen en vanzelfsprekendheden spelen evenzeer een rol.

3. Kijken naar bestuurlijke transformatie

Mijn conceptualisering van bestuurlijke transformatieprocessen start bij de in de inleiding gesignaleerde *werkelijkheidsdefinities* van actoren. In het oriëntatie-onderzoek bleek dat er ondanks allerlei individuele verschillen tussen respondenten ook een zeer duidelijke structurele component in die werkelijkheidsdefinities is te onderscheiden. Er bleken systematische verschillen in accenten en visie tussen deelgemeenten en het gemeentelijke niveau. Het structurele karakter van die verschillen werd in zekere zin nog eens door de simulaties onderstreept. Niet de vooraf bij de deelnemers bestaande inzichten, maar het in de simulatiesetting ervaren 'prisoners dilemma'-karakter bepaalde het gedrag. Het feit dat die situatie zo ervaren werd, en dat daarom stilzwijgend werd verondersteld dat de anderen zich wel 'strategisch' zouden gedragen en, dat 'strategisch' betekent nastreven van (korte-termijn-)eigenbelang (ook als je weet dat dat uiteindelijk tot

suboptimale resultaten leidt), zegt iets over interpretaties, dus werkelijkheidsdefinities die kennelijk in hoge mate in de deelnemersgroep werden gedeeld: de (ambtelijk/bestuurlijke cultuur van de groep). Werkelijkheidsdefinities weerspiegelen dus de geschiedenis en cultuur en de structurele condities in en van de groep.

Werkelijkheidsdefinities weerspiegelen en bepalen niet alleen beelden en interpretaties, zij sturen ook het *handelen* aan. Anders gezegd, actoren reageren niet zozeer op 'de' werkelijkheid, of op objectieve kenmerken van sturingsimpulsen en arrangementen, maar op de werkelijkheid zoals zij die, vanuit hun werkelijkheidsdefinitie, zien (Child, 1972). Toch is het niet zo dat het handelen logisch uit bestaande werkelijkheidsdefinities kan worden afgeleid. Bovendien veranderen werkelijkheidsdefinities onvermijdelijk enigermate door ervaringen, informatie-uitwisseling e.d. in interactieprocessen. Schetsmatig kan dit als volgt worden duidelijk gemaakt.

Actor A bedenkt dat het ter oplossing van bepaalde problemen (zoals hij die ziet) een stadsprovincie (zoals hij die zich voorstelt) zinvol zou zijn en formuleert dienovereenkomstig een voorstel. Actor B neemt kennis van het voorstel. Het is niet onmiddellijk duidelijk wat dat voorstel 'betekent'. Het past niet (volledig) in B's werkelijkheidsdefinitie, omdat B met anders gedefinieerde problemen kampt en wellicht in andere oplossingsrichtingen zit te denken. Het voorstel van A is in die zin dubbelzinnig (vgl. Weick, 1979). B moet uitvinden wat het betekent om er (adequaat) op te (kunnen) reageren (zingeving). B maakt daarbij gebruik van elementen van zijn werkelijkheidsdefinitie, zoals zijn beeld van A, zijn visie op de problemen in de regio, zijn 'tacit knowledge' over hoe bestuurlijke structuren uitwerken, enz. Maar de uiteindelijke interpretatie van het begrip 'stadsprovincie' is nieuw en gaat van de werkelijkheidsdefinitie van actor B deel uitmaken. Zowel zijn beelden en interpretaties als zijn handelingspatronen raken dienovereenkomstig bijgesteld. Daar komt nog bij dat actor B niet in isolement tot zijn betekenisgeving komt. Hij hoort of ziet ook actor C reageren. De betekenis die hij aan die reactie toekent, zal mede zijn ideeën over het voorstel van A beïnvloeden. Ook A zit niet stil. A werkt zijn plannen verder uit en reageert op reacties van anderen. Ten dele wordt ook dat door B waargenomen. Zo ontstaan in en door interactie overall enigermate *aangepaste werkelijkheidsdefinities en gedragspatronen*. Daarin is het effect van het voorstel van A gelegen. En passant is het voorstel van A door de reacties daarop (en A's reacties op die reacties) feitelijk geherdefinieerd.

Bestuurlijke transformatie moet mijns inziens dus worden gezien als de uitkomst van interactieprocessen die ten dele door voorstellen voor bestuurlijke transformatie zijn getriggerd, maar waarbij die uitkomst per saldo niet met de oorspronkelijke voorstellen overeenkomt. In die interactieprocessen veranderen de werkelijkheidsdefinities van actoren (niet noodzakelijk in de door de bedenker van de voorstellen bedoelde richting), waardoor men zich na verloop van tijd in een gewijzigde structurele en culturele situatie aantreft, die door niemand gepland maar voor velen vanzelfsprekend is geworden. Totdat een nieuwe 'verstoring' optreedt door het ten tonele verschijnen van een nieuwe actor of nieuwe voorstellen (referendum).

Als we nu met deze conceptuele bril kijken naar de bevindingen die aan het eind van par. 2 werden geformuleerd, dan kan een aanzet tot verklaring worden geformuleerd. Om te beginnen wordt het begrijpelijk dat actoren in de ogen van 'buitenstaanders' veelal op basis van (ongetoetste) veronderstellingen opereren. Dat heeft van doen met hun werkelijkheidsinterpretaties waarin 'veronderstellingen' niet als zodanig worden ervaren, maar gewoon als vanzelfsprekendheden, feiten. 'Het is nu eenmaal zo dat gemeentebestuurders strategisch te werk gaan om zoveel mogelijk het eigen (gemeente)belang te realiseren'. 'Het is nu eenmaal zo dat alleen een sterk bovengeschiedt bestuur concurrentie, lifters- en NIMBY-gedrag kan voorkomen of tegengaan'. 'En als de stadsprovincie dat niet doet, dan zijn de mensen die van het stadsprovinciebestuur deel uitmaken niet tegen hun taak opgewassen'. Deze en andere 'aannames' bepalen wat men waarneemt en hoe men dat interpreteert. De werkelijkheidsinterpretaties van waaruit actoren opereren hebben niet alleen betrekking op veronderstelde feitelijkheden en relaties, maar ook op waarde-oriëntaties, bijv. opvattingen over wat de gemeenten moeten nastreven en wat de (stads)provincie behoort te doen.

Ten tweede volgt uit de bovenbesproken procesbenadering dat de structurele arrangementen er desondanks toe doen⁷. Actoren kennen, uiteraard vanuit hun eigen werkelijkheidsinterpretatie, betekenis toe aan de arrangementen en reageren daar dienovereenkomstig op. Dit leidt per definitie tot verandering van werkelijkheidsinterpretaties omdat het arrangement als zodanig 'nieuw' is. *Daardoor* leidt het arrangement tot nieuwe interactiepatronen. Zo vond in beide simulaties veel overleg tussen afzonderlijke gemeenten enerzijds en stadsprovincie anderzijds plaats, maar nauwelijks tussen gemeenten onderling. Daarnaast was er bij alle instanties veel intern 'strategisch' overleg. Van belang is dat een deel van de manieren van denken en doen die in de simulatie naar voren kwamen, niet zozeer door de deelnemers vanuit de 'real life'-wereld werd meegebracht, maar in de simulatie-context ontstond. Onze theoretische benadering verklaart dat: in specifieke, situatie-gekoppelde interactie wordt de actuele werkelijkheid geconstrueerd, zij het dat de afzonderlijke actoren daarbij wel putten uit de manieren van denken en doen die zij al hadden. Het collectieve karakter van het constructieproces betekent echter dat er toch wezenlijk nieuwe definities tot stand komen. Van hieruit is verklaarbaar dat de deelnemers in de simulatie tezamen gedrag ontwikkelden dat op gespannen voet stond met tevoren bestaande opvattingen over hoe het er in de stadsprovincie aan toe zou moeten gaan.

Ten derde verklaart de aangeduide theoretische optiek waarom de arrangementen vaak onvoorziene gevolgen hebben. Elke impact van arrangementen komt weliswaar direct of indirect tot stand via interpretaties en (re)acties van actoren. Als men de werkelijkheidsdefinities van de verschillende actoren inhoudelijk in kaart brengt en ook kennis heeft van hun interactiepatronen, kunnen die interpretaties en (re)acties (beter) worden begrepen en wellicht enigermate worden verklaard. De specifieke inhoud van nieuwe betekenistoekenningen en reactiepatronen is echter lastig te voorzien. Ten eerste worden tijdens sociale constructieprocessen onvermijdelijk steeds nieuwe elementen en relaties geïntroduceerd die niet zondermeer logisch volgen uit vooraf bestaande werkelijkheidsdefinities. Complicaties zijn bovendien dat ook een geleidelijke verandering van de betreffende werkelijkheidsdefinities kan worden verondersteld, alsmede een complexe wisselwerking tussen (de werkelijkheidsdefinities van) actoren.

Ten vierde kan vanuit de structureel constructivistische optiek worden begrepen dat mensen, geplaatst in een nieuw structureel arrangement, komen tot andere doelen, normen en waarden (zoals de verklaarde voorstander van interbestuurlijke afstemming en samenwerking die als gemeentebestuurder in de simulatie 'strategisch' gedrag met suboptimale resultaten vertoont). Tegelijkertijd is begrijpelijk dat bepaalde 'feitelijke' veronderstellingen over de dynamiek van bestuurlijke processen (bijv. dat die bepaald wordt door strategisch gedrag van op eigen belang gerichte actoren) niet meteen van tafel zijn zodra men in een nieuwe structurele constellatie zit. Een interessante paradox is dat nieuwe bestuurlijke arrangementen doorgaans niet worden bedacht om belangen te herdefiniëren, maar om te komen tot een andere manier van met die belangen omgaan. Bovenstaande gedachtegang, ondersteund met observaties in de simulaties, laat zien dat het omgekeerde het resultaat kan zijn: nieuwe belangen (gekoppeld aan nieuwe posities) nastreven met oude manieren van doen...

4. Leren van bestuurlijke vernieuwing

Wat betekent deze procesmatige manier van kijken naar bestuurlijke transformatie nu voor leren over en sturen van deze processen? In aansluiting op de voorgaande analyse kom ik tot enkele stellingen.

- * Om te beginnen moet de gedachte worden losgelaten dat gesignaleerde problemen in interbestuurlijke verhoudingen met (gewijzigde) structurele arrangementen als zodanig kunnen worden opgelost. Arrangementen doen er wel toe, maar hoe ze ertoe doen, wordt niet primair door die arrangementen bepaald. Het loslaten van de gedachte dat bestuurlijke arrangementen als zodanig een bepaalbare invloed hebben, is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Voor zover het denken in termen van formeel-structurele oplossingen deel uitmaakt van werkelijkheidsdefinities

zal dat niet op commando (van wie?) verdwijnen. Wellicht is het gemakkelijker en ook constructiever om expliciete aandacht voor transformatieprocessen, implementatie problemen, draagvlakontwikkelingen enz. te vragen en aanpakken ter zake te ontwikkelen.

- * Vervolgens dient men zich te realiseren dat (inter)bestuurlijke praktijken in interactie tot stand komen en veranderen. Structurele arrangementen spelen daarbij, gemedieerd door werkelijkheidsdefinities een belangrijke rol, maar ook ongeschreven regels, ongetoetste veronderstellingen, definities van eigenbelang, zijn mede bepalend. Deze vaststelling heeft twee consequenties.

- Sturen in de zin dat één of een beperkt aantal actoren met voldoende macht, gezag en/of bevoegdheden de (inter)bestuurlijke praktijk zou kunnen bepalen is niet mogelijk. Wel kunnen door besluiten, wetten of anderszins condities worden geïnduceerd die door actoren in hoge mate als 'hard' worden ervaren. Of dat het geval is hebben de bestuurders (en ook de groepen waar het beleid op gericht is) echter niet alleen voor het zeggen. De acceptatie en zelfs de vormgeving van bestuurlijke arrangementen, alsmede de wijze waarop zij worden gehanteerd, komt in interactie tussen alle betrokken actoren tot stand.

- Sturen zal zich daarom moeten oriënteren aan de werkelijkheidsdefinities van actoren en de wisselwerking daartussen. Daarbij zal ertegen gewaakt moeten worden de kring van relevante actoren te eng te definiëren: niet in de besluitvorming betrokken actoren kunnen een grote (en vaak onvoorziene) invloed op de feitelijke ontwikkelingen en effecten hebben. In de simulatie bleek dat bijv. rondom het provinciale beleid. Waar onvoldoende aandacht was besteed aan draagvlak in de gemeenten waren de successen beperkt en de onbedoelde effecten legio.

Met de voorgaande opmerkingen wil niet gezegd zijn dat werkelijkheidsdefinities van actoren in normatieve zin direct richtinggevend moeten zijn voor het te voeren beleid. Waar werkelijkheidsdefinities vooralsnog strijdig zijn, is dat ook praktisch lastig. Waar het om gaat, is dat men zich bij ontwikkeling en implementatie van beleid rekenschap geeft van de multiple sociale context en de transformerende effecten die daar het gevolg van kunnen zijn. Anders gezegd: bij vormgeving en uitvoering van beleid moet zoveel mogelijk worden geanticipeerd - en waar nodig worden gereageerd - op reacties en strategieën die verschillende actoren vanuit *hun* werkelijkheidsdefinities construeren.

- * interactie met en tussen actoren over probleemdefinities (en van daaruit over oplossingen) is van groot belang om een aantal redenen:

- explicitering van werkelijkheids- en probleemdefinities helpt om inzicht te krijgen in het interactieve karakter van bestuurlijke processen en het handelen van actoren daarin; daardoor is een beter begrip van en anticipatie op het handelen van andere actoren mogelijk;
- actoren kunnen verbindingen tussen elkaars problemen ontdekken of aanbrengen, wat samenwerking en gedeelde oplossingen kan bevorderen;
- de wederzijdse beeldvorming wordt in zekere mate gecorrigeerd;
- Voor zover er vanuit dergelijke interactie 'oplossingen' naar voren komen, zal daar een groter draagvlak voor zijn;
- de vormgeving van praktijken binnen de te creëren arrangementen begint reeds in deze interactieprocessen.

Het organiseren van zulke interactie is geen sinecure. Enerzijds zijn er praktische problemen: wie daarbij te betrekken, hoe zorg je dat iedereen voldoende aan bod komt, hoe zorg je dat er iets uitkomt binnen een redelijke tijdsbestek? Anderzijds zullen actoren zich ook in dit soort overleg vaak 'strategisch' (in de bovenbesproken zin) gedragen, of zullen actoren dat (wellicht ten onrechte) van elkaar veronderstellen (vergelijk onze simulatie-ervaringen). Ook is denkbaar dat bepaalde actoren niet of slechts moeilijk tot participatie te motiveren zijn. Afhankelijk van de situatie moeten daarom geschikte vormen en aanpakken worden gekozen of ontwikkeld. Te denken valt aan workshops, openbare debatten, onderzoek naar verschillende visies als input voor gesprek, enz. De keuze daartussen en de invulling daarvan is echter allerminst triviaal.

- * experimentele vormen, zoals de sociale simulatiemethode⁸, kunnen soms nog iets aan de

voorgaande vormen van interactie toevoegen:

- inzicht in het mogelijke *feitelijke verloop* van interactieprocessen in of op weg naar nieuwe bestuurlijke arrangementen. In de bij het vorige punt bepleite interactie zal die maar ten dele naar voren komen, omdat er verschil is tussen ex ante over problemen en oplossingen praten en er in concreto in of na een veranderingsproces mee omgaan. Op theoretische gronden kan immers worden aangenomen dat in de tussentijd werkelijkheidsdefinities en interactiepatronen zullen veranderen. (Simulatie)experimenten kunnen daar enigermate een blik vooruit op bieden.
- meer zicht geven op *eigen veronderstellingen en gedragswijzen* van de deelnemers, alsmede op de mogelijke consequenties daarvan. De leerprocessen die dat oplevert, kunnen van invloed zijn op het verloop en de uitkomsten van het 'real life'-transformatieproces.
- experimenten en de resultaten daarvan kunnen worden gebruikt om het debat over en de ontwikkeling van *strategieën voor het transformatieproces* (en met name wat daarbij meer komt kijken dan de structurele arrangementen sec) te stimuleren
- experimenten en daaraan gekoppelde evaluaties kunnen *deel uitmaken van het transformatieproces zelf*.

5. Conclusie

Bestuurlijke arrangementen doen ertoe. Het is daarom wel degelijk van belang welke vormgeving zij krijgen. Maar wat de beste en meest effectieve structuur is, hangt niet alleen af van de waarden en doelstelling van de beoordelende actor, maar ook van het verloop van het transformatieproces en de praktijken die in de nieuwe arrangementen ontstaan. Bestuurlijke transformatie is een doorgaand proces. Juist omdat er bij actoren in onderlinge interactie voortdurend leerprocessen op blijven treden, zullen stuurders (waarvoor hetzelfde geldt) voortdurend hun probleem- en oplossingsdefinities ter discussie moeten stellen. Daarom is intensieve aandacht voor proces-sturing of -begeleiding noodzakelijk. In de voorgaande paragraaf zijn enkele suggesties gedaan die daarbij bruikbaar zouden kunnen blijken.

Nader onderzoek naar de dynamiek van transformatieprocessen vanuit een structureel-constructivistisch perspectief is van belang omdat het meer inzicht kan opleveren in *waarom, hoe* en *onder welke condities* nieuwe bestuurlijke arrangementen kunnen 'werken' en *wat* de effecten ervan kunnen zijn. Daarmee kan ook een inhoudelijke bijdrage aan ontwikkeling van arrangementen en transformatiemanagement worden gegeven.

Literatuur

Child, J.

Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice, *Sociology*, 6, 1972, 1-22.

Meer, F.B. van der

Organisatie als spel: sociale simulatie als methode in onderzoek naar organiseren, dissertatie TH Twente, 1983.

Meer, F.B. van der, C. Engberts en G.A.N. Vissers

Naar een simulatie afstemmingsproblematiek stadsprovincie, rapport van een oriënterende studie in opdracht van de gemeente Rotterdam, 1994a.

- Meer, F.B. van der, C. Engberts en G.A.N. Vissers
 Polis: een simulatie over afstemmingsproblematiek in een stadsprovincie, rapportage over de bouw- en testfase in opdracht van de gemeente Rotterdam, 1994b.
- Meer, F.B. van der en J.L.A. Geurts
 Simulatie voor beleids- en organisatie-ontwikkeling, *Bestuurskunde*, 4 (4), 1995, 166-177.
- Meer, F.B. van der en G.A.N. Vissers,
 Expanding the city by giving it up: ex ante assessment of reform in public administration, paper EGPA-conference, Rotterdam, 1995.
- Snellen, I.Th.M.,
 Pluriforme regionalisatie: een uitweg uit de impasse? in: A. van der Jagt (red.) *Regionalisatie: van problematiek tot bestuurlijke vormgeving*, 1983, 29-58.
- Vissers, G.A.N. en F.B. van der Meer,
 Designing a simulation of large scale administrative change, in: F. Watts and A.G. Carbonell (eds.), *Simulation Now*, Diputació de València, 1996, 299-313.
- Weick, K.E., *Social psychology of organizing*, Addison-Wesley, 1969.

Noten

- ¹ Een eerdere versie van deze bijdrage werd als paper gepresenteerd op de conferentie van de Vereniging voor Bestuurskunde, 1996. Met dank aan Geert Vissers en Joop Koppenjan voor hun commentaar en suggesties.
- ² Dr. F.B. van der Meer, Vakgroep Bestuurskunde, Erasmusuniversiteit, kamer W M8-40, 3000 DR Rotterdam. Tel 010-4082137. Fax 010-4527842. E-mail MEER@BSK.FSW.EUR.NL
- ³ In andere casus van bestuurlijke vernieuwing kunnen nog andere motieven mede een rol spelen, zoals budgetbeperking en/of het streven naar concentratie op kerntaken.
- ⁴ Om de gedachten te bepalen verwijs ik in deze paper verder slechts naar deze casus. De daarbij ten ontwikkelen gedachtegang acht ik echter in beginsel ook op ander bestuurlijke transformatieprocessen van toepassing.
- ⁵ Begin 1995 was dit een van de redenen het simulatieproject stop te zetten.
- ⁶ Zie Van der Meer, 1983, 95-106.
- ⁷ De hier bepleite optiek kan als 'structureel constructivistisch' worden aangeduid.
- ⁸ Hier gaat het niet meer, zoals eerder in de tekst, om gebruik van simulatie als onderzoeksinstrument, maar als interventie-instrument in een ontwikkelingstraject (Zie Van der Meer en Geurts, 1995).