

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Glokaal bestuur: makkelijker gezegd dan gedaan

Glokale vraagstukken vragen om globaal bestuur: een bestuur dat zich niet laat vastleggen in hiërarchische structuren en dat ruimte laat voor lokale verscheidenheid zonder rechtsstatelijke waarden aan te tasten. Dat is echter makkelijker gezegd dan gedaan en levert in de praktijk allerlei ingewikkelde dilemma's op. Er zijn verschillende bestuursstijlen om met deze dilemma's om te gaan: een principiële, een pragmatische en een problematiserende. De eerste houding brengt ons niet veel verder, maar ook een pragmatische houding kan doorschieten. Er is dringend werk aan de winkel om nieuwe arrangementen te ontwikkelen die het beste van de drie bestuursstijlen in zich verenigen.

door *Martijn van der Steen*

De auteur is codecaan, adjunct-directeur en directeur van de Denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

IN HET BOEK *If mayors ruled the world* bespreekt Benjamin Barber de steeds grotere rol die burgemeesters spelen in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.¹ Ze nemen positie in vraagstukken die hun formele portefeuille overstijgen en worden gezichten die buiten de geografische grenzen van hun domein bekend zijn. Ze zijn wel burgemeester, maar ze zijn tegelijkertijd veel meer dan dat. Ze mengen zich in debatten waarin ze geen hiërarchische plaats hebben en agenderen onderwerpen die niet 'van hen' zijn. Een mooi voorbeeld is de gouverneur van Californië, Jerry Brown, die in Parijs krachtig campagne voerde voor een veel duurzamer klimaatakkoord. Hij heeft een grote alliantie van steden en regio's gecreëerd die de nationale overheden in klimaatambitie voorbijsteekt. Brown schikt zich niet in zijn staatsrechtelijke positie en neemt geen genoegen

met de op zich terechte vaststelling dat klimaatverandering een mondiaal vraagstuk is. De mondiale klimaatverandering uit zich in Californië in droogte; als gouverneur van een getroffen gebied mag Brown zich met de problematiek bezighouden. De droogte, de lokale uitingsvorm van de klimaatverandering, zorgt ervoor dat die klimaatverandering ook een probleem 'van' Brown is.

Het verhaal van Barber gaat niet over het *ambt* van burgemeester. Een burgemeester is verbonden aan een gemeente, terwijl globalisering juist betekent dat die schaalniveaus niet meer zo goed toepasbaar zijn. Het verhaal van Barber gaat over *lokaal leiderschap* – waarbij 'lokaal' wijst op een schaalniveau dicht bij en rondom het vraagstuk. Dat kan regionaal zijn, binnengemeentelijk of tussen twee gemeenten, maar ook landelijk of mondiaal: het gaat over globaal leiderschap en globaal bestuur, om het vermogen om lokale issues effectief te behandelen. Niet gedacht vanuit vaste 'bestuurslagen' met toebedeelde taken, maar vanuit het bestuur dat een probleem dat zich op een bepaald niveau – de locatie – voordoet, effectief kan aanpakken. In de praktijk betekent dat een afname van de rol van het niveau van de staat en een toename van de lokale en regionale besturen en bestuurders.

GLOKALISERING: VRAAGSTUKKEN DIE GRENZEN DOORSNIJDEN

Bij globalisering hoort ook het beeld van een grotere rol van de lokale of regionale bestuurder. Omdat veel grote vraagstukken zich lokaal manifesteren (zie Californië), ligt het voor de hand dat lokale bestuurders een grotere rol nemen in die vraagstukken – ook als die strikt genomen boven-lokaal zijn (zie Brown). Het impliceert ook het denken in termen van een open huishouding: de rol van de bestuurder beperkt zich niet tot wat formeel-juridisch aan hem is toebedeeld, maar komt voort uit wat een bestuurder en het bestuurlijke niveau aan een concreet probleem kunnen toevoegen. Soms is dat erg veel voor een onderwerp waarover de burgemeester formeel niet gaat, en soms is het heel weinig voor een onderwerp dat wél binnen zijn bevoegdheden valt. Globalisering suggereert dat zo'n indeling in afgebakende kaders steeds minder van toepassing is: vraagstukken bewegen zich dwars door de afbakening heen. Niet de afgebakende kaders, maar de schaal en de inhoud van de concrete vraagstukken zijn leidend.

Globalisering doorsnijdt ook een tweede soort begrenzing van het bestuur: de verhouding tussen bestuur en samenleving. Het bestuur werkt voor de samenleving, maar doet dat vanuit een duidelijke afbakening van wat van wie is. Het bestuur heeft bevoegdheden en verhoudt zich van daar-

uit tot de samenleving. Soms leidt dat tot samenwerking, soms tot regulering en soms tot dwang. Die relaties zijn nauwgezet vastgelegd, zowel in de mogelijkheden als in de beperkingen. Wettelijke kaders geven het bestuur instrumenten om in de samenleving te interveniëren, maar regelen ook waar het bestuur op afstand moet blijven. Het bestaande model gaat dus uit van een interactie tussen overheid en samenleving, maar wel gebouwd op de principes van de rechtsstaat en goed bestuur, zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, rechtmatigheid en zorgvuldig handelen.

Glokalisering stelt die principes niet op principieel niveau ter discussie, maar wel in de praktische consequenties. Glokalisering betekent dat bestuur en samenleving in vaak onoverzichtelijke netwerken met elkaar samenwerken. Het bestuur staat dan tussen en naast maatschappelijke partijen, of speelt een ondergeschikte rol. Dat past slecht bij de bestaande indeling en het strak gereguleerde schema van rechtmatigheid en rechtsgelijkheid. De principes staan niet werkelijk ter discussie, maar ze zijn moeilijk toe te passen op de realiteit van netwerken. Dat kan leiden tot

Hoe worden basiswaarden als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in netwerken ingevuld?

risico's voor netwerkpartners, maar ook tot risico voor het bestuur zelf. Hoe worden basiswaarden als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in dergelijke netwerken ingevuld? Het is interessant dat globaal opererende bestuurders de verbinding met maatschappelijke net-

werken aangaan, maar dat zorgt wel voor spanning in de basiswaarden van goed bestuur. Het zou raar zijn om te eisen dat er een einde komt aan de maatschappelijke werkelijkheid van complexe netwerken, maar het is even vreemd om te doen alsof ze niets betekenen voor de rol van het bestuur en de bestuurder.

Zo ontstaat vanuit de glokalisering van maatschappelijke kwesties een agenda voor reflectie op de rol van het bestuur en de bestuurder. De vraagstukken glokaliseren en dat betekent dat de bestaande bestuurlijke indeling en het huidige bestuurlijk handelen moeilijker houdbaar zijn. Hetzelfde geldt voor de scheiding tussen bestuur en samenleving. In beide gevallen doet zich de vraag voor of dit aanleiding is voor radicale vernieuwing, voor pragmatische aanpassing, of juist voor verzet tegen de druk van glokalisering en voor vertraging van de aanpassingsprocessen die al gaande zijn. Je kunt glokalisering principieel aanpakken (vanuit de fundamenteën), pragmatisch (vanuit wat in de praktijk kan en werkt) of problematiserend (niet meebewegen, maar barrières opwerpen).

Ik schets hierna eerst de dilemma's van globaal bestuur en bespreek

vervolgens de drie hiervoor genoemde mogelijke ‘houdingen’ om met deze dilemma’s om te gaan (princiepelijk, pragmatisch, problematiserend).

Situationaliteit en gelijkheid

Glokalisering gaat over de manifestatie van grote problemen op lagere schaalniveaus. Het duidt op de verspreiding van problemen en op de verscheidenheid aan verschijningsvormen van grote kwesties in verschillende contexten. We hebben het over ‘klimaatverandering’, maar op de ene plek betekent het excessieve regenval en overstroming van het stedelijke afvoersysteem, terwijl het op de andere plek gaat over verdroging of verzilting. Dat is meer dan een probleem dat zich lokaal manifesteert; het gaat om generieke thema’s die lokaal betekenis krijgen. Dat betekent ook dat die betekenis per ‘localiteit’ anders zal zijn. Glokalisering lijkt te gaan over generieke kwesties die zich overal voordoen en ‘dus’ ook overal aangepakt moeten worden, maar het gaat om situationaliteit. Dat is niet *hetzelfde generieke probleem overal*, maar *overal een ander probleem onder hetzelfde generieke label*.

Glokalisering gaat om situationaliteit en dus ook om verschil. Het vermogen om dat verschil te faciliteren is de grote uitdaging die hoort bij een op glokalisering berekend bestuurlijk systeem. Wie is daarvoor verantwoordelijk? Wat zijn de normen die gelden? En kunnen de onderlinge verschillen worden verenigd met een constitutioneel principe als rechtsgelijkheid? Want dat is, naast pragmatiek (werkt het?), ook belangrijk. Elke pragmatische oplossing kent verliezers: waar kunnen zij hun recht zoeken? Hoe werkt dat in een systeem waarin de bestuurlijke arrangementen flexibel rondom de specifieke problemen zijn gebouwd? Wat is dan de weg voor bezwaar, voor de partijen voor wie de gevonden oplossing een nieuw probleem inluidt? Het afwegen van oplossend vermogen voor concrete problemen tegen basiswaarden als rechtsbescherming is geen vervelend op de rem trappen; het maakt net zo goed deel uit van goed globaal bestuur.

De afgelopen jaren hebben we geprobeerd om situationaliteit en maatwerk in te vullen met begrippen als ‘systeemverantwoordelijkheid’, ‘open normen’, ‘zorgplicht’ en ‘discretionaire bevoegdheid’. Het is de vraag of dat in verder glokaliserend bestuur nog voldoende is. Het werkt als noodverband, maar er is een fundamentele aanpak nodig. Misschien moet gelijkheid per definitie situationeel en contextueel worden opgevat: gelijke gevallen binnen dezelfde situationele context gelijk behandelen. Wat per saldo betekent dat het er in verschillende delen in het land in vergelijkbare gevallen toch heel anders aan toe gaat. Juist omdat de werk-

praktijk naar pragmatisch maatwerk en verschil gaat, is het nodig om het debat over de betekenis van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te voeren.

Instituties en persoonlijkheid

Waar komt in de nieuwe globale arrangementen de nadruk op te liggen: op globaliserende instituties, of op personen, dat wil zeggen de mensen die de instituties verpersoonlijken? In institutioneel-theoretische termen geïdentificeerd: focussen we op *structure* of op *agency*, op structuren of op besturen? In het geval van het bouwen op institutionele structuren, bouwen we een globaal arrangement op vanuit nieuwe wetten, regels, kaders, niveaus of organisaties die met de dynamiek van globalisering moeten omgaan; bijvoorbeeld een wettelijk kader dat procedures voor situationaliteit vastlegt. In het geval van *agency* leggen we de nadruk op de mensen die de lokale afwegingen maken. We geven hun geen kaders; de mensen vormen zelf het kader.

Als we kiezen voor deze laatste, meer persoonlijke variant, moeten verantwoording, borging en controle in datzelfde spoor meepersonaliseren: de bestuurder wordt gecontroleerd als persoon, en de bestuurder legt ook persoonlijk verantwoording af; hij legt zelf uit waarom hij doet wat hij doet. Dat betekent ook dat benoemingen van bestuurders belangrijker worden: Wat voor profiel zoeken we? Welk soort bestuurder is hier nodig? Hoe denken we dat deze bestuurder dit vraagstuk zal gaan aanpakken? Globaal bestuur snijdt door de kaders en grenzen van instituties heen, en in de *bestuurlijke* inrichtingsvariant (*agency*) leggen we dat proces in de handen van de bestuurders als persoon.

Kortom, we kunnen institutionele kaders bouwen voor regionale samenwerkingsverbanden, maar we kunnen ook vertrouwen op het vermogen van individuele regiobestuurders om in 'hun' regio het antwoord op een globaal vraagstuk goed te organiseren – zonder kader, overal anders, overal goed. Het kan allebei, maar het kan niet allebei tegelijk: kiezen we voor de structuuraanpak, of voor de persoonsgerichte aanpak?

Sturen en verantwoorden

Op welk niveau organiseren we de verantwoording van wat rond globale vraagstukken gebeurt? Verantwoording is nu vaak georganiseerd rondom de vaste structuur van het huis van Thorbecke, maar hoe doen we dat als het bestuur die structuren doorsnijdt?

Voor wie vooral denkt vanuit het oplossen van maatschappelijke vraagstukken is verantwoording vooral ballast: eerst moeten we de sturing in-

*Hoe organiseren we
verantwoording als het
bestuur die vaste structuren
van het huis van Thorbecke
doorsnijdt?*

richten zodat we glokale vraagstukken effectief kunnen oplossen, dan pas komt de verantwoording. Voor wie verantwoording een kernwaarde is, moet eerst die verantwoording goed geregeld zijn, zodat we daarna gelegitimeerd en verantwoord met glokale arrangementen verder kunnen.

De verantwoordingsvraag is voor een glokaal arrangement lastig te beantwoorden, omdat er bij verantwoording altijd sprake is van een zekere mate van hiërarchie: iemand legt *aan iemand anders* verantwoording af. Als het rijk zegt dat er lokaal en regionaal vrijelijk glokaal en doorsnijdend gewerkt kan worden, maar dat er wel volgens nationale kaders aan de rijksoverheid verantwoording moet worden afgelegd, dan trekt dat een zware wissel op de samenwerking. Hetzelfde gebeurt als burgemeesters samen de schouders onder een vraagstuk zetten, maar zij zich vervolgens binnen de kaders van hun eigen gemeenten allemaal individueel moeten verantwoorden. Ook in glokale arrangementen is verantwoording belangrijk, maar hoe, waar, aan wie en volgens welke regels gebeurt dat? Wie verantwoording aflegt is kwetsbaar, want er kan afwijzing of correctie plaatsvinden door de ander. Daarom zijn de normen voor verantwoording zo relevant: ze zijn uiteindelijk heel bepalend voor wat er in de praktijk gebeurt. Het maken van keuzes wordt sterk beïnvloed door de manier waarop daarover verantwoording moet worden afgelegd. Als een systeem bijvoorbeeld een hoge mate van ruimte voor situationaliteit suggereert, maar vervolgens heel strakke verantwoording vraagt – dus generieke kaders vooropstelt in plaats van situationele gelijkheid –, dan zal zich dat in de praktijk vertalen in grote terughoudendheid in het maken van afwijkende keuzes. Durft iemand in zo'n situatie nog wel letterlijk 'het verschil te maken'?

De vraag is dus of we ook verantwoording 'glokaal' weten in te richten, zodat er ruimte voor goed werkende én goed verantwoorde glokale arrangementen ontstaat.

Fluiditeit en afbakening

Glokalisering suggereert schaalvariëteit: schaalniveaus die niet vastliggen, maar juist in beweging zijn. Dat is de boodschap in het recente rapport *Maak verschil* van de Studiegroep Openbaar Bestuur.² Eerder al kwamen het Interprovinciaal Overleg en de Denktank Vereniging van

Nederlandse Gemeenten tot vergelijkbare conclusies.³ Wim van de Donk, commissaris van de Koning in Noord-Brabant, drukte het eerder al beeldend uit: het huis van Thorbecke is geen vaste structuur van waaruit we de vraagstukken tegemoet treden, maar is een flexibele structuur.⁴ De lagen zijn er altijd, maar ze worden wendbaar en flexibel ingezet, afhankelijk van de kwestie waar het om gaat. Dat is volgens Van de Donk geen deviatie van wat Thorbecke bedoelde. Het ‘huis’ was nooit bedoeld als in beton gegoten structuur; het ging altijd al om beweeglijkheid, om een organische structuur. Er is sprake van fluïditeit van het bestuur, waarbij de partijen doen wat lokaal nodig is. Er is een globale afbakening van hun rol en taak, en vanuit die basis benaderen zij de vraagstukken die op hen afkomen. Geert Teisman stelt dat de vraag niet meer is: ‘Ga ik erover of niet?’, maar: ‘Voeg ik iets toe of niet?’⁵ Wie kan toevoegen voegt in, en wie in dit geval of in deze fase even niets kan bijdragen, voegt tijdelijk uit. Daar is niets mis mee. Tijdelijke afwezigheid, invoegen en uitvoegen, intensiveren en tijdelijk weer uitfaseren zijn logische patronen in een flexibele structuur.

Fluïditeit veronderstelt dat partijen hun betrokkenheid bepalen op grond van de manier waarop het vraagstuk zich manifesteert. De realiteit van het bestuur is soms echter anders. Er is vaak een strijd om het eigenaarschap van problemen. Partijen willen het probleem ‘hebben’, omdat ze daarmee hun positie kunnen onderstrepen. Het is daarom de vraag of het hiervoor beschreven proces van in- en uitvoegen wel zo vanzelfsprekend zal verlopen. Ook het ‘primaat’ kan een probleem vormen: wie neemt de lead bij een globaliserend vraagstuk? Niet iedereen kan het voortouw nemen, dus wie moet dat zijn? De eerder aangehaalde gouverneur Brown was niet zomaar in Parijs: hij was er uit boosheid over het feit dat hij er niet mocht zijn. Hij was het zat dat de ‘landen’ – in het geval van de vs de federatie – de discussie domineerden en daarin het primaat hadden.

Je organiseren rondom problemen is een goed organisatieprincipe, maar we moeten niet naïef zijn en doen alsof dat vanzelf gaat: de strijd om het eigenaarschap van problemen is niet een, twee, drie verdwenen. Wat dit betreft biedt een strikte toedeling van bevoegdheden aan vaste bestuurslagen een groot voordeel; de inflexibiliteit van dat model is dan ineens aantrekkelijk. Afbakening brengt helderheid, rust en voorspelbaarheid. Partijen weten waar ze aan toe zijn en kunnen van daaruit de discussie aangaan over samenwerken, invoegen of uitvoegen, opschalen of afschalen. Fluïditeit kan het uitgangspunt van organiseren zijn, maar het kan dus ook iets zijn wat partijen vanuit een afgebakende vorm doelbewust realiseren. Partijen herijken dan hun afgebakende vorm op de vraagstukken die ze tegenkomen.

Samenvattend: globaal bestuur kan ontstaan vanuit het beginsel ‘Je doet

mee als je iets toevoegt' (maximale fluïditeit), maar ook vanuit het beginsel 'Je gaat erover of niet' (maximale afbakening). We zijn geneigd om strikte afbakening af te zweren – ik ook, omdat deze zo star is en niet past bij de urgentie van vraagstukken – maar organiseren vanuit fluïditeit moet zich nog bewijzen. We moeten zien of daarmee de strijd om het eigenaarschap van problemen niet opblaast, wat tot nieuwe verlamming zou leiden.

GLOKAAL BESTUUR: DRIE STRATEGIEËN VOOR BESTUURLIJKE ARRANGEMENTEN

Een goed werkend globaal bestuur komt onvermijdelijk tegenover de hiervoor genoemde dilemma's te staan: ze zijn daaraan inherent. Bij het ontwerpen van arrangementen voor globaal bestuur moet daarom altijd binnen deze dilemma's gelaveerd worden. Daarin zijn, zoals hiervoor al kort genoemd, drie houdingen mogelijk.

De eerste houding is een *princiële*. Het kenmerk van de principiële houding is dat de waarden die in het geding zijn verabsoluteerd worden. De waarden zijn principieel en daarom ook niet onderhandelbaar: als het niet 'helemaal wel' is, dan is het meteen ook 'helemaal niet'. Een principiële houding kan ten overstaan van een dilemma op verschillende manieren ingevuld worden. Principieel op beide waarden, of op slechts één van beide waarden die in het geding zijn. Iemand kan principieel vinden dat situationaliteit moet, maar óók dat rechtsgelijkheid volledig moet gelden. Dat dat praktisch gezien niet allebei tegelijk kan, maakt niet uit: het gaat om het principe. Hetzelfde gebeurt bij een focus op één van de uiteinden van het dilemma: als aan rechtsgelijkheid niet kan worden getornd, sluit dat alle mogelijkheid tot situationaliteit uit; en als situationaliteit niet mag worden ingesnoerd, moet worden voorbijgegaan aan algemene en generieke beperkingen. Zo'n houding ten opzichte van een dilemma leidt nooit tot een oplossing daarvan: elke beweging richting de ene waarde leidt tot een verlies op de andere. Een volledige keuze voor één van beide waarden komt in de praktijk dus nooit voor.

Omdat uit de principiële houding geen mogelijk handelingsperspectief volgt, bestendigt deze houding in de praktijk alleen de status quo. Alles blijft zoals het is. Dat zal niet de bedoeling van de principiële denker zijn, want het is suboptimaal, maar het is de praktische consequentie van deze insteek. Wie zich principieel opstelt heeft het morele gelijk, maar moet het doen met de status quo of met wat er door anderen aan verandering wordt ingezet.

De tweede houding is een sterk *pragmatische*. 'Pragmatisch' is hier niet bedoeld als 'praktisch werkend', maar geeft aan dat de nadruk ligt op het

oplossen van problemen. Het oplossen van het maatschappelijk probleem is het doel, en daar buig je vervolgens alles omheen. Situationaliteit komt dan voorop te staan; de bijbehorende checks-and-balances mogen de probleemoplossing niet in de weg staan. De borging staat in de schaduw van de probleemoplossing: eerst de problemen oplossen, dan de borging en alles wat er aan hygiënefactoren nodig is – zolang dat niet belemmerend is voor het vermogen om oplossingen te blijven produceren.

De pragmatische houding biedt krachtige handelingsopties en mobiliseert veel energie voor verandering: bestaande structuren worden onder druk vloeibaar. Deze actiegerichte houding heeft echter ook een eigen beperking: pragmatisme mobiliseert veel energie, maar het activeert ook het borgingssysteem (ook al wordt dat zo veel mogelijk omzeild). Dat systeem is minder zichtbaar en minder luidruchtig, maar het kan wel aan de rem hangen.

De derde houding is een *problematiserende*, wat hier wil zeggen dat de problematische keerzijden van de gekozen pragmatische oplossingen worden benadrukt. Een publiek-private samenwerking kan een daadkrachtige oplossing zijn, maar waar kan de benadeelde burger dan straks zijn recht halen? Moet dat niet eerst goed geregeld zijn? Situationele oordelen zijn fijn voor burgers die er voordeel uit halen, maar wie op basis van zo'n oordeel geen gelijk krijgt, voelt zich ongelijk behandeld. En vanuit rechtsgelijkheid bezien heeft zo iemand waarschijnlijk gelijk – althans, zolang de nieuwe uitgangspunten voor rechtsgelijkheid heel goed, helder en precies zijn afgesproken en ingeregeld. Dat moet eerst, want dan pas is er ruimte voor pragmatische probleemoplossing. Anders gezegd: eerst de borging op orde, ook als er maar enkele potentiële benadeelden zijn, dan pas aan het werk. De problematiserende houding wordt daarom vaak ook relatief principieel: niet omdat het per se om die principes gaat, maar omdat de borging vaak precisering vereist. En precisering van principes leidt meestal tot verabsolutering ervan.

Het probleem van de problematiserende houding is dat het moeilijk is om hiermee tot praktische oplossingen te komen, zelfs als deze houding mild en oprecht op probleemoplossing: de borgingsmechanismen fungeren als een fuik dat tot verabsolutering leidt. Wie welwillend een kader voor situationaliteit gaat opstellen, komt onbedoeld waarschijnlijk uit op een heel principiële en daarom nauwelijks werkbare oplossing.

VERNIEUWENDE ARRANGEMENTEN GEVRAAGD

Glokaal bestuur is geen keuze: het dient zich aan en het dringt zich op. Daarom is het ontwerp van glokale bestuurlijke arrangementen een ur-

gente zaak. Men moet – in termen van de drie houdingen – zien te komen tot coalities van pragmatische en problematiserende elementen. Zo krijg je vernieuwende arrangementen die vanuit beide perspectieven kunnen werken. Mensen die in zulke arrangementen werken, zoeken vanuit hun pragmatische oplossingen ook steeds de interactie met de borgende elementen en instituties. En de meer borgende elementen en instituties zoeken vanuit hun vakgebied naar borgingsconstructies die goed bij de glokale praktijk passen. In dat opzicht is het bijvoorbeeld heel geruststellend dat de Raad van State zich onder leiding van de huidige vicevoorzitter heel actief toont in het denken over de juridische borging van situationele verschillen: de raad heeft de oplossing nog niet bedacht, maar het vraagstuk staat in ieder geval hoog op zijn agenda. Datzelfde gevoel van urgentie ontstaat hopelijk ook in instituties als de Algemene Rekenkamer en het parlement. Recente debatten over systeemverantwoordelijkheid laten zien hoe moeilijk het is om de bedoeling van dergelijke constructies in de hitte van het debat en het incident overeind te houden – terwijl het de enige manier is om met glokale bewegingen om te gaan. Dezelfde moeilijkheid doet zich voor op het niveau van het lokaal en het regionaal bestuur: de pragmatische probleemoplossers zullen zich moeten verhouden tot de meer problematiserende elementen, en vice versa.

De ‘princiële’ wacht een nog lastiger uitdaging. Zij zullen zich – principieel! – moeten verhouden tot een wereld en een bestuur die steeds ambiguer worden. Waarin principiële argumenten nog steeds mogelijk en welkom zijn, maar wel steeds minder handelingsperspectief bieden. Dat is geen pleidooi voor het stoppen met principes of voor het ‘pragmatiseren’ ervan. Het is eerder een ongemakkelijke vaststelling dat een glokale wereld betekenis heeft voor het bestuur, maar ook voor de discussie erover, die laat zien dat glokaal bestuur makkelijker gezegd is dan gedaan.

Noten

- 1 Benjamin R. Barber, *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven/Londen: Yale University Press, 2013.
- 2 Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van BZK, 2016. Zie ook de bijdrage van Kees Breed in deze CDV-bundel.
- 3 Respectievelijk Interprovinciaal Overleg, *KOMPAS 2020. Samen werken aan een sterke regio*. Den Haag: IPO, 2014; en
- 4 Wim van de Donk, *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities* (elfde Rob-lezing), 12 november 2014. Zie: <http://www.rob-rfv.nl/documenten/rob-lezing2014.pdf>
- 5 Geert Teisman, *Diversiteit en complexiteit. Inbedding in netwerken als kansrijke route naar integratie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014.