

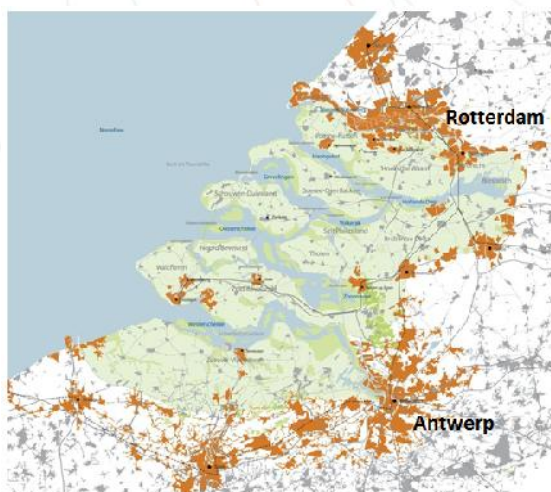


Multi-level governance in de Zuidwestelijke Delta

Inleiding

Multi-level governance is onlosmakelijk onderdeel van het Nederlands openbaar bestuur. Naast de bekende levels rijk, provincie, waterschap, gemeente, zijn er ook allerlei nieuwe vormen van multi-level governance zoals programma's, deelprogramma's en projecten.

In de Zuidwestelijke Delta (zie figuur 1) is sinds 2003 een programma actief van provincies, waterschappen, ministeries, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Het doel is om met water-gerelateerde projecten te komen tot een veilige, ecologisch veerkrachtige en economisch vitale delta te komen. Er is een Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta met projecten die elk weer hun eigen aansturing hebben. Daarnaast is De Zuidwestelijke Delta één van de regionale deelprogramma's van het nationale Deltaprogramma.



Figuur 1 De Zuidwestelijke Delta

Vraagstuk

Een multi-level governance structuur zoals in de Zuidwestelijke Delta ontstaan is, leidt als snel tot de vraag of effectief handelen nog wel mogelijk is.

Want juist een dergelijke complex structuur wordt al snel geassocieerd met eindeloos afstemmen, onnodig overleg en tijdrovende processen van besluitvorming. Af en toe zien we echter ook het tegendeel, namelijk dat effectief gehandeld wordt juist vanwege de complexe multi-level governance structuur.

Dat is de aanleiding om in de Zuidwestelijke Delta de volgende vraag te onderzoeken: **hoe is in een complexe multi-level governance context effectieve besluitvorming mogelijk?**

Besluitvorming: complex en dynamisch

Als we kijken naar de afgelopen tien jaren van besluitvorming in het programma Zuidwestelijke Delta, is goed te zien hoe besluiten tot stand kunnen komen tussen stakeholders op meerdere levels. We zien een multi-level governance proces, waarbij veel partijen betrokken zijn, met elk hun eigen doelen en taken. Deze partijen handelen in een complexe en dynamische omgeving, zowel fysiek als sociaal. Het is interessant om te zien hoe in deze context governance niet betekent het nemen van een eenmalig groot besluit door het bevoegd gezag. We zien dat de besluitvorming zich ontwikkelt als een ketting van acties van veel partijen. Elke actie – van presentaties bij een ledenvergadering van een maatschappelijke organisatie tot bestuurlijk overleg tussen de gedeputeerden – is een schakel in het komen tot uiteindelijke besluitvorming. Met deze acties wordt in het governance proces stap voor stap druk opgebouwd, zodat het nemen van een besluit mogelijk is.

Patronen in multi-level besluitvorming

Vervolgens is gekeken welke vormen van besluitvorming meer en minder succesvol zijn in een multi-level context. Allereerst zien we dat top-

Kennis voor Klimaat

Knowledge for Climate



down en bottom-up processen leiden tot een 'zero-sum game', met een winnaar en verliezer. Dit maakt top-down en bottom-up processen weinig effectief. Daarnaast zien we veel coöperatieve governance processen. Zo worden bijvoorbeeld in de Zuidwestelijke Delta regelmatig voorstellen door de partijen gezamenlijk gemaakt en vervolgens in afzonderlijke procedures vastgesteld. Soms mislukt dit omdat de uiteindelijke beslissers in de procedures onvoldoende betrokken zijn bij het maken van het voorstel. Het lukt het echter wel als in de eerste fase rekening gehouden wordt met de komende procedures.

Naast deze bekende vormen van besluitvorming, zien we ook twee nieuwe vormen. Zo zien we dat het door procedures mogelijk is om de acties in de verschillende netwerken in een ketting te schakelen op weg naar besluitvorming. Zo is bijvoorbeeld het halfjaarlijkse gesprek met de staatssecretaris en het programma Zuidwestelijke Delta onderdeel van een procedure. Met deze procedure is het mogelijk alle voorbereidende acties in rij en gelid te zetten. Zo hebben bijvoorbeeld de gemeenten hun steun expliciet via een ansichtkaart uitgesproken net voorafgaand aan het gesprek met de staatssecretaris in 2012 (figuur 2). Als tweede zien we dat de procedures die zich op verschillende plaatsen ontwikkelen worden gesynchroniseerd door persoonlijke netwerken en onderlinge interacties. Juist deze vorm van besluitvorming leidt tot besluiten die op een relatief groot draagvlak kunnen rekenen.



Figuur 2 Multi-level governance in de praktijk: gemeenten spreken hun steun uit voor de Zuidwestelijke Delta aan de staatssecretaris

Conclusies en vervolg

Dit onderzoek werpt licht op de vraag welke vormen van besluitvorming in multi-level systemen meer en minder succesvol zijn. Zeker voor het programma Zuidwestelijke Delta en het Deltaprogramma levert dit onderzoek veel concrete handvatten hoe de interactie tussen rijk en regio op een goede wijze tot stand kan komen. Verder lijkt 'synchronisatie' één van de meest succesvolle manieren om te komen tot besluitvorming in een multi-level context. Het onderzoek in de Zuidwestelijke Delta zal zich dan ook verder gaan richten op wat synchronisatie is en hoe tot synchronisatie gekomen kan worden met bijvoorbeeld interacties, procedures, regels en organisatorische arrangementen.

Meer informatie

Meer informatie is te vinden in:

- Verkerk, J. (2013) *Besluitvormingshistorie programma Zuidwestelijke Delta*, Middelburg
- Verkerk, J. (2013) Decision-making by networks and procedures: realizing effective decision-making in complex multi-level governance processes, *IRSPM conference*, 10-12 april 2013.

Contactgegevens:

Jitske Verkerk, Phd Student
Erasmus Universiteit Rotterdam
Email: verkerk@fsw.eur.nl