

Grenzeloos vakmanschap - adviezen voor integraal werken in complexe opgaven

Lidwien Reyn en Ruud Schuurs*)

**) De auteurs begeleidden tussen december 2020 en maart 2022 de leerlijn 'Energie, Klimaat en Ruimtelijke Ontwikkeling', in opdracht van het Interbestuurlijk Programma (IBP). Het IBP, een samenwerking van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Rijk, werkte voor dit doel samen met het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie. Dit essay is gebaseerd op de inzichten en ervaringen uit de analyse van diverse casussen in de leerlijn.*

1. Inleiding

De transitie naar een duurzame energievoorziening (mitigatie) en de aanpassing van Nederland aan het veranderende klimaat (adaptatie) zijn complexe opgaven. Energie- en klimaatmaatregelen moeten worden genomen in een context die bol staat van de onzekerheden en onvoorspelbaarheid over de klimaatontwikkeling, energieprijzen, beschikbaarheid van grondstoffen en gedrag van consumenten en bedrijven. Daarbij komt dat de maatregelen ook nog eens beslag leggen op de toch al schaarse ruimte in het Nederlandse landschap. Windmolens, zonneparken, netwerkinfrastructuur, waterberging, vergroening en andere maatregelen concurreren met andere dringende opgaven als woningbouw, bedrijventerreinen, recreatie en natuurontwikkeling. Elke opgave heeft zijn eigen (beleids-)doelstellingen, financieringssystematiek, regio-indeling en communicatiekanalen, handelswijze, taakomschrijving van functionarissen en monitoring, die niet noodzakelijkerwijs in dezelfde richting sturen.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid in deze opgaven. Binnen die overheden zijn veel verschillende sectoren en afdelingen betrokken, ieder met een eigen opdracht, mandaat en budget voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid dat raakt aan de transitieopgaven, aangestuurd door bestuurders van verschillende politieke kleur. Onder de technisch-inhoudelijke opgave ligt dus een organisatorische uitdaging. Hoe kunnen deze transitie in samenhang worden gezien? Hoe kan in samenwerking worden bevorderd dat betrokken partijen keuzes maken die zorgvuldige ruimtelijke inpassing borgen? Wat zijn praktische handvatten voor de integrale afweging van de verschillende opgaven en voor de samenwerking die daarvoor nodig is?

Deze vragen stonden tussen juni 2021 en maart 2022 centraal in de leerlijn Energie, Klimaat en Ruimtelijke Ontwikkeling. De leerlijn werd mogelijk gemaakt door het Interbestuurlijk Programma, i.c. een samenwerking van VNG, IPO, UvW en het Rijk, samen met NP RES. Aanleiding voor de leerlijn was de constatering dat de voorbereiding van energie- en klimaatmaatregelen bij decentrale overheden veelal langs gescheiden sporen plaatsvindt, gevolgd door de logische vraag of dat niet beter, geïntegreerd zou kunnen. De traditionele incrementele benadering - waarbij oplossingen voortvloeien uit de toepassing van steeds dezelfde principes - bouwt voort op verouderde inzichten en draait steeds meer vast. Dat vraagt erom dat die principes en waarden ter discussie worden gesteld en waar mogelijk worden aangepast. In de verkennende gesprekken bleek dat de belangstelling vooral uitging naar de vraag hoe de organisatie van gemeenten, provincies en waterschappen beter voorbereid kunnen zijn op een integrale benadering van deze complexe vraagstukken, zowel intern als in de samenwerking. Bovendien werd duidelijk aangegeven dat klimaat- en energiemaatregelen niet los gezien kunnen en mogen worden van de andere opgaven in het ruimtelijk domein. In dit artikel komen

we tot een synthese van de ervaringen en inzichten die in de leerlijn werden opgedaan aan de hand van 7 uiteenlopende casussen.

2. Verenigen in plaats van afwegen

In zijn essay *‘Sneller en Beter - Ingrediënten voor een gestage en passende transitie van fossiele naar duurzame energie’* gaat Geert Teisman¹ in op de vraag wat nodig is om in een complexe opgave als de energietransitie tot deugdelijke resultaten te komen. Hij gaat specifiek in op de Regionale Energie Strategieën, maar de inzichten zijn ook prima bruikbaar voor andere opgaven waarin verschillende belangen bij elkaar komen in een afgebakende ruimte. Hij schetst de contouren van een vorm van samenwerking die nodig is om *‘niet meegezogen te worden [in de strijd om de schaarse ruimte] en begaanbare paden te vinden waarin welwillenden, en dat zijn er velen, de ruimte krijgen om slimme combinaties te maken die de bedoeling van de transitie raken.’* Hij pleit voor het combineren van verschillende claims op middelen en ruimte in plaats van het nu gebruikelijke afwegen en wegstrepen. En dat heen en weer bewegen tussen achterliggende bedoelingen en korte termijn-oplossingen essentieel is om tot een optimale oplossing te komen. In andere woorden: onderzoek de onderliggende drijfveren, de grotere bedoeling achter de concrete doelen. Zoek de verbanden, de overeenkomsten in wat betrokken partijen uiteindelijk willen bereiken. Breng in beeld welke meerwaarde er mogelijk is, in plaats van te verzanden in onderhandelen en in het verfijnen en scheiden van belangen.

De kern van Teismans betoog is dat niet het kiezen, maar het stapelen van ambities en belangen de oplossingsruimte vergroot. Dat partijen onderlinge afhankelijkheden moeten erkennen in plaats van te bagatelliseren. *‘Verbeteren op inhoud betekent dat je accepteert dat vraagstukken een dynamisch geheel vormen waar de ene de andere beïnvloedt en waar het niet helpt om net te doen alsof het alleen maar gaat om je eigen beleid. De essentie van beleid maken verschuift van eigen gelaagde en verkokerde trajecten en projectaanpakken naar aanpakken waar de kunst van het combineren centraal staat. We verschuiven van afwegen tussen belangen, naar het maken van nieuwe combinaties. We verlaten het idee van het afwegen van belangen, omdat alle belangen belangrijk zijn en de samenleving het niet accepteert dat belangen niet worden meegenomen.’*

We zien in zijn woorden een beeld ontstaan waarin het werken aan een complexe opgave een middelpuntzoekende, synthetiserende kracht vraagt, in plaats van de centrifugale, scheidende kracht die leidt tot de in essentie conflictueuze benadering die nu gebruikelijk is. Waar Teisman spreekt van ‘stapelen’, gebruiken wij daarom voor de term ‘verenigen’ van belangen.

Makkelijk gezegd? Zeker. Want wat betekent dit in de praktijk van alledag? Hoe creëer je de voorwaarden voor een vruchtbare samenwerking, waarin onderling vertrouwen voorwaarde is voor gelijkwaardigheid van belangen en gedeeld eigenaarschap van de opgave? Hoe creëer je in de samenwerking de basis voor het scheppen van maximale meerwaarde op de lange termijn in plaats van maximale bevrediging van individuele belangen op de korte termijn? We verkennen in dit artikel de karakteristieken van een dergelijk alternatief proces. We staan stil bij de essentiële verschillen tussen het reguliere proces en de alternatieve, verbindende aanpak en illustreren dat aan de hand van

¹ Geert Teisman is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij was betrokken bij diverse studies naar samenwerking rond complexe vraagstukken. Van zijn hand verscheen eind 2021 het essay ‘Sneller en beter’, geschreven in opdracht van NP RES.

casussen die in de leerlijn werden besproken. We vertalen dat vervolgens naar het vakmanschap dat het vergt van ambtenaren, maar ook van bestuurders en volksvertegenwoordigers.

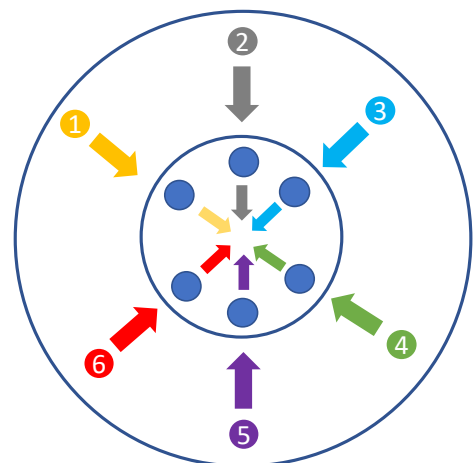
3. Spanning tussen integrale opgaven en sectorale sturing

Waar meerdere opgaven samenkomen, ontmoeten uiteenlopende belangen, kennisvelden en overtuigingen elkaar. De organisatie van overheden reflecteert dit in de interne sectorale inrichting en de bestuurlijke gelaagdheid van het Huis van Thorbecke. Beleid voor landbouw, natuur, mobiliteit, energie, water, bodem, et cetera, wordt langs min of meer gescheiden sporen ontwikkeld. Provincie, gemeente en waterschap hebben ieder hun eigen bevoegdheden en invalshoek. Zodra deze beleidsvelden elkaar raken of zelfs overlappen, bijvoorbeeld bij een gebiedsgerichte ontwikkeling, is er noodzaak van overleg en afstemming. We kunnen deze organisatievorm zien als een neerslag van een reductionistisch wereldbeeld, waarin de werkelijkheid is opgeknipt in verschillende functionaliteiten die in essentie gescheiden van elkaar opereren. Naarmate de werkelijkheid als steeds complexer werd ervaren, bijvoorbeeld door toenemende druk op schaarse ruimte, kwamen functionaliteiten met elkaar in botsing, werden belangen strijdiger. Als antwoord daarop werden mechanismen ontwikkeld voor betere, verfijndere afstemming en scheiding enerzijds en voor combinatie van functionaliteiten anderzijds. Of het leidde ertoe dat sommige functionaliteiten het onderspit delfden omdat ze onverenigbaar werden bevonden met wat op dat moment het zwaarste woog.

Denk aan de strijd tussen landbouw en natuur: waar de relatief extensieve landbouw en natuur oorspronkelijk prima samengingen, kwam de relatie door intensivering van de landbouw onder druk te staan. Scheiding van functies door aparte landbouw- en natuurgebieden aan te wijzen, waar nodig met een bufferzone ertussen, was het resultaat. Vervolgens zagen we natuurgebieden in toenemende mate sneuvelen onder druk van de landbouw. De huidige stikstofproblematiek laat zien dat het scheiden van de twee functies geen oplossing voor de lange termijn biedt. Herziening van de relatie, zoeken naar een nieuwe balans is de actuele (complexe) opgave.

De essentie van voorgaande is dat complexiteit in de ruimtelijke opgaven vaker leidt tot min of meer moeizame processen waarin tegenstellingen, onderhandeling en belangenstrijd de boventoon voeren. We zien ook dat door het toevoegen van nieuwe ingrijpende opgaven zoals klimaatadaptatie en energietransitie de complexiteit alleen maar groter wordt. En we horen dat de aanpak vanuit een sectoraal en gelaagd georganiseerde overheid in veel gevallen niet de kwalitatief optimale oplossingen oplevert.

Voor afstemming en overleg wordt in de praktijk vaak gekozen voor een ambtelijke overlegstructuur waarin vertegenwoordigers van de diverse beleidsterreinen en/of overheden hun belang inbrengen en trachten te borgen. Dat gebeurt doorgaans door middel van afweging van strijdige belangen, op basis van inhoudelijke studies en onderhandeling. Op de achtergrond kijken de betrokken bestuurders mee, om kaders mee te geven, politieke verantwoording af te leggen en zo nodig als escalatiemogelijkheid te fungeren als de ambtenaren er niet uitkomen. De figuur geeft de dynamiek schematisch weer,



met verschillende kleuren voor verschillende belangen en een 'arena' waarin ambtenaren het debat voeren, gesouffleerd door de eigen bestuurders.



Casus: gebiedsontwikkeling De Baars]

De Baars is een gebied ten zuidoosten van Tilburg, op de grens van 4 gemeenten. In het gebied komen verschillende functies bij elkaar: snelwegen, een ziekenhuis, het stroomgebied van een riviertje. In het gebied zijn meerdere ingrepen voorzien: de vestiging van een *upcycle village* c.q. bedrijventerrein voor recycling, een *energy hub* met zonnepark en windmolens en verbetering van het waterbergend vermogen. In een ambtelijke werkgroep van betrokken gemeenten en waterschap wordt al enkele jaren getracht tot een vergelijk te komen, maar de belangen blijken uitermate lastig te combineren. Waar de ene

gemeente vooral mogelijkheden ziet voor relocatie van bedrijven die overlast geven in de eigen kern, ziet de andere gemeente vooral de meerwaarde van de combinatie van recycling en duurzame energie in het kader van de regionale energiestrategie en legt het waterschap de nadruk op het behoud van open ruimte voor waterberging. Meerdere detailstudies leveren geen doorbraak in het verenigen van de verschillende bestemmingen in het gebied op. De ambtelijke werkgroep komt tot de conclusie dat een vergelijk onmogelijk lijkt zonder een gedeelde visie op de toekomst van het gebied. Dat vraagt om een heel ander gesprek, waarbij de meerwaarde van de functies in het gebied voor een veel hoger schaalniveau (regionaal, nationaal) en voor andere maatschappelijke opgaven centraal moet staan.

In het voorbeeld van gebiedsontwikkeling in De Baars zien we de karakteristieken van de gebruikelijke procesgang terugkomen. Het is kenmerkend dat de opgave als een project wordt benaderd; Opdracht en ruimte zijn afgebakend en de beoogde resultaten zijn vooral gedefinieerd als de (gecombineerde) realisatie van de verschillende nieuwe functionaliteiten in het gebied zelf. De weg naar het resultaat is dan ook lineair. Stapsgewijs wordt de oplossingsruimte verkend, worden studies uitgevoerd om afwegingen te onderbouwen en verfijnen. Er is geen sprake van expliciete reflectie op het gevolgde pad of methode, pas als de gewenste duidelijkheid niet ontstaat wordt stilgestaan bij de vraag wat en hoe het anders moet.

Vertegenwoordigers in de ambtelijke werkgroep richten zich, al dan niet in nauw contact met hun bestuurder, primair op het borgen van het belang van hun eigen organisatie. Hierdoor ligt de nadruk op de onderlinge verschillen en strijdigheden in plaats van gedeelde belangen en eigenaarschap van de gebiedsontwikkeling als integraal geheel. Bestuurders worden gezien als escalatiemogelijkheid en staan op afstand van het ambtelijk proces. De relatie met de politiek verloopt via de bestuurder die daartoe wordt gebriefd door de ambtenaar. Ondernemers en burgers doen in dit proces niet mee.

4. Contouren van integraal werken in complexe opgaven

De ingrediënten voor een procesgang die meer recht doet aan de complexiteit van opgaven en de wil om integraal te werken, blijken op veel plaatsen al bekend al zijn ze niet altijd even scherp gearticuleerd. In de verkennende interviews en in de gesprekken met de deelnemers in de leerlijn tekenden zich de contouren van een alternatieve aanpak af. We beschrijven ze hierna, geïllustreerd met casussen die in de leerlijn passeerden.

Proces in plaats van project

In contrast met de reguliere praktijk wordt in de alternatieve aanpak de opgave niet als een streng afgebakend project benaderd, maar als een proces waarin de opgave wordt gezien vanuit continuïteit in tijd, ruimte en scope. De afbakening is minder scherp dan bij een klassiek project omdat er naast de lokale, specifieke aspecten van de opgave (hier en nu) steeds ook aandacht is voor de context: de verwachtingen en effecten op langere termijn, de relatie met de regionale, nationale en zelfs internationale schaal en met aanpalende opgaven in andere domeinen. Dit vergt van betrokken partijen een voortdurend in- en uitzoomen om beide dimensies met elkaar te verbinden. Het vereist daarom ook een andere, minder stringente afbakening van de opgave en dus ook een ruimer mandaat van de ambtenaren aan tafel en meer flexibiliteit in financiering, planning en scope.

Terwijl in projecten de doelgerichtheid leidend is en de criteria voor succes dus nauw samenhangen met de vraag of die doelen zijn gehaald, is het in een procesmatige benadering belangrijk dat partijen ook de zorgvuldigheid van het proces als succescriterium hanteren. Dus niet alleen ‘wat willen we bereiken?’ maar ‘welke eisen stellen we aan de manier van samenwerken?’



Casus: Regionale Energiestrategie Noord-Veluwe

In de Regionale Energie Strategie werken partijen van uiteenlopend pluimage samen. Gemeenten, provincie, belangenorganisaties, maatschappelijke partijen et cetera werken samen aan plannen voor de energietransitie tot 2030 met een doorkijk naar 2050. In dat proces moeten lastige besluiten worden genomen, bijvoorbeeld over de plaatsing van zonneparken en windmolens. Hoewel de plannen op regionaal niveau worden gemaakt, zullen projecten uiteindelijk hun beslag krijgen op gemeentelijk

grondgebied. Dat plaatst gemeenten voor een dilemma: kun je vooraf akkoord gaan met een strategie die mogelijk in je eigen gemeente grote impact heeft? In plaats van vooraf afspraken te maken over wat inhoudelijk wel en niet acceptabel is, konden gemeenten in de RES Noord-Veluwe elkaar vinden in afspraken over wat een zorgvuldig proces is. Criteria over (onder meer) hoor en wederhoor, onafhankelijke procesbegeleiding en een transparante besluitvorming bevorderen dat de inhoudelijke uitkomst beter verdedigbaar en beter te accepteren is.

Verbindend werken

De relatie met meerdere schaalniveaus en andere opgaven vraagt om een verbindende houding. Gerichtheid op de ander, binnen en buiten het eigen proces, is even belangrijk als het borgen van eigen belangen. Verbinding zit in gedeelde identiteit, waarden en overtuigingen van waaruit wordt gestuurd en waarbinnen de eigen (deel)opdracht inhoud krijgt. In de uitvoering en in werkwijzen moeten deze gedeelde waarden en overtuigingen telkens worden bevestigd.

Casus: Team klimaatadaptatie Groningen

Het team klimaatadaptatie van de provincie Groningen kreeg de opdracht het klimaatadaptatiebeleid van de provincie te ontwikkelen. In plaats van dit als een nieuwe sectorale opdracht te zien, koos men voor een verbindende rol, waarin men andere opgaven als gelijkwaardig beschouwde. De aanpak was gebaseerd op de gedachte dat klimaatadaptatie geen op zichzelf staande opgave kon zijn. Klimaatadaptatie moest in de ogen van het team een bijvoeglijk naamwoord worden: klimaatadaptieve landbouw, natuur, woningbouw, et cetera. Door in gesprek met de verschillende sectoren te werken

aan bewustwording van de noodzaak van adaptatie, kennis te delen en mee te denken over inbedding van klimaatadaptatie in het sectoraal beleid, kon een cultuur ontstaan waarin wordt samengewerkt aan de gecombineerde doelen.

Juist de vereniging van ambities, het optellen van belangen in plaats van scheiden en wegonderhandelen van belangen maakt de oplossingsruimte groter. Partijen accepteren daarmee dat niet aan het begin meteen duidelijk is hoe aan alle wensen en verwachtingen kan worden voldaan binnen de beschikbare planningsruimte. In plaats van de complexiteit van de opgave weg te onderhandelen door belangen te schrappen, kiezen partijen in de alternatieve aanpak voor stapsgewijze ontwikkeling waarin enerzijds deelbeslissingen worden genomen terwijl anderzijds een onderzoekende houding blijft bestaan jegens wat er verder wenselijk is. Dit veronderstelt dus een houding waarin een proces nooit definitief 'af' is, waarin het besef leeft dat iedere beslissing een nieuwe situatie creëert waarin de volgende stap genomen kan worden.

Casus: Woondeal Arnhem – Nijmegen

De Woondeal is een programmatische aanpak van de woningbouwbehoefte in de regio Arnhem – Nijmegen. De afspraken gaan over onderwerpen en thema's die van belang zijn voor de gehele regio, zoals de woningbouwopgave, het betaalbaar houden van de woningvoorraad, het versterken van het groene profiel van de regio en de bereikbaarheids- en leefbaarheidsvraagstukken. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt die specifiek op de huisvestingsvraagstukken van een bepaalde doelgroep of op een ander specifiek onderwerp zijn gericht. De inhoud van de woondeal is een belangrijke bouwsteen voor de regionale verstedelijkingsstrategie waarin een integrale lange termijnvisie wordt geformuleerd op de relatie tussen woningbouw, economische groei, ruimtelijke ontwikkeling, circulariteit, energietransitie, een groene leefomgeving en mobiliteit.

Gemeenten, projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers en andere stakeholders zijn verzameld rond een 'versnellingsstafel' waar de regie op de opgave wordt gevoerd. Voorwaarde voor een plek aan tafel is dat iedere partij zich committeert aan gedeeld eigenaarschap van de opgave van de gehele regio. Gelijkwaardigheid van de publieke en private partijen die samenwerken aan het oplossen van het woningtekort is uitgangspunt. Vanuit het gezamenlijk en regionaal beeld dragen alle partijen mede-eigenaarschap voor de oplossingen die worden gekozen. De verschillende belangen leveren soms spanning op, maar daarover blijven de partners continu in gesprek. "Je moet echt blijven werken op relaties".

De noodzaak van verbindend werken beperkt zich niet tot het ambtelijk niveau. Een ruimer mandaat voor de ambtenaren, de mogelijkheid om over de grenzen van de eigen opgave de relatie met andere schaalniveaus en opgaven te zoeken, veronderstelt dat ook bestuurders meer vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid opereren. Dat geldt op de eerste plaats de opgave zelf. Ongeacht of het gaat om een opgave waar meerdere overheden bij betrokken zijn of een opgave waarbij meerdere bestuurders van dezelfde organisatie betrokken zijn, integraal werken is gebaat bij een vorm van collectief opdrachtgeverschap. Dat veronderstelt dat ook bestuurders zich vooraf rekenschap geven van de meerwaarde die mogelijk is en van de eisen aan een zorgvuldig proces. Bovendien zijn zij aan de bal om een procesmatige aanpak mogelijk te maken, door de juiste randvoorwaarden mee te geven in budget, planning en scope.

Besef van hiërarchie in waarden

In de alternatieve aanpak leeft een sterk besef van de 'waardenhiërarchie' als toetsingskader voor de eigen opgave. De waardenhiërarchie rangschikt algemene waarden en specifieke locatiegebonden

waarden, waarbij algemene maatschappelijke waarden als veiligheid en gezondheid belangrijker worden geacht dan (bijvoorbeeld) een lokaal belang als werkgelegenheid in een specifiek gebied. De dialoog in de opgave richt zich dus op het creëren van maximale maatschappelijke meerwaarde in plaats van maximale belangenbevrediging van direct betrokkenen. Ook waarde buiten de scope van het project zelf is van belang en moet zichtbaar worden gemaakt. Dit vraagt om een andere, bredere oriëntatie die alleen tot stand kan komen als daar een bewuste keuze voor gemaakt wordt en als de selectie van partijen nog niet is gemaakt.

Casus: Aardgasvrij Groennoord Schiedam

De wijk Groennoord in Schiedam is een van de proeftuinwijken in het Programma Aardgasvrije Wijken van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De aanpak voor het verduurzamen van de warmtevoorziening werd gedefinieerd door de gemeente, in nauwe samenwerking met onder andere de woningcorporatie, de energieleveranciers en de netbeheerder. De gemeenteraad gaf opdracht de zogenaamde meekoppelkansen in de wijk in beeld te brengen: als er toch flink ingegrepen ging worden, welke andere verbeteringen konden dan worden meegenomen?

Bij de ontwikkeling van de plannen bleek het lastig om naast de focus op energie gelijkwaardig aandacht te besteden aan de koppelkansen in het sociale en fysieke domein. De budgettering, planning en de selectie van betrokken partijen was ingegeven door de eisen van het Programma Aardgasvrije Wijken, de kennisfocus van de betrokken partijen lag met name op de relatie energie en gebouwde omgeving. Door het ontbreken van een gedragen toekomstperspectief voor de wijk (hoe willen we dat deze wijk zich ontwikkelt in de komende decennia?) was er ook geen toetsingskader voor prioritering van verschillende maatregelen. De koppelkansen werden daardoor feitelijk gezien als ondergeschikte 'bijvangst' bij de hoofdogave, ongeacht wat het mogelijk belang voor de wijk als geheel kon zijn.

De common ground blootleggen

Vraag mensen wat de succesfactor voor goede samenwerking is en de meerderheid zal zeggen: vertrouwen! Vertrouwen is de basis voor een constructieve relatie tussen personen die met elkaar samenwerken in een onzekere omgeving. Vertrouwen is er echter niet vanzelf, het zal moeten worden gevoed en gekoesterd. Belangrijke voorwaarde voor een vertrouwensbasis is het kennen van elkaars intenties en motieven, de betekenis die men geeft aan bepaalde algemene waarden en elkaar begrijpen door een gemeenschappelijke taal. Dit vergt tijd en aandacht en een houding waarin enerzijds gerichtheid op de ander en anderzijds eigen openheid essentieel zijn. Welke waarden zijn zwaarwegend en hoe worden deze waarden geïnterpreteerd en gewogen? Door te starten vanuit de algemene waarden, de top van de waardenhiërarchie dus, wordt de opgave benaderd vanuit de overstijgende maatschappelijke belangen in plaats van de specifieke eigen belangen. De dialoog geeft inzicht in de 'common ground', het gemeenschappelijk fundament én kader waaraan in het verdere proces ideeën kunnen worden getoetst. Door tijd te nemen om elkaar hierin te begrijpen, stemmen deelnemers bovendien hun begrippen en taal op elkaar af.

Casus: de Klimaatonderlegger in de gemeente Meierijstad

De Klimaatonderlegger visualiseert de relatie tussen het fysieke landschap en de effecten van klimaatverandering. Het wordt gebruikt om de dialoog over ruimtelijke ontwikkeling te voeren vanuit de mogelijkheden die de fysieke leefomgeving biedt, in plaats van vanuit de wensen en belangen van initiatiefnemers. Deze omkering vergt een nieuwe taal en een andere procesgang dan gebruikelijk. Door



de Klimaat-onderlegger op tafel te leggen bij de start van een project werd eerst de dialoog gevoerd over wat er gaande is in de ruimtelijke context waarin het project zou moeten landen. Er wordt gesproken over de veiligheid- en gezondheidseffecten van klimaatverandering en welke consequenties dat heeft voor de locatiekeuze en uitvoering van projecten. In deze dialoog werden eerst de sectoren in het fysieke domein betrokken;

daar was het vinden van een gemeenschappelijk begrip nog redelijk makkelijk. Het betrekken van het sociale domein was lastiger omdat de link met het fysieke van klimaat en landschap voor hen ongebruikelijk was. De Klimaatonderlegger werd door een ambtenaar geïntroduceerd als hulpmiddel om een meer integrale dialoog over ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren. Inmiddels heeft de Klimaatonderlegger een formele status als beleidsinstrument.

5. De verschillen op een rijtje en hoe nu verder?

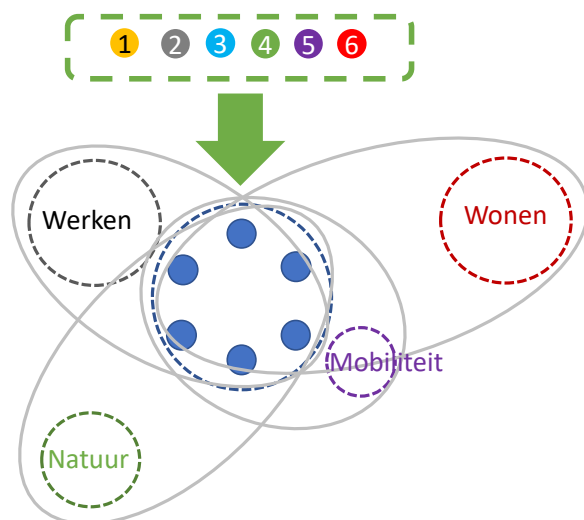
In onderstaande tabel zetten we de hierboven beschreven contouren van een werkwijze die integraal werken bevordert af tegen de kenmerken van de reguliere werkwijze.

De reguliere werkwijze	De alternatieve werkwijze
- o De opgave wordt als project benaderd: strikt afgebakende opdracht, resultaat, budget, tijd - o Standaardprocedures/-rollen zijn leidend - o Lineair resultaatgericht proces - o Afweging deelbelangen bepalend voor inhoud en resultaat - o Formele rollen/vertegenwoordiging en mandaten zijn basis voor samenwerking - o Visievorming als bindend kader voor deelbelangen - o Partijen focussen primair op borgen van belang eigen organisatie - o Overtuigen, onderhandelen en conflicten zijn gebruikelijk gedrag - o Betrokken bestuurders zijn individuele opdrachtgevers - o Borgen eigen belang is basis voor afrekenbaarheid individuele partijen - o Ambtelijke afstemming staat centraal, rapportage en escalatie naar bestuur en volksvertegenwoordigers - o Mandaat beperkt tot taakniveau, verantwoording op basis van budget, mijlpalen en resultaten - o Focus op ambtelijke en bestuurlijke processen, participatie als separaat proces	- o Opgave wordt als proces benaderd, vanuit continuïteit in ruimte, scope en tijd - o Gedeelde interpretatie van en commitment aan zorgvuldige procesgang - o Onderzoekend, creatief proces, doel ontplooit zich gaandeweg - o Algemene waarden zijn toetsingskader voor inhoud en resultaat - o Kwaliteit van relaties wordt onderkend als basis voor veiligheid en vertrouwen in proces - o Visievorming op basis van gedeelde waarden en toekomstbeelden - o Focus op gemeenschappelijke uitgangspunten, visie en belangen, - o Dialoog en gerichtheid op de ander zijn gebruikelijk gedrag - o Betrokken bestuurders zijn collectief opdrachtgever - o Bereiken meerwaarde is basis voor succesbeoordeling - o Ambtelijke en bestuurlijke afstemming transparant, volksvertegenwoordigers worden steeds geïnformeerd - o Ruim mandaat, verantwoording op basis van meerwaardecreatie - o Brede vertegenwoordiging van stakeholders betrokken vanaf het begin

We realiseren ons heel goed dat we met deze vergelijking geen recht doen aan de diversiteit in de praktijk bij decentrale overheden. Op veel plaatsen wordt nagedacht over en geëxperimenteerd met nieuwe werkwijzen die passen bij de complexiteit van de opgaven waar we voor staan, of dat nou energietransitie, de stikstofproblematiek, gebiedsontwikkeling of jeugdzorg is. Leidend in de pogingen om vat te krijgen op die complexiteit is het doorbreken van reguliere, vaak automatische patronen, het vanzelfsprekende sectorale denken en doen dat vastligt in allerlei geschreven en ongeschreven procedures, regels en gewoonten. In een van de eerste gesprekken die we voerden zei een ambtenaar: *'We weten best te verwoorden wat er nodig is voor integraal werken. En in pilotprojecten lukt het ons vaak ook wel om daar inhoud aan te geven. We zijn er vooral niet goed in om die ervaringen te vertalen naar de reguliere staande organisatie.'*

Een andere ambtenaar zei: *'Je kunt moeilijk van ieder project een pilotproject maken!'* Maar terugkijkend ligt daar misschien juist de sleutel. Kenmerkend voor pilotprojecten is immers dat er met de betrokken partijen vooraf grondig wordt nagedacht over wat de problematiek is, welk proces daar het beste bij past en welke spelregels en afspraken nodig zijn om daar in samenwerking het optimale resultaat te behalen, met alle onzekerheden en risico's van dien. In pilotprojecten wordt een lerende, reflectieve aanpak verkozen, omdat men weet dat niet alles vooraf planbaar en kenbaar is. Kortom: het project krijgt de aandacht die past bij de complexiteit van de opgave én bij de zoektocht naar een werkende aanpak. Die noodzaak om vooraf aandacht te geven aan de inrichting van het proces zien we ook bij de opgaven waarin klimaat- en energiemaatregelen met andere doelen en belangen worden geconfronteerd in een beperkte ruimte.

Naast het plaatje dat we op pagina 3 schetsten van de reguliere verhoudingen, kunnen we nu een schetsmatig beeld van het alternatieve proces plaatsen. Met bestuurders die gezamenlijk opdrachtgever zijn, vanuit een gedeelde visie waarbinnen nog steeds deelbelangen bestaan, maar die



ruimte geeft voor een onderzoekende, verbindende procesgang. Ambtenaren die zich bewust zijn van de meerschalligheid van de opgave, de relatie met regionale en nationale opgaven, zowel als aanpalende domeinen. Die in een transparant proces op zoek gaan naar gedeeld eigenaarschap van de opgave, getoetst aan zowel de overstijgende maatschappelijke waarden als aan de samenhang met andere opgaven. Die mandaat en middelen hebben om dat proces zorgvuldig met elkaar vorm te geven en daarbij niet alleen de formele rollen betrekken, maar ook de interactie zoeken met een breed palet van stakeholders.

Zoals gezegd, zijn de ingrediënten voor een alternatieve werkwijze min of meer bekend, wat overigens niet wil zeggen dat de vaardigheden die hiervoor nodig zijn ook overal ontwikkeld en beschikbaar zijn. De implementatie van een passende werkwijze vraagt om bewustwording en ontwikkeling. Bewustwording van de noodzaak van een andere aanpak, die overigens bij velen al - expliciet of impliciet - aanwezig is, maar vooral van de mogelijkheid om expliciet de keuze te maken voor dat alternatieve proces. Al te vaak zien we voorbeelden van processen die vastlopen omdat er niet tijdig is nagedacht

over een passend proces. Een ambtenaar: *‘We gaan te vaak als een kip zonder kop rennen om maar snel resultaat te boeken. We volgen daarbij automatische de gebaande paden, de bekende manier van werken, omdat dat nou eenmaal de gewoonte of de regel is. Later komen we er dan achter dat we vooraf beter hadden moeten bedenken welk proces passend is bij de opgave.’*

De hamvraag is wanneer de keuze voor het juiste proces gemaakt kan en moet worden en wiens verantwoordelijkheid dat is. In de leerlijn zien we dat dat nu vaak het initiatief op eigen gezag van een enkele persoon is. Dat kan een initiatiefrijke ambtenaar, een visionair bestuurder of een raadslid met een brede blik zijn. Het maakt in beginsel niet uit wie het belang van een expliciete keuze ziet, maar het verdient aanbeveling om te bevorderen dat ambtenaren, directies, bestuurders en raadsleden bij decentrale overheden zich bewust zijn van die keuzemogelijkheid.

Het ontwikkelen van de alternatieve werkwijze die we schetsen is meer dan de zoveelste standaardwerkwijze die wordt toegevoegd aan het palet van de gemeente, provincie en waterschap. Het wortelt in een fundamenteel ander organisatieconcept en sturingsfilosofie: dat van een lerende organisatie die ruimte geeft risico's te nemen, fouten te maken en daarvan te leren door reflectie en intervisie. Het gesprek over de principes en waarden die ten grondslag liggen aan het eigen handelen, over de regels en werkwijze die van toepassing zijn of juist aanpassing behoeven en over het persoonlijk vakmanschap en de vaardigheden die nodig zijn om in de complexe opgave constructief samen te werken, is vanzelfsprekend onderdeel van deze manier van werken.

Decentrale overheden zouden zich beter rekenschap moeten geven van de vaardigheden die noodzakelijk zijn om adequaat te kunnen opereren in de alternatieve aanpak. Niet alleen in algemene zin, als basis voor ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap, maar ook situationeel: ieder project, iedere nieuwe samenwerking vraagt om een bewuste en expliciete keuze voor de inrichting van een passend proces met de daarbij behorende vaardigheden. Koers uitzetten en houden, vat krijgen op de ingewikkeldheid van de opgaven, de eigen organisatie meenemen met de dynamiek buiten de organisatie en geleerde lessen vertalen naar een structureel andere werkwijze binnen de organisatie zijn de uitdagingen van integraal denken en werken voor de ambtelijke professional van tegenwoordig. Dat vraagt om gerichte ontwikkeling en ondersteuning en daar ligt een rol voor gemeentesecretarissen, directies, programmamanagers en HR-afdelingen van die overheden.

Over de auteurs

Lidwien Reyn begeleidt overheden en kennisorganisaties bij het praktisch vormgeven van toekomstplannen om de transitie naar een duurzame samenleving te versnellen. Als adviseur, procesbegeleider en facilitator werkt ze aan vraagstukken rond circulaire economie, energietransitie en klimaatadaptatie. Opgeleid als bestuurskundige werkte ze als consultant en vervolgens aan transitie- en kennisprogramma's over duurzame ontwikkeling binnen de Rijksoverheid. Ze is onder meer auteur van diverse publicaties over Communities of Practice als werkvorm voor sociale innovatie, de nieuwe rol van de ambtenaar en over bedrijven tussen markt en overheid.

Ruud Schuurs werkt op het raakvlak van overheid en samenleving. Als adviseur, onderzoeker, procesbegeleider en facilitator is hij betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsvormen en bij de maatschappelijke en bestuurlijke vernieuwing waar actuele complexe opgaven om vragen. Met name de energietransitie is zijn domein. Na zijn studie aan de Wageningen Universiteit werkte hij in milieuconsultancy en de energiesector en sinds 2008 als zelfstandig adviseur voor alle overheidslagen en onder meer voor de beweging van coöperatieve energie-initiatieven.