

adviseurs voor organisatiewerk



de regio  
als  
speelveld  
voor  
vernieuwing



ROI

• • opleiding, coaching en advies  
voor de publieke sector

# de regio als speelveld voor vernieuwing

*over regiogerichte interventiekunde*

maart 2004



# Ten geleide

Provincies, samenwerkende gemeenten en lokaal actieve rijksdiensten bewegen zich steeds vaker in complexe uitvoeringsnetwerken van beleid. Ze doen dat niet voor niets, want de politieke agenda van deze tijd - wat doen we aan de jeugdcriminaliteit, de kwaliteit van zorg en onderwijs, de leefbaarheid van steden, de ontwikkeling van de groene ruimte, etc. - raakt steeds meer gevuld met onderwerpen, waarvoor een *sense of urgency* bestaat, maar waarvoor alleen door samenwerking van veel partijen een oplossing kan ontstaan. De regio is het speelveld, waar dat zijn beslag krijgt.

Overheden willen in dit speelveld optreden als *uitvoeringsgerichte regisseurs*. Ze komen daarmee in een nieuwe rol, die om onorthodoxe vaardigheden vraagt. Want hiërarchiek besturen werkt niet in dit soort beleidsomgeving. En geduldig overleggen met 'het veld' leidt evenmin altijd tot resultaten. Bestaat er iets als *regiogerichte interventiekunde*?

ROI belegde op 27 januari 2004 een hardvuursessie met een groep ambtelijke en bestuurlijke opinion leaders over hun ervaringen rond deze boeiende vraag. Dit boekje presenteert een - ook voor niet-deelnemers toegankelijke - bewerking van wat daar aan de orde kwam. We willen met deze uitgave de discussie stimuleren over bestuurlijke ontwikkeling in ons land. We zien het ook als onze taak aan die ontwikkeling bij te dragen door het bieden van een hoogwaardig opleidings- en ondersteuningsaanbod voor medewerkers en bestuurders in de publieke sector.

Het initiatief voor de voorliggende verkenning berust bij de Adviesgroep Gemeenten en Provincies van ROI, in samenwerking met organisatieadviesbureau AO.

prof. dr. Koen Becking  
algemeen directeur ROI

# 1. De nieuwe bestuurlijke agenda

Veel maatschappelijke vraagstukken, misschien wel de *belangrijkste* van dit moment, vallen tussen allerlei (bestuurs)organisaties in. Het lijkt welhaast een paradox, dat we bij de start van deze eeuw zó veel organisaties kennen - met elk hun eigen werkterrein, succesmaatstaven, verantwoordingsstructuur, etc. – en dat tegelijkertijd een forse *onmacht* is ontstaan om juist die kwesties op te lossen die niet eenduidig aan één ervan zijn toevertrouwd. De voorbeelden zijn terug te vinden in de politieke agenda van deze tijd: jeugdcriminaliteit, kwaliteit van onderwijs en zorg, mobiliteit, WAO en arbeidsvoorziening, ontwikkeling van de groene ruimte (etc.). Rond elk van deze vraagstukken is een opvallend gelijksoortig *patroon* ontstaan, waarvan de voornaamste ingrediënten zijn:

- grote publieke onrust: waarom krijgen ‘we’ dit niet opgelost?
- klagende professionals: ik zou wel beter willen, maar de regels en omstandigheden...
- zeurende directeuren: ik kan het probleem wel oplossen, maar heb daar middelen voor nodig...
- boze bestuurders: we moesten maar eens *prestatiecontracten* gaan maken, want het gezeur moet afgelopen zijn
- zwartepietende bestuurslagen, die elk zeggen het probleem wel op te kunnen lossen, maar alleen als anderen - vul naar voorkeur in: het Rijk, de provincies, gemeenten - dat mogelijk zouden maken.

Het gaat hier om problemen, ‘waaromheen’ zich tal van organisaties bezig houden. Maar de oplossing lijkt geen eigenaar te hebben, valt tussen organisaties in en raakt schijnbaar *verweesd*: elk verwijst naar anderen. Eén van de gevolgen is een ondermijning van publiek vertrouwen, want de betrouwbaarheid van onze instituties staat op het spel. Nieuwe blauwdrukken zijn niet de oplossing. Verbetering is nodig in het samenspel tussen de organisaties en instanties, die bij vraagstukken betrokken zijn.

*Een illustratie was te vinden de publieke discussie, die terstond op gang kwam na de moord - begin 2004 - op een leerkracht van het Haagse Terra-College:*

- dag 0: de onderwijsminister reageert met een verwijt aan schoolleiders, die het probleem van agressie op de school te vaak zouden verbloemen;
- dag 1: vertegenwoordigers van schoolleiders melden terug, dit probleem al vaak aan het departement te hebben voorgelegd, maar nooit een reactie te hebben gekregen;
- dag 2 en 3 (weekend): spraakmakende onderwijsdeskundigen betogen, dat scholen niet tot elke prijs gehouden zouden moeten zijn om ‘onhoudbare leerlingen’ in huis te houden: een opvang buiten het reguliere schoolverband is nodig
- dag 4: de onderwijsminister toont zich in NOVA een voorstander van die gedachte. Ze voegt er echter wel aan toe, dat zo ‘n oplossing alleen mogelijk is, wanneer Justitie en Gezondheidszorg meewerken;
- dag 6: deskundigen uit de justitie- en gezondheidswereld brengen in een actualiteitenrubriek op Radio 1 naar voren, dat ‘onhoudbare leerlingen’ in dit debat te veel over één kam worden geschoren: er is een groot verschil tussen kinderen met psychische moeilijkheden en jonge criminelen. Daarom is het onverantwoord om voor deze kinderen aan één opvangtype te denken.

## 2. De regio als speelveld

De ontwikkeling in veel sectoren heeft ertoe geleid dat vormen van regionale samenwerking zijn ontstaan (RIO's, Riagg's, ROC's, REO's, etc.). Die ontwikkeling sluit aan bij de beleving van burgers, die steeds meer hun *regio* beschouwen als de ruimte waarin zij wonen, werken, leren en recreëren<sup>1</sup>. Er zijn ook organisatorische redenen: de schaalgrootte van regio's biedt vaak een goede maat om bedrijfsmatig efficiënt te organiseren.

*Bestuurlijk* echter zijn de meeste regio's niet sterk georganiseerd. Ze kampen met een beperkte democratische legitimiteit van hun bestuursorganen, meestal gemeenschappelijke regelingen van gemeenten. Ook verloopt de regionale samenwerking vaak langs functionele lijnen (brandweer, politie, etc.), waardoor ze onvoldoende tegemoet komt aan vraagstukken die juist om een bijdrage van verschillende beleidssectoren vragen.

Toch komen op dat 'bestuurlijk zwakke' regioniveau impulsen bij elkaar van Rijk, provincies, gemeenten, EU en maatschappelijke organisaties. De logica van vraagstukken brengt met zich mee, dat hier naar een geïntegreerde aanpak wordt gezocht. De intuïtie van bestuurders zegt hen, dat in dit bestuurlijk *niemandsland* - juist omdat hier niemand echt 'de baas' is? - een kans ligt om vernieuwend en probleemoplossend te besturen.

In de nota *Van ordenen naar ontwikkelen* kiezen de provincies voor het leggen van verbindingen tussen ruimtelijke ordening en andere beleidssectoren ten behoeve van een samenhangende ontwikkelingsstrategie in regio's. Dat gebeurt in optimistische termen: door regionale samenwerking kunnen '... coalities van partijen ontstaan die bereid zijn om een vraagstuk op te pakken'. En ruimtelijke ontwikkelingspolitiek '... herstelt de relatie met de burger, scheidt een balans tussen droom en daad en draagt bij aan het vermogen om plannen uit te voeren (p. 14)'.

Natuurlijk gaat dat niet vanzelf. De regiogerichte aanpak van maatschappelijke vraagstukken vraagt ook van provincies een nieuwe rol. Niet langer kan worden volstaan met plannen, coördineren en arbitrerend...

(bron: *Van Ordenen naar Ontwikkelen: provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*, Advies van de ad hoc IPO-commissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, april 2001)

<sup>1</sup> *Steden en regio: een verkenning van thema's voor een regionale sociale agenda* (onderzoeksrapport van het Verweij-Jonker Instituut in opdracht van het IPO), Den Haag 2002

### 3. Uitvoeringsgericht besturen

Er is onrust over de onopgeloste vraagstukken van deze tijd. Een sleutelwoord in tal van huidige provinciale en gemeentelijke collegeprogramma's is dan ook: we moeten meer *uitvoeringsgericht* gaan werken. Bestuurders zitten - populair gezegd - niet te wachten op nieuwe plannen, maar willen dat er wat gebeurt. Een feit blijft, dat provincies of gemeenten de oplossing van maatschappelijke vraagstukken meestal niet alléén tot een goed einde kunnen brengen. De ambitie van 'uitvoeringsgericht werken' vergt dan ook het *aan elkaar knopen* van de daadkracht en belangen van allerlei partijen die er op het regionale schaalniveau toe doen.

Daarvoor zijn nieuwe sturingsinstrumenten nodig. De ervaring van de laatste jaren wijst immers uit, dat gangbare - vaak bij wet geregelde - bevoegdheden in veel gevallen niet volstaan om rond complexe vraagstukken tot beleidsuitvoering te komen. De kracht van zulke instrumenten zit immers meestal in het *toestaan* of *verbieden*, maar veel minder in het *maken* van bepaalde zaken.

De jaren '90 waren - ander uiterste - óók vaak het toneel van eindeloos 'polderen' tussen overheden en maatschappelijke partners. De praktijk wees echter uit, dat dit 'overleggen met het veld' er lang niet altijd toe leidt, dat uit de optelsom van wederzijds begrip en goede bedoelingen als vanzelf de oplossing van vraagstukken naar voren komt.

*Van integraal naar integrerend.* Het gaat hierbij om méér dan integraal beleid. Integraliteit werd al - bijvoorbeeld - door sommige provincies nagestreefd, toen zij waterplannen, streekplannen en milieubeleidsplannen in één provinciaal omgevingsplan combineerden. Dat was een eerste stap, maar het gaat nu om de uitvoeringskracht van plannen. Een valkuil is dan onder meer, dat de combinatie van integraal beleid met (pogingen tot) hiërarchieke sturing vaak alleen maar leidt tot het stollen van beleidsprocessen en besluiteloosheid rond problemen.

Feitelijk is integrerend stuurgereedschap nodig. Het 'interactieve proces' met regiopartijen moet niet meer - of: niet alleen maar - gaan over het verwerven van steun voor wat een provincie zélf van plan is. Het moet zich richten op het mobiliseren van *ieders* kracht en daadkracht om een steentje aan het oplossen van problemen bij te dragen.

## 4. Nieuw denkgereedschap nodig...

Voor *regiogerichte interventiekunde* kan niet worden teruggevallen op traditioneel bestuurskundig denken. De verleiding is dan immers groot, dat een term als ‘uitvoeringsgericht’ al snel vertaald wordt in *projectmatige doelgerichtheid* en *beheerste inzet van de middelen*. Zo werkt het niet in netwerken en de valkuil is die van het (blijven) denken in termen van doel, ontwerp en sturing: het verticale ordeningsgereedschap. Te vaak worden vanuit die ‘oude taal’ complexe interactieve vraagstukken probleemverhullend tegemoet getreden: men spreekt dan van *project-management* om te komen tot meer samenwerking, over *procesregie* (of -architectuur) om lijn te brengen in naar hun aard juist lastig regisseerbare processen, over *trajecten* als feitelijk wordt bedoeld op zaken die doorgaans wel lang duren, maar verder kop noch staart of gevoel voor richting hebben (etc.).

Het is beter, om óók uit de buurt te blijven van het *typologisch denken*. Ontelbaar immers zijn de publicaties, waarin de passendheid beredeneerd wordt van bepaalde typen sturing met soorten van problemen, typen van beleidsomgevingen (etc.). Het praktisch nut van zulke studies is meestal beperkt: het valt niet mee om de dagelijkse werkelijkheid van beleidsproblemen (of: beleidsomgevingen) eenduidig te typeren. Een ambtenaar of bestuurder ziet zijn werkveld bovendien vaak in de tijd ‘bewegen’: hij heeft niet veel aan statisch inzicht in een *rol*, veeleer behoefte aan dynamisch inzicht in ‘... wat te doen als een situatie dáár is’.

Er gaapt een ongemakkelijke kloof tussen veel ‘beleidstaal’ en *hoe de werkelijkheid zich gedraagt*. De praktijk laat heel vaak zien, dat áls er (interactieve) samenwerking wordt beoogd...

de beleidstaal spreekt in termen van...	maar de werkelijkheid laat zien...
<i>projecten, stuurgroep, regisseren en trajecten (rationalistisch &amp; ‘verticaal’ taalgebruik)</i>	<i>een veelheid van irrationele en moeilijk stuurbare processen</i>
<i>waar interactief samenwerken nodig is, spreken we eerst procedures af</i>	<i>veel pseudo-coöperatie aan processen (meedoen om wat ongewenst is te voorkomen) en ‘cash &amp; carry’-participatie (meedoen om een eigen voordeel binnen te halen)</i>
<i>het zorgvuldig rond bepaalde doelen en beleidsintenties inrichten van trajecten</i>	<i>de complexiteit van over elkaar heen buitende processen wordt alsmaar groter, . want elke mislukte oplossing van een ingewikkeld vraagstuk leidt tot het op gang brengen van nieuwe procedures</i>

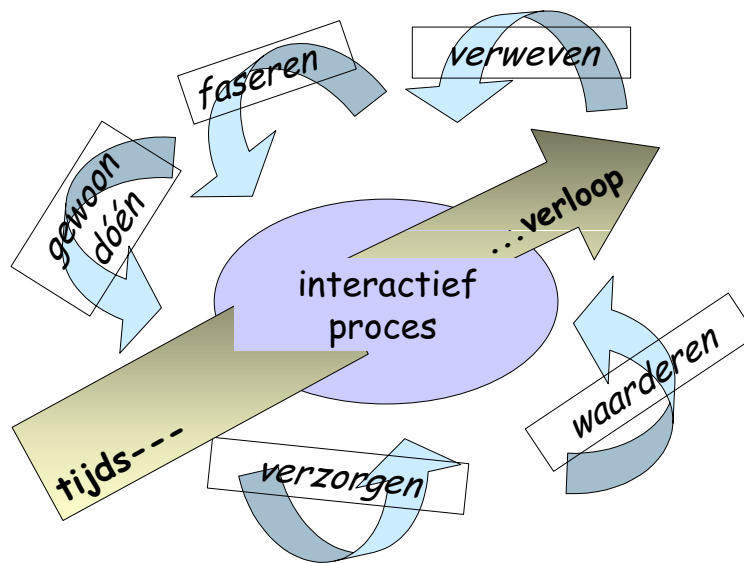
Casestudies bieden vaak meer inzicht dan abstracte analyses. De meest voorkomende bevinding in zulke studies luidt: succes komt door ‘chemie’, door inbreng van vertrouwenwekkende personen en het benutten van unieke kansen. Kan rond dit soort begrippen een nieuw bestuurskundig denkkader ontstaan?

## 5. Naar een interactieve interventiekunde

Interactieve interventiekunde moet het hebben van procestaal en besef van tijd. Het moet ook gaan om *werkwoorden*: ‘...wat te doen, als een situatie dáár is’. In de volgende vijf vignetten worden enkele elementen geschetst van zo’n dynamische interventiekunde. Elk vignet gaat over een ‘werkwoord’, achtereenvolgens:

- faseren
- verweven
- verzorgen
- werken aan waardering
- gewoon dóén.

We schetsen telkens eerst een situatie uit de praktijk. Dan volgt een bespreking van het ‘werkwoord’, met aansluitend commentaar: welk inzicht wordt geboden in de mogelijkheden, die de situatie biedt?



### ***interventiekunde en interactief werken***

*Een term als ‘interventiekunde’ wordt gemakkelijk verbonden met gedachten aan een machtige of verantwoordelijke actor, die met die interventiekunde aan het werk gaat (de overheid als regisseur, etc.). Zo bedoelen wij het niet, want de mogelijkheid tot interveniëren ligt in een beleidsnetwerk niet in één bepaalde hand. Ieders kans om aan ontwikkeling te ‘trekken’ kan bovendien in de tijd verschuiven.*

*Interactieve interventiekunde is dus geen managementleer, met do’s en don’ts voor regisseurs. Elke aan een netwerk deelnemende partij kan haar gebruiken om mogelijkheden te doordenken en strategisch met het netwerk om te gaan.*

# Vignet 1: Faseren

## een casus: regionale coproductie van zorg en ICT

De zorgbestuurders in een regio zijn het erover eens: hun instellingen zijn onderweg naar nieuwe vormen van integrale en vraaggestuurde zorg. Ze starten een initiatief, om dat proces van samenwerking middels een gezamenlijke ICT-aanpak te ondersteunen. De drijfveer is eenvoudig: samen investeren is goedkoper, apart gekozen standaarden en applicaties belemmeren het toekomstig samenwerken in ‘zorgketens’ (etc.). De provincie ondersteunt hen bij dit initiatief: ze ziet kansen voor het tot ontwikkeling komen van een provinciale (kennis-)infrastructuur rond zorg en technologie. Men biedt de zorgbestuurders aan, een quick scan te verzorgen die kan leiden tot een werkplan voor gezamenlijke actie.

Alras komt de complexiteit in beeld. ICT blijkt een verzamelwoord voor zéér verschillende applicaties, variërend van specialistische toepassingen in de zorg tot algemene ondersteuning van logistieke en financiële processen. Ook blijkt een forse kloof te gapen tussen de bestuurlijke ambities (vraaggericht gaan samenwerken, ondersteund door ICT) en de dagelijkse praktijkproblemen van systeembeheerders (zoals gebrek aan middelen voor het ‘draaiend houden’ van systemen, integreren van administraties na een fusie, voldoen aan voorgeschreven registraties, etc.). Een inventarisatie van de lopende projectenlijst op ICT-gebied leert bovendien, dat de meeste van die plannen zijn gericht op vervanging van bestaande infrastructuur en het automatiseren van bedrijfsinterne processen. Er zijn nog bijna geen projecten, die processen van primaire zorg betreffen of de ‘transmurale samenwerking’ in die zorg.

Een bezinning op de situatie leert, dat voor het op gang komen van bestuurlijke ambities de kring van participanten moet worden uitgebreid: niet alleen bestuurders en systeembeheerders zijn hier nodig, maar ook managers van dagelijkse zorg en leveranciers van systemen. Men realiseert zich, dat de werkwijze ook anders moet: het gaat niet om het kiezen uit een rijtje van bestaande en om voorrang vragende projecten, maar eerst is een *agendafase* nodig om te zien voor welke onderwerpen en vraagstukken een oplossing wordt gezocht. Bovendien verschuift het oogmerk van gezamenlijk denken: in plaats van te gaan investeren in een paar projecten, zou het beter zijn een *speelveld* te organiseren, waarin inbreng van veel kanten mogelijk is en kansen op ontwikkeling bestaan van nu nog onbekende initiatieven.

---

## faseren

We kennen allemaal de stappen, die horen bij een rationeel proces: we formuleren het probleem, analyseren wat gedaan kan worden, kiezen dan een oplossing en voeren die vervolgens uit. Wanneer één actor het beleid maakt, is zo'n stappenplan afdoende.

Bij het smeden van een interactief proces is het echter zaak, om óók op het *draagvlak* te faseren dat onderweg wordt opgebouwd: eveneens in stappen (zie schema). Het synchroniseren van inhoudelijke stappen met versterking van het draagvlak levert een soort 'ideale lijn' op, waarlangs een interactief proces het snelst tot resultaten komt.

Inhoudelijk				
<b>Afstemming belangen</b>	formuleren van beleidsprobleem	analyse van de mogelijke oplossingen	kiezen van een oplossing	uitvoeren van beleid
bijeenbrengen en involveren van geïnteresseerden	<b>Verkennen</b>			
ontwikkelen van draagvlak voor een oplossing		<b>Richting vinden</b>		
legitimeren en bekrachtigen van besluiten			<b>Beslissen</b>	
verwerven van daadwerkelijke steun & inbreng				<b>Maken</b>

De valkuil voor een interactief proces is het onderweg verlaten van die 'ideale lijn': de inhoud van beleidsontwikkeling gaat dóór, maar sommige partijen haken af. De oorzaak ligt er meestal in, dat het tempo van de voortgang door een te kleine groep van deelnemers bepaald wordt. Als consequentie blijkt dan later dat inhoudelijk wel hard gewerkt is, maar een besluit niet wordt genomen of de uitvoering stagneert. Op zijn minst leidt dat tot tijdverlies en moet een heleboel 'over'. Nog schadelijker is het, als zo'n uitkomst wordt bevroren: de groep die het onderling eens was, heeft haar besluit genomen. Maar de derde, die óók nodig was, werkt daar niet aan mee. Faseren langs de *ideale lijn* betekent:

- éérst zoeken naar de issues, waaraan voldoende partijen zich kunnen verbinden,
- daarna pas analyseren en met een voldoende brede coalitie richting vinden voor een oplossing
- de check opzoeken van besluitvorming bij álle partijen, en
- áls beleid eenmaal gemaakt is, niet *linea recta* uit gaan voeren, maar strategisch kiezen welke vorm van implementatie het best past bij dán levende prioriteiten van betrokkenen.

## commentaar op deze casus

De koersbijstelling lijkt verstandig. 'Rechtdoor gaan' met bestaande plannen kan namelijk wel leiden tot een snel besluit, maar maakt intussen ook de kloof nog groter met de ambities van het initiatief. Het draagvlak voor zo'n snel besluit zou dus al snel versmallen: de *insiders* gaan door, maar de wereld om hen heen verliest zijn interesse. Vroeg of laat zouden bestuurders constateren, dat een nieuw initiatief gewenst was om hun samenwerking rond 'Zorg en ICT' nieuw leven in te blazen.

De gemaakte keuze leidt tot een wat vertraagd proces, althans op dit moment. De kans wordt echter groter, dat rond ‘Zorg en ICT’ een draagvlak wordt gemobiliseerd, waarin - bijvoorbeeld - ook zorginhoudelijke vernieuwers het aantrekkelijk gaan vinden om mee te doen. Als dat zou gebeuren, wordt het initiatief van de bestuurders op een veel krachtiger manier verbonden met de *core business* van hun organisaties.

Het wordt dus spannend in deze - verlengde - eerste fase: welke *issues* komen er naar voren, als ook *andere* partijen zich verbinden? En het wordt nóg spannender daarna, als gezocht wordt, welke *coalities* rond bepaalde oplossingen ontstaan.

## Vignet 2: Verweven

### een casus: de ontwikkeling van een natuur- en recreatiegebied

De overeenkomst op het landelijk niveau was rond: mét de aanleg van de nieuwe haven zou ook in ‘natuur’ worden geïnvesteerd. Het ging om een compromis: de groene lobby zou haar verzet tegen de haven staken, als - in gemeente A - een groot natuurgebied kon komen. Er gingen na die overeenkomst twee trajecten ‘onderweg’: de overeenkomst ging voor goedkeuring naar de Tweede Kamer en het natuurplan werd tegelijkertijd - mét voorbeeldschetsen voor de uitwerking - gepresenteerd in de gemeente A. De presentatie van die plannen gaf daar onrust onder de bevolking: “handen af van onze boeren!!!”. Er werden actiegroepen geformeerd en de gemeenteraad ging ‘om’: in plaats van - zoals eerder - de plannenmakerij passief te volgen, zag men plots steeds meer bezwaren. De provincie startte een interactief proces, om met lokaal betrokkenen op één lijn te kunnen komen.

Het verzet tegen de plannen ging ook over ‘de manier waarop’. Vooral de landelijke groene lobby had zich - in de ogen van haar invloedrijke plaatselijke achterban - met het nu voorliggend plan vergist: “wij werken hier al jaren - mét de boeren - aan herstel van landschap en natuur, maar wat nu gepresenteerd wordt is een grove ingreep die geen recht doet aan de aard van ons gebied”. In een serie van gesprekken kwam een alternatief plan tot stand, dat kon rekenen op brede lokale steun. De gemeente ondernam een lobby naar de Tweede Kamer, die - ondanks protesten van de groene lobby - belangrijke aspecten van dat plan middels een motie ondersteunde.

Het proces viel daarna enige jaren stil. Door geldgebrek en andere redenen stokte het tempo in de landelijke uitwerking van besluiten. De provincie en de groene lobby vonden het niet raadzaam om, in deze situatie, ‘hard te trekken’ aan een lokaal proces: “we wachten liever tot het geld er komt, dan dat we nu - met de bevolking - aan een plan gaan werken waarin we onze ambities tóch niet terug vinden”. Men hield die opstelling ook vol, toen zich een lokale investeerder meldde - met veel grond - die een deel van het lokale plan voor weinig geld kon realiseren.

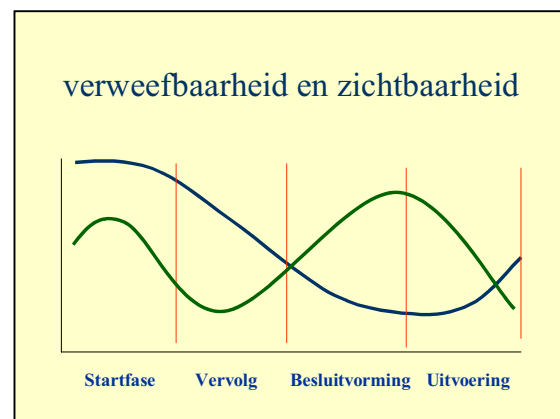
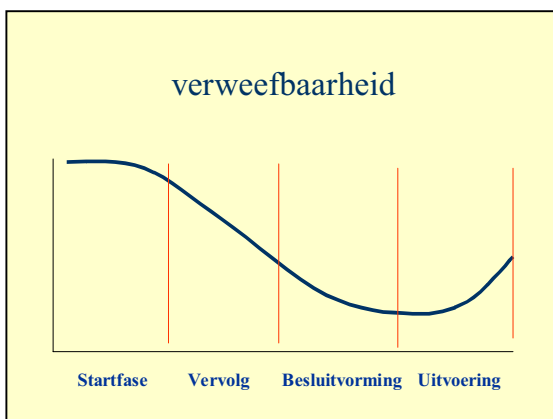
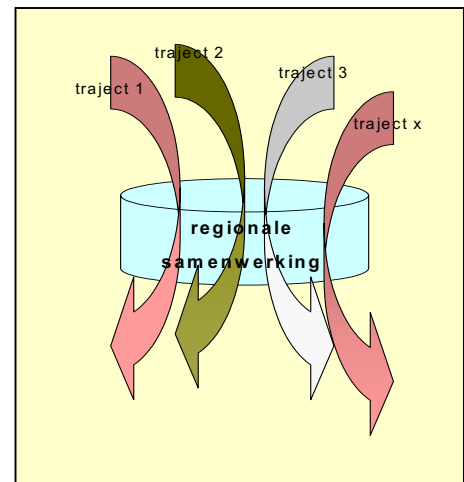
---

## verweven

Regionale samenwerking brengt niet alleen *partijen* met elkaar aan tafel, maar ook de beleidstrajecten waarin elk verwickeld is. Een belangrijk samenwerkingsvraagstuk wordt daarmee: hoe kunnen we die beleidstrajecten met elkaar verknopen, c.q. beter op elkaar aanpassen?

Een gegeven daarbij is meestal, dat elk traject vanuit een eigen aanleiding gestart is, een eigen logica en looptijd kent en bovendien verkeert in andere fasen.

Dat laatste is belangrijk: beleidsprocessen immers staan - op grond van hun 'interne logica' - niet altijd even *open* voor beïnvloeding van buiten. Meestal is die openheid het grootste in de aanvangsfase (als er nog gezocht wordt naar focus en probleemstelling) en *laat* in de implementatie (als sprake is van 'staand beleid', maar iedereen wel aanvoelt dat de uitvoering zich aan moet passen aan omstandigheden van het moment). Beïnvloeding is meestal moeilijk in het middendeel van trajecten: wanneer beleidsvoorstellen (bijna) klaar zijn en besluitvormers hun stellingen betrekken over wat ze willen doen.



De kunst is daarom, *die* beleidstrajecten te verknopen waarin aanpassing *mogelijk* is (vaak dus: de beginnende trajecten, of beleid dat op zijn eind loopt). Een valkuil is, dat óók te gaan proberen met trajecten, waar eigenlijk - op dat moment - de 'rek eruit is' (omdat, bijvoorbeeld, aangestuurd wordt op besluiten). Een moeilijkheid kan daarbij zijn, dat juist die middenfase van processen heel zichtbaar is voor het publiek, het sterkst op de emoties ingrijpt (etc.): de druk en de verleiding kunnen dus groot zijn, om de aandacht juist daarop te fixeren.

## commentaar op deze casus

De casus kón een illustratie vormen bij het vorige vignet: het realiseren van natuurgebied vraagt om stevig lokaal draagvlak en de afspraak op het landelijk niveau was misschien dus wat te snel gemaakt. Het bijzondere aan dit proces was echter, dat de poging om te komen tot een lokaal draagvlak plaats vond terwijl het landelijk traject al dóórliep. Belangrijke partijen - provincie, groene lobby - raakten dus nu tegelijk verwickeld in een spel op twee niveaus. Een gegeven was daarbij, dat op landelijk niveau het 'eindspel' al in zicht was: besluiten lagen in bereik, ieders stelling was betrokken. Wie kon dus de openheid nog bieden, die paste bij het prille stadium van gesprekken op het plaatselijk niveau?

Dat lukte onvoldoende. De zuigkracht van het eindspel leidde daarom tot *verharding* en een neiging van partijen om elkaars inzet te blokkeren. Elk deed dat om een goede reden:

- de gemeente *eiste* recht op om lokaal te kunnen 'praten' en dwong via de Tweede Kamer ruimte af om dat te doen,
- de groene lobby wilde haar winst in het dossier niet door lokaal verzet laten bederven. Ze stelt zich dus onbuigzaam op,
- de provincie raakt in een spagaat, want ze kan - nu het zo ligt - niet én lokale spelers én het landelijk circuit plezieren. Ze kiest voor het bevriezen van processen.

Inhoudelijk liggen nog veel opties open: de Kamermotie maakte ruimte. Maar de posities, die zijn ingenomen in het landelijk spel, zijn wel een belemmering geworden om met die opties veel te doen. De gemeente immers heeft op landelijk niveau een slag gewonnen, maar krijgt voor haar alternatieve plan te weinig spelers in beweging. De groene lobby moet besluiten of ze 'water in de wijn doet' en verbinding zoekt met het lokale plan. En de provincie heeft de keuze tussen wachten totdat iedereen het eens wordt óf zelf richting te bepalen, met het risico dat zij sommige partijen van zich vervreemdt.

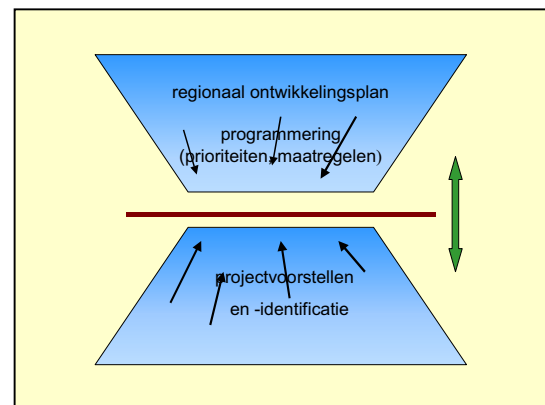
## Vignet 3: Verzorgen

### een casus: regionale samenwerking en de Europese structuurfondsen

Om in aanmerking te komen voor Europees geld moeten er regionale ontwikkelingsplannen worden gemaakt. Deze omvatten een beschrijving van de sociaal-economische situatie, de regionale strategie en informatie over het gebruik van de gevraagde financiële bijdrage. Na goedkeuring van het ontwikkelingsplan wordt een 'projectenpijplijn' in elkaar gezet, die opgebouwd is uit projectvoorstellen die voldoen aan de vereisten van de structuurfondsen. Die werkwijze moet leiden tot *absorptie* van de fondsen: het geld moet in de programmaperiode op ... of het gaat terug naar Brussel.

Publieke en private partners werken rond zulke plannen samen. Dat gebeurt op het niveau van *programming* (thema's, prioriteiten, etc.) en van de *ontwikkeling* van projecten (maken van subsidiabele projectvoorstellen die passen in het regionale programma).

Regio's verschillen in de wijze waarop zij de verbinding tussen het programma en de projecten organiseren. In de ene regio worden beleidsmaatregelen in het programma al zeer ver uitgewerkt, tot op het niveau van concrete projecttermen. Andere regio's volstaan met 'kauwgum'-categorieën van prioriteiten die desgewenst nog kunnen worden opgerekt voor het inpassen van projecten 'van onderen af'.



De praktijk laat meestal zien, dat tussen die twee werkwijzen in de tijd gevarieerd wordt. Meestal komen namelijk na een paar jaar de typische *knelpunten* naar voren, die aan elk van beide werkwijzen verbonden zijn:

- in het geval van strakke programming gaan de bedenkers van projecten klagen over de rigiditeit van het programma en dreigt onderuitputting van het budget. *Projectenwervers* worden dan nodig, om te voorkomen dat het geld terug 'naar Brussel gaat';
- bij een te open bottom-up georganiseerd proces gaan regionale overheden klagen: ze voelen zich inhoudelijk buitenspel staan, maar moeten wel méébetalen (cofinanciering is een voorwaarde). Men mist de aansluiting van projecten bij het eigen beleid.

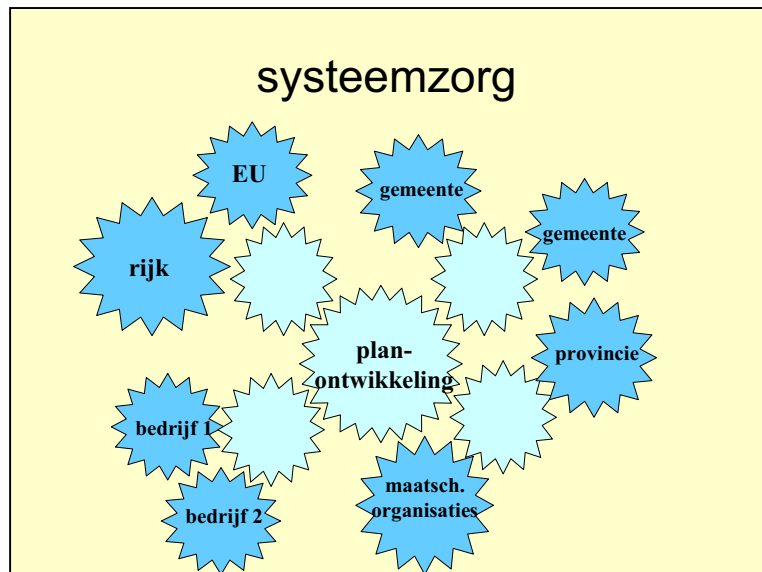
## verzorgen

Als meerdere processen tegelijk lopen, maar óók van groot belang is dat ze onderling goed kloppen, wordt *stysteemzorg* van belang. Dit concept komt uit de 'open space'-methodologie, een werkwijze die is ontwikkeld om de creativiteit van grote groepen te benutten voor het *bottom up* ontwerpen van oplossingen voor complexe vraagstukken.

*Systeemzorg* stimuleert het op gang komen van 'zelforganisatie' in een netwerk en verbinding tussen onafhankelijke initiatieven. De functies van systeemzorg zijn:

- organiseren van de *zichtbaarheid* van naast elkaar lopende processen
- organiseren van *betrokkenheid* tussen actoren
- organiseren van een 'open ruimte' waarin - afwisselend - wordt gewerkt aan los initiatief én aan de verbinding tussen die initiatieven.

De functie van systeemzorg kan door meerdere partijen worden vervuld. Voorwaarde is het kunnen opereren als een 'bruggenbouwer' in het systeem, een combinatie dus van *toegang* hebben tot partijen en het - tot op zekere hoogte - *onafhankelijk* zijn van een bepaald belang.



---

## commentaar op deze casus

Systeemzorg is in regio's belangrijk, omdat de aanpak van complexe vraagstukken altijd plaats vindt in de context van al lopende processen en zich aandienende initiatieven. In het geval van de structuurfondsen zijn de genoemde knelpunten dus niet zozeer gebonden aan de twee organiseerwijzen op zich, maar aan de mate waarin - in elk van de twee varianten - de *verbinding* tussen 'het beleid' en 'de projecten' wordt verzorgd.

Een handicap daarbij, is dat we leven in een tijd van projectmatig werken en steeds striktere controle op de uitvoering volgens vooraf vastgestelde (kwantitatieve) indicatoren. Een gevolg daarvan is vaak dat programma's en projecten, wanneer ze eenmaal zijn begonnen, een 'ingebakken weerstand' gaan vertonen om zich nog aan te passen aan de wereld er om heen. Systeemzorg moet betrokkenen helpen, dat laatste tóch te doen.

Systeemzorg kan tot uiting komen in de *communicatiestrategie* rond een programma: het doel daarvan wordt dan, de kring van de erbij betrokkenen gedurende de hele looptijd met elkaar te verbinden. Systeemzorg kan ook - buiten het programma om - naar voren komen in *interne* processen bij de deelnemende partijen. Bij de start blijkt dan - bijvoorbeeld - dat projectuitvoerders kunnen 'meepraten' over aard en opzet van het programma en dat ze zich - op grond daarvan - goed voorbereiden op het moment dat het programma 'open gaat'. Verderop in het programma is belangrijk, dat lopende projecten niet pas aan het eind op hun beleidsopbrengst worden getoetst. Dat kan ook *onderweg* gebeuren en zeker op belangrijke momenten zoals verkiezingen en wisseling van bestuurders.

## Vignet 4: Werken aan waardering

### een casus: een provincie investeert in haar kwaliteitsnaam bij gemeenten<sup>2</sup>

Het provinciaal bestuur van Gelderland presenteerde zich in 1999 met een politiek programma onder de titel “Visie en Daadkracht verdienen Vertrouwen” met als meest opvallende inhoudelijke ambitie een prioriteit voor stedelijke vraagstukken: stadseconomie, fysieke leefomgeving en sociaal-culturele infrastructuur.

Van meet af werd in dit nieuwe Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid de innovatieve spanning opgezocht: geen provincie die - vanaf een ijle hoogte - dicteert wat het probleem is en de oplossing moet zijn, maar een provincie die met respect voor de gemeentelijke regierol samen met de stedelijke partners een agenda voor het project bepaalt. Geen reflex tot het bevriezen van beleid in nota's, regels, procedures en structuren - geen grand design - maar punten op de horizon zetten die al doende inhoud krijgen. Geen 300 projecten met gedetailleerde afspraken, maar 8 stadscontracten met programmatische overeenstemming over doelen, resultaten en effecten. Geen provincie die alleen geld overmaakt en veronderstelt dat daarmee het probleem is opgelost, maar een provincie die samen met de stad aan het werk gaat. Niet eenzijdig roepen dat het niet deugt en opnieuw moet, maar accepteren dat bij ingewikkelde innovaties het ‘een volgende keer beter’ acceptabel is. Niet over en weer het wantrouwen institutionaliseren, maar durven te vertrouwen.

Een bestuurlijke en ambtelijke voorhoede zorgde - op provinciaal en stedelijk niveau - voor visie en vooral ook daadkracht. Soms zijn er kleinere of grote ‘momenten van de waarheid’. Een passage in een notitie - “...het is menens” - die niet geschrapt wordt. Een overleg met Gedeputeerde Staten waarin een *breed commitment* blijkt. Een provincieambtenaar die opbelt met de vraag hoe het nu gaat en of hij nog iets kan doen. Een stad die niet alleen vraagt om geld, maar ook om denkkracht en de bereidheid ‘samen in de klei te stappen’. Geen vage beloften, maar € 100 miljoen om mee te investeren. Die momenten van de waarheid vestigden het vertrouwen dat het provinciaal bestuur zich niet koestert in cosmetische vergezichten en rituele dansen, maar vanuit de stelling “uw zorg is onze zorg” meedenkt en meewerkt. Betrouwbaarheid blijkt immers niet uit woorden, maar uit wat je doet.

---

<sup>2</sup> Een bijdrage van Willem Wieseman, provincie Gelderland

## werken aan waardering

Voor coproductie van beleid is onderling vertrouwen nodig.

De kost gaat immers voor de baat uit: je moet eerst investeren en merkt pas (heel) veel later wat daar uit komt. In de verhouding tussen de partijen in een regionaal proces speelt vertrouwen vaak een grote rol: wanneer - op grond van eerdere ervaring - weinig wordt vertrouwd op wat 'praten met de ander' oplevert, dan gedraagt men zich behoedzaam:

wachten op wat gebeurt, meedoen met als enig oogmerk te bewaken dat er 'niets verkeerd gaat', weinig geven en veel nemen (voordeeltjes zoeken en snel wegwezen: cash & carry-gedrag), etc.

Een overheid die de oplossing van een regionaal vraagstuk wil 'trekken' - en daarbij ook anderen nodig heeft - doet er daarom goed aan te investeren in haar kwaliteitsnaam bij de partners. Het gaat daarbij om analyse én het bepalen van een strategie (zie kaartjes). De kern van het proces is om 'vat te krijgen' op het (psychologisch) mechanisme, dat rondom elke overheid bestaat:

- de omgeving heeft iets meegemaakt (gezien, gehoord, etc.) en trekt daar zijn conclusies uit over 'waar je op moet passen': de vermoede zwakke plekken (VZP's);
- men beoordeelt daarna elk gedrag of 'het' opnieuw gebeurt: de VZP wordt dan bevestigd óf men voelt zich aangenaam verrast;
- pas bij een *volgehouden* 'beter presteren dan verwacht' ontstaat bereidheid tot partnerschap: we krijgen er vertrouwen in!

Belangrijk bij het werken aan vertrouwen is aandacht voor de interne cultuur rondom het vraagstuk: veel overheidsmedewerkers *weten* dat de omgeving vooral let op 'zwakke plekken' en beschouwen dat als lastig, maar vanzelfsprekend: 'we doen toch gewoon ons werk. Dan krijg je dit soort dingen'. Dat het anders kan, wordt niet geloofd.



### stap 1: analyse

- wat weten we van wat ze vinden?
- waar ziet men onze 'zwakke plekken' (VZP's)?
- wat zijn kwetsbare trajecten en processen?
- welk inzicht hebben we in 'momenten van de waarheid'?
- waar kunnen we het meeste winnen?

### stap 2: strategie

- defensieve strategie: beperken van het risico in kwetsbare trajecten
- offensieve strategie: benutten van de kansen op 'momenten van de waarheid'
- interne strategie: beïnvloeden cultuur ('...gewoon goed je werk doen leidt niet vanzelfsprekend tot een kwaliteitsnaam')

## commentaar op deze casus

Het werken aan ‘visie, daadkracht en vertrouwen’ werd in de loop van het GSO-project door menig onderzoek gevolgd. Er vonden visitaties plaats door een externe commissie, ook werd de aanpak ‘bijgehouden’ - gelijktijdig, in opdracht van provinciale staten - in een meerjarige evaluatie. De successen van het GSO-project werden in die onderzoeken bevestigd. In opeenvolgende gesprekken met de stedelijke partners bleek in de loop van enkele jaren hun beeld van de provincie aanzienlijk te zijn bijgesteld. Een van de belangrijkste effecten was, dat gemeenten zich nu zélf ook anders naar de provincie gingen gedragen: openheid kwam in de plaats van *tactisch meedoen*, gevraagd werd om *herhaling* van de visitatie, voor sommigen werd de nieuwe provinciale werkwijze zelfs een voorbeeld voor het aanpakken van interne zaken. In interviews bleek telkens, dat *gedrag* van de provincie op ‘momenten van de waarheid’ het sterkst had bijgedragen aan dit nieuwe beeld.

## Vignet 5: Gewoon dóén

### een casus: kunstenaars vervangen zieke leerkrachten

Kortdurend ziekteverzuim van leerkrachten wordt doorgaans op basisscholen opgelost door klassen ‘op te delen’ of - als de nood te hoog is - kinderen naar huis te sturen. Bij gebrek aan bevoegde leerkrachten zijn geen andere oplossingen beschikbaar: de invalkrachten, die er zijn, vervangen wie langdurig ziek is. In een grote gemeente was de nood rondom dit vraagstuk al zo hoog gerezen, dat alle schoolbesturen één commissie hadden opgericht die voor ‘creatieve oplossingen’ mocht zorgen.

In december 2002 stelde het ministerie van OCW een aanmoedigingssubsidie beschikbaar voor het inschakelen van niet-bevoegde leerkrachten - bij voorkeur kunstenaars - voor de opvang van kortdurend ziekteverzuim op scholen. Het geld moest wel dit schooljaar nog besteed worden. De gemeente stelde daarom voor, het onderwerp te agenderen voor haar regelmatig overleg met deelraden. De commissie van de schoolbesturen overlegde met de plaatselijke Kunstweb-organisatie: daar zag men zeker mogelijkheden, maar ook wel veel bezwaren. Bij toeval kwam diezelfde week een aanbod binnen van een extern bureau, dat een studie aanbood naar de haalbaarheid van het idee en - bij positieve uitkomst - het verzorgen van de implementatie. De bestuurscommissie ging met het bureau in zee. Eind januari was het onderzoek gereed en lag er een projectvoorstel om door te gaan. Eind maart hadden 40 scholen ingetekend om mee te doen en waren 36 kunstenaars geworven als potentiële invalkracht. Vanaf begin april was het project operationeel. Eind juni, aan het einde van het schooljaar, waren 60 invaldagen gerealiseerd.

---

### gewoon dóén

Problemen in het dagelijks leven van een instelling worden doorgaans opgelost binnen de grenzen van routines, die men dagelijks kan hanteren. Als die aanpak overduidelijk tekort schiet, wordt de grens verlegd en zoekt men nieuwe wegen. Daartussen ligt een *grijze zone*: de aanpak van het vraagstuk stelt op zich niemand tevreden, maar de grenzen in de aanpak worden nog niet verlegd. Meestal leven in zo'n periode wel ideeën over ‘...hoe het anders kan’. Het onderwerp staat daarom op veel agenda's en er wordt nagedacht en overlegd.

De realiseringskans van een bepaalde oplossing hangt in zo'n situatie af van het voorhanden zijn en bij elkaar komen van drie ingrediënten: een praktische aanpak rond een nieuw idee, toestemming om aan de slag te gaan en middelen om dat te doen. Wanneer één van de drie ontbreekt, moeten de ideeën wachten en blijft ook de grijze zone.

---

## commentaar op deze casus

Het idee was met een simpele aanpak te realiseren: bellen van een aantal kunstenaars, een website in elkaar zetten met hun aanbod en een telefoonpost inrichten, waar een schoolleider voor 'de volgende dag' een invalkracht kon aanvragen. Daaromheen moest wel wat meer gebeuren, maar de kunst was in de eerste plaats om de logheid te omzeilen, die een complex 'systeem' van schoolbesturen en -directies, gemeente, deelraden én een kunstenaarskoepel vanzelfsprekend hindert om daarover snel tot zaken te kunnen komen.

De achtergrond van wat hier lukte lijkt op het eerste zicht een mengeling van toeval en 'wat klaar stond': het mailtje van een onbekend extern bureau kwam bij een bestuurder in de week van zijn contacten met het Kunstweb en het ministerie, maar hij was al wel gemachtigd - na jarenlange onrust en het instellen van de commissie - om namens méérdere besturen te mogen reageren. Toen het idee dus dáár was, en het geld bovendien beschikbaar, kon hij zijn toestemming geven. Meer hoefde hij ook niet te doen. Het bureau verzorgde verder de introductie van het plan bij de - aanvankelijk zeer sceptische - schooldirecties en nam ook alle organiseerwerk voor zijn rekening.

Los van wat toevallig was, vallen dus wel zaken op die te maken hebben met de *aanpak* van het vraagstuk. Twee daarvan springen er uit en leiden tot de volgende vragen:

- er zijn kennelijk spoedeisende problemen, maar ook *spoedeisende oplossingen*. Is het dus vaker nuttig, om - als een vraagstuk in een netwerk al lang rondzeurt - één lid uit 'het systeem' te mandateren voor het reageren op die kansen?
- het bureau sloot twee contacten 'kort', die in het normale interorganisationeel verkeer voor veel vertraging hadden kunnen zorgen: het contact met individuele kunstenaars (dat anders via Kunstweb liep) en het contact met individuele schoolleiders (dat anders via het overleg van besturen en directies liep). Die *kortsluiting* zorgde voor tempo en vereenvoudigde de taak van de bestuurder: *zijn* vraagstuk werd behapbaar. Maar er werden wel een aantal gremia uitgeschakeld, met daarin spelende tradities en gewoonten. Wanneer is zoiets wijs?

# Epiloog

Als gespreksleider van de haardvuursessie over ‘de regio als speelveld...’ richt ik mij graag in een kort nawoord tot de lezer.

Ik heb lang genoeg meegelopen in de overheid om te weten hoe moeilijk het is om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. In het bijzonder als een overheidsbestuur daarbij afhankelijk is van andere overheden en van private partijen, zoals in de voorbeelden die zijn beschreven. Plannen maken, beleidsnota’s schrijven is één ding, zaken gerealiseerd krijgen is een tweede.

Regievoering, interactieve beleidsvorming, gebiedsgericht werken, procesmanagement..., allemaal begrippen die in dit verband de revue passeren. Maar wat blijken nu echt succesfactoren te zijn? En afgemeten aan concrete resultaten, want daarop dienen ook bestuurders te worden afgerekend

Ik ga niet verder in op wat u in de voorgaande hoofdstukken kunt lezen. Maar ik wil wel graag een lans breken voor het georganiseerd *leren* van elkaars ervaringen en het ontwikkelen van kenniskringen. Er is een rijke bron aan (praktijk)ervaring bij bestuurders, projectleiders, beleidsadviseurs enz. met het ontwikkelen en realiseren van beleid in complexe situaties. Anderen kunnen hiervan profiteren.

Het was dan ook een goed idee om (ervarings)deskundigen bij elkaar te zetten en hen te vragen, over hun ervaringen met dit soort processen te vertellen. Uitwisselen van *best practices* maar ook van minder geslaagde werkwijzen. Uit de uiteenlopende casuïstiek zijn lessen te trekken, die wellicht ook in andere situaties bruikbaar zijn. Ik beveel deze aanpak van harte aan - rond dit onderwerp én andere - en was dan ook graag bereid mijn medewerking te geven aan dit initiatief van ROI en AO adviseurs.

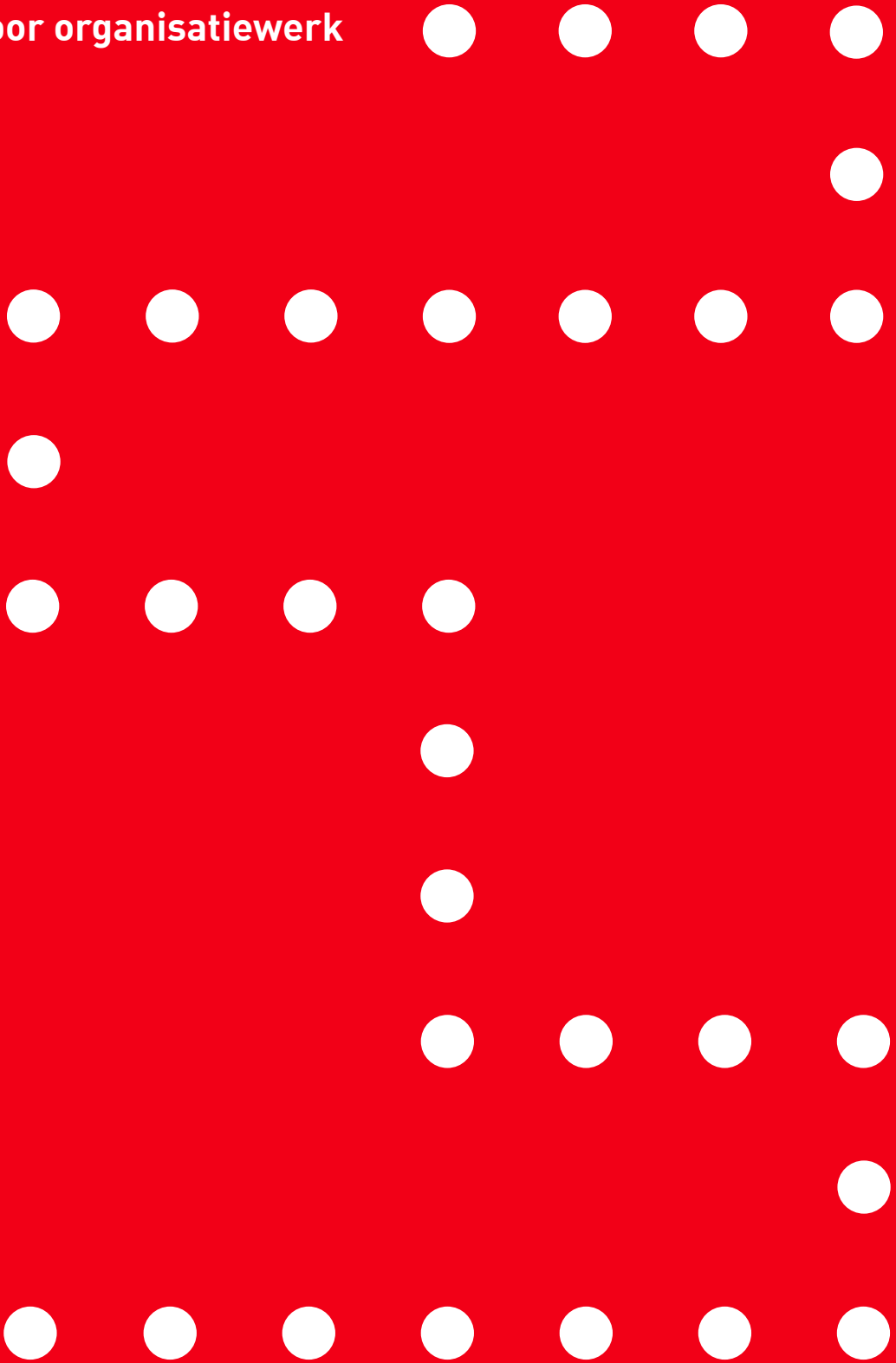
Meine Bruinsma

Meine Bruinsma was van 1998 tot medio 2003 griffier (provinciesecretaris) van Noord-Brabant en daarvoor onder meer gemeentesecretaris van Enschede. Hij was actief in meerdere andere functies, waaronder die van voorzitter van de Griffierskring en adviseur van het dagelijks en algemeen bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO).

De samenstelling en redactie van deze uitgave is verzorgd door Jan Hendriks en Frans Grobbe, beiden partners bij AO adviseurs voor organisatiewerk ([www.ao.nl](http://www.ao.nl)), en Henk Lap, ROI Adviesgroep Gemeenten en Provincies ([www.roi-opl.nl](http://www.roi-opl.nl))

De praktijkbeschrijvingen in dit boekje zijn ontleend aan adviesprojecten voor de provincies Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland, de gemeente Amsterdam en Senter International (Ministerie van Economische Zaken)

adviseurs voor organisatiewerk



ROI



• • opleiding, coaching en advies voor de publieke sector □