

BEWUSTER KIEZEN VOOR SAMENWERKING

*Dorien de Wit**

■ Als rijksoverheid, waterschap, gemeente of provincie heb je in de huidige netwerk- en participatiesamenleving voortdurend te maken met andere actoren die hun opgaven en belangen laten gelden. Dat kunnen andere overheden zijn, en ook ondernemers, maatschappelijke organisaties of burgers. Samenwerking lijkt vaak een passend antwoord te bieden om complexe opgaven aan te pakken, zeker als de samenwerking leidt tot een multidisciplinaire, sectoroverstijgende en inclusieve werkwijze. Het staat buiten kijf dat samenwerking grote voordelen biedt: je kunt veel kennis en ervaring benutten en de steun voor plannen en de uitvoering daarvan vergroten. Maar samenwerken is soms ook lastig: wat is je eigen rol in het geheel, waar ga je zelf over en waarover moet je anderen raadplegen, hoe deel je verantwoordelijkheden en kosten? Samenwerking kan bovendien flinke nadelen hebben: stroperige besluitvorming, strijd om het eigen gelijk, zichtbaarheid of macht en soms raken koers en focus uit beeld. Ook vraagt samenwerken om een andere inzet en andere competenties van ambtenaren en bestuurders dan in het 'gewone werk'. Alle reden dus om je in een vroeg stadium goed te bezinnen welke samenwerking je wilt met (welke) andere partijen.

In dit artikel presenteer ik een denkraam om te bepalen hoe je samenwerking vormgeeft bij verschillende soorten opgaven. Daarbij bouw ik voort op bekende en relatief nieuwe overheidsrollen die worden genoemd door bestuurskundigen en sociale wetenschappers van onder meer de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en het Planbureau voor de Leefomgeving. Zo beschrijft de NSOB onder de noemer meervoudig sturen de rechtmatige, de presterende, de samenwerkende en de responsieve overheid, als elkaar aanvullende manieren van sturen en organiseren.¹ De 'energieke overheid' is een term uit PBL-koker (Maarten Hajer) en gaat over de actieve en assertieve samenleving waar 'de overheid vaker als partij tussen of naast staat, hoewel altijd met heel specifieke bevoegdheden.'² Die verschillende rollen van de overheid in de netwerksamenleving sluiten aan op verschillende opgaven. In de praktijk valt het

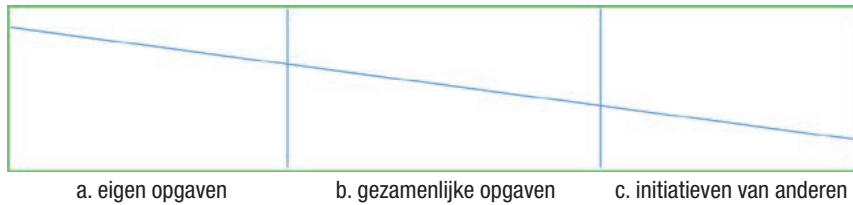
echter nog niet mee om te bepalen welke rol en dus welke sturing nodig is, welke kaders meegegeven kunnen en moeten worden, en wat het betekent om initiatieven uit de samenleving door de overheid te faciliteren. Het denkraam in dit artikel biedt een hulpmiddel om per opgave bewuster te kiezen voor de meest wenselijke samenwerkingsvorm en overheidsrol.

Drie soorten opgaven

Je kunt bij de overheid werken aan

- a** eigen opgaven die behoren tot de kerntaken van jouw organisatie
- b** gezamenlijke opgaven waarbij sprake is van meer probleemeigenaren
- c** opgaven die op initiatief van andere partijen worden opgepakt.

* **Dorien de Wit** is werkzaam als organisatieadviseur en procesbegeleider (De Beuk), met bijzondere aandacht voor effectieve en prettige samenwerking rond maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast is zij voorzitter van de Provinciale adviesCommissie voor de Leefomgeving (PCL) in Utrecht. Reacties welkom. E doriendewit@beuk.nl



Afbeelding 1:
Denkraam ruimte voor sturing
en samenwerking per type opgave

In dit denkraam staan de drie soorten opgaven naast elkaar. Het gedeelte onder de schuine lijn geeft aan hoeveel ruimte je zelf hebt om te handelen en te sturen. Het gedeelte boven de schuine lijn vertegenwoordigt de ruimte voor andere partijen. Die invloed voor anderen is aan de linkerkant klein en aan de rechterkant groot.

Hieronder beschrijf ik de drie soorten opgaven, met hun kenmerken en mogelijkheden voor sturing en samenwerking. Waarbij vanwege de complexiteit en actualiteit de meeste aandacht uitgaat naar de gezamenlijke opgaven.

Eigen opgaven

Aan de linkerkant van de afbeelding staan de eigen opgaven. Deze vormen de kerntaken van je organisatie. Vaak is de verantwoordelijkheid voor deze taken vastgelegd in wet- en regelgeving. Wanneer dit niet het geval is wordt de keuze voor deze opgaven bepaald door de politiek of door de mogelijkheden en beperkingen van de organisatie. Kenmerkend voor deze opgaven is dat de organisatie grotendeels zelf de ambitie, koers en kaders bepaalt en dat zij zelf vormgeeft aan het proces om te komen van plan tot uitvoering. ‘Eigen opgaven’ worden overigens steeds vaker ook als ‘verbonden opgaven’ gedefinieerd: zowel in probleemanalyse als in de gewenste aanpak passen ze niet in een sectoraal keurslijf en vragen ze om een bredere benadering, met betrokkenheid van andere disciplines en vaak ook actoren.

Vanouds gaat het hier om opgaven waarvoor waterschap, gemeente en provincie zelf alle kennis en middelen in huis hebben. Je kunt eraan werken vanuit comfort en expertise. Het betrekken van anderen gebeurt bij deze opgaven ten behoeve van draagvlak, informatie- en kennisuitwisseling, toetsing en het organiseren van tegenspraak en inspraak.

De netwerk- en participatiesamenleving leidt echter soms tot onzekerheid over de eigen verantwoordelijkheid van de overheidsorganisatie. Dan wordt de organisatie overdreven terughoudend in het aangeven van kaders, als in eigen doelen en voorwaarden. Er wordt alle ruimte gegeven aan open gesprekken en participatie, wat bij deelnemers tot de verwachting leidt dat er werkelijk alle ruimte is voor inbreng en tegenspraak. Terwijl later blijkt dat er wel degelijk beperkingen zijn in waar de overheid voor open staat. Bewustzijn van de eigen rol en management van verwachtingen over de inbreng van anderen is een kunst

op zichzelf.³ Dat geldt bij alle taken, maar zeker bij de eigen opgaven.

Bij de eigen opgaven ben je als overheid grotendeels zelf aan zet. Dat je er op verschillende momenten – van planvorming tot uitvoering – anderen bij betreft, is wenselijk en noodzakelijk, maar doet niets af aan je eigen eindverantwoordelijkheid voor kaders en sturing. Bij deze opgaven moet je dan ook altijd twee kernvragen beantwoorden:

- 1 Wat zijn je doelen en met welke kaders en voorwaarden** ga je sturing geven aan het bereiken van die doelen?
- 2 Welk (participatie)proces** heb je te ontwerpen om relevante anderen te betrekken, om inbreng te vragen en te informeren?

Initiatieven van anderen

Aan de rechterkant van de afbeelding is de situatie andersom: hier gaat het om initiatieven van anderen, waar je als gemeente, provincie of waterschap een bijdrage aan wilt leveren. Of die, in het kader van de Omgevingswet, binnen jouw verantwoordelijkheid een plek moeten krijgen. Die anderen kunnen andere overheidsorganisaties zijn, samenwerkingsverbanden of initiatieven van burgers. Initiatief en meestal ook de sturing liggen dus elders. De essentiële vraag is dan: hoe wil of kan je helpen en wat kun je bijdragen? Er is geen sprake van het overnemen van regie of verantwoordelijkheid.

Je kiest ervoor om aan een initiatief mee te werken, als dat inhoudelijk of procesmatig bijdraagt aan je eigen doelen. Als bijvoorbeeld een bewonerscoöperatie het initiatief neemt om meer water en groen in de eigen woonomgeving te realiseren, is dat in lijn met het beleid van het waterschap op het gebied van waterkwantiteit. Een bijdrage aan het initiatief in de vorm van expertise of een subsidie brengt de eigen doelen dichterbij, zonder dat het waterschap het roer overneemt. NSOB en PBL zeggen het zo: ‘De nieuwe energieke overheid gelooft in het innovatieve vermogen van de samenleving, beloont de koplopers, durft te experimenteren, corrigeert ongewenste neveneffecten en stimuleert het leren door steeds te laten zien wat elders werkt, en waarom’.

Een initiatief hoeft niet altijd naadloos aan te sluiten bij je eigen inhoudelijke doelen. Stel dat een club ondernemers en bewoners het initiatief neemt om varend toerisme te bevorderen, terwijl je als provincie hierover geen eigen beleid voert. Dan kun je toch besluiten een bijdrage te leveren, uit oogpunt van goodwill en imago.

Om een bijdrage aan initiatieven van anderen te leveren is het handig als er intern een – licht – setje afspraken is. Bijvoorbeeld over het soort doelen dat kan worden gesteund, het beschikbare budget en de voorwaarden waaronder een bijdrage kan worden geleverd.

Het leveren van een bijdrage aan initiatieven van anderen vraagt om het beantwoorden van drie 'waarom-wat-hoe'-vragen.

1 **Waarom wil je bijdragen?**

Sluit het initiatief aan op je eigen doelen?
Versterkt het je eigen positie? Is het een waardevolle investering in de relatie of de profilering?

2 **Wat kun je leveren?**

Op welke wijze kun je een bijdrage leveren:
via kennis, kunde, netwerk, een financiële bijdrage?

3 **Hoe en onder welke voorwaarden kun je bijdragen?**

Vraag je een bepaalde verantwoording of tegenprestatie? Onder welke omstandigheden ga je je bijdrage beëindigen?

Soms wordt dit soort bijdragen van de overheid ten onrechte cocreatie genoemd, als uitdrukking van samenwerking tussen overheid en maatschappelijk initiatief. Dit wekt de schijn van gelijkwaardigheid en leidt tot onheldere verwachtingen over verantwoordelijkheden. Beter is het om duidelijk te zijn over waar het initiatief en de verantwoordelijkheid voor sturing en resultaat liggen. Een andere veelgebruikte term is 'de responsieve overheid'. Deze drukt beter uit dat er sprake is van een initiatief waar de overheid een antwoord op formuleert.

Gezamenlijke opgaven

Tussen de linker- en de rechterkant in de afbeelding zit een breed veld met allerlei varianten van samenwerking, zonder één dominant sturende of initiërende partij. Met verschillende meesturende, beïnvloedende en bijdragende partners. Meestal gaat het om maatschappelijke opgaven, met zo'n diversiteit aan belangen en belanghebbenden dat ze van iedereen én van niemand zijn. Denk aan energietransitie of klimaatadaptatie. Deze opgaven vragen om een verandering op

langere termijn en kunnen niet door één of enkele actoren alleen bewerkstelligd worden. Alleen samen met anderen is het werken aan de opgave kansrijk. Het zijn zoektochten in samenwerking en sturing, naar andere oplossingen dan tot nu toe gebruikelijk. Als er ergens sprake is van cocreatie, dan is het hier.

Neem het onderwerp bodemdaling. Om bodemdaling duurzaam tegen te gaan en toekomstbestendige oplossingen te realiseren, zijn meer partijen nodig: het rijk, de provincie, boeren, gemeenten, wetenschappers, eigenaren van verzakkende woningen, enz. Er is sprake van een gezamenlijke opgave die vraagt om een gedeelde ambitie en afspraken over sturing en de manier van samenwerken. Binnen de samenwerking kunnen partijen eigen projecten hebben, een bijdrage leveren in projecten van anderen, of allebei.

Overheidsorganisaties die hun weg zoeken in gezamenlijke opgaven kunnen zich buigen over vier basisvragen:

1 **Wat is de dringende vraag vanuit de samenleving en tot welke gedeelde ambitie leidt die vraag?**

De gedeelde ambitie dient als houvast en richtsnoer. Het is geen doel voor één of meer organisaties, maar een ambitie voor de samenleving.

2 **Hoe verhoudt de gedeelde ambitie zich tot de eigen belangen en mogelijke bijdrage?**

Zowel voor de eigen organisatie als voor de partners is het belangrijk om inzicht te hebben in de agenda en belangen van alle partners.

3 **Wie doen er mee?**

- Welke organisaties en partijen herkennen zich in de ambitie en beschouwen elkaar als partners?
- Partnerschap bestaat in soorten en maten: kernpartners en partners in een flexibele schil. Permanente en tijdelijke partners. Partners die zich zelf melden en partners die actief uitgenodigd moeten worden vanwege hun expertise, invloed, aantrekkingskracht en creativiteit.

4 **Welke afspraken over sturing en samenwerking zijn gewenst?**

Goed vormgegeven *governance* leidt tot duidelijkheid over actie en besluitvorming.⁴ Programmamanagement is een van de vele beproefde en behulpzame manieren om samenwerking bij een gezamenlijke opgave vorm te geven.⁵ De Provinciale Commissie voor de Leefomgeving (PCL) adviseerde de provincie Utrecht een palet aan samenwerkingsarrangementen te ontwikkelen en benutten, om recht te kunnen doen aan de wens en ambitie van samenwerkende partijen om naast hun eigen belang ook het publieke belang mee vorm te geven.⁶

In de praktijk blijkt dat ook het samenwerkingsgedrag van de betrokken mensen een belangrijke succesfactor vormt. Juist deze opgaven met een gedeelde ambitie en gezamenlijke sturing vragen om gedrag en houding die passen bij samen zoeken en die niet primair uitgaan van status of macht of de belangen van de eigen organisatie.⁷ 'Zonder eigen doelen is het beleid stuurloos, zonder open houding komt samenwerking niet tot stand'.⁸

Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om je eigen besluitvorming te versnellen zodat een andere partner zijn aandeel beter kan leveren. Zo kunnen samenwerkende organisaties afspreken dat zij hun behoefte aan nieuwe woningen en de aanleg van openbaar vervoer op elkaar afstemmen. Hun gedeelde belang en ambitie ligt in een vitaal en toegankelijk woon/werkgebied. Dus: geschikte huisvesting tot stand brengen, maar ook en tegelijkertijd adequate vervoersmogelijkheden. In afstemming -adaptief - ontwikkelen betekent dan tijdig afstemmen wanneer bijvoorbeeld een OV-knooppunt af moet zijn. Zo is te voorkomen dat alle nieuwe bewoners op eigen auto's aangewezen zijn en de belasting van het wegennet ongewenst groot wordt.

Adaptief ontwikkelen betekent de eigen besluitvorming en het eigen handelen aanpassen aan wat nodig is en steeds de gezamenlijke ambitie in beeld houden. Het maakt het mogelijk in te springen op nieuwe situaties, te leren van wat er gaande is en acties bij te stellen als dat nodig is. Het vergt dat onvoorziene zaken en dilemma's open besproken worden. Voor veel partijen die samen aan opgaven werken is het wennen dat er sprake is van multidisciplinair en sectoroverstijgend samenwerken voor een hoger en breder doel in plaats van onderhandelen over eigen doelen. Dat lukt alleen als je expliciet rekening houdt met elkaar. Elkaar houvast bieden in vertrouwen in plaats van via regels. Experimenteren en leren. Open staan voor nieuwe, onverwachte oplossingen. Gedeelde successen vinden en vieren. Weten welke besluiten je nu moet nemen en welke besluiten je kunt uitstellen zonder dat de vaart eruit gaat. In feite betekent het continu kunnen schakelen tussen je eigen aandeel en doelen en de gedeelde doelen. Je handelt met een dubbele focus (eigen en gedeeld), op een manier die uitlegbaar en realiseerbaar is.⁹

Bewust kiezen

De drie manieren om opgaven aan te pakken vragen op alle fronten iets anders, zowel bij het bepalen van de koers (richten) als bij het organiseren (inrichten) als bij de uitvoering (verrichten). Daarom is het van groot belang om bij elke opgave vroegtijdig een expliciete en bewuste keuze te maken.

Er is geen hiërarchie tussen de drie opties; de vraag is wat bij de opgave past en wat niet. Het denkraam op de eerste bladzijde kan in al zijn eenvoud benut worden om de vraag te bespreken welk type opgave aan de orde is. De indeling in drie soorten opgaven vormt de start van het gesprek om duidelijkheid te krijgen. Het belangrijkste is dát je kijkt naar het type opgave en een expliciete keuze maakt. Ontrafelen wat een opgave vraagt en bespreken wat de organisatie en het bestuur kunnen leveren, zijn essentiële stappen om frustratie en ineffectiviteit te vermijden en het juiste te doen.

Deze bijdrage is gebaseerd op een inleiding in juni 2019 gehouden bij HH Rijnland. Met dank aan Laura Huigens, HH Rijnland en Yolanda Wessels, HH De Stichtse Rijnlanden.

- 1 Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen, Effectief sturen met multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen. NSOB 2018
- 2 Martijn Van der Steen, Maarten Hajer e.a., Leren door doen, overheidsparticipatie in een energieke samenleving, NSOB en PBL 2014.
- 3 Dorien de Wit, Er zit meer in! Evaluatie van participatie bij herinrichting en mobiliteit. Gemeente Utrecht 2018, <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/0a4f30bd-50cf-49d1-9192-832020b681aa>
- 4 Susan Stuebing en Cees Anton de Vries, Governance for the circular economy. Origame 2018
- 5 Anne Jette van Loon, Hans Licht en Jo Bos, Programmatisch creëren. Scriptum 2013
- 6 PCL-advies: De netwerksamenleving als provinciale uitdaging, april 2017. Als voorbeelden van samenwerkingsarrangementen worden genoemd, triple-helix samenwerking, living labs, allianties met stuurgroep en projectorganisatie. https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-04/pcl-advies_de_netwerksamenleving_als_provinciale_uitdaging_2017.pdf
- 7 Dorien de Wit, Hoe alliantiepartners hun onderlinge verschillen productief kunnen maken. Holland Management Review 171, 2017
- 8 Zie noot 6, citaat van Joris Hogenboom, directeur NMU
- 9 Buiten beschouwing blijft in dit artikel hoe overheidsorganisaties die gezamenlijk sturen hun democratische verankering kunnen vormgeven. Zie daarvoor o.a. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256319/essay-energie-en-democratie.pdf>, (Universiteit Twente, oktober 2019) waarin Marcel Boogers beschrijft hoe meervoudige democratie te organiseren bij meervoudig besturen (bij complexe/meervoudige opgaven in de regio/ samenwerkingsverbanden). Hij beschrijft een mix van representatieve-, polder- en participatieve democratie; binnen bestuurslagen, tussen bestuurslagen en met maatschappelijke partners.