

**INTEGRALE OPGAVE = INTEGRALE UITVOERING?
ESSAY**



Afbeelding: Ongedateerde cartoon die de draak steekt met de omvangrijke overlast die werd veroorzaakt door de verbouwing van Parijs op basis van het plan van Baron Haussmann onder Napoleon III (periode 1853-1870)

Auteur: Petra Mesken

4 juli 2023

Opgesteld voor:
City Deal Openbare Ruimte
Ontwikkelteam 3 Integrale Uitvoering

*Dit essay kwam tot stand in samenwerking
met ontwikkelteam 3 Integrale uitvoering
van de City Deal Openbare Ruimte.*

Met dank aan geïnterviewden vanuit:

*Gemeente Amsterdam
Gemeente Apeldoorn
Gemeente Den Haag
Gemeente Dordrecht
Gemeente Groningen
Gemeente Hilversum
Gemeente Rotterdam
Gemeente Tilburg
Warmtebedrijf Ennatuurlijk
Stichting Rioned
TNO Strategy and Policy
VodafoneZiggo*

Opgesteld door:
Petra Mesken, Stantec BV

Projectnummer:
327100604

Dit essay is een aanvulling op de rapportage 'Verdieping probleemanalyse' die is opgesteld in opdracht van ontwikkelteam 3 Integrale uitvoering van de City Deal Openbare Ruimte.

De conclusies in het rapport met de titel Essay: Integrale opgave = integrale uitvoering? zijn de professionele mening van Stantec gebaseerd op reflectie vanuit de opdracht van ontwikkelteam 3 Integrale uitvoering City Deal Openbare ruimte en de inzichten en informatie die in dit kader zijn verzameld.

Inhoud

1.1	Inleiding	1
1.2	Een integrale opdracht?	2
1.3	Verbinding nodig.....	4
1.4	Vertaalslagen nodig.....	5
1.5	Een grens	7
1.6	Aandacht voor aansturing	8
1.7	Samen met de omgeving	9
1.8	Tactisch gat	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.9	Verandering en onzekerheid	11



1.1 Inleiding

Het werken aan integrale opgaven is de komende jaren één van de grote uitdagingen voor gemeenten. Dit essay betoogt dat deze integrale opgaven een verandering vragen in de manier waarop gemeenten gewend zijn te werken. Integrale opgaven zijn -anders gesteld- niet alleen een inhoudelijk vraagstuk, maar voor een belangrijk deel ook een organisatievraagstuk. Ingezoomd wordt op de versterking van het tactisch niveau als brug tussen beleidsambities en uitvoering. Als dit niveau onvoldoende is ontwikkeld, kan dat leiden tot (voorkombare) vertragingen, faalkosten, weerstand en suboptimale resultaten in de uitvoering. Als 'haakje' voor versterking wordt de bestuurlijke opdracht uitgelicht, met aandacht voor belangrijke randvoorwaarden zoals het overbruggen van cultuurverschillen binnen de organisatie, de samenwerking met externe partijen en de mogelijkheden van de gemeente tot sturing.

De leefomgeving gaat de komende jaren ingrijpend op de schop. Dit is voor gemeenten op zich niets nieuws onder de zon. Nederland kent talrijke periodes waarin grote ingrepen in de leefomgeving zijn gedaan, van de aanleg van polders, de Zuiderzeewerken, de grootschalige aanleg van onder- en bovengrondse infrastructuur, de vooroorlogse stadsuitbreidingen, de wederopbouw, de stadsvernieuwingsopgave tot de VINEX en de gebiedsontwikkelingen. Wat wel is veranderd, zijn de publieke doelen (*wat en waarom?*), de stapeling van opgaven (*wat en waar?*) en de samenwerking met de omgeving (*hoe en met wie?*).

De huidige 'verbouwing van Nederland' staat in het teken van transities, dat wil zeggen systeemopgaven. In het kader van de transitiedoelen, staan gemeenten aan de lat voor opgaven die ingrijpend en complex zijn onder andere door de samenhang tussen de verschillende opgaven. Ingrepen in de fysieke leefomgeving moeten bijdragen aan meerdere maatschappelijke ambities en met een doelmatige inzet van publieke middelen worden bereikt. Die opgaven kunnen sterk verschillen van aard. In een straat is bijvoorbeeld een opgave voor rioolvervanging, maar er is tevens sprake van hittestress, sociale problematiek en een verouderde woningvoorraad die op termijn van het gas af moet. Het ligt voor de hand om zaken in dat geval te combineren: de integrale aanpak. Het ligt ook voor de hand om daarbij gebieden te clusteren die geografisch en inhoudelijk een eenheid vormen, bijvoorbeeld een centrumgebied of een naoorlogse woonwijk, vanwege de samenhang in problematiek, dynamiek en/of stakeholders: de wijkgerichte of gebiedsgerichte aanpak. Tenslotte, gaat het doorgaans om 'gedeelde' opgaven die vragen om samenwerking dan wel betrokkenheid van relevante stakeholders, zoals corporaties, bewoners, ontwikkelaars en netbeheerders: de participatieve aanpak.



Duurzaam, integraal, gebiedsgericht en participatief, typeren de aanpak die door gemeenten wordt nagestreefd, maar deze termen geven weinig houvast voor een concrete uitwerking van die aanpak. Dit essay gaat uit van de stelling dat de integrale uitvoering gebaat is bij een gerichte sturing op samenhang die begint op bestuurlijk niveau, zodat in de uitvoeringsfase uitdagingen overblijven die ook in de uitvoering kunnen worden opgelost. Om adequaat sturing te kunnen geven aan een integrale uitvoering moet in de voorbereidende bestuursprocessen helder gemaakt worden richting welk samenhangende doelstelling of resultaten wordt gewerkt. Wat is het doel van de integrale aanpak? Ligt de aansturing op het juiste niveau met het bijbehorende mandaat? Vervolgens is het van belang om een passende organisatie en werkwijze in te richten die -binnen de gegeven context en kaders, met de relevante stakeholders, beschikkende over passend instrumentarium en voldoende middelen- zal leiden tot dit doel of resultaat.

Integrale uitvoering is gebaat bij een gerichte sturing op samenhang die begint op bestuurlijk niveau.

In de dagelijkse praktijk van de integrale opgaven lopen zaken soms echter door elkaar en kan de aanloop op de uitvoeringsfase een versnipperd proces zijn. Dit kan leiden tot knelpunten in de uitvoering. Er kunnen zich altijd knelpunten voordoen in de uitvoering. Het streven is om dit te beperken tot zaken die ook in de uitvoering opgelost kunnen worden, zoals technische -of planningsknelpunten. Een gestructureerde voorbereiding en 'opdrachtverstrekking' moet er toe leiden dat de uitvoering zo soepel als mogelijk verloopt. Vanwege de complexe samenhang, begint dit bij integrale opgaven niet pas bij een projectvoorbereiding, maar al op bestuurlijk niveau. Met dit essay wordt geprobeerd een aantal zaken te ontvlechten en geschetst wat -in het geval van integrale opgaven- belangrijke piketpaaltjes zijn in de voorbereiding op de uitvoering.

1.2 Een integrale opdracht?

Met het coalitieakkoord, de gemeentelijke begroting en -voor de leefomgeving- de Omgevingsvisie, wordt de toon gezet voor de gemeentelijke ambities en de inzet van de gemeentelijke middelen. Hoewel nog algemeen gesteld worden hierin de eerste piketpaaltjes geslagen voor de uitvoering. Het college committeert zich bijvoorbeeld aan het samenwerken met bewoners (participatie), het verzilveren van koppelkansen, vergroening (extra bomen), toegankelijkheid, betaalbare woningen etc. Met de stap van de ambities in het coalitieakkoord naar de begroting wordt al een concretiseringslag gemaakt. Maar ook de



begroting is nog een verzameling van brede opdrachten die richting de uitvoering concreter en 'behapbaar' moeten worden gemaakt.

De opdracht om uitvoering te geven aan het coalitieakkoord -in feite een verzameling van bestuurlijke ambities- landt in de gemeentelijke organisatie niet automatisch in de vorm van integrale opdrachten aan het ambtelijk apparaat. Gemeenten zijn zowel ambtelijk als bestuurlijk nog veelal sectoraal ingericht. Bestuurders staan aan de lat voor hun eigen portefeuilles. Via de beleidssectoren wordt uitvoering gegeven aan een veelheid van deelopgaven. Ook opgaven die in de basis integraal zijn, kunnen een zelfde weg afleggen. Ze worden in eerste instantie sectoraal belegd, bijvoorbeeld bij een team dat zich bezig houdt met de woningbouwopgave of bij een afdeling stedelijk waterbeheer. Vervolgens wordt er - vanuit de sectorale opdracht- weer ambtelijk verbreed.

Vertrekt de integrale opgave ook uit een integrale opdracht?

Een voorbeeld kan zijn de vervanging van het riool, die al lang van tevoren is gepland. Omdat in veel naoorlogse wijken het rioolstelsel aan vervanging toe is en daarvoor de hele straat open moet, wordt deze opgave in veel gevallen als haakje aangegrepen om een aantal andere opgaven mee te koppelen, zoals herinrichting, klimaat adaptieve maatregelen of de aanleg van een warmtenet. Participatie is steeds meer een standaard ingrediënt in de beoogde aanpak. Vanouds is aanleg, beheer en vervanging van het riool, evenals de bekostiging ervan, vanuit de wettelijke zorgplicht goed geborgd in de gemeentelijke organisatie. Er is een planmatige aanpak voor de lange termijn neergelegd in het gemeentelijk rioleringsplan. In de lijnorganisatie is veel technische expertise aanwezig om de technische ontwerpen en bestekken te maken en de (externe) uitvoering aan te sturen. De beheerders die voor deze opgave aan de lat staan zijn doorgaans op technisch Mbo-niveau opgeleid en ingedeeld op schaal 8-9. Aansturing vindt plaats via de lijnorganisatie. Steeds meer gemeenten gaan echter over naar een vorm van 'ontwikkeld beheer', waarbij inrichting, onderhoud en vervangingsopgaven in de openbare ruimte een bijdrage leveren aan bredere maatschappelijke doelen.

De opgave begint in dit geval dus bij de rioolvervanging. Op het moment dat het wenselijk is de opgave te verbreden, bijvoorbeeld door de aanpak van een aantal andere assets mee te nemen, wordt de opgave complexer qua planning, organisatie, aansturing op samenhang, stakeholdermanagement, financiering en mogelijk ook technisch. Deze opgave vraagt om de samenwerking van verschillende functionarissen, misschien nog binnen eenzelfde dienst, maar eventueel vallend onder verschillende lijnmanagers en



werkend vanuit een eigen begroting. Hopelijk valt het onder dezelfde wethouder. Wanneer er ook nog assets van externe netbeheerders meegenomen moeten worden in de planning, bijvoorbeeld vanuit de beperking van overlast, wordt het nog een stapje ingewikkelder. *Integraal programmeren*¹ houdt zich bezig met de onderlinge afstemming van deze verschillende werk- en financieringsstromen.

Als het college bovendien de ambitie heeft uitgesproken bewoners aan de voorkant zoveel mogelijk te betrekken bij ingrepen in de leefomgeving, in de vorm van bijvoorbeeld participatie of co-creatie processen, worden procesaspecten toegevoegd aan de opgave. Misschien ontstaat ook de wens om in de opgave een aantal sociale problemen te adresseren, zoals sociale cohesie of gezondheid en worden collega's vanuit het sociale domein betrokken. De opgave omvat daarmee niet meer louter technische projectresultaten, zoals een nieuw riool, een rij bomen of een gerepareerde kademuur; het type opgaven waar de beheerafdeling op zijn ingesteld. Maar de scope en ook de dynamiek van de opgave verandert naarmate nieuwe onderdelen en mogelijk ook nieuwe stakeholders worden toegevoegd.

1.3 Verbinding nodig

De 'integrale opgave' zoals boven geschetst vertrekt niet vanuit een integrale opdracht, maar komt in zekere zin tot stand op een zwaan-kleef-aan manier. Is het wel een integrale opgave? Het heeft misschien eerder het karakter van het combineren van een aantal meer of minder concreet geformuleerde deelopgaven (die allen ook moeten). De integrale opgave is eigenlijk nog 'niet gedefinieerd. De rioolvervanging is belegd in de meerjarenplanning van het gemeentelijk rioleringsplan. De schuifruimte is beperkt, qua tijd en budget, mede vanwege risico's als vervanging te lang wordt uitgesteld. Als de rioolvervanging het haakje is om een aantal zaken mee te laten koppelen, dan zal gezien de beperkte schuifruimte, die opgave potentieel ook de ruimte bepalen voor de meekoppelende deelopgaven. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een participatieproces wordt georganiseerd voorafgaand aan een herinrichting van de openbare ruimte. Projecten tot beheer, onderhoud of vervanging van riool, wegen of kademuren kunnen niet eindeloos uitgesteld worden in afwachting van voldoende consensus onder de bewoners. Proces en project moeten dan in samenhang worden beschouwd, want het project en het beoogde projectresultaat stellen randvoorwaarden aan het voorafgaande proces. Maar dat de rioolvervanging leidend is voor de meekoppelende opgave, wordt niet altijd expliciet gemaakt in de

¹ Definitie integraal programmeren zoals opgesteld door ontwikkelteam 2 City Deal Openbare Ruimte: "Het afstemmen van langetermijnplannen (inclusief bijbehorende financiering) van verschillende organisaties en/of organisatieonderdelen met één of meer publieke taken, die samenwerken bij werkzaamheden aan de onder- en bovengrond in een gebied." Zie ook: [Informatiekaart Integraal Programmeren van de fysieke leefomgeving, City Deal Openbare Ruimte OT2](#)



organisatie of richting de participatie. Wat precies de integrale opgave is, is in dit geval niet helemaal helder.

Is dit een integrale opdracht of is het 'slim combineren'?

Het verbreden van opgaven door het -vanuit het ambtelijk niveau- verbinden van deelopdrachten is tot op zekere hoogte werkbaar, maar heeft een aantal afbreukrisico's en is niet altijd efficiënt. Ten eerste vraagt het 'verbinders'. Mensen die vanuit ervaring, netwerk, kennis en/of competenties een brug kunnen slaan tussen verschillende werkvelden en werkculturen. Dit kunnen mensen in de organisatie zijn die uit eigen motivatie de verbinding maken en onderhouden met andere sectoren. Maar dit is niet per se onderdeel van hun taak. Men doet het erbij en op de eigen manier. Het zijn bijvoorbeeld beheerders of beleidsadviseurs. Koppelkansen met beleidssectoren binnen het netwerk van de verbinder kunnen worden verzilverd, maar die buiten het netwerk worden misschien gemist. Als het reguliere werk druk is, is er minder tijd voor verbinden. Bij een wisseling van de wacht valt de verbinding mogelijk weg.

Binnen de gemeente kan ook via beleidstafels, integrale beleidskaarten of gebiedsagenda's de afstemming tussen deelopgaven meer structureel worden gestimuleerd. Het is een mogelijkheid om zaken slim te combineren, ook over de grenzen van domeinen heen, bijvoorbeeld tussen fysiek en sociaal domein. Aandachtspunt is echter dat in de praktijk niet alle sectoren op dezelfde manier aan tafel zitten. De interne cultuur, 'taal', werkwijzen, beleidskaders, snelheden en ook de beschikbaarheid van middelen verschillen. Idealiter wordt hierin ook samengewerkt door mensen die gericht zijn op verbinding en die voorbij hun eigen werkveld kunnen kijken. Maar het kan een puzzel zijn om deze verschillen te overbruggen en te komen tot een gezamenlijke aanpak.

1.4 Vertaalslagen nodig

In de verbinding tussen fysiek en sociaal domein wordt bijvoorbeeld nog vaak een 'taalverschil' geconstateerd. Beide domeinen hebben een andere cultuur en werkwijze en 'verstaan' elkaar nog onvoldoende. Toch is van beide kanten de wens om meer zaken samen op te pakken, vanwege de sterke verbondenheid tussen de fysieke en de sociale leefomgeving. Ingrepen in de fysieke leefomgeving kunnen als vliegwiel fungeren voor interventies in de sociale dynamiek. Bijvoorbeeld de aanleg van een gezamenlijk te runnen stadstuin, de creatie van ontmoetingsplekken, ruimte voor ondernemerschap en lokale economie, bewegen en speelruimte, het vergroten van de veiligheid op straat etc.



Vanuit het sociaal domein is men niet gewoon te denken in fysieke resultaten, zoals dat in het fysiek domein wel het geval is. In het sociaal domein weet men goed wat er leeft in de wijken en onder de bewoners. Men houdt de vinger daar aan de pols en eventuele interventies vinden plaats in samenwerking met de maatschappelijke partners. Er is geen eigen budget voor ingrepen in de fysieke omgeving. Als een projectleider vanuit het fysiek domein bij het sociaal domein informeert welke fysieke ingrepen namens het sociaal domein moet worden gerealiseerd in de openbare ruimte, heeft men vanuit het sociaal domein daar dus niet zo maar een antwoord op. En ook niet de eigen middelen voor.

Sociaal en fysiek domein spreken verschillende talen, maar zijn in feite complementair aan elkaar

Anderzijds kan men vanuit het sociaal domein goed inschatten wat het effect op bewoners zal zijn van bepaalde aanpakken in het fysiek domein. Een voorbeeld dat is genoemd, is de 'service' die aan bewoners wordt geleverd bij straatophoging. Bewoners krijgen een aantal kuub zand op hun oprit gestort, waarmee zij de ophoging op het eigen perceel kunnen regelen. Voor bewoners die al sterk op leeftijd zijn, is dat alles behalve een service. Daar wordt vanuit het fysiek domein niet direct aan gedacht, maar daar kan men zich vanuit het sociaal domein direct iets bij voorstellen. Het zelfde geldt voor participatieprocessen. Vanuit het sociaal domein kent men de verschillen in belevingswereld tussen bewonersgroepen. Een inzicht dat belangrijk is als de gemeente mensen wil betrekken bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Hierin kan het sociaal domein een waardevolle inbreng leveren. Het vormgeven en organiseren van de participatieprocessen zelf is overigens weer een vak apart dat eerder in de (strategische) communicatiehoek zit.

Sociaal en fysiek domein hebben elkaar kortom veel te bieden. Binnen gemeenten is er steeds meer sprake van wederzijdse afstemming, bijvoorbeeld doordat beide domeinen aanschuiven bij overleggen. Maar het vraagt doorgaans nog een inspanning om cultuur en taalverschillen te overbruggen. Het zou in dit verband effectief kunnen zijn om binnen de gemeente een gericht proces in te zetten om beide domeinen dichter bij elkaar te brengen². Bijvoorbeeld door het organiseren van exercities waarbij met beide domeinen wordt verkend op welke manieren de fysieke leefomgeving bij kan dragen aan het verbeteren van de sociale leefomgeving. Dit zou kunnen in de vorm van ontwerpend onderzoek. Hoe kunnen beide domeinen vervolgens hierin samenwerken? Gedacht kan worden aan exercities om te

² Zie voor een aanpak bijvoorbeeld een publicatie van de VPNG: [Procesregie als vak. Handboek voor procesregisseurs.](#)



komen tot passende werkwijzen voor borging van de inbreng vanuit het sociaal domein in planprocessen of in de aanpak van projecten in de wijken, in participatieprocessen en bij omgevingsmanagement. Dit vervangt niet de noodzaak van een integrale opdracht en aansturing, maar kan de effectiviteit van samenwerking in integrale opgaven verbeteren.

1.5 Een grens

Naast de noodzaak tot verbinding en vertaalslagen, zijn bij een 'integrale opgave' die van onderop groeit, andere randvoorwaarden voor integrale uitvoering ook niet op voorhand geregeld. Bijvoorbeeld de middelen voor onderdelen van de opgave. Dat kan een zoektocht betekenen naar 'potjes' om koppelkansen te verzilveren die niet in de vastgestelde begroting zijn opgenomen. In tegenstelling tot de beheerafdelingen, heeft het sociaal domein bijvoorbeeld geen grote uitvoeringsbudgetten voor ingrepen in de openbare ruimte. Om toch opgaven te incorporeren vanuit het sociaal domein moeten misschien in reeds gelabelde budgetten worden geschoven. Er is daarvoor een ambtelijk advies nodig aan het college waarin de noodzaak hiervan goed wordt onderbouwd. Misschien is een gesprek nodig tussen meerdere bestuurders om tot een collegebesluit te komen. Of -als het gaat om grotere verschuivingen of extra middelen- is een raadsbesluit nodig. Wanneer is er tijd in de agenda van raad en college? Zijn er politieke gevoeligheden waardoor deze processen meer tijd vragen? Kortom, dit vraagt tijd en inzet. De vraag is of deze extra procestijd nog past in de planning van projecten waarin de koppelkansen een plek moeten krijgen. Of het lukt misschien niet om de extra middelen te krijgen.

Slim combineren van deelopgaven heeft een grens

Er is in de basis niets mis met het van onderop slim combineren van deelopgaven. Als er opportune koppelkansen zijn, verzilver die. Maar er zit een grens aan deze werkwijze met het oog op de uitvoerbaarheid. De complexiteit van de organisatie en de (interne en externe) processen groeien namelijk naarmate deelopgaven aan elkaar gekoppeld worden. Wie houdt hierin het overzicht, wie geeft sturing, met welke middelen, waar komen we vandaan, waar willen we naartoe en via welk pad? Als deze vragen onvoldoende duidelijk te beantwoorden zijn, kan dat leiden tot knelpunten in de uitvoering met vertraging, inefficiëntie of suboptimale resultaten tot gevolg. Het is goed in de gaten te houden wanneer de grens van werkbaarheid gepasseerd wordt bij het combineren van deelopgaven en daar ambtelijk ook een grens te trekken. Op een gegeven moment is een andere aanvliegroute hier gewenst.



1.6 Aandacht voor aansturing

Om bij opgaven op een efficiënte manier tot het gewenste doel of resultaat te komen, komt er binnen gemeenten steeds meer aandacht voor de aansturing vanuit de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever (BOG en AOG) en bijpassende werk- en organisatievormen. Daarbij gaat het vooral om opgaven die bredere doelstellingen beogen, zoals gezondheid of klimaatadaptatie. Of om omvangrijke transformaties bestaand uit verschillende deelprojecten. Deze vragen om een samenhangende sturing op onderdelen (proces, doel, resultaat), veelal in een complexe, politiek gevoelige omgeving met meerdere stakeholders. Dat kunnen zowel ambtelijk, politiek-bestuurlijke of externe stakeholders zijn.

Een afbreukrisico voor het slagen van deze opgaven kan zijn dat het beoogde resultaat of doel onvoldoende duidelijk is of te impliciet gesteld. Het overzicht van of de samenhang tussen deelresultaten onvoldoende is. Of een opdracht kan door het ontbreken van belangrijke randvoorwaarden (tijd, middelen, mandaat, draagvlak etc.) moeilijker uitvoerbaar of onhaalbaar blijken. Het kan zijn dat er op bestuurlijk niveau een verdeling van portefeuilles is, waardoor het opdrachtgeverschap onduidelijk is. Dergelijke zaken maken het sturen op beoogde doelstellingen en resultaten een uitdaging. Het op voorhand scherp krijgen hiervan loont dus de moeite.

De stelling in dit essay is dan ook dat de integrale uitvoering idealiter begint bij een goed geformuleerde bestuurlijke integrale opdracht en daaraan gekoppeld middelen voor de uitvoering, een heldere verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer inclusief de sturing daarop. In de voorafgaande bestuurs- en beleidsprocessen is vastgesteld op welke maatschappelijke doelen de gemeentelijke energie en middelen worden ingezet en waarom. In samenspraak tussen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever wordt daaruit een zo smart mogelijke omschrijving van het beoogde resultaat of doel geformuleerd en gezorgd voor de benodigde randvoorwaarden en de bijbehorende middelen. Opdrachtgever en opdrachtnemer komen samen tot afspraken over wat er nodig is om tot het gewenste doel of resultaat te komen en de onderlinge samenwerking daarin. De opdrachtnemer richt vervolgens een passende organisatie en werkwijze in om dat resultaat te bereiken. Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer moeten voldoende mandaat, positie en draagvlak hebben in de organisatie om de opdracht tot een goed einde te brengen. Dat kan betekenen dat bepaalde (strategische) opdrachten dicht bij het bestuur worden gepositioneerd. Ook vraagt de integrale opdracht om specifieke ervaring en competenties van de opdrachtnemer(s).



Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap is geen 'klusje voor erbij'

Zeker bij transitieopgaven, grote transformaties en/of politiek gevoelige opgaven, is de rol van AOG niet een 'klusje voor erbij'. Het vraagt om laveren in een dynamische omgeving met verschillende interne en externe stakeholders. Soms is diplomatiek opereren nodig, soms verwachtingsmanagement, soms doorzettingsmacht om te zorgen dat de randvoorwaarden voor het slagen van de opdracht gunstig blijven. Ook de opdrachtnemer (bijvoorbeeld een programmamanager, procesmanager of projectmanager) kan een pittige opdracht hebben in het sturen op doelen en resultaten. Dit vereist de ontwikkeling van specifieke expertise, ervaring en competenties, plus een goed gevoel voor het opereren binnen de gemeentelijke organisatie en de samenwerking met de omgeving daarbuiten. Daarnaast vraagt het om het inrichten en aansturen van specifieke organisatie -en werkvormen die passen bij de specifieke opdracht. Dat kan de vorm krijgen van een project³, een programma of van procesregie. Door het gemeentelijk kennisnetwerk VPNG⁴ zijn verschillende handreikingen opgesteld rondom project, programma, procesregie en opgave gestuurd werken in een gemeentelijke context.⁵

1.7 Samen met de omgeving

De gemeente moet betrekken, maar ook kunnen sturen

De gemeente heeft vaak externe partijen nodig om toe te werken naar maatschappelijke doelen. Zij is bijvoorbeeld afhankelijk van ontwikkelaars, corporaties, netbeheerders en particuliere initiatiefnemers om investeringen te doen die bijdragen aan de belangrijke opgaven, zoals woningbouw, duurzame energie en digitalisering. Het is de kunst om de kennis, het ondernemerschap en de investeringskracht van deze partijen optimaal in te zetten voor het collectieve maatschappelijke belang. In de uitvoering kan hun kennis en expertise bijvoorbeeld benut worden om te komen tot betere oplossingen. Dus idealiter wordt aangestuurd op samenwerking. Onder de Omgevingswet is participatie bovendien het adagium. Om

³ Zie bijvoorbeeld: de Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken (RSPW) [Rotterdamse Standaard voor projectmatig werken \(RSPW\) \(expydoc.com\)](#); het Utrechts Planproces [Utrechts planproces | gemeente Utrecht](#) of de VPNG publicatie [projectmatig-werken-bij-de-gemeentelijke-overheid.pdf \(vpng.nl\)](#)

⁴ Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten, website: [vpng.nl](#)

⁵ [Publicaties \(vpng.nl\)](#)



Essay

voldoende aan te sluiten bij de behoeften van bewoners richt de gemeente participatieprocessen in. Om een goed ondernemersklimaat te waarborgen wordt het gesprek met ondernemers gevoerd. Er moet daarin een goed evenwicht worden gevonden tussen de inbreng uit participatieprocessen en democratische legitimatie. Vanuit de beginselen van goed bestuur mogen ingrepen niet tot onevenredig nadeel leiden. Kosten, baten, lasten en lusten moeten goed verdeeld worden. Binnen die dynamiek wordt gelaveerd om zaken voor elkaar te krijgen.

Het vertrekpunt is samenwerking en participatie, maar uiteindelijk zal de gemeente ook moeten sturen en knopen doorhakken, omdat de realisatie van transitiedoelen altijd ergens 'pijn' zal doen. Zeker in binnensteden vraagt de stapeling van ruimtelijke claims creativiteit en zorgvuldige afwegingen om alles passend te krijgen. Van de gemeente wordt regie gevraagd. Een directieve houding alleen volstaat niet meer, maar meebewegen met alle partijen ook niet. Liever dus geen top down sturing, maar sturing vanuit omgevingsbewustzijn. Niet 'zwabberend' en willekeurig, maar navolgbaar en transparant.

De gemeente heeft vanuit haar publieke taak en ook vanuit haar privaatrechtelijke rol als opdrachtgever meerdere mogelijkheden om te sturen. Zij kan bijvoorbeeld sturen op de ligging van kabels en leidingen of vragen om verlegging in het belang van andere ruimtelijke ontwikkelingen. Zij kan vanuit haar private rol werken in de openbare ruimte aanbesteden. Daarbij is sturing via de aanbesteding en contracten mogelijk. De gemeente moet de inzet van het instrumentarium wel goed kunnen onderbouwen. Eenduidigheid en transparantie zijn vanuit de publieke taak van belang. In een gebiedsontwikkeling kan een boven- of binnenplanse verrekening voor publieke voorzieningen plaatsvinden. De gemeente kan dit opleggen. Voor de inzet van bovenplanse verrekening is wel een Nota Kostenverhaal nodig waarin voor de gehele gemeente is geschetst en onderbouwd op welke manier de gemeente omgaat met kostenverhaal. Hetzelfde geldt voor het omgevingsplan. Zeker waar meer open normen worden gesteld, met het oog op een sturing op doelen, moet via het beleid onderbouwd worden langs welke kaders de gemeente initiatieven zal gaan afwegen.

Het tactisch niveau is hiervoor relevant. Op dit niveau wordt geanticipeerd op de wijze waarop de gemeente uitvoering kan geven aan beleid. Hier wordt het instrumentarium voorbereid om de beleidsdoelen voor elkaar te 'knokken' in een gegeven context. Zoals hierboven beschreven kan die context uitdagend zijn, met veel stakeholders en (schurende) belangen. De integrale opgave vraagt in de uitvoering gegarandeerd om complexe afwegingen. De gemeente moet daarbij zowel vanuit haar publieke als private rollen zorgvuldig binnen kaders werken. Alle reden om op tactisch niveau tijd te besteden aan een goede voorbereiding op de uitvoering. Voor de uitvoering geeft dit uiteindelijk handvatten voor sturing op de beoogde doelen en resultaten.



Op dit moment wordt in de uitvoering echter nog vaak een 'tactisch gat' ervaren. Beleid en uitvoering sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Bij het opstellen van beleid wordt dan veel tijd besteed aan het bereiken van overeenstemming over de doelen (het *wat*), maar niet goed genoeg nagedacht over de uitvoering (het *hoe*). De piketpaaltjes voor de uitvoering -ook voor veel knelpunten - worden echter geslagen in de beleidsfase. Naast professionalisering van het werken aan opgaven, zou versterking van het instrumentarium met het oog op effectieve inzet in de uitvoering nuttig zijn. Vanuit de uitvoering kan weer een terugkoppeling plaatsvinden over de haalbaarheid van beleidsdoelen en de effectiviteit van instrumentarium, bijvoorbeeld van de omgevingsplanregels. Daarmee wordt de beleidscyclus gesloten en stijgt de slagingskans op realisatie van beleidsdoelen.

Veel gemeenten zijn al mee bezig met het verbeteren van de aansturing van integrale opgaven en de versterking van het instrumentarium, dan wel zoekende naar manieren om hier invulling aan te geven. Dit heeft elementen van verandermanagement en vraagt de ontwikkeling van aanvullende kennis, competenties en andere werkwijzen binnen de gemeentelijke organisatie. Goed inzicht in het perspectief en het belang van externe partijen kan van nodig zijn waar een gemeente deels afhankelijk is van deze partijen voor het realiseren van doelen. Inzicht in de eigen sturingsmogelijkheden en de passende inzet daarvan in verschillende situaties. Kennis van de beleidsdoelen en de consequenties daarvan voor de uitvoering. Competenties bij mensen in het samenwerken, communiceren met verschillende partijen, omgaan met onzekerheden. Zowel in de uitvoering als in het beleid gaan de gesprekken nu nog vaak over het *wat*, in de zin van wat vinden we inhoudelijk belangrijk en wenselijk. Een meer systematisch en gezamenlijk nadenken over het *hoe*, van strategie tot uitvoering, wordt belangrijker in een omgeving die vraagt om een verregaande samenwerking en sturing op derden om zaken ook daadwerkelijk te bereiken. Met goed doordachte en bestuurlijk vastgestelde beleidskaders die de inzet van de gemeentelijke sturingsinstrumenten ondersteunen, staat de uitvoering sterker. Maar uiteindelijk is het allemaal mensenwerk en is er aandacht nodig voor ondersteuning van de professionalisering en de ontwikkeling van competenties.

1.8 Verandering en onzekerheid

*Het om kunnen gaan met verandering is de nieuwe
constante*

Er is op dit moment veel in beweging. Het om gaan met verandering en onzekerheden lijkt een nieuwe constante geworden voor gemeenten. Neem de kwestie van de energietransitie, waaronder de aanleg



Essay

van warmtenetten. Een gebleken nadeel van het op afstand zetten van de nutsbedrijven en de rol van commerciële partijen in de aanleg van warmtenetten is het gebrek aan directe sturingsmogelijkheden voor overheden. De transitieopgaven gaan gepaard met onduidelijkheden en onzekerheden, Deze partijen willen bij grote onzekerheden en veranderingen buiten de eigen invloedssfeer niet over gaan tot de grote investeringen die nodig zijn voor de energietransitie. Bijvoorbeeld de investeringen die nodig zijn voor de aanleg en exploitatie van warmtenetten. Deze partijen zijn niet bereid of in staat om dergelijke risico's te nemen. Dat geldt voor commerciële exploitanten van warmtenetten, maar ook voor de netbeheerders voor elektriciteit en gas, die wettelijk beperkt worden in het doen van risicovolle of mogelijk verkeerde investeringen. Door allerlei oorzaken, waaronder onduidelijk beleid, maar ook dynamiek op de energiemarkt, zijn de investeringen voor de uitrol van warmtenetten op dit moment dan ook onvoldoende en stagneert de energietransitie op het belangrijke gebied van warmte en koude. De overheid kan hier twee dingen doen: zelf de investeringen doen of zorgen voor een stabiel investeringsklimaat. In beide gevallen zullen risico's in het publieke domein belanden. Vanuit het rijk wordt met de nieuwe Energiewet aangestuurd op publiek eigendom van de warmtenetten, dus optie 1. Dit betekent een overgangperiode voor de overdracht van private initiatieven naar publiek eigendom, waarbij bestaande commerciële netten na 30 jaar overgaan in publieke handen. Vanaf 2024 zullen nieuwe warmtenetten voor minimaal 51% in publieke handen zijn.

Dit zijn grote verandering die op korte termijn gevolgen hebben voor gemeenten. Welke gevolgen dat zijn, is nog niet geheel duidelijk. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen of nemen gemeenten hierin? Welke rol krijgen netbeheerders? Hoe gaan we het (samen)regelen? Vraagstukken zijn aan de orde rondom het organiseren van de benodigde kennis en expertise, het opzetten van de dienstverlening, nadenken over investeringen, begrotingen, het afwegen en dragen van financiële risico's etc. Welke samenwerking zal nodig zijn? Naast de inpassing van warmtenetten in de ondergrond, is er dan de uitdaging van de inpassing van warmtenetten in de publieke taken en de overheidsorganisatie. Maar hoe dit vorm gaat krijgen, staat voor een belangrijk deel nog in de sterren. Ook hier geldt dat het misschien wel makkelijker is vast te stellen *wat* we willen; bijvoorbeeld publiek eigendom van de warmtenetten, maar de hamvraag is vervolgens *hoe* geven we daar in de praktijk handen en voeten aan.

De *wat*-vraag is in het fysieke domein al decennia redelijk constant gebleven. Lees een willekeurige beleidsnota van 20 jaar geleden. De *waarom*-vraag is urgenter geworden in het licht van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. Maar wat ook ingrijpend lijkt veranderd is het antwoord op de *hoe*-vraag. Deze vraag kan niet in de marge beantwoord worden of louter in een proces van onderop. Het gaat over de gemeentelijke organisatie zelf, bijvoorbeeld over samenwerking met niet-of semi-publieke partijen, met burgers, ondernemers, met andere overheden en de relatie met politiek en democratische



Essay

processen. Het gaat over rollen, taken en de mogelijkheden tot gemeentelijke sturing. Over de flexibiliteit van de organisatie in relatie tot een dynamische omgeving. Over de ontwikkeling van competenties van medewerkers. Behalve een inhoudelijke beleidsvraag is dit een organisatievraagstuk op het niveau van politiek, bestuur, directie en management.

