

Leren *van* doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Martijn van der Steen

Myrthe van Delden

Petra Ophoff

i.s.m. Bureau &MAES

prof.dr. M.A. Martijn van der Steen

Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.

T.A.M. Myrthe van Delden MSc

Myrthe van Delden is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

A.P. Petra Ophoff MSc

Petra Ophoff is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Inhoudsopgave

Samenvatting → 3

- 1. Inleiding: thematisch, regionaal, interbestuurlijk → 7**

Het IBP als vernieuwing langs twee lijnen:
opgavegericht en als één overheid → 7
Leren door doen → 11
Samenwerken over grenzen roept inherente vragen
en dilemma's op → 13
- 2. Conceptueel kader: vijf stappen voor de inrichting van samenwerking → 17**

Meerlaagse arrangementen die passen bij de betreffende
maatschappelijke opgave → 17
Hoe richten we de samenwerking in? Basisvormen voor
samenwerking aan opgaven → 21
- 3. Observaties in de praktijk van het IBP → 30**

Algemeen: spanning tussen het nationale en
regionale niveau → 30
Generieke observaties over opgavegericht
regionaal samenwerken → 35
- 4. Analyse en Conclusie → 37**

Inbedding en explicitering zijn nodig → 39
Opgavegericht samenwerken vereist leren op drie niveaus → 42
De volgende stap: van stationair draaien, naar accelereren
en cruisen → 45

Samenvatting

Een gedurfd programma

Het IBP ontstond in de aanloop naar de kabinetsformatie en was een uitdrukking van twee gedachten. Ten eerste was er de wens om meer als één overheid te opereren en de traditionele randen en grenzen tussen overheden en bestuurslagen te slechten. Ten tweede was er de wens om meer opgavegericht te werken en de maatschappelijke vraagstukken leidend te maken bij de inrichting van interbestuurlijke verhoudingen. Het IBP was voor de betrokken partijen een gedurfde poging om rondom strategische thema's werkelijk en vanaf de basis te werken en denken als één overheid. Nu, tegen het einde van deze kabinetsperiode is het een goed moment om de balans op te maken. Welke ervaringen hebben we opgedaan met het IBP en wat kunnen we daarvan leren?

Het vraagstuk centraal, over grenzen heen

Het werken over de grenzen van organisaties en het werken en denken vanuit de maatschappelijke opgave lijkt erg op elkaar, maar het is niet helemaal hetzelfde. Het is goed mogelijk om het één zonder het andere te doen. De eerste beweging gaat vooral over interbestuurlijke verhoudingen: hoe verhouden bestuurslagen en bevoegde gezagen zich tot elkaar? De tweede gedachte gaat vooral om de begrenzing en invalshoek van waaruit het vraagstuk wordt aangepakt. Is dat vooral een sectorale invalshoek of meer een generieke invalshoek? En welke overheid of overheden dan centraal staan bij formulering en aanpak van vraagstukken. De gewaagde ambitie van het IBP was om die twee zaken aan elkaar te koppelen: werken vanuit de aard van het maatschappelijke vraagstuk en daar vervolgens de eigen bestuurlijke, organisatorische en sectorale indelingen volgend aan te maken.

Een regionaal perspectief

Vanuit deze gedurfde ambitie ontstond een sterk *regionaal perspectief*. De centrale idee daarbij was dat maatschappelijke vraagstukken geen generieke en abstracte fenomenen zijn, maar dat ze bij uitstek gesitueerd, specifiek en daarmee ook gevarieerd zijn. Vraagstukken spelen altijd op een *plaats* en kennen op verschillende plaatsen een ander inhoudelijk accent. Bijvoorbeeld omdat een vraagstuk ergens net anders beleefd wordt, of omdat net andere partijen erbij betrokken zijn dan elders. Inhoudelijke accenten en onderlinge verhoudingen verschillen per gebied. Rondom vraagstukken zijn allerlei overheden actief, die elk in potentie kunnen bijdragen aan de aanpak van het vraagstuk. In het IBP is dat een belangrijk uitgangspunt geworden: het programma is afgesloten op het landelijke niveau, tussen de Rijksoverheid en de koepels als vertegenwoordigers van de andere overheden. Maar het werkelijke werk vindt plaats in regio's, waar betrokken partijen zich rondom

het regionale beleefde vraagstuk groeperen. Het IBP is een huls, waarin regionale variëteit, verscheidenheid en maatwerk kunnen ontstaan.

Werken en leren

Het IBP is zowel een *realisatieprogramma* als een *leerprogramma*. Enerzijds is het een programma om concrete maatschappelijke opbrengsten te realiseren, anderzijds om ervaringen op te doen en daarvan te leren. Werken en leren zijn wel heel andere soorten activiteiten. Ze sluiten elkaar niet uit, maar de opbrengsten ervan liggen niet altijd in elkaars verlengde. Een programma dat 'levert' is niet altijd een programma dat veel leert. Andersom geldt hetzelfde. Mislukkingen kunnen belangrijke lessen opleveren. En realiseren en leren kunnen werken op elkaar in: de angst om niet te mislukken kan leren ernstig in de weg staan. Net zoals de wil om vooral veel te leren ervoor kan zorgen dat een programma weinig directe opbrengsten oplevert. Maar het kan ook heel productief uitpakken. De wens om te leren zorgt voor ruimte om op vernieuwende manieren aan realisatie van maatschappelijke opbrengsten te werken. Of, de drive bij betrokkenen om tot realisatie te komen leidt in de marge tot allerlei ongezochte maar waardevolle leeropbrengsten. Leren en realiseren gaan dus niet vanzelfsprekend samen, maar ze kunnen elkaar wel degelijk versterken.

Dit essay: lessen trekken uit het IBP

In dit essay kijken we naar de lessen die te trekken zijn uit een aantal van de concrete regionale samenwerkingen binnen het IBP. Deze vallen in de tijd mooi samen met de door adviesbureau AEF¹ uitgebrachte notitie met opbrengsten en adviezen over het meer nationale niveau van de samenwerking. We hebben in een drietal regionale programma's en een gespreksronde gekeken naar de ervaringen met de samenwerking en de lessen die daaruit te trekken zijn. We hebben dat gedaan door de ervaringen uit de programma's af te zetten tegen het conceptueel schema van *Meerlaags sturen*² wat meer recent ook in de rapportage(s) van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen is gebruikt (onder de noemer van het '4 W-model')³. We bespreken een aantal belangrijke thema's die zich voordoen bij het samenwerken zoals in het IBP en doen suggesties voor hoe deze thema's in een eventuele volgende periode voor het programma – of in andere programma's – verder te brengen is.

1 Andersson Elffers Felix (2020, 30 januari). *Waarom moeilijk doen als het samen kan; Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)*. Utrecht; AEF.

2 Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief sturen met multi-level governance; Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

3 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020, 8 april). *Nederland heeft één overheid nodig; Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*.

Reflectie: veel inzet, minder beweging

In de gesprekken over samenwerking binnen het IBP, en de stukken die we over het IBP hebben geanalyseerd, ontstaat soms een beeld van *stationair draaiende samenwerking*. Daarmee doelen we op het fenomeen dat betrokkenen hard werken aan het inrichten en onderhouden van hun samenwerking, maar dat die samenwerking ondanks die energie tot relatief weinig beweging leidt. Dat is voor alle betrokkenen een vervelende omstandigheid, want inspanning zonder beweging voelt onbevredigend. Bij stationair draaien zetten betrokkenen zich in, maar is er geen mechanisme dat energie in beweging omzet. We zijn deze notie van stationair draaien in veel gesprekken tegen gekomen. Het roept de vraag op wat het betekent voor de aanpak van het IBP.

Het gebrek aan beweging in de deelprogramma's is geen gevolg van beperkte inzet. Integendeel, betrokkenen steken er juist veel energie in. Het probleem is een gebrek aan een verbindend mechanisme, waarmee energie in beweging wordt omgezet. Dat verbindende mechanisme bestaat uit twee delen: een gedeeld beeld van de maatschappelijke opgave en een gedeeld beeld van de gezamenlijke werkstructuur en procesinrichting waarbinnen partijen samenwerken. Zolang die elementen ontbreken ontstaat uit samenwerking geen activiteit. Gevoegd bij de inzet die wel gepleegd wordt leidt dit tot frustratie. Waar IBP-programma's moeizaam werken ontbreekt meestal die schakel. Er is beperkt zicht op een werkelijk gedeelde maatschappelijke opgave, waardoor veel energie gaat zitten in de samenwerking zelf en niet in de aanpak van een concreet maatschappelijk probleem. En er is geen gedeeld beeld van de aard en inrichting van de samenwerking, en de verhoudingen daarbinnen.

Daarnaast is er een andere mogelijke schakel die stationair draaien veroorzaakt en mogelijk kan verhelpen. Het IBP is een gedurfde poging om anders te werken en om de bestaande manieren van interbestuurlijke verhoudingen te doorbreken. Echter, betrokken partijen doen dat veelal nog steeds vanuit de bestaande instrumenten, kaders en werkwijzen. Ze hanteren het instrumentarium dat past bij de bestaande verhoudingen om in nieuwe verhoudingen samen te werken. Ook dat maakt dat de koppeling tussen de energie en de beweging moeizaam verloopt. Dat zit in heel concrete kwesties. Van wie is het geld dat in programma's wordt besteed? Op welke wijze stroomt dat geld vanuit centrale middelen naar regionale opgaven? Wie bepaalt wat er aldaar mee gebeurt? Hoe vindt verantwoording plaats?

Diezelfde kwestie doet zich ook op een nog meer basaal niveau voor. Bijvoorbeeld in de rolverdeling, houding en opstelling van ambtenaren en bestuurders onderling. Daarvan waren er in de bestaande verhoudingen

weliswaar niet altijd even effectieve maar in ieder geval wel heldere en gedeelde beelden. In het IBP zijn die verhoudingen en rollen juist onderwerp van het leerproces en van de vernieuwing. Maar dat roept ook verwarring en ambiguïteit op. Wat is bijvoorbeeld de rol en houding van een rijksambtenaar in een regionaal overleg? Wat is de rol van de koepels in de regionale programma's? Hoe gaan partijen om met ongelijksoortige inzet en betrokkenheid van partijen? Hoe zijn onze onderlinge mores, informele regels en 'manieren'? Welk gedrag past, in deze nieuwe samenwerkingsvorm met de zich ontwikkelende en deels ook gewoon al doende te ontdekken onderlinge verhoudingen? Zonder koppelingen is het lastig om energie om te zetten in beweging. Betrokkenen zetten zich in, maar ervaren niet dat ze vooruitgaan.

Het spiegelbeeld van deze bevindingen over stationair draaien komen we in het IBP ook tegen. Soms draait het 'ineens' goed, gaat het vooruit en weten partijen elkaar te vinden. Ze komen samen en vinden met elkaar ook vrij eenvoudig de vorm om samen te werken. Ze maken afspraken over hoe ze te werk gaan en wie welke rollen op zich neemt. Ze bedenken constructies om de financiering op orde te brengen en vinden een oplossing voor de verantwoording. Meestal gebeurt dat als er een concreet maatschappelijk vraagstuk is, waar omheen partijen zich kunnen groeperen. Ze vinden de oplossing voor hun vragen over de bovenstaande elementen niet in generieke uitspraken, maar in de specifieke richting die de concrete maatschappelijke opgave geeft: voor deze opgave, in dit regionale netwerk, met deze eigen dynamiek, zou het op deze manier kunnen.

Nooit af: werken als één overheid vereist continue explicitering

Het werken als één overheid vereist het vermogen om *voortdurend te expliciteren* wat de gedeelde maatschappelijke opgave is, hoe partijen zich daartoe verhouden en wat ze nodig hebben om daar effectief in samen te kunnen werken. Dat kost tijd, maar niet alleen dat. Impliciete verwachtingen verdwijnen niet door ze tijd te geven. Tijd heeft alleen zin als deze met actie gepaard gaat: concreet handelen, gericht op explicitering en het ontwerp van passende arrangementen. Dat past ook bij de faseovergang die het IBP markeert: nieuwe verhoudingen en nieuwe principes, die maken dat de routines niet meer werken of van nieuwe lading moeten worden voorzien. Die faseovergang vereist nieuwe richting, om de energie die partijen er in steken ook daadwerkelijk om te zetten in beweging. Die richting moeten partijen zelf *maken*, door er in continu gesprek op te reflecteren en te expliciteren. Daarin komen realiseren en leren ook voortdurend samen: het werken aan de maatschappelijke opgave is een continu leerproces, waarin de manier van werken voortdurend ook onderwerp van gesprek is en partijen samen bepalen wat de volgende stap is en wat daarvoor nodig is. Het IBP is een tijdelijk programma, maar het is nooit af.

1 Inleiding: thematisch, regionaal, interbestuurlijk

Het IBP als vernieuwing langs twee lijnen: opgabegericht en als één overheid

Het Interbestuurlijk Programma (IBP) werd bij de start van het kabinet Rutte III opgestart op initiatief van de VNG, het IPO, de UvW en het kabinet. Het programma vormde de weerslag van het besef dat veel maatschappelijke vraagstukken vereisen dat verschillende overheden samen optrekken en zich **als één overheid opstellen**. Dat sluit aan bij de gedachte dat het voor een effectieve aanpak van maatschappelijke problemen nodig is om de eigen structuren rondom het vraagstuk te plooiën: *'organizing government around problems'*, zoals dat in de internationale literatuur genoemd wordt. Dat geldt binnen organisaties en bestuurslagen, bijvoorbeeld in de pogingen om niet 'verkokerd' te werken maar juist interdepartementaal, afdelingsoverstijgend en integraal te werken. Hetzelfde principe kan echter worden toegepast op interbestuurlijk samenwerken. Daarvoor is een omvangrijke literatuur en praktijk beschikbaar over *multi-level governance*.⁴ Het IBP sluit bij dat principe aan, in die zin dat er over verschillende bestuurslagen heen gewerkt wordt. Maar het wijkt er op twee belangrijke dimensies sterk van af.

Het eerste grote verschil met het traditionele *multi-level governance* dat het IBP probeert te maken is om het interbestuurlijk samenwerken niet te doen langs bestaande, gevestigde en eerder gefixeerde lijnen en verhoudingen, maar om het **per vraagstuk** organisch te doen zoals nodig is. Dus niet alleen kijken naar hoe het altijd geregeld was, maar hoe het voor dit vraagstuk het beste te regelen is. Het tweede grote verschil dat het IBP probeert te maken is dat het gaat om het werkelijk **samen werken** aan maatschappelijke vraagstukken. Dus niet het vraagstuk 'neerleggen' bij de partij of de bestuurslaag die er verantwoordelijk voor is, of het opknippen van het vraagstuk in delen die dan bij afzonderlijke partijen belegd kunnen worden. Maar het tegelijk, met elkaar, en deels ook door elkaar heen naar vermogen meedoen bij de aanpak van een vraagstuk. Dat betekent een breuk met het adagium van *je gaat er over of niet* dat lange tijd de interbestuurlijke verhoudingen domineerde. Het samenwerken als één overheid gaat niet over 'je hebt iets toe

4 Hodge, G.A. and C. Greve (2007). *Public-private partnerships: an international performance review*. *Public Administration Review*, 67(3): 545-558; Scharpf, F.W. (1997). *Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance*. *Journal of European Public Policy*, 4(4): 520-538.

te voegen en je bent erbij, of niet.⁵ Zo is het IBP een vernieuwing op twee niveaus: (1) het organiseren rondom de opgave (binnen en tussen bestuurslagen) en (2) het in gezamenlijkheid ‘door elkaar heen’ werken aan opgaven (in plaats van opknippen en verdelen ervan).

Bij de vorming van het IBP is er dus voor gekozen om **de maatschappelijke opgave centraal** te stellen en om van daaruit als één overheid samen te werken. Dat riep wel de vraag op wat de opgave precies is. Ook hier werd in het IBP een vernieuwend principe gekozen, namelijk dat de aard en vooral de *plaats* van de maatschappelijke opgaven leidend zou moeten zijn. Er is niet één opgave die overal speelt, maar opgaven spelen op verschillende plaatsen, op verschillende manieren, en vereisen per plaats dan ook een andere aanpak. Daarvoor biedt het IBP expliciet ruimte. De ‘opgave’ wordt als één ding verondersteld, maar is bij uitstek een product van lokale omstandigheden en lokale ontwikkelingen. Vanuit die gedachte betekent een opgavegerichte aanpak ook **een regionale aanpak voor regionale vraagstukken**. Vraagstukken als versterking van economische structuur, de aanpak van problematische schulden, het vitaliseren van het platteland, de aanpak van laaggeletterdheid, de verbetering van grensoverschrijdende samenwerking of aanpak van het woningtekort zijn thema’s die landelijk worden herkend, maar bij uitstek regionaal spelen. De aard en omvang van tekorten op de woningmarkt verschillen sterk per gebied, net als de verhoudingen tussen partijen die erbij betrokken zijn. Lokale belangen en voorkeuren zijn sterk bepalend voor de mate waarin nieuwe projecten kunnen worden gerealiseerd en wat voor soort woningen dat moeten zijn. Wat op algemeen niveau een generieke kwestie lijkt, ziet erop regionaal heel anders uit. Dat geldt zowel voor de beelden van het probleem, de betrokken partijen als kansrijke richtingen voor een oplossing. In het IBP is bekrachtigd dat deze regionale verschillen ook in de aanpak centraal moeten staan. Niet als ‘couleur locale’ van een landelijk programma, maar als basis van de inrichting: regionale aanpakken, die samen optellen tot een landelijk programma. Er zijn dus weliswaar landelijke thema’s en er is een landelijk programma, maar dat vormt een huls, bedding of basis voor het werken aan de regionale verschijningsvormen van die vraagstukken. Het is dus een nationale afspraak, om tot decentrale/regionale beweging te komen.

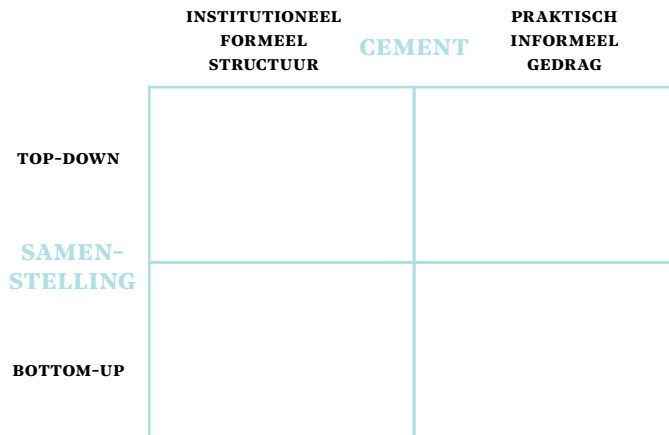
De keuze van het IBP om het begrip **regionaal** centraal te stellen is bestuurlijk en staatsrechtelijk interessant. Het Nederlandse bestuurlijk stelsel kent immers geen sterk verankerde regiostructuur. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarin de vraagstukken volgens het principe van

5 Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief sturen met multi-level governance; Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

subsidiariteit zo decentraal mogelijk worden belegd (maar niet lager dan dat). Zo zijn er veel taken belegd bij het lokaal of provinciaal bestuur en is er voor andere taken juist bewust gekozen voor het nationale niveau. Zo kent Nederland een lange traditie van interbestuurlijke samenwerking, maar altijd vanuit het principe dat er wordt samengewerkt vanuit *de bestaande bestuurslagen*: rijk, provincie, gemeenten, waterschappen. De regio is niet één van die bestuurslagen en kan dus ook alleen maar ontstaan door inzet vanuit die verschillende bestuurslagen. De regio is geen bestaande bestuurslaag, maar moet vanuit de aanwezige bestuurslagen worden gevormd.

Dat construeren van een regio kan op allerlei manieren gebeuren. We kunnen hiervoor twee kernvariabelen voor de variëteit aan mogelijkheden onderscheiden: het cement en de samenstelling van de samenwerking. Bij het **cement** gaat het om de vraag wat de samenwerking bij elkaar houdt. De **samenstelling** gaat over de vraag hoe de samenwerking tot stand komt en wie daarbij de bepalende stem is of heeft. Onderstaande figuur 1 brengt die twee elementen samen in beeld.

Figuur 1: 'de regio' en 'de opgave' als geconstrueerde eenheden.



De eerste variabele is het cement van de samenwerking. **Wat houdt de samenwerking bij elkaar?** Samenwerking kan een sterk institutioneel en juridisch karakter hebben, bijvoorbeeld door in gemeenschappelijke regelingen of bestuursakkoorden regionale structuren in te richten. Samenwerking kan ook een meer praktisch of 'de facto' karakter hebben, waarbij partijen 'gewoon' afspreken om vanuit hun bestaande entiteit 'regionaal te werken' en te denken. Daar volgt mogelijk een structurele verankering uit, maar de volgorde is dan anders. Eerst doen, dan bedenken

en organiseren hoe het ook institutioneel en formeel te verankeren is. Het cement is dan niet de juridische structuur, maar veeleer de intentie tot en de activiteit van het concrete samenwerken.

De tweede variabele is de vorming van de regio. **Wie bepaalt de samenstelling en begrenzing van de regio?** Nederland kent geen structurele regio's. Wel zijn er talrijke functionele en thematische regionale verbanden (bv. veiligheidsregio's, arbeidsmarktregio's, rud-regio's, energieregio's, etc.). En dan zijn er nog talrijke informele regio's: samenwerkingen die niet of nauwelijks een formele basis hebben, maar die wel in de praktijk zo werken.⁶ Dat kan ook prima: een gemeente hoeft geen formele regio te vormen met twee buurgemeenten en de provincie om samen rond een bepaald vraagstuk op te trekken. Zo zijn er dus verschillende soorten van 'cement' die de regio vormen, dragen en bij elkaar houden. En de vorming of 'indeling' van een regio kan langs verschillende lijnen tot stand komen. Een regionaal verband kan top-down gevormd worden. Een bovenliggend bestuurlijk niveau kan bijvoorbeeld aanwijzen dat een taak in een bepaald en op een bepaalde manier afgebakend regionaal verband moet worden uitgevoerd of ingevuld. Het Rijk kan bijvoorbeeld de gemeenten indelen in verschillende regio's en aanwijzen of en hoe de provincies en waterschappen in deze indeling een plaats hebben. Het bovengelegen niveau stelt dan de groepen samen. Dat gaat over wie erin zit, maar ook over wie niet. Regionale indeling gaat altijd over begrenzing. Waar ligt de grens? Wat gebeurt er met grensgevallen? Tussen regio's, maar ook over wat de begrenzing van de taken van de regio. Maar regiovorming kan net zo goed plaatsvinden van onderop, zo laat het rapport 'Werkende Samenwerking' van de VNG Denktank bijvoorbeeld zien.⁷ Groepen kunnen zichzelf vormen. Of een bestaand regionaal verband kan zichzelf in subgroepen opdelen. Grensgevallen kunnen zelf met omliggende andere bepalen waar ze 'in' gaan. Overblijvers kunnen vanuit de groep zelf ingedeeld of verdeeld worden. De richting en lading van het woord *indelen* doet er hier wel toe. Indelen, opdelen, verdelen, uitdelen, toedelen; net als dat het uitmaakt of je *wordt ingedeeld* of dat je *jezelf indeelt*.

Hetzelfde schema (*wat houdt het bij elkaar, wie bepaalt de grens?*) is van toepassing op de vraag wie **de inhoud van de opgave** bepaalt. Wat een inhoudelijke opgave is, staat nooit vast. Het IBP is een opgavegericht programma, gegroepeerd rondom twaalf door de onderhandelaars van het programma

6 Steen, M. van der, Teisman, G., Popering-Verkerk, J. van, Ophoff, P., Buuren, A. van & Molenveld, A. (2018). *Werkende Samenwerking. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.*

7 Steen, M. van der, Teisman, G., Popering-Verkerk, J. van, Ophoff, P., Buuren, A. van & Molenveld, A. (2018). *Werkende Samenwerking. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.*

(vanuit Kabinet, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en Unie van Waterschappen (UvW)) benoemde ‘maatschappelijke thema’s’. Die thema’s zijn als urgente kwestie duidelijk herkenbaar en staan op zichzelf niet direct ter discussie. Dat wil zeggen, niemand ontkent dat het thema’s zijn die als ze succesvol worden aangepakt tot verhoging van maatschappelijke kwaliteit zullen leiden. Echter, de thema’s hebben met elkaar gemeen dat ze ambigu zijn; wat ze betekenen zit niet in het thema zelf besloten, betekenis moet gegeven worden. Wat je erin ziet hangt af van waar je zit, wat je wil, wat je weet, wie je bent en wat je zoekt. Het is als het plaatje waar je tegelijkertijd een oude én jonge vrouw in kan zien. De begrenzing van *problematische schulden*, *regionale economische structuur*, of *laag geletterdheid* is niet gegeven, maar moet worden gemaakt. Betekenis van inhoud en begrenzing moeten betrokkenen zelf aanbrengen. *Wat is de betekenis en wie bepaalt die?*

Op de betekenisgeving aan de thema’s waar het IBP aan werkt zijn dezelfde variabelen van toepassing. Afbakening en indeling kan top-down of bottom-up gebeuren. De afbakening kan vanuit lokale praktijken en concrete ervaring ontstaan, of deze kan van bovenaf worden opgelegd; ‘dit is de inhoud en de begrenzing van het thema waarmee de regio aan de slag gaat; dit is het wel en dit is het niet.’ Datzelfde geldt voor het cement voor die afbakening: is dat een formeel juridische afbakening, of meer een praktische en daarmee ook meer zoekende en proefondervindelijke afbakening van het thema? ‘Het thema is wat wij er samen van maken, wat voor ons werkt en wat we onderweg tegenkomen?’ Of: ‘het thema is wat wij bepalen.’ Dat zijn allebei mogelijkheden om tot een afgebakend thema te komen en om van daaruit tot een logische en samenhangende invulling van het concept van de regio te komen.

Resume: Kernvragen bij een opgavegerichte regionale samenwerking:

Wat houdt de samenwerking bij elkaar: wat is het cement van de samenwerking?

Hoe verloopt de indeling van de samenwerking: wie bepaalt wie er mee doet?

Met welke inhoud gaat de samenwerking aan de slag: wat is de inhoudelijke invulling en lading van wat we ‘de opgave’ noemen?

Leren door doen

Het IBP is nog om een andere reden een bijzonder programma. Het is inhoudelijk bijzonder, om verschillende hiervoor beschreven redenen. Het is een poging om verschillende bestuurlijke lagen te organiseren rondom maatschappelijke vraagstukken. Niet de eigen bestuurlijke indeling staat voorop, maar de indeling volgt de vorm en aard van de vraagstukken. Dat is als gedachte allesbehalve nieuw. Er is een heel wetenschappelijk discours over opgavegericht werken, interbestuurlijke samenwerking en multi-level governance. Tegelijkertijd is het IBP ook een uitdrukking van een verondersteld, of vastgesteld, beperkt vermogen om dat samenwerken over eigen grenzen heen in de praktijk tot stand te brengen. Het IBP is een poging om in concrete opgaven samen te werken, met twee gelijktijdige doelen: **doen én leren**. Het gaat in het IBP om het aanpakken van de betreffende opgaven én het al doende leren wat ingrediënten, randvoorwaarden en condities zijn voor interbestuurlijk samenwerken. Het IBP is een programma voor de productie van publieke waarde, maar het is ook een programma om te leren hoe samenwerking tussen en over bestuurslagen in bredere zin werkt. De opbrengsten liggen in de vraagstukken, maar ook daarboven en buiten. Het is daarom voor het slagen van het programma belangrijk dat er in de concrete opgaven voortgang wordt geboekt, maar dat ook de initiërende partijen op overkoepelend niveau er lessen uit weten te trekken. Het is niet alleen doen, maar ook leren (zie onderstaande figuur 2).

Figuur 2: het IBP als productie- en als leerprogramma.

	WEINIG OPBRENGST	DOEN	VEEL OPBRENGST
WEINIG LESSEN			
LEREN			
VEEL LESSEN			

Dat betekent dat de mate van succes van het IBP ook in twee richtingen uiteenvalt. Het gaat enerzijds om het vermogen om te **doen**. Om opbrengsten die al dan niet gerealiseerd zijn en de publieke waarde die voor concrete kwesties is toegevoegd. Maar daarnaast gaat het ook om **leren**, dus om lessen die al dan niet kunnen worden getrokken. Het is goed mogelijk dat een thema in een regionale aanpak heel succesvol is en er voor die casus, in dat gebied, veel toegevoegde waarde is. Maar dat die aanpak zo specifiek is dat er nauwelijks bredere lessen te leren zijn. Of dat eigenlijk niet goed duidelijk is wat de aanpak nu precies succesvol maakte. Het werkte wel, maar wat werkte er eigenlijk? Andersom kan een niet zo succesvolle aanpak wel veel lessen opleveren. Het ging niet goed, maar we hebben er wel veel van geleerd. Het liep anders dan we dachten en hoopten, maar nu snappen we wel veel beter hoe dit soort processen werken en wat er nodig is om het de volgende keer of elders beter te doen. Behalve het veld linksboven in figuur 2 hebben alle velden een bepaalde toegevoegde waarde. Rechtsonder is in dit geval de ‘sweet spot’ van samenwerking in het IBP. Veel opbrengst én veel breder toepasbare lessen. Maar dat is zeker niet het enige veld waar de uitkomst positief is. Het roept wel de vraag op waar het bij het IBP om draait: om leren of om doen? Idealiter gaat het altijd om allebei, maar in de praktijk zal er tussen beide elementen meer spanning zijn. Dat hoeft niet meteen de voorkant in het ontwerp geproblematiseerd te worden, maar het is bij de (bij-)sturing en evaluatie wel een belangrijk element: wat is de parameter voor succes en welk soort succes gaat het eigenlijk om?

Samenwerken over grenzen roept inherente vragen en dilemma's op

Het IBP is een programma dat in concrete casuïstiek vorm krijgt. In de thema's, die vaak regionale invulling krijgen, en waar partijen in het land samenwerken aan de vraagstukken die voor hen op hun manier van belang zijn. Dat roept allerlei concrete samenwerkingskwesties op.

Samenwerken is in het openbaar bestuur per definitie lastig. Dat komt niet omdat in het openbaar bestuur mensen werken die niet van samenwerking houden of daar een aangeboren of aangeleerd defect voor hebben. De reden is meer fundamenteel: organisaties in het openbaar bestuur zijn altijd gereleerd aan specifieke waarden en belangen en bevinden zich binnen de checks and balances die daarvoor zijn aangebracht: deze zijn er **zowel binnen als tussen** bestuurslagen. ‘Verkokering’ bijvoorbeeld is een vertroebelend en vaak negatief gehanteerd beeld. Verschillende ministeries of afdelingen borgen uiteenlopende inhoudelijke waarden en belangen. Verkeer, wonen, natuur en economie bijvoorbeeld; in een concrete gebiedsgerichte aanpak

moeten de waarden bij elkaar komen. Maar om goed bij elkaar te komen moeten ze eerst uit elkaar gehaald zijn en krachtig met elkaar botsen: natuur verdient eigen behartigers, net als wonen, economie en vervoer dat nodig hebben om voldoende scherp in het gesprek te worden gebracht. Zonder het organisatorisch uit elkaar rafelen van ieder op zich belangrijke waarden en belangen komen nooit rijke aanpakken tot stand. Of het worden intransparante mengelmoesjes, waar niemand meer aan kan zien hoe de waardering en afweging van waarden tot stand is gekomen.

Dat geldt tussen waarden, maar ook tussen lagen. Ook hier zijn bestuurslagen bewust gescheiden, om zo de tegenstrijdige belangen op verschillende niveaus een eigen institutioneel soortelijk gewicht te geven. Vraagstukken zien er bezien vanaf verschillende 'lagen' of delen in het bestuurlijk landschap anders uit. De waarden en belangen zijn niet overal hetzelfde, maar verschillen juist sterk. Die verschillen zijn expliciet belegd op uiteenlopende institutionele niveaus en dat leidt inherent tot tegengestelde belangen. De Nieuwe Kuip is goed voor de stad Rotterdam, maar niet per se voor het stadsdeel Rotterdam-Zuid. Gaswinning is goed voor het land, maar niet voor Groningen. Concentratie van economische activiteit is goed voor de stad, maar niet voor het ommeland. De kust is een belangrijk natuurgebied, maar voor lokale ondernemers is het ook een plaats voor economische activiteit, waar de kustplaatsen sterk van afhankelijk zijn. Een krachtige Randstad en Brainport zijn fijn voor wie daar woont en werkt, maar niet voor worstelende kleinere economische regio's elders die bedrijven en talent verliezen aan die gebieden. Op Rijksniveau is er geen steun voor een vuurwerkverbod, maar lokaal wordt het al ingevoerd. Een landelijk dieselveverbod is er niet, maar lokaal mogen ze op sommige plaatsen de stad niet meer in. Zo zijn er voortdurend spanningen tussen niveaus en waarden. Oplossingen op het ene niveau kunnen op het andere niveau nieuwe tekorten veroorzaken. Naarmate systemen meer decentrale invulling krijgen, ontstaan op het centrale systeemniveau nieuwe problemen. Andersom geldt dat centrale systemen in een complexe samenleving steeds meer tot problemen in de concretisering op decentraal niveau leiden.

In het geval van het IBP is die spanning tussen verschillende niveaus erkend en bewust voorzien van een decentrale nadruk. Het 'moet' in het IBP decentraal in de regio gebeuren. Dat roept de vraag op wat de regio is, daarover hadden we het hiervoor al. Maar het roept ook de vraag op wat het voor het centrale niveau betekent en hoe de verhouding van het centrale/nationale niveau met het decentrale/regionale niveau vorm krijgt. Dat betekent dat samenwerking voor zowel horizontale als verticale spanningen zorgt.

Samenwerken zorgt op decentraal niveau voor *horizontale* spanningen. Er zijn op het decentrale niveau nevensgeschikte partijen, die rondom een opgave allemaal hun eigen waarden en belangen meenemen. Maar er zit ook een grote *verticale* spanning in het decentraal en regionaal werken. Hoe verloopt de interactie tussen decentraal en centraal? Wat is de rol van de Rijksoverheid? Hoe werken de nationale koepels? Hoe en waar vindt afstemming plaats tussen regionale/decentrale belangen en nationale/centrale belangen? Bijvoorbeeld als regio's er los van elkaar allemaal voor kiezen om voor de omgeving belastende installaties (bijvoorbeeld windmolens) te plannen aan de randen van de regio. Dan ontstaan als gevolg van een regionale indeling ruimtelijke en maatschappelijke consequenties die op zichzelf niet veel bijdragen aan de oplossingen en ook negatieve gevolgen hebben. Hoe verloopt dan de afstemming tussen regio's, tussen lagen, en wat zijn de middelen en vormen voor het oplossen en/of opschalen van conflicten.

Die vraag heeft betrekking op hoe het centrale niveau omgaat met de spanningen die oplossingen in de decentrale niveaus oproepen: bijvoorbeeld over negatieve impact van decentrale oplossingen voor energievoorziening op het landelijke elektriciteitsnet. Wat decentraal in de regio de oplossing biedt, kan centraal of nationaal voor een nieuw probleem zorgen. Of regio's kunnen onderling frictie hebben: de oplossing voor de ene regio is de zorg voor de andere regio. Of er ontstaan als gevolg van decentrale indelingen. Maar ook op de vraag hoe Rijkspartijen en centrale actoren zich *in* de regio, in de decentrale verbanden opstellen. Wat is hun positie als zij in de regio aansluiten? Staan zij boven de regio, als opdrachtgever of eigenaar? Of staan ze ertussen, als medespeler in een decentraal samenwerkingsverband? Of liggen ze er onder, als bodem of bedding waarop anderen hun werk kunnen doen. Als 'enabler' of toeleverancier van decentrale samenwerking. Of misschien meer passief: als ontvanger van, of toeschouwer bij, wat er decentraal gebeurt?

Dat zijn allemaal mogelijkheden, waarover het IBP in zijn ontwerp geen finaal uitsluitsel gaf, maar juist de ruimte liet om naar maatwerk oplossingen te zoeken. Deels om daarmee de concrete maatschappelijke vraagstukken aan te pakken en zo mogelijk op te lossen. Maar deels ook om daarmee lessen te leren over hoe dergelijke interbestuurlijke verhoudingen werken en wat goede werkvormen zijn om met de inherente spanningen en dilemma's om te gaan.

Het programmateam van het IBP is op zoek naar de dilemma's en oplossingen die interbestuurlijk samenwerken met zich meebrengen. Daarom heeft het programmateam aan de NSOB en Bureau & MAES gevraagd om een leer- en inspireertraject vorm te geven. In dit traject richten we ons op de

randvoorwaarden voor de inhoudelijke opgaven: op het inrichten en werkend houden van een goede interbestuurlijke samenwerking. Het doel van het traject was om tegelijkertijd de samenwerking aan de maatschappelijke opgaven te verbeteren, lessen te trekken die breder dan de individuele opgaven van toepassing zijn en te komen tot aanbevelingen en handvatten waarmee het vervolg van de huidige en de aanpak van nieuwe maatschappelijke opgaven hun voordeel kunnen doen. In deze notitie zetten we onze inzichten op een rij. We hebben met drie opgaveteams voorbereidende gesprekken gevoerd. Vervolgens zijn er focussessies georganiseerd. Daarnaast hebben we een aantal gesprekken gevoerd met mensen die op centraal niveau en rond het IBP betrokken zijn. Zo hebben we een incompleet, maar gevarieerd en schetsmatig beeld ontwikkeld van de patronen en praktijken van het IBP. In dit essay delen we onze observaties.

Resume: Het IBP is een doen én leren

Het IBP gaat om het doen, het regionaal aanpakken van maatschappelijke opgaven

En het IBP gaat om het al doende leren hoe dilemma's die daarbij naar voren komen kunnen worden aangepakt

Inherente dilemma's zijn: spanningen tussen waarden die rondom opgaven in het geding zijn; horizontale spanningen (tussen nevenschikte partijen in een samenwerking), verticale spanningen (tussen institutioneel ongelijk geschikte partijen in een samenwerking) en spanningen tussen het niveau van een nationaal ingericht programma en de regionale uitwerking die dat programma krijgt.

Het IBP heeft rondom deze spanningen en dilemma's lessen opgeleverd. Het was een werkprogramma, maar net zo goed een leerprogramma. De opbrengsten van het werk zijn al in de praktijk zichtbaar, de lessen vereisen een expliciete inspanning om ze te oogsten en verder te brengen.

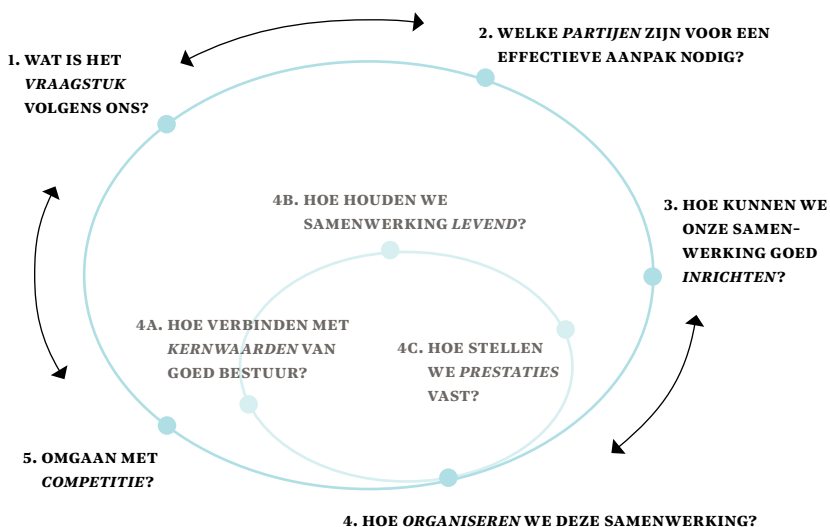
2. Conceptueel kader: vijf stappen voor de inrichting van samenwerking

Meerlaagse arrangementen die passen bij de betreffende maatschappelijke opgave

Er zijn allerlei manieren om rondom een opgave tot een regionale samenwerking te komen. Soms 'gebeurt het gewoon', of was het er al. Soms ontstaat het spontaan of organisch. Soms vindt er heel expliciet ontwerp plaats, al dan niet met politieke onderhandelingen over de samenstelling. Voor de analyse van een samenwerkingsverband gebruiken we het door ons elders opgestelde model voor het ontwerp van 'meerlaagse samenwerking'.⁸ De idee van dit model is dat het belangrijk is om een interbestuurlijke, en in dit geval ook maatschappelijke samenwerking, met zorg in te richten en deze met gerichte zorg en interventies 'levend' te houden. Elke samenwerking vereist een ontwerp dat verloopt langs een vijftal stappen, die we in het figuur hieronder weergeven. Het is een ideaaltypisch model, in die zin dat maar weinig samenwerkingsverbanden bij het ontwerp ook daadwerkelijk op deze manier deze stappen hebben doorlopen. Dat kan overigens wel en soms gebeurt het ook. Het model is dan een leidraad of stappenplan voor het ontwerp van een meerlaags arrangement. In dit onderzoek gebruiken we de stappen in het model als een lens om waar te nemen hoe de samenwerking in het IBP tot stand is gekomen en is ingericht. En we gebruiken het model vervolgens ook als basis voor de aanbevelingen over het ontwerp van regionale samenwerking en de vervolgstappen met het IBP, of met een toekomstige opvolger of volgende fase van het IBP.

8 Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief sturen met multi-level governance; Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

Figuur 3: vijf ontwerpstappen voor meerlaagse samenwerking.



We zullen de verschillende stappen één voor één kort nalopen. De eerste stap heeft betrekking op de inhoud van de samenwerking. Opgavegerichte samenwerking gaat altijd ergens over. Overheden hebben doelen, ze willen een bepaalde publieke waarde bereiken en/of een maatschappelijk vraagstuk aanpakken. De eerste stap in het schema is daarom het beantwoorden van de vraag wat het vraagstuk *volgens ons* eigenlijk is. 'Ons' is hier de overheidsorganisatie die het initiatief tot het ontwerp neemt. Welke publieke waarde is hier aan de orde, welk vraagstuk pakken we aan? Dat is iets anders dan het simpelweg overnemen van een in een (bijvoorbeeld) regeerakkoord of collegeprogramma bepaald doel of in de wet toebedeelde taak. In termen van het boek *Verdraaide Organisaties*⁹ gaat het hier om de vraag wat de *bedoeling* is.

Vervolgens komt stap 2 in beeld. Vraagstukken spelen altijd in een context. Er zijn anderen die ook met het vraagstuk bezig zijn, of die cruciaal zijn voor het slagen van de aanpak. Wie zijn de anderen die zich rondom dit vraagstuk bewegen? Wat zijn hun onderlinge relaties, welke activiteiten ondernemen ze al en zijn er ook al bestaande verbanden tussen organisaties die interessant kunnen zijn voor de aanpak?

Hierna treedt een belangrijke volgende stap in, die we in het schema illustreren met de terugkerende pijl tussen 1 en 2. De initiërende organisatie heeft zijn eigen doelen en zijn eigen beelden van wat het vraagstuk is, maar

⁹ Hart, W. (2012). *Verdraaide organisaties; terug naar de bedoeling*. Amsterdam; Boom uitgeverij.

dat hoeft niet te matchen met wat de anderen als vraagstuk zien. Daarom is het nodig om te zien wat het volgende de anderen gedeelde vraagstuk is.¹⁰ Waar zijn zij mee bezig? Wat vinden zij belangrijk? Waar zijn zij *bang* voor, of waar *dromen* zij van?¹¹ Dat is ook weer net anders dan een *belang*, *taak*, of *verantwoordelijkheid* die de ander heeft. In deze stap gaat het om het zoeken naar de betekenis van het gedeelde vraagstuk: wat is voor de betrokkenen *belangrijk* (mooi, beloftevol, onzeker, bedreigend, beangstigend, motiveerend, inspirerend, noodzakelijk, essentieel, waardevol) genoeg om voor in beweging te komen?

De stappen 1 en 2 verlopen iteratief. Naarmate definities van het vraagstuk veranderen komen mogelijk ook weer nieuwe partijen als cruciaal in beeld en vallen anderen af. Voor overheden kan dat bijvoorbeeld betekenen dat ze er wel over gaan, maar even niet meedoen.¹² Of een koepel vertegenwoordigt wel de betrokken instellingen, maar voor dit vraagstuk zijn de individuele instellingen veel belangrijker en logischer. En rondom een vraagstuk zijn er misschien al burgerinitiatieven of sociaal ondernemers heel actief, die misschien normaliter niet zo snel in beeld zouden komen, maar juist heel interessant kunnen zijn. De franchisenemer van een grote bouwmarkt die ‘toevallig’ heel erg bezig is met de energietransitie kan zo ineens de partner worden van een groot defensiecomplex dat zijn wagenpark moet/wil elektrificeren en daarvoor dringend behoefte heeft aan nabije en eenvoudig aan te sluiten duurzame energie. Niet de netbeheerder, het ministerie, de provincie of een energiemaatschappij is dan de partner, maar de ‘buurman’ die er toevallig net mee bezig was. Rondom maatschappelijke vraagstukken is dat in de wisselwerking tussen 1 en 2 steeds de vraag: wat is het gedeelde vraagstuk, wie zijn de anderen, en wat betekent dat voor de herijking van het gedeelde vraagstuk – en vice versa. Deze stappen komen gedurende het proces ook steeds terug. Naarmate het proces zich verder ontwikkelt is het ook steeds weer nodig en zinvol om te onderzoeken of de juiste partijen nog betrokken zijn en of de opgave nog goed in beeld is.

Zo komen we bij stap 3 uit. Als het vraagstuk en de partijen in beeld zijn dan is het belangrijk om de aanpak te bepalen. Daarvoor bieden Teisman en Van der Steen een canvas met een vijftal grondvormen voor samenwerking. De kernvraag is hier als volgt: *wat is, gegeven de aard van het vraagstuk en de partijen die daarvoor nodig zijn, het best passende ontwerpprincipe voor het*

10 Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief sturen met multi-level governance; Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

11 Steen, M. van der, Delden, M. van, Scherpenisse, J. & Schram, J. (2019). *Dromen voor doeners; Een reflectie op de werkwijze van Groene Cirkels*. Den Haag: NSOB.

12 Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief sturen met multi-level governance; Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

samenwerkingsarrangement? Onze beschouwing in hoofdstuk 1 biedt daarvoor, samen met de genoemde publicatie, houvast. Waarop is die samenwerking geënt? Wat is het cement in de samenwerking? Waar liggen het initiatief en de richting bij het samen brengen en bij elkaar houden van het samenwerkingsverband? Welke waarden van bestuur en welke perspectieven op overheidssturing staan centraal? Is het een op rechtmatigheid en rechtsstatelijkheid gebouwde samenwerking, of meer een vanuit bedrijfs-economische principes, efficiency en 'contractbeheer' gebouwde samenwerking? Zijn partijen allemaal gelijkwaardig, of is er één meer opdrachtgevende of bovengeslikte partij? Geeft het centrale niveau de regio's opdracht om samen te werken, of doen regio's dat uit eigen beweging? Lopen regio's voorop en vragen ze het centrale niveau er op momenten bij?

Stap 4 gaat vervolgens om de concrete inrichting van de samenwerking. Welke organisatievorm past daarbij? Maar ook, welke vormen van verantwoording, financiering, sturing, controle en facilitering horen daarbij? Dat gaat om vragen over kwantiteit en kwaliteit, hoeveel is nodig van wat en is het allemaal voldoende? Maar ook hier zijn verhoudingen aan de orde: wie vraagt de ander om verantwoording en wat is de status van diegene die verantwoording aflegt? Staan partijen daarbij naast elkaar, als in een *stewardship-perspectief* op verantwoording? Of is het een *principal-agent relatie*, waarin de ene partij opdrachtgever is van de ander en moet kunnen controleren of er daadwerkelijk volgens afspraak geleverd is? Dit gaat ook over meer formeel-juridische inrichting van de samenwerking en de democratische controle en sturing daarover. Ook als het cement informeel (en niet formeel-juridisch) is, dan nog moeten zaken ook juridisch en democratisch georganiseerd zijn. De keuze voor een bepaald cement gaat over de basis van de samenwerking, maar dat betekent niet dat bij een keuze voor een niet-juridische basis de juridische en formele kant niet op orde moet zijn. Dat moet altijd. Net zoals ook in een *stewardshiprelatie* waarin partijen naast elkaar besluiten te staan, er nog steeds verantwoording plaatsvindt. En het gaat ook om capaciteit, middelen en mensen. Wordt de deskundigheid op centraal niveau geconcentreerd of ligt die op het decentrale niveau? Dat vereist vaak verplaatsingen, die gericht en doordacht ontwerp vereisen.

Stap 5 gaat vervolgens om de vraag wat er gebeurt met andere samenwerkingen die min of meer hetzelfde doen. Of met andere partijen die zich op hetzelfde terrein begeven. Hoe gaan partijen daar mee om? Hoe kijken ze naar de ander en hoe verhouden ze zich daartoe? Gaan ze de concurrentie aan, werken ze er mee samen, of houden ze afstand?

De twee cirkels in het schema zijn voortdurend aan de orde. Meerlaagse arrangementen zijn nooit af of klaar. Het arrangement verandert met de

ontwikkelingen mee. Daarbij zijn dezelfde vragen steeds opnieuw aan de orde en moeten partijen met regelmaat onderzoeken of de eerdere antwoorden nog van toepassing zijn. De vragen die in dit model aan de orde komen bieden een praktisch houvast om het waarom, hoe en wat van de samenwerking binnen de groepen. Het kan richting geven aan de samenwerking en helpen om de energie in de groep aan te spreken.

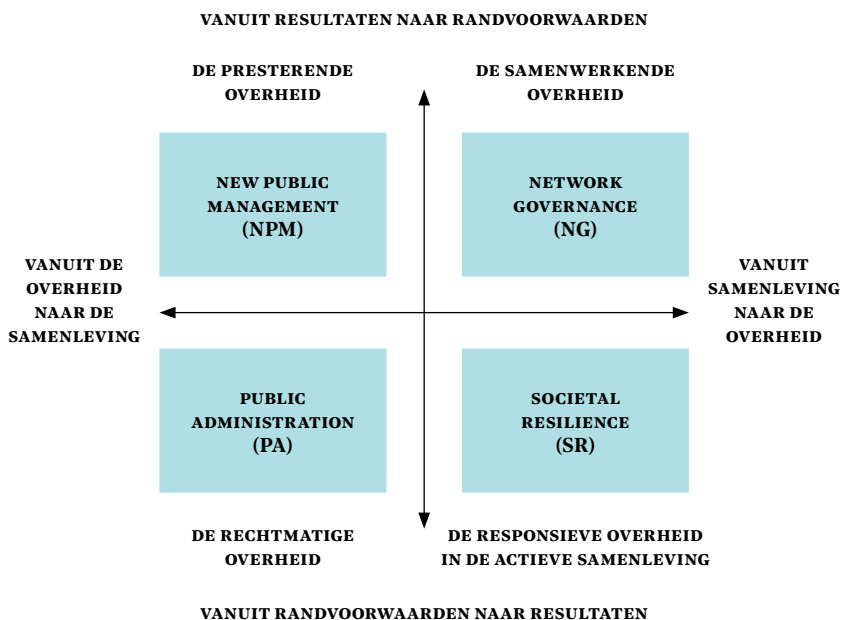
Hoe richten we de samenwerking in? Basisvormen voor samenwerking aan opgaven

Stap 1 en 2 moeten betrokkenen voor hun eigen opgave invullen. Daarvoor zijn geen theoretische modellen nodig, eerder een scherpe en kritische blik en een onderzoekende houding. Dus niet stoppen bij de 'standaard' formuleringen van een vraagstuk, of een lijst van de 'reguliere partijen' die bij een regionale samenwerking meestal wel aan tafel zitten, maar écht een kritisch gesprek over wie betrokken bij dit vraagstuk zijn of zouden moeten zijn. Voor de derde stap is er daarentegen wel veel houvast te vinden in theoretische modellen. Niet zozeer als voorschrift voor hoe het moet, maar als basisvormen waar de samenwerking ('voor dit vraagstuk met deze partijen') op kan worden gemodelleerd. In dit deel bespreken we de basisvormen.

Voor de opbouw van de basisvormen passen we de door de NSOB ontwikkelde perspectieven op overheidssturing toe. De idee van deze perspectieven is dat publieke waarde op verschillende manieren tot stand gebracht kan worden. Elk perspectief is in principe mogelijk en op zijn eigen manier 'goed'. En elk perspectief heeft ook zijn eigen zwakheden, of kenmerkende tekortkomingen. De kunst van het bouwen van een goed arrangement (stap 3) is dan om expliciet en gericht een keuze te maken voor een leidend principe in het ontwerp én vervolgens het arrangement zo te bouwen dat ook de andere perspectieven die daarmee als vanzelf minder centraal staan toch goed worden ingevuld. We zullen elk van de vier perspectieven hier eerst kort bespreken en dan nader ingaan op hun vertaling naar samenwerkingsarrangementen zoals in het IBP aan de orde zijn.¹³

¹³ Zie voor een meer uitgebreide bespreking: Van der Steen, M. Bressers, D., Van Twist, M. (2016). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. In: Review of Public Personnel Administration, 38(4), 387-414. En zie: Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: NSOB.

Figuur 4: vier perspectieven op sturing, die ieder andere waarden centraal stellen.



Public administration: de rechtmatige overheid (linksonder)

Vanuit het perspectief van een *rechtmatige overheid*¹⁴ is verankering in het democratisch systeem en het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties doen.¹⁵ *Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid* – rechtsstatelijkheid – vormen de basis van bestuur.¹⁶ Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren.

New public management: de presterende overheid (linksboven)

In het perspectief van de *presterende overheid* gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. De overheid is zelf verantwoordelijk voor het *doelmatig realiseren van afgesproken prestaties*. Dit perspectief komt voort uit het denken over New Public Management (NPM), dat sinds de jaren '90 in →

14 Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.

15 Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil; een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.

16 Bovens, M., 't Hart, P. & van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.



publieke organisaties is geïntroduceerd.¹⁷ Vanuit dit perspectief gezien ontleent de overheid zijn legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig).

Network governance: de samenwerkende overheid (rechtsboven)

Bij de *netwerkende overheid* staat het principe centraal dat doelen vaak worden bereikt in de samenwerking met anderen.¹⁸ Om de eigen doelen te realiseren, moet de organisatie de weg naar buiten kunnen bewandelen. Ze gaat **op zoek naar partners** die kunnen bijdragen aan die doelen, omdat ze dezelfde, gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende belangen vormt de kern van het perspectief van de netwerkende overheid. Dat gaat om het formeren van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen.

Societal resilience: de participerende overheid (rechtsonder)

In het perspectief van de *participerende overheid* staat maatschappelijke energie centraal.¹⁹ Publieke waarde wordt niet alleen door de overheid 'gemaakt', maar komt net zo goed van anderen. Op de manier die zij willen, vanuit de doelen die zij zichzelf stellen.²⁰ De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met **maatschappelijke dynamiek die er al is**. Soms is dat een initiatief dat aansluit bij de eigen agenda en dat past binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het initiatieven die gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het 'gewoon niets doen en laten bestaan', soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt.

-
- 17 Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance and the neo-weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- 18 Klijn, E.H. & Koppejan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. In: *Policy & Politics*, 40(4), 187-206.
- 19 Hajer, M. (2011). *De energieke Samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: PBL. En: Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerven, O.J. & Kruit-wagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- 20 ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur. En: Van der Lans & De Boer (2011). *Burgerkracht: de toekomst van het sociaal werk in Nederland*. rmo; Den Haag.

Het model is niet bedoeld als keuzepallet voor één van de perspectieven. De perspectieven helpen bij het expliciteren van accenten die bij de inrichting van een arrangement worden gelegd. Zo zijn veel ‘akkoorden, convenanten en deals’ zoals die nu veel gesloten worden voorbeelden van sturing volgens de principes van de netwerkende overheid. Dat perspectief staat bij een akkoord, bijvoorbeeld tussen het Ministerie van OCW en het MBO-veld over aanvullende prestaties centraal.²¹ Partijen komen er samen uit en gaan samen op zoek naar doelen en resultaten die ze allemaal belangrijk vinden. En partijen benoemen ook gezamenlijk welke middelen ze daar tegenover plaatsen. Ze komen ook samen overeen op welke criteria de opbrengsten worden beoordeeld en vormen gezamenlijk een commissie die hier toezicht op gaat houden. Ze bouwen hun samenwerking dus op volgens de principes van ‘rechtsboven’. Om dat te doen moeten ze ook kijken naar de beantwoording van andersoortige vragen: hoe zijn monitoring, verantwoording en evaluatie te organiseren? Welke rechtsgrond hebben de afspraken? Hoe is de politieke representatie goed geborgd? Zo is het steeds de kunst om enerzijds de nadruk op één van de perspectieven op een goede manier invulling te geven en anderzijds ook de waarden van de andere kwadranten goed in te vullen. Daarbij is de keuze voor de aanpak van de sturing afhankelijk van de opgave, om van daaruit te komen tot een inrichting van de sturing die daarbij past.

De idee van deze manier van kijken naar sturing is dat opgaven steeds meer en meer bewust worden aangepakt volgens de sturingsstrategie die daar het best bij past, *waarna* het zoeken is naar de verbinding met de andere perspectieven die evenzeer van belang zijn. Daarbij geldt voor de linker-kwadranten dat de bestaande interpretaties, mechanismen en werkwijzen waarlangs die waarden vaak minder goed van toepassing zijn op de werkwijze die ‘rechts’ in het schema ontstaat. Dat vereist wel dat de waarden van linksonder en linksboven passende invulling krijgen; rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, verantwoording, effectiviteit en efficiëntie zijn met deze aanpak niet weg, maar moeten een invulling krijgen die past bij de aard van de opgave. Die uitdaging wordt in het beleid dagelijks gevoeld, in die zin dat er weinig concreet instrumentarium voor handen is om die verbinding goed te maken.²²

²¹ Frankowski, A. & Steen, M. van der (2020).

²² Zie onder andere Essaybundel ‘Samenwerken, samen betalen’, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag (2020).

Sturingsperspectieven als ontwerpprincipes voor meerlaagse arrangementen²³

Meerlaags bestuur

Bij *Meerlaags bestuur* is de essentie van het organiseren tussen bestuurslagen dat het formeel-juridisch 'goed geregeld moet zijn'. Dat past in het traditionele adagium van "je gaat er over of niet" dat lange tijd het interbestuurlijk verkeer heeft bepaald. En nog steeds vormt het in veel gevallen de basis voor interbestuurlijk verkeer. Het inrichten van samenwerking is dan het expliciet en formeel-juridisch beleggen van een bepaalde taak of verantwoordelijkheid – of deel daarvan – bij een bepaald bevoegd gezag. Het cement van de samenwerking is dan de formeel-juridische toedeling van verantwoordelijkheid. Dat gaat dus over bestuurlijke verhoudingen in staatsrechtelijke zin, waarbij de vraag of het 'goed geregeld is' primair via de weg van het staatsrecht wordt beantwoord. Inrichting krijgt dan ook praktisch langs die weg vorm: via een regeling, een aanwijzing, een decentralisatie, of het beleggen van een taak in autonomie of medebewind.

Het cement van de samenwerking is dan het organiseren van een adequate formele bestuurlijke structuur. Als die goed is, dan voldoet de samenwerking in beginsel. Vervolgens is het uiteraard prettig en productief als vanuit die structuur ook goede samenwerkingsvormen, relaties en een productieve cultuur van samenwerken ontstaat. De richting van deze vorm van samenwerken ligt niet principieel vast. Het is niet perse zo dat de Rijksoverheid hier bepaalt en de decentrale overheden zich moeten schikken. Tegelijkertijd is het ook geen horizontaal model. Het woord 'beleggen' draagt een richting in zich: er is iemand die een taal 'belegt' of 'toewijst' aan een ander bestuursniveau. De ander kan dat zelf graag willen, en er zelfs actief voor lobbyen, maar uiteindelijk is er een toewijzing van het ene niveau aan het andere. Van het bovengeschatte niveau aan het andere niveau. De verhoudingen zijn daarbij niet aan de betrokkenen zelf, maar aan in de wet vastgelegde posities. Daarbij geldt wel dat in het Nederlandse systeem er zelden een eenduidig ontwerp is in het beleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Vaak hebben lokale overheden eigen bevoegdheden en overlappen die deels weer met bevoegdheden en verantwoordelijkheden op Rijksniveau. Of, zoals in het geval van het onderwijs: de minister draagt systeemverantwoordelijkheid, maar de Grondwet wijst de schoolbesturen aan als bevoegd gezag voor het concrete verzorgen van onderwijs. →

²³ Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief sturen met multi-level governance; Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.



Dat zijn geen elkaar uitsluitende maar juist overlappende domeinen. Vanuit het perspectief van 'je gaat er over of niet' vormt dat ook direct de basis voor discussie en zo mogelijk ordening.

Bij meerlaags bestuur is naast 'je gaat er over of niet' het ook van belang dat de waarden rechtsgelijkheid en rechtszekerheid goed invulling krijgen. Dat is vaak in praktijken waarin lokale variëteit ontstaat problematisch. Wat maakt immers dat in gemeente X of schoolbestuur Y het anders gaat dan in buurgemeenten of andere scholen. Vanuit meerlaags bestuur als funderend ontwerpprincipe is het lastig om dergelijk lokaal maatwerk te honoreren en te faciliteren.

Meerlaags management

Bij vanuit het principe van NPM ontworpen *meerlaags management* gaat het om opzetten van een arrangement met bedrijfsmatige interventies, gericht op het belonen van het efficiënt en effectief realiseren van in een contract opgenomen prestaties. Hier wordt de relatie tussen partijen bepaald door daarover in contracten vastgelegde principaal-agent verhoudingen af te spreken. De principaal 'bestelt' een prestatie, stelt daar de overeengekomen middelen voor beschikbaar, en de agenten leveren. Als de overeengekomen prestatie inderdaad conform de voorwaarden is geleverd, dan volgt 'uitkering' van de middelen. Hier is dus het *contract* het cement in de samenwerking. Via contractrelaties, zoals bijvoorbeeld Service Level Agreements, ontstaan prestatie-relaties tussen overheden.

Het model van contractering is nog relatief wederzijds en deels zelfs horizontaal. Het suggereert dat de wederpartij zich van deelname kan onthouden. Vaak hebben interbestuurlijke verhoudingen die vanuit dit principe zijn ingericht een minder vrijwillig karakter. We zien veel arrangementen waar de Rijksoverheid middelen beschikbaar stelt voor andere overheden, die dan 'in ruil' voor die middelen moeten kunnen laten zien dat ze de 'afgesproken' (vaak opgelegde) prestaties inderdaad volgens de afgesproken (vaak opgelegde) indicatoren hebben gerealiseerd. Het contract is dan meer een opgelegde overeenkomst. Een taak gaat dan niet zozeer 'over' als een verantwoordelijkheid of een bevoegdheid, maar krijgt vorm in een prestatieovereenkomst waarbij de één voor de ander 'levert'. Andersom kan overigens ook. Gemeenten maken bijvoorbeeld gebruik van door de Rijksdienst Justis te produceren 'VOG'-verklaringen (Verklaring Omtrent Gedrag) en hebben recht op bepaalde termijnen en kwaliteit. In ruil daarvoor betalen ze een vastgesteld tarief, maar ze dus ook een positie ten aanzien van de uitvoerende dienst. Ze kunnen eisen stellen en ze kunnen klagen als het Rijk niet levert. →



De keuze voor dit model als ontwerpprincipe heeft als inherent gevolg dat de overeengekomen transacties en wederzijds aangegane verplichtingen dominant worden: 'is er geleverd?' En hierdoor komt de nadruk te liggen op het vehikel van dergelijke transacties, namelijk de overeenkomst en de daarin opgenomen indicatoren voor prestaties. Zolang die behaald worden is het goed, anders niet. En andersom, als er geen indicator over is afgesproken dan heeft de agent ook geen 'reden' om aan de principaal openheid van zaken te geven. Sterker nog, als er geen expliciete afspraken over verantwoording en prestatiemeting zijn gemaakt, kan de ander er ook niet naar vragen. Dat leidt er vaak toe, dat om te voorkomen dat er later 'geen vragen meer gesteld mogen worden' partijen aan de voorkant hun eisen gaan preciseren. En omdat ze weten dat ze hier later op worden afgerekend, gaan beide partijen zich ook strategisch gedragen. De één stelt minder middelen beschikbaar, 'wetende' dat er later toch vragen om aanvullende financiering zullen komen. De ander zet laag in op te realiseren prestaties, want dan kan het altijd meevallen. De één wil een strikt verantwoordingsregime, de ander zorgt er dan wel voor dat er simpele indicatoren worden benoemd waar relatief gemakkelijk eenduidig over te rapporteren is.

Netwerkende samenwerking

In het perspectief van de netwerkende overheid werken partijen in een samenwerkingsverband samen, vanuit een in principe nevensgeschikte positie. Binnen de samenwerkingsrelatie kunnen zij onderling wel verschillen en gelaagdheid aanbrengen, maar de basis bestaat eruit dat partijen altijd de mogelijkheid hebben om zich aan samenwerking te onttrekken. Ze kunnen besluiten om niet mee te doen. Ze zijn niet simpelweg 'ontvangers van een samenwerking', die door een ander voor hen bedacht en opgezet is. Ze krijgen het arrangement niet opgelegd, maar de ander gaat op zoek naar wat deze partijen beweegt en wat voor hen een samenwerking interessant kan maken. Ze kunnen er dan voor kiezen om geheel of gedeeltelijk, veel of weinig, snel of langzaam, volledig of geleidelijk, mee te doen in een samenwerkingsarrangement. Partijen die meedoen aan een pilot aardgasvrije wijken kiezen daar zelf voor: ze werken samen in en aan een arrangement dat weliswaar vanuit de Rijksoverheid is geïnitieerd, maar waar ze net zo goed uit weg hadden kunnen blijven. Andersom kijkt de Rijksoverheid ook goed naar wat deelnemende wijken willen en kan men daar in de inrichting van de pilot rekening mee houden. Er gaat geen taak over, en er is ook niet direct een contractuele relatie met gemeenten (of 'wijken') om een bepaalde mate van 'aardgasvrij' te bereiken; de essentie is dat betrokken partijen intenties hebben om op dit onderwerp stappen te zetten, hun best te doen, en te zien waar dat toe leidt. Er zijn wel concrete doelen, maar die maken deel uit van een diepere intentie om samen te werken en samen op te trekken. →



Hierin schuilt een interessante spanning. Om dergelijke samenwerkingen te laten slagen is het nodig dat partijen tot een gedeelde agenda komen, maar die moet gevuld zijn met punten die individuele participerende partijen zelf wel écht aantrekkelijk vinden. Het moet dus geen gewogen gemiddelde worden. Partijen hoeven ook niet met alle onderdelen evenveel affiniteit te hebben. Maar er moeten wel enkele punten zijn die een partij écht belangrijk vindt, vanuit eigen intrinsieke motivatie. Een attractieve agenda²⁴ brengt partijen vanuit eigen belangen in beweging: partijen doen mee in de samenwerking, maar vanuit diepe motivatie dat ze daar zelf beter van worden.

Het cement bij een netwerkende samenwerking is niet alleen de institutionele structuur, maar vooral ook de gedeelde intenties. Het vehikel voor samenwerking is wel een convenant of een akkoord, waarin de intenties zijn vastgelegd en dat ook dient als een concreet ankerpunt voor de samenwerking. Maar dat is toch vooral een bekrachtiging van de relatie die partijen met elkaar aangaan, het vertrouwen dat ze in elkaar hebben en het gedeelde besef van een maatschappelijke kwestie die om een antwoord vraagt. Er is hier dus altijd structuur aanwezig, en die is ook kenmerkend, maar wat de samenwerking levend en werkend maakt is uiteindelijk of partijen ook in de onderlinge relatie vertrouwen en voldoende gedeeld besef hebben.

De richting in dergelijke samenwerkingen kan variëren. Soms neemt de Rijksoverheid het initiatief en probeert een ministerie een top-down netwerksamenwerking tot stand te brengen. Bijvoorbeeld als een ministerie een vraagstuk benoemt en dan op zoek gaat naar partijen waarvan het ministerie denkt dat die bij dit vraagstuk een rol zouden moeten spelen. Het is dus vrijwillige deelname, maar op uitnodiging. En dus ook met een zekere selectie aan de kant van de uitnodigende partij. En vaak ook met een wat meer regelende en regulerende rol van de Rijksoverheid in de samenwerking. Het ministerie bepaalt dan bijvoorbeeld de voorwaarden waaronder de anderen mee kunnen doen. Andersom kan natuurlijk ook, en ook daarvan zien we veel voorbeelden.²⁵ Bij een bottom-up netwerkende samenwerking zijn er al allianties elders, die op enig moment vragen of bijvoorbeeld het ministerie ook wil aansluiten. Denk aan gemeenten die samenwerken aan de aanpak →

24 Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief sturen met multi-level governance; Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

25 Steen, M. van der, Frankowski, A., Norbruis, F., Römer, T., Schulz, M. & Twist, M. van (2019). De kunst van het akkoord; Strategische stappen voor het sturen met akkoorden. Den Haag: NSOB; Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst. Den Haag: ROB; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020, 8 april). *Nederland heeft één overheid nodig; Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*.



van problematische schulden en dan vragen of het ministerie en een aantal uitvoerende Rijksdiensten hier ook aan mee willen doen. De Rijksoverheid (top) doet dan mee in een initiatief van andere bestuurslagen (bottom). De anderen zijn dan leidend, het ministerie kijkt of en hoe men daarin kan meedoen. Ook dat is gewoon vrijwillig en op eigen voorwaarden, maar wel in aansluiting op wat de anderen al doen. Past het ministerie daarin, op welke manier? Als het niet past dan kunnen de anderen door.

Het top-down of bottom-up ontwerpen van samenwerkingsarrangementen is een belangrijke 'keuze'. Tegelijkertijd zijn bottom-up samenwerkingen natuurlijk ook afhankelijk van het aanbod. Wat gebeurt er al 'bottom-up' rond een bepaald vraagstuk? In veel gevallen zal de Rijksoverheid vaststellen dat er wel regionaal al het nodige gebeurt, maar dat dat niet precies past in wat een ministerie zelf wil. Dan komt dus de vraag op in hoeverre er ruimte is om de regionale vorm en agenda leidend te laten zijn. Het betekent ook, dat samenwerkingen onderling zullen verschillen. Omdat regionale partijen alleen écht mee kunnen en willen doen bij thema's die zij zelf belangrijk vinden, zullen regionale netwerksamenwerkingen er ook rondom een zelfde centraal thema onderling toch heel anders uitzien. Met eigen accenten, maar mogelijk ook met écht heel andere onderwerpen en aanpakken. Dat betekent dat netwerkende samenwerkingsverbanden vaak lastig vergelijkbaar zijn en welhaast onmogelijk zijn onder te brengen in een op pure gelijkheid gericht bovenliggend regime. Lokale variëteit, verschil, staat aan de basis van dergelijke samenwerkingsverbanden.

Maatschappelijke samenwerking

In de vierde en laatste vorm probeert de Rijksoverheid de maatschappelijke zelforganisatie te 'sturen'. Het ministerie 'ontdekt' bijvoorbeeld dat er maatschappelijke partijen actief zijn, al dan niet samen met andere bestuurslagen, en zoekt naar verbinding van de eigen inzet met deze dynamiek in de energieke samenleving. Leidend is wat er gebeurt. Het ministerie onderzoekt wat zij kunnen bijdragen en ook of er eigenlijk wel behoefte bij de initiatiefnemers is. De basis voor de samenwerking is dan de beweging die er in de samenleving al is. Tegelijkertijd kan een overheid hier wel in meedoen, door te vragen wat kan helpen en vanuit die rol en positie mee te bewegen. Het cement van de samenwerking is dan niet de structuur, meer de beweging zelf. Wie meebeweegt maakt deel uit van de samenwerking, wie eruit beweegt is er even tijdelijk uit. De kunst voor de overheid is dan vooral om aan te voelen (en te vragen) wat er nodig is en steeds de afweging te maken of en hoe de beweging bijdraagt aan het realiseren van de eigen publieke doelen.

3. Observaties in de praktijk van het IBP

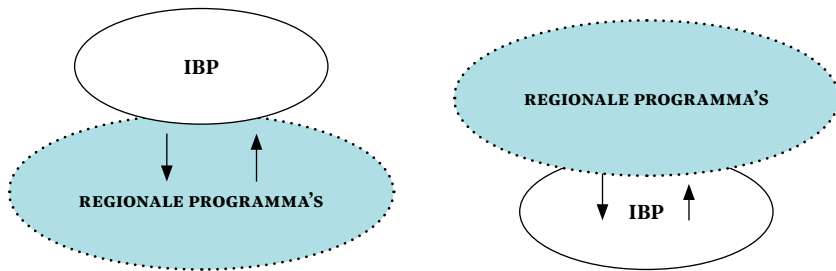
Algemeen: spanning tussen het nationale en regionale niveau

Wij hebben in ons onderzoek vooral gekeken naar het grassroots-niveau van regionale samenwerking. We hebben gesprekken gevoerd in drie regionale casussen, waarin concreet betekenis wordt gegeven aan de intentie van het IBP om tot opgabegegerichte oplossingen te komen. Daarnaast hebben we in een gespreksronde betrokkenen gesproken die binnen het IBP en op andere plekken ervaring op hebben gedaan met interbestuurlijk samenwerken. Binnen de drie casussen wordt de maatschappelijke opgave centraal gesteld en daar plooiën de betrokken overheden omheen samen. We kijken zodoende naar de ‘frontlijn’ van de regionale samenwerking. Wat doen partijen daar en hoe geven zij hun samenwerking concreet betekenis?

Het begrip ‘frontlijn’ roept wel de vraag op waar deze dan precies ligt. Vanuit de intenties van het IBP is het logisch dat de frontlijn van de samenwerking zich zo dicht mogelijk bij de opgave bevindt. Deze ligt dan dus in de regio’s, waar de kwesties concreet aan de orde zijn en waar ze ook lokaal heel verschillend kunnen zijn. Samenwerking moet in de regio gebeuren. Tegelijkertijd is de samenwerking in heel veel gevallen niet in de regio zelf bedacht of geïnitieerd. Het IBP is een ‘Haags’ programma, in die zin dat het in Den Haag in onderhandelingen tussen vertegenwoordigende organisaties tot stand is gekomen. Daar zijn de prioritaire thema’s benoemd en hebben de koepels hun intenties uitgesproken. Daar is, om in de ietwat vervelende metafoor van oorlog en strijd te blijven, de frontlijn bepaald. Vervolgens is het natuurlijk de vraag hoe die kwesties aan het front zelf ervaren worden. En wat er gebeurt in de interactie tussen de verschillende niveaus. Welke verbindinglijnen zijn er tussen het front en het achterland en hoe liggen daar de verhoudingen? Staat het achterland boven het front, als legerleiding die de troepen dirigeert? Of staat achter het front de achterhoede, die voor bevoorrading, ondersteuning en indien nodig versterking en reserves zorgt? Dat zijn geen onschuldige vragen. Wie heeft het beste overzicht? Zijn dat de frontlijnwerkers, die in hun regionale praktijk het beste en als eerste zien wat er gebeurt en wat er nodig is? Of is dat de achterhoede, die het overzicht heeft, het geheel overziet, en vanuit berichten van de verschillende ‘fronten’ tot een totaalbeeld en generiek inzicht komt? Allebei is mogelijk waar, maar het gaat moeilijk allebei samen.

Dat roept een eerste punt van reflectie op: hoe loopt de verbinding tussen de hoger gelegen IBP-structuur op het niveau van de centrale koepels en de decentrale, vaak regionale programma's? Dat is deels een instrumentele vraag: hoe lopen de communicatielijnen, vindt er voldoende afstemming plaats en zijn de doelen en middelen helder en afdoende? Maar het is ook een meer principiële vraag. Welke van de twee onderstaande figuren benadert de aard van de relatie het meest? En zijn daarover de beelden hetzelfde? Is de centrale structuur meer opdracht gevend en sturend, of meer dienstbaar en mogelijk makend voor de regionale programma's? Is het IBP vanuit het centrale niveau verspreid over de regio's, of zijn de regio's aan zet en verzamelt en ondersteunt het centrale niveau waar nodig en gewenst?

Figuur 5: de verhouding en relatie(s) tussen het IBP en de regionale programma's.



Onze observatie, weliswaar naar aanleiding van een beperkt aantal gesprekken en bijeenkomsten, is dat er op deze beide vragen (instrumenteel en principieel) geen eenduidig beeld van de antwoorden bestaat. Het is de vraag of de 'pijl-tjes' in de figuur in de praktijk goed werken. Soms is het de vraag of ze er überhaupt wel zijn: hoe vindt de vertaling naar de regio's plaats? Is er een nationaal opgesteld programma dat in de regio gelezen wordt waarna men daar aan de slag gaat met een vertaalslag? Of is het landelijk niveau op zoek naar manieren om het programma ook in de praktijk te brengen? Is er inderdaad voldoende interactie tussen het centrale en decentrale niveau? En ook in de meer principiële sfeer zien we weinig eenduidigheid in de verhouding tussen de centrale en decentrale dimensie. Dat zijn belangrijke vragen, zowel voor de concrete productie die in het IBP plaatsvindt, als voor de onderliggende idee van leren. Beide vereisen een zekere mate van interactie tussen centraal en decentraal niveau. Het is de vraag of dat nu voldoende goed gebeurt.

Ervaringen met meerlaags samenwerken of interbestuurlijk werken op andere plekken leren dat door samen te werken vanuit de inhoud mensen het verst brengt. Dus niet eerst een structuur bedenken en dan inhoudelijk

met elkaar om tafel gaan. Wanneer het inhoudelijke vraagstuk leidend is, kunnen ook die mensen worden betrokken die inhoudelijk nodig zijn. Dus niet de mensen die toevalligerwijs al in het overleg zitten of onderdeel zijn van een bestaande structuur. Dan wordt het ook mogelijk om een gedeeld doel te formuleren. Geen optelsom van ieders individuele doelen maar een doorleefd gemeenschappelijk doel. Bovendien gaat het bij interbestuurlijk samenwerken in hoge mate over mensen. Mensen die zich betrokken voelen, die de meerwaarde van het gemeenschappelijk doel omarmen en verheffen boven hun eigen belang en dat van hun organisatie.

Observaties bij vraag 1 - wat is het vraagstuk?

Het IBP is gebaseerd op de idee dat samenwerking van verschillende bestuurslagen nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te pakken. Dit idee zien we sterk terug binnen het IBP en ook specifiek binnen de focussessies. De aanwezigen zijn zich hiervan bewust en geloven ook sterk in de meerwaarde van meerlaags bestuur. Dit is een van de redenen, zo niet de belangrijkste, dat men bij elkaar gaat zitten. De urgentie voor het brede thema wordt binnen de verschillende groepen gedeeld. Ook het besef dat alle lagen elkaar nodig hebben is er. Deelnemers hebben het gevoel dat er een gemeenschappelijke uitdaging ligt. Maar het blijkt ingewikkelder om het gedeelde vraagstuk ook precies te definiëren. Deelnemers participeren omdat ze betrokken zijn bij het vraagstuk, maar een gedeelde opgave of een gedeeld vraagstuk ontbreekt meestal.

Uit het voorbereidende gesprek met de betrokkenen van een van de opgaven ontstaat het beeld dat de opgave op landelijk niveau wordt gedeeld; dit vraagstuk is relatief strak afgebakend. Bij andere twee opgaven is er eerder spraken van een soort onderbuikgevoel van een gedeeld vraagstuk, maar het blijft onduidelijk wat het vraagstuk precies is. Al pratende komen de betrokkenen er wel achter dat ze allen hetzelfde vraagstuk in hun hoofd hebben, maar een gezamenlijke afbakening en explicitering heeft (nog) niet plaatsgevonden. Voor een team geldt dat de betrokkenen elkaar al kennen van eerdere samenwerking en nu 'onder de vlag van' het IBP doorwerken aan wat ze al deden. Het IBP is voor hen meer een nieuwe werktitel waaronder ze hun eerdere activiteiten voort willen zetten.

De onderwerpen waarop de verschillende groepen zijn samengesteld zijn breed. Het is aan de betrokken partijen om dit gezamenlijk af te bakenen, maar dat gebeurt nog weinig. De brede opgave wordt door de aanwezige partijen gedeeld, maar om aan de slag te kunnen gaan helpt het om een concrete en ook écht gevoelde gezamenlijke opgaven te benoemen. Dat is nog maar moeizaam gebeurd. Buiten Den Haag worden de thema's zoals benoemd in het IBP op sommige plekken vertaald naar eigen regionale vraagstukken.

Het IBP-vraagstuk wordt dan als startpunt van gesprek genomen. Niemand is het er mee oneens tenslotte, maar op veel plekken is het nog hoog over. Een vertaling naar het regionale vraagstuk is dan dus nodig. Dan past deze eerste vraag ook goed: wat is het vraagstuk volgens óns?

Observaties bij vraag 2 - welke partijen zijn voor een effectieve aanpak nodig?

Het valt op dat de constellatie van partijen vaak geen bewuste keuze gebaseerd op de opgave is, maar een natuurlijk verlopen proces. Partijen werkten al samen rond een thema of op een gedeelte daarvan. Partijen kennen elkaar vaak van andere groepen en/of samenwerkingen.

Rond een van de opgaven lijken de partijen die nodig zijn voor de aanpak inmiddels wel in beeld. Er is een grote groep van circa 35 gemeenteccontacten die samen een intensief traject hebben doorlopen. Er wordt in dat opzicht rondom de heel specifieke vraag heel dicht samengewerkt. Tegelijkertijd valt wel op dat vanuit de specifieke vraagstelling veel partijen ook niet mee mogen doen. De groep heeft hier hele hoge grenzen voor deelname opgeworpen, rondom een relatief smal en generiek geformuleerd thema. In gesprek met de betrokkenen van een andere opgave blijkt dat er eigenlijk meerdere vraagstukken spelen. Wel blijkt steeds de persoon centraal te staan die met deze opgave wordt geconfronteerd. In eerste instantie komt de casus bij de eigen gemeente terecht. De gemeente zou naar een oplossing moeten zoeken maar dat lukt vaak niet. De gemeente, de partij die nodig is voor een effectieve aanpak zit dus (nog) niet aan tafel. Bovendien blijkt dat het vraagstuk zo complex is en aan zoveel andere vraagstukken raakt dat er afhankelijk van de focus vele andere partijen nodig zijn om tot een effectieve aanpak te kunnen komen. Dit gebeurt in de praktijk nog niet. Voor de proeftuin die binnen een van de andere opgaven is gestart geldt dat het nu nog zo breed is en in de beginfase zit dat er nog geen zicht is op welke partijen nodig zijn voor een effectieve aanpak. In de groep die regie heeft over de pilots is dat al meer, in een aantal pilots ook, maar in de groep waarmee wij de focussessie hadden was er nog geen gedeeld vraagstuk. Daarom was het in die sessie ook lastig om te bepalen wie er aan tafel moest komen. Zolang het vraagstuk niet duidelijk is, kan deze vraag ook niet worden beantwoord. De samenwerking drijft in deze groep nu op een aantal voorlopers, die vanuit een onderbuikgevoel van urgentie voor samenwerking in de regio delen. Er mist in de groep waarmee wij de focussessie hadden nog een concreter beeld en onderbouwing van de gemeenschappelijke opgave.

Observaties bij vraag 3 - hoe kunnen we onze samenwerking goed inrichten?

Over deze vraag is nog niet zo precies nagedacht, is onze indruk. Er wordt

wel samengewerkt, maar is geen systematische keuze gemaakt voor een leidend principe in de inrichting van de samenwerking. Nu is daarin vooral een poging tot netwerksturing in te herkennen. Dat wil zeggen, in de programma's werken partijen op een zoveel mogelijk gelijkwaardige voet samen. Ze trekken vanuit gelijkwaardigheid samen op en proberen elkaar ook ruimte te geven. Daarnaast zien we dat bestaande structuren worden gebruikt. Mensen uit al bestaande overleggen komen nu ook samen onder de vlag van het IBP. Anderen passen hun bestaande programma iets aan zodat het ook aansluit bij de in het IBP geformuleerde opgaven. In sommige regio's zijn projecten gaande die zich nu aansluiten bij het IBP. Deels omdat ze de thematiek herkennen en er zo urgentie aan proberen te geven. Ook omdat het verbinden aan het IBP financiële mogelijkheden met zich meebrengt.

Observaties bij vraag 4 - waarmee organiseren we deze samenwerking?

In de proeftuin waarmee wij de focussessie hadden, heeft men ervoor gekozen om een projectmanager aan te stellen. Het is zijn taak om bijeenkomsten te organiseren en de voortgang te bewaken. Deze persoon is een soort spin in het web van de proeftuin. Hij kent iedereen die aanwezig was bij de bijeenkomst en zorgt ervoor dat mensen betrokken blijven. Aan het eind van de bijeenkomsten worden duidelijke afspraken gemaakt over wie wat doet en wanneer de volgende bijeenkomst is. Wat dat betreft is er in deze samenwerking wel een soort motorblokje voor de samenwerking. Tegelijkertijd is het nog niet zo dat de samenwerking is 'geland' in een dieper achterliggend verband. Dat staat nog erg in de beginfase.

Tijdens de andere focussessie wordt geconstateerd dat het eerst nodig is een gedeelde opgave te benoemen voordat er na kan worden gedacht over de inrichting van de samenwerking. Op het moment identificeert de groep zich niet als een team. Dat hoeft wellicht ook niet maar het zou helpen om rollen te expliciteren is de conclusie. De vraag ontstaat hoe de groep zich kan en wil organiseren. Voor veel doelgroepen bestaat er al een structuur maar nog niet voor de gehele opgave.

Binnen de derde opgave lijken de partijen op landelijk niveau een goede vorm te hebben gevonden voor zowel de interbestuurlijke afstemming als op ambtelijk niveau. De focus ligt nu op een goede vertaling van de landelijke afspraken naar een concrete aanpak op lokaal niveau. Daarbij is specifiek aandacht voor het enthousiasmeren en toerusten van gemeenten voor de aanpak van de opgave. De vraag die nu speelt is 'hoe komen we van landelijke opgave en bestuurlijke afspraken tot een concrete aanpak op gemeentelijk niveau en hoe kunnen we gemeentebesturen hiervoor toerusten?'

Het vaststellen van resultaten en benoemen van doelen is een weinig besproken onderwerp. Dit komt mede doordat de afbakening van het thema (zie vraag 1) vaak nog niet afgerond is. Het organiseren van bijeenkomsten lijkt de meest gekozen manier om de samenwerking op gang te brengen en levend te houden bij de opgave waar met de proeftuin wordt gewerkt. Bij de andere opgave komen betrokkenen regelmatig samen, voornamelijk om elkaar op de hoogte te houden.

Observaties bij vraag 5 - hoe gaan we om met competitie?

We hebben nog niet veel 'gevallen' van onderlinge competitie met andere samenwerkingsverbanden gezien. Wel vonden de deelnemers in onze focus-sessie over grensoverschrijdend samenwerken het lastig om aan te geven wat deze samenwerking nu anders maakte dan een aantal bestaande samenwerkingsverbanden of institutionele verbanden. Bij een van de opgaven vond men het lastig om de grenzen met reguliere activiteiten van bestaande organisaties af te bakenen. Er zijn allerlei 'gewone' partijen bezig met onderdelen van de opgave. Wat is de rol van dit programma daartussen? Bij de derde opgave is er een dicht netwerk van betrokkenen, dat actief is en elkaar weet te vinden. De vraag is wel hoe dit zich verhoudt tot andere initiatieven en partijen op dit terrein.

Generieke observaties over opgavegericht regionaal samenwerken

Ten aanzien van de regionale programma's valt een aantal zaken op. Allereerst zien we in geen van de programma's een gebrek aan inzet. Betrokkenen werken hard aan de invulling van hun onderlinge samenwerking en doen hun best om te werken rondom de opgave. Tegelijkertijd zien we ook dat in de door ons onderzochte programma's de inhoudelijke voortgang zeer beperkt is. Daarover bestaat bij betrokkenen ook de nodige frustratie. Ze werken hard en werken samen, maar toch gaat het weinig vooruit.

Ten tweede valt op dat veel programma's een zekere mismatch ervaren met het 'Haagse' IBP en het regionale programma waarin ze werken. Het valt op dat in de regio de ministeries vaak wel aanwezig zijn, maar zij moeite hebben om hun rol te vinden. Lokale betrokkenen proberen dat wel, maar zij vinden het weer lastig om voorbij hun eigen grenzen te kijken.

Ten derde valt op dat een netwerk ook heel sectoraal kan zijn. Partijen die elkaar rondom een concreet vraagstuk 'allemaal' al heel goed kennen en hun bestaande samenwerking voortzetten onder de vlag van het IBP. Dat kan heel functioneel zijn, maar het kan ook betekenen dat partijen die er vanuit

de opgave toe zouden kunnen doen zich er amper in kunnen mengen. Samenwerkingen zijn niet altijd opgavegericht en hebben ook hun eigen padafhankelijkheid en perspectief op de problematiek. Samenwerken met veel partijen is net hetzelfde als een opgavegerichte samenwerking opzetten, waarin het geheel van de opgave de basis van de samenwerking vormt.

Ten vierde is het opvallend dat veel samenwerkingen nog relatief in de kinderschoenen staan. Dat wil zeggen, ze zijn er wel en er vinden ook overleggen plaats, maar de basale vraag wat het gedeelde doel is blijft nog lastig te beantwoorden. In de sessies die wij organiseerden was dit de eerste vraag, bedoeld als aftrap en afbakening van het terrein. Om vervolgens snel in te zoomen op de organisatie van de samenwerking. Uiteindelijk kwamen we daar vaak amper aan toe, omdat de eerste vragen (Wat is het vraagstuk? En wie doen er dan logischerwijs mee?) niet door de groep te beantwoorden waren. Er zijn wel heel generieke en bijna algemene thema's benoemd, die fungeren als de noemer waaronder de betrokkenen samen komen. Maar verdere verfijning is er vaak niet. Dat heeft negatieve gevolgen.

4. Analyse en Conclusie

In de sessies waarin we met betrokkenen in gesprek gingen over de ervaringen met het regionaal werken in en aan het IBP gebeurde iets opvallend. De opzet van de sessies was dat we elk van de verschillende vragen uit figuur 3 stap voor stap af zouden lopen. Wij hadden verwacht dat de meeste discussie zou ontstaan over vraag 3 (*wat voor soort samenwerking moet dit zijn?*), waarin het gaat over de onderlinge rollen, relaties en verhoudingen tussen de betrokkenen. Daar waren de sessie eigenlijk ook op ingericht en we hadden verwacht dat daar de meeste lessen te trekken zouden zijn; voor ons en voor de deelnemers. Maar opvallend genoeg gebeurde er iets heel anders. Vraag 1 (*wat is de opgave?*) was voor betrokkenen vaak nog het moeilijkst te beantwoorden. Dat was voor hen zelf vaak ook een verrassing. Deelnemers moesten ‘het vraagstuk’ opschrijven, om vervolgens tot hun eigen verrassing vast te stellen dat er heel verschillende omschrijvingen op de flipovers verschenen. Er was weliswaar een gedeeld thema benoemd, maar bij nadere discussie en doorvragen bleek er niet echt één gedeeld vraagstuk te zijn. Er was wel een vraagstuk in algemene zin, maar dat was niet geconcretiseerd naar de specifieke regionale contexten en concrete samenwerkingsverbanden. De samenwerking was, zo bleek, in dat opzicht in zekere mate vraagstukvrij; en dat kwam tot uitdrukking in heel andere beelden bij betrokkenen over waar hun samenwerking betrekking op had en wat er moest gebeuren. Er was wel *samenwerking*, maar geen gedeeld vraagstuk waar iedereen samen aan werkte. Men werkte samen aan een eigen beeld van het vraagstuk.

Opvallend was ook dat vraag 2 (*wie zijn er bij dit vraagstuk betrokken?*) veel gemakkelijker werd beantwoord. Er was in elk van de trajecten een behoorlijk brede betrokkenheid van partijen en in de sessies wisten deelnemers die ook snel en eenduidig te benoemen. Tegelijkertijd gebeurde ook hier iets interessants. In het gesprek kwam de vraag op tafel of dit inderdaad de logische partijen waren en wat de rationale was voor deze partijen. Hier ontstond dan vaak weer discussie. Bij nader inzien waren er vaak nog allerlei andere mogelijk te betrekken partijen, of kwamen deelnemers zelf ook met suggesties voor interessante anderen. Ook hoorden we vaak meer over lokale redenen om bepaalde partijen niet te vragen, of over hoe bepaalde partijen in deze samenwerking niet welkom waren of ‘moeilijk lagen’. Ze werd inzichtelijk dat wie er meedoet sterk afhankelijk is van de regionale context en ook van de partijen die erover meedenken: wie meedoet wordt deel bepaald door wie er al in de samenwerking actief is. Dat kan ook betekenen dat rondom een opgave vooral de ‘usual suspects’ bij elkaar komen. Dat kan prettig werken, maar ook vernieuwing en verbreding in de weg staan. Nieuwe gezichten

en nieuwe geluiden zijn belangrijke dragers van innovatie. Dat kan op de korte termijn lastig zijn en ‘in de weg zitten’, maar op de lange termijn juist voor rijkere ideeën en oplossingen met meer draagvlak zorgen.

Het viel in de discussie op dat samenwerkingen soms weliswaar actief waren, maar dat ze er in het gesprek ook op uit kwamen dat er ondanks alle activiteit nog weinig gebeurde. Alsof ze in een heel lange opstartfase waren; zo benoemden ze dat vaak zelf. En ze gaven dan vaak aan dat ze het lastig vonden om de slag te maken naar ‘de uitvoering’ en naar concretisering. Zonder gedeeld vraagstuk misten partijen gedeelde richting voor hun activiteiten. Ze zijn er wel, ze doen ook van alles en ze staan in de actiestand: maar ze missen een gedeeld thema om aan te werken. Dat zorgt voor ongemak, wat merkbaar was in veel sessies. De focus leek dan te liggen op ‘gesprek over samenwerken’. Over samenwerken op zich, in plaats op samenwerken aan de gedeelde opgave. Deelnemers merken dat er nog weinig voortgang is “op de opgave” (die er dus niet in gedeelde vorm is) en beginnen vervolgens te discussiëren over de samenwerking zelf. Men vermoedt dat daar het probleem zit. Ze voeren discussies over waarom de samenwerking moeizaam verloopt. Samenwerken wordt dan als activiteit geïdentificeerd, terwijl de afwezigheid van een richtinggevende vraag volgens ons de verklarende factor lijkt te zijn. Partijen zijn bezig, hebben intentie, maar draaien zonder vraagstuk om in beweging te komen vooral stationair. Dat beeld is niet generiek, sommige samenwerkingsverbanden hebben de opgave scherper in beeld dan anderen, maar het is toch overal nog een worsteling. Partijen werken hard, maar waaraan is nog niet altijd helder.

Dit fenomeen lijkt soms onbedoeld discussies over competenties, rollen en verantwoordelijkheden in gang te zetten. Bij afwezigheid van een concreet vraagstuk als ordenend en leidend beginsel gaan discussies soms over competentiegebieden en territorium. Niet omdat partijen nu perse heel erg op hun eigen territorium gesteld zijn, maar omdat het ontbreekt aan alternatieve inhoud. Hetzelfde geldt voor de selectie van partijen. Partijen ‘zijn er’, maar het is de vraag waarom precies. Interessant is ook de vraag wie er (nog) niet is. Zonder concreet vraagstuk is het lastig om tot die selectie van en verbinding met relevante partijen te komen. Zo zien we dat er ondanks goede bedoelingen om de opgave echt centraal te stellen discussies over rollen, verantwoordelijkheden en verdelingen toch steeds terugkomen. Ook hier lijkt de oorzaak niet een wens tot territoriumafbakening te zijn, maar eerder de afwezigheid van een gedeeld vraagstuk om scherp te vinden.

Wat opvalt is dat naast vraag 1 ook vraag 3 (*wat voor soort samenwerking moet dit zijn?*) amper beantwoord is. Dat was onze oorspronkelijke bedoeling voor de sessies, maar hier kwamen wij in de sessies niet aan toe. En er waren ook

nog weinig concrete ideeën over. We zagen nog weinig strategische gedachtevorming over de ontwerpprincipes voor de samenwerking. Wat zijn de ankerende en ordenende principes die we hier inzetten om de samenwerking vorm te geven? Er is wel organisatie, maar zonder onderliggende strategische keuze voor een ontwerp. Er zijn dus wel partijen en er is organisatie, maar er is geen duidelijk vraagstuk en ook geen echt specifieke strategie voor het ontwerp. Dat zorgt voor het dubbele beeld dat we in de sessies hebben geproefd: er is betrokkenheid en activiteit, maar er is geen gedeeld vraagstuk en er is geen duidelijke keuze voor een bepaald soort arrangement. Dat zorgt er ook voor dat het voor de onderzochte programma's ook niet goed mogelijk is om (straks) te voldoen aan basale vragen rondom verantwoording en institutionele inbedding. Dat is nu nog niet per se een probleem, maar het is een kwestie van tijd voordat dat wel een probleem wordt.

Inbedding en explicitering zijn nodig

Wat bij de samenwerkingen in de focussessies erg opvalt is dat er nog weinig oog is voor de bredere inbedding in de organisatie, structuren en procedures. Er wordt veel gewerkt in *buitenboordstructuren*. Er wordt samengewerkt in projecten, maar dat gebeurt buiten de bestaande organisaties om. Het samenwerken ligt dan buiten de reguliere werkprocessen. Dat hoeft geen probleem te zijn voor het tot stand brengen van een concrete opgave – ‘de pilot op zich’ – maar wel voor het bereiken van een achterliggend doel. De idee was immers om via het IBP een bredere geest van overstijgende samenwerking tot stand te brengen. Zelfs als de pilots lukken is er nog niet echt zicht op het bereiken van dat achterliggende doel, simpelweg omdat er weinig verbinding is met het geheel. Het zou daarom helpen als er nog meer systematische aandacht komt voor hoe de pilots te verbinden zijn met de achterliggende organisaties. Zodat het programma niet alleen een realisatieprogramma is, maar ook de leerdoelen en veranderdoelen worden bereikt. En dat laatste is uiteindelijk in belangrijke mate de inzet van het programma geweest.

Dit punt geldt voor het regionale niveau, maar ook voor het programma als geheel. Het IBP is zelf – als programma – ook ingericht als een buitenboordmotor, die rondom en tussen de bestaande structuren opereert. Dat is op zich ook begrijpelijk, omdat het een leerprogramma is waarin experimenteren met een nieuwe werkwijze mogelijk is. Dat experiment zijn betrokkenen ook aangegaan, op het nationale niveau zelf en ook in de interactie met het regionale niveau. Ook hier geldt echter dat het voor en volgende stap nodig is om het opgavegericht samenwerken meer systematisch in te bedden in de werkprocessen en afspraken. De vraag of er nu een volgend IBP moet komen

is wat dat betreft volgens ons niet de goede vraag: de vraag zou eerder moeten zijn of regionaal werken aan maatschappelijke opgaven ook in de volgende periode van belang is, en welke structuur en systematiek voor samenwerking daar dan goed bij past? Het ligt dan voor de hand om minder te kiezen voor een buitenboordmotor *rondom en tussen* de bestaande lijnen en kaders, en meer toe te werken naar meer systematiek, structuur en afspraken die dit mogelijk maken. Het rapport *Werken als één overheid* van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) doet hier concrete en dringende aanbevelingen voor.

Systematiek en inkadering speelt binnen organisatie zelf, maar ook in de interactie tussen bestuurlijke niveaus. Als Rijkspartijen, koepels, provincies, gemeenten, waterschappen (en maatschappelijke organisaties) rondom opgaven organiseren, dan moeten zij hun onderlinge verhoudingen ordenen. Woorden als *eigenaarschap* en *verantwoordelijkheid* komen dan naar voren, maar dat zijn in dit geval geen eendimensionale begrippen. Het is niet zo dat het nationale niveau per definitie eigenaar is van de regionale programma's. Laat staan dat de regio's zich opdrachtnemer moeten voelen van het nationale niveau. Dat zijn niet de verhoudingen binnen het IBP. Het is tweezijdig. Het nationale niveau is betrokken, aanstichter en aanjager, het regionale niveau gaat voorop, zoekt zijn eigen lijn en vindt ter plekke en vaak al doende uit wat de beste manier van werken is. Nationaal en regionaal niveau zijn allebei eigenaar én allebei opdrachtnemer van elkaar. De kunst is om deze tweezijdige relatie goed invulling te geven. Weick²⁶ hanteert hiervoor het onderscheid tussen *tightly and loosely coupled systems*. Multi-level governance kreeg altijd als een systeem met strakke (en afgebakende koppeling) vorm: je gaat er over of niet, het ene niveau is meer verantwoordelijk dan het andere. Nu zoeken partijen naar en alternatief daarop, maar de formule voor een *loosely coupled system* lijkt nog niet gevonden. *Los* is het vaak wel, omdat we ook zien dat de nationale partijen juist ook hun best doen om het 'aan de regio's over te laten'. Maar *koppeling* zien we minder. Dit is volgens ons een deel van de zoektocht dat nog niet volledig is. Of beter gezegd, waar de zoektocht en het leerproces nog niet precies genoeg zijn geweest. Welke losse koppelingen kunnen we vinden om het primaat van het regionaal opgavegericht samenwerken te verbinden met de systeemverantwoordelijkheid en de meewerkende rol van de nationale partijen.

Voor het vinden van *losse koppelingen* is de meest logische aanbeveling om toch met de betrokkenen tijd te nemen voor een goed gesprek over de verschillende stappen die we in het model benoemd hebben. Wat is de opgave,

26 Weick, K. E. (1969). Laboratory organizations and unnoticed causes. *Administrative Science Quarterly*, 14(2), 294-303.

wie zijn bij dit vraagstuk betrokken, hoe richten we de onderlinge rollen en verhoudingen in en hoe gaan we dat samen onderling en ieder in zijn eigen instituut zelf organiseren? Met name in die derde en vierde vraag komt deze kwestie terug. Bij een samenwerking die sterk is ingericht volgens de principes van de linksonder en linksboven kwadranten zijn de bestaande strakke koppelingen vaak voldoende. De verhoudingen zijn dan tamelijk traditioneel ingericht, waarbij de enige (maar niet makkelijke) vraag is wie het primaat heeft in de relatie. Ligt de taak voor decentraal of toch meer centraal. Wie is de opdrachtgever en wie de opdrachtnemer? Wie heeft de autonomie om te bepalen hoe het rond deze opgave werkt? Maar, voor meer op de rechterkwadranten gebaseerde vormen van samenwerking zijn losse koppelingen nodig. Die recht doen aan een ieders rol en verantwoordelijkheid in de samenwerking én die de dynamiek mogelijk maken tweezijdigheid in de relatie koesteren.

Het voorgaande gaat niet alleen om de vraag hoe de verhoudingen tussen het nationale en het regionale niveau zijn. Interessant is ook hoe nationale en regionale partijen en medewerkers met elkaar samenwerken. Hoe werkt een medewerker van het Rijk mee in de regio? En andersom, hoe kan een medewerker van een gemeente vanuit zijn of haar opgave goed meewerken aan een beleidskader van het Rijk. Ook hier is explicitering in de verhouding tussen niveaus en tussen 'lagen' volgens ons cruciaal. De rol van 'het Rijk' in de regio ligt niet vast; de kunst is juist om per opgave met elkaar te benoemen welke rol de verschillende betrokkenen elkaar geven en nemen. Dat vereist geen algoritme, wet of regel, maar vooral een met regelmaat gevoerd goed gesprek. Losse koppelingen en 'heldere' rollen ontstaan niet door ze generiek af te kondigen, maar door ze in gesprek met betrokkenen steeds opnieuw te expliciteren.

We plaatsen deze observatie bewust onder het kopje *inbedding en explicitering*, omdat het voortdurend zoeken naar maatwerk in de verhoudingen en rollen niet betekent dat er geen kaders, routines en systematiek mogelijk zijn. Dat is ook het grote verschil tussen een buitenboordmotor gebruiken en de motor van het schip verbouwen; of om meerdere motoren aan te brengen. Ook maatwerk en op maat gesneden onderlinge rollen en verhoudingen kunnen *systematisch en georganiseerd* plaatsvinden. Onze aanbeveling is om goed te kijken naar hoe in de reguliere organisaties en systemen het op deze manier opgavegericht samenwerken, over de bestaande lagen en structuren heen, meer gewoon kan worden. Dus minder de uitzondering in de buitenboordmotor, en meer de manier waarop 'we dit voor sommige dossiers gewoon doen'. Bij het organiseren over grenzen heen hoort het organiseren van nieuwe werkprocessen, regels en organisatiekaders. Eerder hebben we dat geduid als *het bijzondere gewoon maken*. Het werken over grenzen en

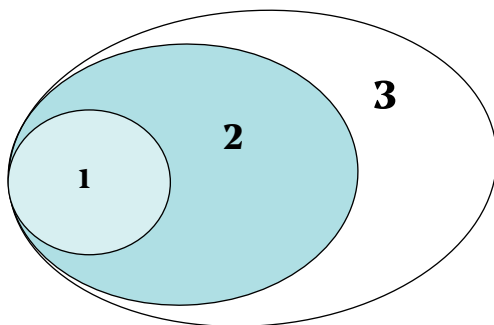
kaders is nu de uitzondering, die vereist om buiten de kaders te werken en te denken. Om het samenwerken rondom de opgave systematisch te doen is het nodig om daarvoor ook binnen en tussen organisaties systemen en structuren voor te ontwikkelen. Dat klinkt paradoxaal, omdat structuren en systemen nu vaak worden geïnterpreteerd (en gebouwd) als generieke oplossingen; maar structuren en systemen kunnen ook de kaders zijn waarbinnen variëteit maximaal kan worden opgezocht. Als *bedding* waarbinnen het opgavegericht regionaal samenwerken kan *stromen*.

Opgavegericht samenwerken vereist leren op drie niveaus

Eén van de doelen van het IBP was om in de praktijk te leren hoe de samenwerking als één overheid zou kunnen werken en wat er nodig is om samen de maatschappelijke opgave centraal te stellen. Partijen doen in het IBP dus ervaring op met wat het betekent om over de grenzen van de eigen organisatie rondom een opgave samen te werken. Die duale inzet van het IBP is belangrijk om mee te wegen bij een nadere beschouwing ervan. Dat klinkt logisch, maar werken en leren zijn heel andere soorten activiteiten. Ze sluiten elkaar niet uit, maar de opbrengsten ervan liggen ook niet altijd in elkaars verlengde. Een programma dat 'levert' is niet altijd een programma dat veel leert. En vice versa. Maar ook mislukking kan lessen opleveren. Net zoals de angst om niet te mislukken leren in de weg kan staan. En de wil om te leren ervoor kan zorgen dat een programma weinig directe opbrengsten oplevert. Voor het IBP betekent dit dat het nu belangrijk is om voor beide aspecten van het programma oog te houden en over de invulling van beide het gesprek te voeren. En om die beide gesprekken niet met elkaar te verwarren.

We zien in het IBP een bron van lessen op drie niveaus (zie figuur 6):

Figuur 6: Leren en werken op drie niveaus.



Bij het eerste orde niveau gaat het om de professionele en praktische lessen die betrokkenen hebben opgedaan. In het IBP hebben medewerkers ervaren hoe het is – en hoe lastig het soms is – om over de grenzen van de organisatie heen aan de slag te gaan. En tegelijkertijd hebben ze daar ook werkende weg vaak oplossingen en manieren voor gevonden. Zo was het voor rijksambtenaren soms lastig om hun rol te vinden in regionale samenwerkingen en was het voor medewerkers soms zoeken wat ze in een samenwerking zonder direct ‘mandaat’ vanuit de eigen organisatie konden inbrengen. Of ze vonden het lastig om terug te koppelen naar de eigen organisatie en collega’s wat ze in een samenwerking hadden afgesproken. Ook de samenwerking met partijen ‘buiten’ vereist concrete vaardigheden: hoe leg je contacten met partijen in de buitenwereld en spreek je daar de juiste taal? En hoe voorkom je dat je in een gesprek met partners niet vervalt in een harde onderhandeling, maar in een coöperatieve gedeelde houding blijft? Dat zijn concrete professionele vragen die nu vaak door medewerkers individueel of in kleine teams zijn beantwoord. Het is interessant om meer nadrukkelijk een platform – virtueel, maar ook fysiek (zodra dat weer kan) – waar mensen lessen kunnen delen en ervaringen kunnen uitwisselen. Een *Academie voor Opgavegericht Samenwerken* zou daarvoor een structuur kunnen zijn. Niet om het leren in de concrete praktijk over te nemen en naar ‘de klas’ te brengen, maar om de lessen die nu vaak individueel worden opgehaald te verbreden.

Bij het tweede orde niveau gaat het meer om de systematiek van opgavegericht organiseren. Die was nu vaak impliciet. Dat hoort ook bij een experiment, maar het is ook mogelijk om meer systematiek aan te brengen in het samenwerken. Het stappenplan dat wij in dit rapport presenteren, maar ook het “4 W-model” uit het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen bieden houvast om het opbouwen en onderhouden van een opgavegerichte samenwerking systematisch te doen. Dat ligt dicht bij het eerste orde niveau om deze stappen met elkaar goed te doorlopen. Het vereist professionele vaardigheden om met elkaar een scherp gesprek te voeren over wat de opgave is en wie daarbij betrokken moeten zijn. Maar het is daarnaast/daarboven ook een systematiek die in de werkprocessen is in te brengen. Dat maakt dat het op deze manier werken minder een uitzondering of incident is, maar meer onderdeel vormt van de structuur in de organisaties van het openbaar bestuur. Een geëigende en voor anderen herkenbare manier van werken.

Op het tweede orde niveau hoort daar nog een andere les bij. Het opgavegericht samenwerken krijgt nog vaak vorm met de instrumenten (financieel, juridisch, institutioneel, politiek/democratisch) die vanuit een taakgericht organisatieperspectief zijn ontworpen. Ze worden in de buitenboordmotor buigzaam en reukelijk ingezet, maar het blijft daarmee wel per definitie

behelpen. En veel instrumenten zijn uiteindelijk ook pad-afhankelijk: als bij het gekozen financieel instrument een hele hiërarchische verantwoordingslijn hoort, dan werkt dat ondanks alle goede bedoelingen altijd door in het praktisch werken er mee. Veel opgavegerichte samenwerkingen ‘draaien’ op de intentie om ondanks de beschikbare toch grenzeloos samen te werken. Een tweede orde les is dat er dringend behoefte is aan instrumentarium dat ontworpen is vanuit en voor het perspectief van opgavegericht samenwerken in regionale verbanden. Het goede nieuws is dat deze les voor een deel al ‘geleerd’ is. De lijn in de rapportage van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële kan moeilijk los worden gezien van de ervaringen met het IBP. Het ‘leren evalueren’ zoals het PBL is ook een vorm van dit type systematisch leren. De analyse van het PBL was al meteen bij de start dat deze manier van werken vraagt om andere manieren van werken. In een volgende generatie van opgavegericht samenwerken in regionale verbanden kan dat meer systematisch worden ingezet. En dan ook in de kernprocessen van publiek organiseren, zoals democratische sturing en controle, publieke verantwoording, rekenkameronderzoek, evaluatie, het organiseren van geldstromen en juridische verankering. Het IBP heeft hier deels aanwijzingen voor geleverd en het laat zien dat dit instrumentarium op veel plaatsen tekortschiet. De uitdaging is hier om tot het ontwerp van nieuwe passende instrumenten te komen, die bij de praktijk van opgavegericht samenwerken in regionale verbanden aansluiten.

Op het derde orde niveau gaat het om een nog meer abstracte, maar bij nader inzien ook heel concrete les. Namelijk om de vraag wat voor de aanpak van een opgave de *normaaltoestand* is? Wat is de ‘normale route’ om de opgave aan te pakken en tot een oplossing te komen. Nu was de keuze voor het IBP een noviteit. Een exoot die ook steeds toelichting vereiste, omdat het een afwijking is/was van wat bij de aanpak van opgaven gebruikelijk is of was. Dé les van het IBP was misschien wel dat het *eigenlijk* heel logisch is om opgaven aan te pakken op het niveau waarop ze spelen en daar vervolgens de betrokken organisaties omheen te plooiën. Dat was in de praktijk weliswaar vaak lastig, maar het idee was heel vanzelfsprekend. Het werken en decentrale verbanden roept weliswaar meteen vragen op systeemniveau op, maar dat zijn logische gevolgen van deze aanpak. En die kunnen vervolgens weer van een antwoord worden voorzien.

Het inzicht op het derde orde niveau is dat het samenwerken rond maatschappelijke opgaven heel goed het uitgangspunt kan zijn voor de aanpak van vraagstukken. Dat hoeft niet voor alle opgaven te gebeuren, soms is taakgericht veel kansrijker. Maar het opgavegericht werken kan een normaaltoestand zijn *naast* de taakgerichte aanpak. Dat is een hele grote verandering in de houding en mindset: niet *taakgericht tenzij*, maar *de*

aanpak kiezen die past. Zo wordt de opgavegerichte en regionale aanpak een normaaltoestand die naast het al bestaande ‘normaal’ van de taakgerichte aanpak staat. Dat klinkt abstract en ‘ver weg’, als een “systeemverandering”. Maar het is tegelijkertijd ook niet meer dan een verandering in het perspectief op de aanpak van vraagstukken: “hoe ziet dit eruit als we het opgavegericht aanpakken?” Dat is een simpele vraag die bestuurders, ambtenaren en betrokkenen zich eenvoudigweg kunnen stellen als ze aan een opgave werken. Nu is het stellen van die vraag een afwijking op de normaaltoestand, maar het zou in het perspectief op wat ‘goed bestuur’ is nevensgeschikt moeten zijn.

De volgende stap: van stationair draaien, naar accelereren en cruisen

In onze observaties ontstond soms het beeld van het IBP als een *stationair draaiende* motor. We zien dat er op alle niveaus door veel betrokkenen veel energie in het IBP wordt gestopt. In de regionale programma’s, op nationaal niveau en ook in de pogingen om de verschillende niveaus op elkaar af te stemmen. Het IBP is wat dat betreft een energiek programma. Er is en wordt hard gewerkt door veel betrokkenen.

Tegelijkertijd zien we ook dat ondanks die energie de daadwerkelijke beweging beperkt. Het IBP heeft niet werkelijk voor een nieuwe golf in het interbestuurlijk samenwerken aan maatschappelijke opgaven gezorgd. Dat is terug te zien in opbrengsten die op veel opgaven beperkt zijn, in een zekere ontevredenheid die bij veel betrokkenen heerst en ook in een beperkte oogst aan leeropbrengsten. De ervaringen met het IBP worden niet direct benoemd als hét voorbeeld van interbestuurlijk samenwerken en opgavegericht organiseren.

Deze combinatie van veel energie en weinig beweging hebben we geduid als stationair draaien. Het punt hierbij is dat beweging niet alleen inzet, maar ook een voortbrengingsmechanisme vereist. En dat is volgens ons wat er tot nu toe ontbreekt. Er is in de delen van het IBP, maar ook op nationaal niveau, vaak geen gedeeld beeld van wat de opgave is, wie er werkelijk betrokken moeten zijn en hoe die onderlinge verhoudingen vanuit de opgave georganiseerd kunnen worden. Betrokkenen kunnen daardoor bijna letterlijk hun energie niet kwijt. Ze missen een gedeeld referentiepunt en een werkstructuur waarmee ze de energie meer kunnen richten. Dat is voor ons een belangrijke les die we op basis van het IBP moeten leren. Ondanks goede intenties, geld, betrokkenheid en (zeker in het begin) de oprechte wens om iets neer te zetten lukt het zonder gedeelde systematiek en een gedeeld beeld

over wat opgavegericht samenwerken in regionale samenwerkingen omvat niet. Nu draait weliswaar de motor, betrokkenen zetten zich in, maar er is geen mechanisme dat de energie in beweging omzet.

De volgende golf van ‘a la IBP’ samenwerken zou dat probleem moeten ondervangen. De door ons benoemde stappen en de systematiek voor het ontwerpen en vitaal houden van dergelijke samenwerkingen kan daarbij helpen. Zeker in het ontwerp kan dat zorgen voor **acceleratie** van het interbestuurlijk samenwerken én bij het leren hoe dat goed werkt. We zagen in de sessies en ook in praktijken elders dat het systematisch nadenken over hoe *deze samenwerking er voor deze opgave* uit zou moeten zien betrokken helpt om op gang te komen. Het brengt scherpthe in de keuzes en maakt het mogelijk om meer precies na te denken over allerlei inrichtingsvragen. Het kwadrantenmodel kan in stap 3 van de redenering erg helpen om helderheid te vinden – gedeelde betekenis te geven – aan hoe de verhoudingen liggen en op welk perspectief over sturing de samenwerking rust. En wat daar vervolgens voor nodig is. En ook onderweg kan veel complexiteit via dezelfde systematiek worden tegemoet getreden. Wat betekent deze ontwikkeling voor het gekozen perspectief en de gedeelde opgave? Moeten er partijen bij of af? En hoe kan een antwoord op de ontwikkeling er vanuit de verschillende perspectieven uit zien? Ook hier geldt dat de kwadranten een taal bieden om samen een strategie te ontwikkelen voor de aanpak van kwesties die zich onderweg aandienen. Zo kan systematiek helpen voor betrokkenen om *onderweg* hun koers bij te stellen en steeds preciezer te worden in het gesprek over hoe ze de samenwerking willen inrichten. De systematiek biedt dan geen blauwdruk voor het werk, maar biedt taal om gezamenlijk van de kant te komen en onderweg koers te houden. Zo wordt acceleratie van interbestuurlijke samenwerking mogelijk.

Toch is ook acceleratie een beperkt beeld. Versnelling is niet voor altijd vol te houden. Uiteindelijk is het de bedoeling om op **kruissnelheid** te komen en dan een zekere rust en comfort te vinden in de manier van werken. Dat kan alleen als het interbestuurlijk samenwerken rondom opgaven normaliseert. In die zin, dat het een nevenschiktelijke vorm is naast het taakgericht werken, die ook in structuren, routines, afspraken en ondersteunende systemen en instrumenten is ondergebracht. Dat vereist op tweede en derde orde niveau leerprocessen: in de inrichting van organisaties en systemen, maar ook in de houding en mindset van betrokkenen. Het IBP was nog nadrukkelijk een ‘impuls’ en een buitenboordmotor. Om écht verder te komen, en het werken ook volhoudbaar te houden, moet meer ‘rust’ en normalisering in het interbestuurlijk samenwerken komen. Dat is ook de lijn in het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen en ook in recente studies van de ROB, de NSOB, de RLI en in zekere zin ook de oproep vanuit de

wereld van het staats-en bestuursrecht. In die laatste omgeving is veel kritiek op het via buitenboordmotoren interbestuurlijke samenwerken, maar die kritiek is eenvoudig om te draaien in een pleidooi voor meer systematiek, regulariteit en normaliteit in het op deze manier werken. Niet het principe zelf is voor hen het probleem, maar het feit dat niet 'normaal' in juridische beginselen is omgezet. Acceleratie (het op gang brengen en aanjagen) van interbestuurlijke opgavegerichte samenwerking, maar uiteindelijk kan die alleen werkelijk landen en beklijven als normalisering plaatsvindt. Als samenwerken een vorm van **ontspannen cruisen** is, deels ook 'gewoon' op de cuise-control en in het geval van een Tesla op de *autopilot*. Niet als grote bijzonderheid, maar als één van de mogelijke en normale manieren om een opgave tot stand te brengen. Met een knopje/handeltje in de auto, niet als buitenboordmotor die om het eigenlijke principe heen werkt. Om interbestuurlijk werken werkelijk *verder te brengen* is naast acceleratie vooral normalisering nodig.

Praktische aanbevelingen om tot accelereren en cruisen te komen:

Steeds weer de vragen (zie figuur 3) met elkaar stellen. Te beginnen met, en eindeloos door te gaan op, *wat is volgens ons het vraagstuk hier?* Zo kan er een echt gedeeld vraagstuk ontstaan (een gedeelde droom), geen optelsom van ieders individuele wensen.

De kwadranten (figuur 4) gebruiken als gedeelde taal om de principes van de samenwerking bij het ontwerp te benoemen, scherp te bediscussiëren en ook gaandeweg steeds opnieuw weer met elkaar te bespreken. *Welk soort samenwerking willen we zijn?* En ook dynamiek en complexiteit onderweg bespreken en tegemoet treden vanuit de taal van de perspectieven. Zo kan de samenwerking dynamisch en scherp blijven.

Samenwerken vereist een goed proces, maar het 'gebeurt' rondom de inhoud. In elke opgavegerichte samenwerking is *de opgave* datgene wat alles bij elkaar brengt en houdt. Dus aandacht voor processen en relaties is heel belangrijk, maar alleen in de context van een samenbindende, activerende gedeelde opgave.

Samenwerking is nooit af: het is een proces van continu bijstellen en herijken. De stappen moeten steeds worden doorlopen. En dat het onderweg verandert is geen teken dat het niet goed was, maar juist een uitdrukking van kwaliteit. →



Interbestuurlijk samenwerken rondom opgaven vereist het ontwikkelen van *losse koppelingen*, die én koppelen én die ruimte laten voor beweging en meervoudigheid.

Interbestuurlijk samenwerken rondom opgaven is een vak en dat vak moet deels in de praktijk geleerd worden. Maar leren vereist ook een structuur om opbrengsten bij elkaar te brengen, professionals met elkaar in contact te brengen, en zodoende gaandeweg ook meer gedeelde vakbekwaamheid te ontwikkelen. Dat geldt voor *het vak*, maar ook voor de *kennisontwikkeling* over hoe het op deze manier werken werkt. Dat gaat om vakontwikkeling, maar ook om inspiratie, enthousiasme en ‘pep’ die nodig is om de acceleratie van interbestuurlijk opgavegericht samenwerken in gang te zetten en op gang te houden.

Voor interbestuurlijk werken is cruisen nodig. Zonder comfort en normalisering is het niet op de lange termijn en op grotere schaal volhoudbaar. Daarom is een investering in *normalisering* nodig. Instrumenten en structuren zijn daarvoor nodig. Dat gaat om financiële, juridische, politiek-democratische en verantwoordingsinstrumenten. En het gaat om organisatieveranderingen in de betrokken organisaties, die nu vaak taakgericht zijn ingericht en opgavegericht werken er buitenom doen.

Interbestuurlijk werken is niet de nieuwe standaard voor alle maatschappelijke opgaven. Het is een vorm die toegepast kan worden voor vraagstukken waarvoor deze past. Wat volgens ons de nieuwe standaard zou moeten zijn is dat per vraagstuk wordt nagedacht over welke vorm daarbij past en dat die die verschillende vormen nevenschikt worden beschouwd. Het ‘nieuwe normaal’, hoewel die term inmiddels ook andere betekenis heeft, is dan dat taakgericht en opgavegericht werken allebei normale en geëigende vormen zijn en dat de aard van het vraagstuk leidend is in de aanpak die wordt gekozen.

Eerder in deze reeks verschenen

2020

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Regie voeren?

Beweging brengen als partner én principaal

*Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen,
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat*

Tussen fasen

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma

Leren Loont!

Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

Gepast geregeld

Tijdig financieren in netwerken

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

Innoveren met waarde(n)

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale

Commissie Rijksvastgoed

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

Een blik van buiten

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Tijd voor de Rivier

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Een pact voor de kust

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

Zweven en zwoegen op Zuid

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

Voortgang en versnelling

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Het waarderen van wonen

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van
woningcorporaties

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

Wie neemt de schuld?

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

Effectief Sturen met Multi-level Governance

Snel en slim schakelen tussen schalen
Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen

2017

Weten wat er speelt

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk
Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Ondertussen in de Spaanse polder

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

Vernieuwing onder ogen

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

Volhouden en doorgaan

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur
Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers

Werken met City Deals

Invulling geven aan multi-temporal governance
Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud
Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

Thuis en zitten

Eigenheid in het thuiszittersbeleid
Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-830673-7-7

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.