

Manon de Caluwé | Edwin Kaats

# Samenwerken aan maatschappelijke opgaven

Plaats maken voor gedeelde verantwoordelijkheid



Boom

Manon de Caluwé | Edwin Kaats

# **Samenwerken aan maatschappelijke opgaven**

Plaats maken voor gedeelde verantwoordelijkheid

**Boom**

# Inhoud

Voorwoord 5

- 1 Waar dit boek over gaat 15**
- 1.1 Het begint in de praktijk 15
  - 1.1.1 Wonen met zorg 15
  - 1.1.2 Stedelijke ontwikkeling 18
  - 1.1.3 Sterke sociale basis 20
  - 1.1.4 De energietransitie 22
  - 1.1.5 Basisvaardigheden 24
  - 1.1.6 Inclusief onderwijs 27
  - 1.1.7 Toekomstbestendige ontwikkeling van het rivierengebied 28
  - 1.1.8 Samenwerken aan regionale gezondheid 30
  - 1.1.9 Gebiedsontwikkeling 31
- 1.2 Wat leren deze praktijkvoorbeelden ons? 33
  - 1.2.1 Een opgave is geen vanzelfsprekendheid 33
  - 1.2.2 Er is noodzaak tot samenwerking 35
  - 1.2.3 Een opgave doorgronden kan op verschillende niveaus 36
  - 1.2.4 Een opgave raakt ons 36
  - 1.2.5 Het gaat om gezamenlijk handelen 37
- 1.3 Het boek in vogelvlucht 38
  - 1.3.1 Waarover gaat het? 38
  - 1.3.2 Voor wie is dit boek? 39
  - 1.3.3 Wat zijn onze kernvragen? 39
  - 1.3.4 Waar vonden we inspiratie? 40
  - 1.3.5 Leeswijzer 41

## DEEL 1 **Gezamenlijk handelen bij maatschappelijke opgaven** 45

- 2 De uitdaging om gezamenlijk te handelen 47**
- 2.1 Aandacht voor collectieve opgaven 47
  - 2.1.1 Verweesde vraagstukken 48
  - 2.1.2 Signalen van een opgavegerichte benadering 48
  - 2.1.3 Werken in netwerken 49
  - 2.1.4 Van sturen op samenwerking naar mobiliseren rondom de opgave 50

- 2.2           Waarom activeren tot gezamenlijk handelen lastig is 50
  - 2.2.1       Alleen ga je sneller, samen kom je verder 51
  - 2.2.2       Het is niet vanzelfsprekend dat partijen zich aan een opgave verbinden 51
  - 2.2.3       Het is niet vanzelfsprekend dat de *juiste* partijen zich aan een opgave verbinden 52
  - 2.2.4       Omgaan met wederzijdse afhankelijkheid 52
  - 2.2.5       Omvangrijk speelveld met grote diversiteit en veel ambiguïteit 53
  - 2.2.6       Handelingsverleggen door gebrek aan eenvoudige oplossingen 54
  - 2.2.7       Omgaan met verandering en verlies 54
  - 2.2.8       De hardnekkige misvatting dat bewustwording leidt tot internaliseren en handelen 54
- 2.3           Een hoopvol perspectief 55
- 3   Onze manier van kijken 57**
  - 3.1           Premissen in ons denken 57
    - 3.1.1       Elk vraagstuk is een sociaal vraagstuk 57
    - 3.1.2       De agenda wordt bepaald in interactie en discours 58
    - 3.1.3       Eigenaarschap onder partijen als vertrekpunt 58
    - 3.1.4       Werken aan een opgave vraagt om een platform 59
    - 3.1.5       Zo goed als mogelijk: de logica van het netwerk 59
  - 3.2           Houvast in een ingewikkelde omgeving 60
    - 3.2.1       Context: de levenscyclus van een opgave 61
    - 3.2.2       De opgave agenderen 63
    - 3.2.3       Interactie faciliteren 64
    - 3.2.4       Actoren mobiliseren 65
    - 3.2.5       Platform creëren 65
    - 3.2.6       Samensturen voor impact 66
    - 3.2.7       Handelen legitimeren 67
  - 3.3           Domeinen en kernvragen 68

## DEEL 2   **Domeinen van gezamenlijk handelen** 73

- 4   De opgave agenderen 75**

*Werken aan een collectief beleefde noodzaak tot verandering of ontwikkeling*

  - 4.1           Werken vanuit een verbindende collectieve opgave 75
    - 4.1.1       Kip en ei: wie bepaalt de opgave? 76
    - 4.1.2       Het vraagstuk moet op de agenda komen: discours maken 76
    - 4.1.3       In discours verbonden gemeenschap: balanceren tussen verankeren en vernieuwen 77
    - 4.1.4       Urgentie creëren: agendasetting en framing 80

4.1.5	Effectieve frames	81
4.1.5	Framebewustzijn	83
4.1.7	Frames relativeren	84
4.1.8	Een collectieve opgave formuleren: betekenisgeving	84
4.2	De opgave naar haar aard begrijpen	85
4.2.1	Veel redenen om niet in het probleem te stappen	85
4.2.2	Het gaat niet alleen om inhoudelijk inzicht	87
4.2.3	Inhoudelijke en sociale complexiteit	89
4.2.4	Niet het hele probleem is ingewikkeld	92
4.2.5	De opgave doorgronden is een gezamenlijk proces	93
4.2.6	Gezamenlijk aanvaardbare feiten en interpretaties vinden	94
4.2.7	Wanneer weten we genoeg? Denken en doen niet langer gescheiden	95
4.3	Ontwikkelen van een betekenisvol perspectief	96
4.3.1	Tussen doemdenken en kunstmatig positivisme	96
4.3.2	Gedeeld en voorstelbaar wenkend perspectief	96
4.3.3	Basis voor een gezamenlijke koers	98
4.4	Leidende principes bij het agenderen van opgaven	98
<b>5</b>	<b>Interactie faciliteren</b>	<b>101</b>
	<i>Werken aan een gemeenschappelijk referentiekader bij de opgave, de aanpak ervan en mogelijke oplossingen</i>	
5.1	Van agendasetting naar een basis voor gezamenlijk handelen	101
5.2	Het belang en de waarde van interactie	102
5.2.1	Interactie ligt aan de basis van een collectief	103
5.2.2	Een essentieel instrument	104
5.3	Zorgen voor evenwichtige interactie: de basis voor gezamenlijk handelen	104
5.3.1	Informatieve interactie: signaleren en duiden van opgaven	105
5.3.2	Discursieve interactie: samenhangende gedeelde koers voor de opgave	111
5.3.3	Coördinatieve interactie: gedragen keuzes maken en stappen zetten	118
5.3.4	Interactie rondom collectieve vraagstukken in de praktijk	126
5.4	Interactie in balans	130
5.4.1	Evenwichtige aandacht	130
5.4.2	Vormen van interactie van elkaar onderscheiden	131
5.4.3	Interactie onderhouden	131
5.5	De kwaliteit van de interactie doet ertoe	131
5.5.1	Conversational responsibility	132
5.5.2	Uitdagingen om te komen tot effectieve interactie	132
5.5.3	Vertragen: eerste en tweede denksysteem	134

- 5.6 Sociale mechanismen die in interactie ontstaan 135
  - 5.6.1 Empathie en gerichtheid op de ander 135
  - 5.6.2 Vertrouwen 137
  - 5.6.3 Rechtvaardigheid 140
  - 5.6.4 Wederkerigheid 142
  - 5.6.5 Identiteitsvorming 145
  - 5.6.6 Sociale mechanismen expliciet maken: sociale normstelling en spelregels 147
  - 5.6.7 Sociale hygiëne 147
- 5.7 Leidende principes bij het faciliteren van interactie 148
  
- 6 Actoren mobiliseren 151**
  - Individuele partijen uitnodigen om in beweging te komen*
  - 6.1 Actoren als sociaal kapitaal 151
    - 6.1.1 Geëngageerde actoren 152
    - 6.1.2 Niet iedereen is koploper 152
    - 6.1.3 Balans tussen draagvlak en daadkracht 153
    - 6.1.4 Bewust van de omgeving 154
  - 6.2 Aansluiten bij de motivatie van actoren 155
    - 6.2.1 Meer dan eigen belangen: wat vinden partijen belangrijk? 155
    - 6.2.2 Instrumentele motieven: eigen doelen en belangen 156
    - 6.2.3 Affectieve motieven: betekenisvolle relaties tussen actoren 159
    - 6.2.4 Morele motieven: beweging op basis van waarden en idealen 162
    - 6.2.5 Bewust worden van motivaties: een rijker gesprek 163
    - 6.2.6 Spanningen in de mix van motivaties 166
    - 6.2.7 Tussen ondergrens en optimalisatie 168
    - 6.2.8 Belangenmanagement 171
  - 6.3 Benutten van de mogelijkheden en rollen van actoren 176
    - 6.3.1 Rolopvatting en rolduidelijkheid 176
    - 6.3.2 Rollen erkennen 179
    - 6.3.3 De particuliere sector: de kracht van burgerschap 180
    - 6.3.4 De private sector: de kracht van de markt 182
    - 6.3.5 Het openbaar bestuur: de kracht van de overheid 183
    - 6.3.6 De maatschappelijke sector: de kracht van het middenveld 185
    - 6.3.7 De kennissector: de kracht van kennisinstellingen 186
    - 6.3.8 De financiële sector: de kracht van financiers 187
    - 6.3.9 De krachten bundelen voor meer oplossend vermogen 190
    - 6.3.10 Richten en uitvoeren 191
    - 6.3.11 Spanningen tussen rollen 193
    - 6.3.12 De rollen in de levenscyclus van een opgave 195

- 6.4 Meer dan deelnemer of stakeholder zijn: werken aan gedeeld eigenaarschap 196
- 6.5 Leidende principes bij het mobiliseren van actoren 199
- 7 Platform creëren 203**  
*Een plek creëren waar de samenwerking daadwerkelijk vorm krijgt*
- 7.1 Opgavenetwerken als platform voor gezamenlijk handelen 204
  - 7.1.1 De basisfunctie van netwerken 204
  - 7.1.2 De kracht van netwerken: combineren en balanceren 207
  - 7.1.3 Netwerk als platform voor richting en regie 211
  - 7.1.4 Functioneel, opgavegericht en georganiseerd 215
- 7.2 De ordening van een opgavenetwerk 216
  - 7.2.1 Conditie creëren door ordening van het netwerk 216
  - 7.2.2 De onderdelen van een netwerk 217
  - 7.2.3 Gelaagde vormgeving 218
  - 7.2.4 De architectuur van een opgavenetwerk 222
  - 7.2.5 Sociale systeem: ontmoeten en reflecteren 222
  - 7.2.6 Handelend systeem: handelen en experimenteren 224
  - 7.2.7 Lerend systeem: schakelen en verbinden 225
  - 7.2.8 Samensturend systeem: organiseren en regisseren 228
- 7.3 De betekenis van regie in een netwerk 230
  - 7.3.1 Organisatie van regie en coördinatie in netwerken 231
  - 7.3.2 Taken van netwerkregie 238
  - 7.3.3 Ringen van betrokkenheid 239
  - 7.3.4 Transformationeel faciliteren 241
- 7.4 Een goede ordening legt een basis voor impact 244
- 7.5 Leidende principes bij het creëren van platforms 246
- 8 Samensturen voor impact 249**  
*Afspraken maken over hoe inspanningen zichtbaar te maken, tastbaar te maken, en te richten*
- 8.1 Samenstelling: sturen op deelname en vertegenwoordiging 250
  - 8.1.1 Samenstelling: de juiste deelnemers 251
  - 8.1.2 Betrokkenheid: geëngageerde deelnemers 251
  - 8.1.3 Vertegenwoordiging: draagvlak 252
  - 8.1.4 Timing en gelegenheid: het juiste gesprek op het juiste moment 254
  - 8.1.5 Capaciteit en mandaat 255

- 8.2 Relaties: sturen op verbinding met elkaar 256
  - 8.2.1 Empathie en inlevingsvermogen ontwikkelen 256
  - 8.2.2 Werken aan onderling vertrouwen 257
  - 8.2.3 Inspelen op sociale dynamiek tussen leden van het netwerk 258
  - 8.2.4 Een betekenisgevende identiteit ontwikkelen 258
- 8.3 Perspectief: sturen op verbinding met en richting voor de opgave 259
  - 8.3.1 Duiding van de opgave 259
  - 8.3.2 De koers van het netwerk 262
  - 8.3.3 Ontwikkeling en levenscyclus van het netwerk 263
- 8.4 Interactie: sturen op ruimte en kaders 264
  - 8.4.1 Vormen van interactie een plek geven 264
  - 8.4.2 Sturen op mede-eigenaarschap 265
  - 8.4.3 Kwaliteit van de interactie 266
  - 8.4.4 Ruimte voor kritische reflectie 268
  - 8.4.5 De samensturende werking van spelregels 269
- 8.5 Proces: sturen op kansen en barrières 271
  - 8.5.1 Vertrouwen in het proces 271
  - 8.5.2 Stromen sturen 275
- 8.6 Actie: sturen op initiatief en beweging 278
  - 8.6.1 De aard van de opgave vraagt om pilots en experimenten 279
  - 8.6.2 Omgaan met initiatieven 284
  - 8.6.3 Van intentie naar doen 287
- 8.7 Samenwerking: sturen op effectieve coalities 288
  - 8.7.1 Kansrijke condities creëren voor samenwerking in coalities 289
- 8.8 Samenhang: sturen op uitwisseling en evenwicht 291
  - 8.8.1 Verbinden van reflectie en actie 292
  - 8.8.2 Actoren verbinden aan kansrijke thema's 293
  - 8.8.3 Samenhang tussen initiatieven en acties 294
  - 8.8.4 Inzicht in de werkelijkheid van achterbannen en stakeholders 296
  - 8.8.5 Verbinding met aanpalende netwerken 296
- 8.9 Internalisering: sturen op verspreiding van leereffecten 297
  - 8.9.1 Verder kijken dan het netwerk zelf 298
  - 8.9.2 Betrokkenheid van deelnemers aan het netwerk 298
  - 8.9.3 Ontvankelijkheid voor de adoptie van inzichten uit het netwerk 299
- 8.10 Impact: sturen op welzijn en welbevinden van het geheel 300
  - 8.10.1 Impact waarderen in de geest van de opgave 300
  - 8.10.2 Impact waarderen vanuit het perspectief van een opgavenetwerk 301
  - 8.10.3 Naar een logische invulling van impactwaardering 305
  - 8.10.4 Van interventie tot effect 306



- 8.11 Schema van samensturing 308
- 8.12 Leidende principes bij samensturen op impact 310

**9 Handelen legitimeren 313**

*Werken aan legitimatie om veranderingen mogelijk te maken en te bestendigen*

- 9.1 Legitimatie om te handelen in de geest van de opgave 315
  - 9.1.1 Bronnen van legitimiteit 316
  - 9.1.2 Aanknopingspunten voor werken aan opgaven 321
  - 9.3.1 Een dubbele legitimatieopdracht voor het opgavenetwerk 325
- 9.2 Keuzes maken in en voor het collectief 325
  - 9.2.1 Uitdagingen voor besluitvorming in een collectief 326
- 9.3 Mogelijkheden voor besluitvorming 328
  - 9.3.1 De betekenis van consensus en consent 328
  - 9.3.2 Configuraties voor collectieve besluitvorming 329
  - 9.3.3 Keuzes maken vanuit het perspectief van de opgave 336
  - 9.3.4 Legitimatie van gezaghebbend en kaderstellend optreden 340
- 9.4 Legitimatiestrategieën 343
  - 9.4.1 Voorzien in belangen en behoeften 343
  - 9.4.2 Inspelen op morele waarden en overtuigingen 344
  - 9.4.3 Versterken van affectie en loyaliteit 344
  - 9.4.4 Etaleren van kwaliteit en professionaliteit 345
- 9.5 Omgaan met verlies 346
  - 9.5.1 Deep democracy 348
  - 9.5.2 Belangenmanagement 349
- 9.6 Leidende principes bij het legitimeren van handelen 349

**DEEL 3 Leiderschap bij gezamenlijk handelen 355**

**10 Verantwoordelijk leiderschap ontwikkelen 357**

- 10.1 Verantwoordelijk leiderschap: leiderschap met een moreel kompas 357
  - 10.1.1 Ontwikkeling in het denken over leiderschap 358
- 10.2 Verantwoordelijk leiderschap vormgeven in netwerken 363
  - 10.2.1 De oriëntatie op koers en strategie 365
  - 10.2.2 De oriëntatie op de interactie in het netwerk en het welzijn van leden 366
  - 10.2.3 De oriëntatie op de omgeving en nieuwe ontwikkelingen 367
  - 10.2.4 De oriëntatie op voortgang en bijdrage aan de opgave 369
- 10.3 Persoonlijk leiderschap: werken aan vrolijke veerkracht 371
  - 10.3.1 Steeds in contact met de omgeving 371
  - 10.3.2 Nieuwsgierig naar het onbekende 374
  - 10.3.3 Vrolijke veerkracht als basishouding 377

- 11 Professioneel handelen 381**
  - 11.1 De ontwikkeling van een professioneel domein 381
    - 11.1.1 De kennismaking met samenwerken 382
    - 11.1.2 De manifestatie van een nieuwe specialisatie 382
    - 11.1.3 Nieuwe fase, andere uitdagingen 383
  - 11.2 Professionele uitdagingen bij samenwerken aan maatschappelijke opgaven 384
    - 11.2.1 Plaats maken voor de opgave 384
    - 11.2.2 Samenwerkingstafels effectiever maken 386
    - 11.2.3 Organisaties helpen transformeren 389
    - 11.2.4 Mensen en teams helpen leiderschap te ontwikkelen bij gezamenlijk handelen 391
- Epiloog 395
  - Een unieke tijd, maar in zekere zin ook heel normaal ... 395
  - Geen crisis, maar wel urgent ... 396
  - Niet in plaats van, maar in aanvulling op ... 397
  - Wel ruimte, maar geen leegte ... 398
  - Als mensen onder elkaar 399
  - Een afgerond boek, maar dan begint het pas ... 400
- Bijlage – Verkenning van een opgave 401
- Trefwoordenregister 407
- Overzicht van tabellen 412
- Overzicht van figuren 413
- Bronnen 415

# Waar dit boek over gaat

Dit boek gaat over samenwerken aan maatschappelijke opgaven. De inspiratie voor dit boek en de ideeën en concepten die we hier delen, vinden hun oorsprong en toepassing in de praktijk. Laten we daarom in dit eerste hoofdstuk beginnen met de praktijk. Om te besluiten met de kernvragen waarvoor we staan wanneer we willen samenwerken aan maatschappelijke opgaven.

## 1.1 Het begint in de praktijk

In verschillende domeinen worden vraagstukken ervaren en worden pogingen gedaan om deze te adresseren. We lopen een aantal situaties langs in stedelijke ontwikkeling, woningbouw, sociaal domein, energievoorziening, hoogwaterbescherming en de ontwikkeling van jeugd en jongeren. Het zal niet moeilijk zijn om deze paragraaf aan te vullen met vraagstukken waarbij de lezer persoonlijk – direct of indirect – betrokken is.

### 1.1.1 WONEN MET ZORG

De wethouder Volkshuisvesting en Wonen en de beleidsambtenaar Wonen van een middelgrote gemeente kijken na twee jaar werken aan de agenda Wonen met zorg terug op het proces tot dusver. Ze maken een reconstructie van het afgelopen jaar. Al lange tijd ontving de gemeente signalen dat er zich structurele

problemen voordoen in de regionale woningmarkt. En de signalen spitsten zich vooral toe op een gebrek aan passend aanbod voor mensen met een bijzondere behoefte op het gebied van zorg en welzijn. Aangemoedigd door de Nationale Agenda Wonen met zorg had de wethouder de handschoen opgenomen en was hij in gesprek gegaan met stakeholders in de regio. Hij had in aanloop naar zijn verkiezing het onderwerp regelmatig ter sprake gebracht, en de urgentie was sindsdien alleen maar groter geworden.

Na een gespreksronde met woningcorporaties, zorgpartijen, het zorgkantoor, welzijnsorganisaties en projectontwikkelaars heeft de wethouder het gevoel dat er een opgave ligt en dat de relevante partijen in de regio dat ook zien. Tegelijkertijd constateert hij dat het onderwerp weliswaar op de bestuurlijke agenda staat, maar dat de opgave nog helemaal niet zo duidelijk is. Hij belast een ambtenaar met de opdracht om een proces op gang te brengen dat moet leiden tot meer inzicht.

De ambtenaar doet het voorstel om onderzoek te doen naar de regionale woningmarkt. Dat zou wat meer inzicht geven en ook de partijen in gesprek brengen. Zijn voorstel levert een gezamenlijk vertrekpunt op voor een goed vervolg. De wethouder stemt in, en een aantal belangrijke sleutelpartijen scharen zich achter dit plan. De gemeente neemt in deze fase voorsnog het voortouw. De betrokken partijen vinden dat ook logisch; de gemeente is toch de vanzelfsprekende en natuurlijke beleidseigenaar in dit gebied?

Een onderzoeksbureau gaat aan de slag en komt met verhelderende inzichten: in het algemeen wordt geconstateerd dat de doorstroming binnen de sociale woningmarkt serieus te wensen overlaat en dat de beschikbaarheid van speciale woonvormen voor kwetsbare jongeren en beschermd wonen niet of onvoldoende tot stand komt. Voor ouderen en mensen met een beperking blijkt een tekort aan plekken waar in 24 uurszorg kan worden voorzien. Er is vervolgens een grote vraag naar kleinschalige passende en aangepaste woningen in wijken, die daar ook in ruimtelijke zin voor zijn toegerust. Er is tevens een grote vraag naar geclusterd wonen zonder en met zorg nabij. Ten aanzien van verstandelijk beperkten wordt geconstateerd dat er vraag is naar kleinschalige zelfstandige woonvormen met gemeenschappelijke voorzieningen.

Het onderzoek gaf inzicht en bleek een goede basis voor een aantal intensieve en nuttige bijeenkomsten. De partijen komen met een regelmaat van twee maanden bij elkaar en bespreken de resultaten. Gaandeweg komen ze tot een gezamenlijke duiding van wat er aan de hand is en wat er nodig is. Wethouder en ambtenaar komen tot de conclusie dat er een enthousiaste groep van partijen is ontstaan met een min of meer gedeelde ambitie. Ze zijn zelfs tot inhoudelijke focusthema's

gekomen die houvast geven voor vervolg. Je zou kunnen zeggen dat er een netwerk zichtbaar was geworden, en dat het proces er hoopgevend uitzag.

Dat veranderde daarna. De bijeenkomsten lieten ook wel zien dat er nog verschillende interpretaties waren van het probleem. Hoe langer het gesprek duurde, hoe groter het probleem leek te worden. Na een aantal bijeenkomsten begon het de ambtenaar op te vallen dat er door sommigen weliswaar nog enthousiast werd gediscussieerd, maar dat anderen ongeduldig begonnen te worden. Ze waren nu toch al wat maanden met elkaar in gesprek, en waar ging het heen? Zo snapte de vertegenwoordiger van de woningcorporatie niet goed waarom het allemaal zo lang moest duren: 'We hebben toch een prestatieverklaring met de gemeente? Waarom dan nog langer praten?' Een aangesloten projectontwikkelaar liet weten geen tijd meer te hebben voor de bijeenkomsten en weer aan te zullen schuiven wanneer de partijen klaar waren om in actie te komen. 'We hadden moeite om van idee naar actie te komen', constateren wethouder en ambtenaar, terugkijkend op die periode.

Er was echter ook een andere beleving van de situatie. Deze werd onlangs zichtbaar toen een deelnemer uit de ouderenzorg een notitie schreef met een pleidooi voor een ander en diepgaander gesprek. Onder het probleem op de regionale woningmarkt nam ze een dieper probleem waar. De problemen op de woningmarkt waren volgens haar symptomen van een fundamenteeler vraagstuk: 'We zien als betrokken partijen niet tijdig wat er op de woningmarkt gebeurt, omdat we onze gegevens niet regelmatig bij elkaar leggen. We worden gefinancierd uit allerlei parallelle financiële stromen, waardoor we per saldo niet in staat zijn om samen in actie te komen. We leven in heel verschillende werelden, waardoor we zo anders tegen het probleem aankijken en daardoor ook andere oplossingen zien. En in de eerste plaats reageren we op prikkels uit onze eigen organisaties, waardoor we vooral gericht zijn op onze eigen ambities en niet samenwerken.' Ze had haar notitie afgesloten met de stelling, dat 'we over de woningmarkt kunnen spreken tot we een ons wegen, maar dat we niets bereiken als we niet ook dat dieperliggende probleem durven te adresseren'.

De notitie maakte indruk, maar zorgde ook voor handelingsverlegenheid en verdeeldheid. Sommigen vonden plenair dat 'we het zakelijk moeten houden', maar lieten in de wandelgangen weten 'geen zin te hebben in deze complexiteit'. Anderen konden zich er wel in vinden, maar zagen weinig ruimte om zelf iets aan die systeemproblemen te veranderen. In een van de sessies waarin de notitie werd besproken, liet de vertegenwoordiger van het zorgkantoor geëmotioneerd weten dat 'het niet over ons moet gaan, maar over de bewoners in deze regio'. Het proces waarin een jaar eerder nog zo veel passie en saamhorigheid zat, raakte in een impasse. Hoe nu verder?

En daar zaten de wethouder en zijn ambtenaar. Toch weer zij. Toch weer zij met de vraag hoe dit proces met al die partijen weer op gang te brengen. Er is geen alternatief voor samenwerking, dat was duidelijk. Maar het is ook niet zo eenvoudig: het proces is een mix van noodzakelijk, onvermijdelijk, waardevol en tegelijkertijd zo kwetsbaar. Ze zien de potentie, maar kunnen ook niet om het toenevende ongeduld, de handelingsverlegenheid en het ongemak heen. ‘Hoe houden we dit proces levend en inspirerend? Hoe maken we dit proces relevant en werkbaar voor alle betrokken partijen? En wie moet daarin het voortouw nemen? Veel partijen blijven maar naar ons kijken, maar dit is toch niet alleen ons probleem?’, verzochten de wethouder en de ambtenaar terwijl ze hun overleg afsluiten.

## 1.1.2 STEDELIJKE ONTWIKKELING

Het concept-inrichtingsplan van het IJ had wel wat meer houvast gegeven om de agenda's voor de gesprekken tussen de partijen inhoud en richting te geven. Het was ook het eerste plan waarin echt een poging was gedaan om tot een gezamenlijke agenda te komen. Want het was opvallend hoe verschillend de betrokken partijen tot dan toe naar het IJ hadden gekeken. De netwerkleiders keken terug op de lange geschiedenis van interactie tussen partijen met belangen in het IJ.

In de jaren twintig van de vorige eeuw ontstond het plan om Amsterdam naar het noorden uit te breiden en werden er in Amsterdam-Noord een aantal woonwijken gerealiseerd. Voor die tijd waren er al initiatieven geweest, maar van feitelijke stedelijke uitbreiding was het niet echt gekomen. Er ontstonden tuindorpen aan de noordkant van het IJ, waarmee de basis werd gelegd voor het huidige stadsdeel Noord. Maar de omvang van de vaarweg en het gebrek aan laagdrempelige verbindingen maakten het IJ tot een grote barrière in de ontwikkeling van Amsterdam. Na de oorlog kreeg de noordwaartse drang echter weer voet aan de grond, wat resulteerde in nieuwe geprojecteerde uitbreidingen in Noord en het besluit om een IJ-tunnel te bouwen. Deze tunnel, die was ingericht voor autoverkeer en niet voor fietsverkeer, werd in 1968 geopend.

In 2000 kwam echter de grote stadsvernieuwingsoperatie op gang, landelijk en ook in Amsterdam. Er ontstonden plannen voor de verlaten IJ-oeveren en ook voor Amsterdam-Noord werd een verdere uitbreiding voorzien. Deze verdere stedelijke ontwikkeling van Amsterdam-Noord bracht een probleem aan het licht: het pontverkeer raakte meer en meer belast, en de verbinding met de rest van de stad kwam in het geding.

In de Structuurvisie 2040 stond een fietsbrug ingetekend bij het Kompaseiland. De lobby voor een brug over het IJ nam toe. Het aantal partijen dat zich betrokken

voelde, was in de loop der jaren sterk toegenomen. Was het in den beginne vooral een zaak van het stadsbestuur en stedenbouwkundigen, in 2010 was het ook een zaak geworden van een inmiddels geactiveerde stadsdeelraad, van mobiliteitsbeleidsmensen, van volkshuisvesters, van bewoners van Amsterdam-Noord die worstelden met de moeilijke bereikbaarheid van hun werk of het uitgaansleven, van werkgevers ten zuiden van het IJ die bereikbaar wilden zijn voor werknemers. Met de opleving van de economie in 2014 ontwikkelden de noordelijke IJ-oevers zich van bedrijventerreinen tot woonwijken met hotels en uitgaansgelegenheden. In 2014 was al een extra derde veer nodig om de toeloop in de spits te kunnen verwerken. Het aantal overstekers groeide richting vijftigduizend per dag. De druk vanuit de verschillende kanten leidde in 2014 tot een haalbaarheidsonderzoek naar een brug over het IJ, waarop de Commissie Krikke in 2015 adviseerde om de Javabrug te bouwen. De wethouders omarmden het advies. De start van de bouw stond gepland in 2020.

Maar het liep anders. Het aantal partijen dat zich betrokken voelde was weliswaar toegenomen, maar de gemeente had de opgave toch vooral gezien als een zaak van stedelijke ontwikkeling. Dat bracht een aantal andere betrokken partijen in beweging, die op een andere manier kijken naar het IJ, vanuit nautische, infrastructurele en mobiliteitsbelangen en ook op een ander schaalniveau. Denk aan Port of Amsterdam, Rijkswaterstaat en de provincie Noord-Holland. Zij zien het IJ als een onmisbare schakel in een landelijk en regionaal vaarwegennetwerk van grote economische betekenis. Partijen ook die de afgelopen decennia hadden geïnvesteerd in de uitbreiding van de sluisen in het Noordzeekanaal bij IJmuiden en die de komst van een brug over het IJ zagen als een risico voor de doorstroming van het nautische verkeer.

In 2017 keurde de gemeenteraad de Javabrug goed, en wethouders kondigden zelfs de bouw aan van een tweede brug over het IJ. De wethouders Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur wilden tempo maken. Ze wilden woningen bouwen, veelal in Noord. Zonder oeververbinding dreigden de ponten het extra verkeer niet aan te kunnen. Er werden verschillende plannen en scenario's ontwikkeld voor oeververbindingen met Amsterdam-Noord.

Het leidde tot spanningen in de onderlinge verhoudingen. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat vergeleek de geplande brug met de Mont Ventoux, vanwege de hoogte die fietsers zouden moeten overbruggen. Rijkswaterstaat eiste een doorvaarthoogte van 11,35 meter, opdat hogere containerschepen er in de toekomst ook onderdoor konden. Een duidelijk 'nee' van Rijkswaterstaat kwam later, toen verschillende locatievarianten voor de Javabrug werden afgewezen omdat ze niet voldeden aan de door Rijkswaterstaat gestelde nautische eisen.

Een impasse werd voorkomen toen werd besloten om de Commissie D'Hooge in te stellen en om advies te vragen. De urgentie was er, want jaarlijks voeren zo'n 160.000 schepen door het IJ, en zo'n 70.000 mensen namen dagelijks de pont voor de oversteek. Het is druk op en rondom het IJ en het wordt alleen maar drukker. Tot 2030 zal het aantal passagiers naar verwachting toenemen met 70 procent tot circa 120.000 per etmaal. De Commissie kwam in 2021 met een advies, met als onderdeel een 'conceptinrichtingsplan'.

De geschiedenis terughalend is het de netwerkleiders opgevallen hoezeer de betrokken partijen vanuit hun eigen perspectief naar de opgave waren blijven kijken. En dat het zo moeilijk is gebleken om er als een gezamenlijke opgave naar te kijken. Want het IJ is niet *of* een barrière voor stedelijke samenhang *of* een vaarweg in het landelijke netwerk. *Of* een ligplaats voor bezoekende toeristen *of* een oversteekplaats voor forenzen *of* een gebied voor recreërende Amsterdammers. Het is al deze dingen tegelijkertijd. Het conceptinrichtingsplan probeert om juist dat te doorbreken en de partijen op inhoud te verbinden. Dat is een positieve ontwikkeling, maar om eerlijk te zijn: spraakverwarring ligt nog steeds op de loer.

### 1.1.3 STERKE SOCIALE BASIS

'We hadden het steeds maar over de inhoud, maar vergaten dat we het ook over de samenwerking zelf moesten hebben', verzucht hij. Hij is een doorgewinterde beleidsambtenaar, met inmiddels twintig jaar ervaring bij verschillende gemeenten. Net weer terug na een jaar lang thuis. Overspannen, een burn-out, maar ook gewoon teleurgesteld. Maandenlang had hij met maatschappelijke partners gewerkt aan een gezamenlijke visie op de transformatie van het sociaal domein. En uiteindelijk kwam het toch weer neer op: het kan niet, er is geen tijd, de gemeente moet zorgen dat er geld bij komt.

Het begon zo'n twee jaar geleden met een bestuurlijk vastgestelde nota. Daarin had hij beschreven wat er moest gebeuren om de transformatie van het sociaal domein vorm te geven. Meer werken vanuit de bedoeling, de inwoner meer centraal, minder aanbod- en meer vraaggericht werken. Hij had veel complimenten gekregen over de notitie, vanuit het college en de raad, maar ook vanuit de partners in de stad. Wat stond het er goed en weloverwogen in. Er was wel één 'maar': de notitie had wel nog een goede vertaling nodig naar de uitvoering. Maar 'daar gingen we de komende maanden samen aan werken'.

Hij had de managers en bestuurders van de belangrijkste samenwerkingspartners bij elkaar gebracht. Een aantal welzijnsorganisaties, de wijkteamorganisa-



tie en een aantal zorgaanbieders. Uitgebreid hadden ze gesproken over de notitie en die weten om te zetten naar een gezamenlijke ambitie met een aantal strategische doelen. De gemeente vroeg de partners om nu samen met een plan te komen met concrete acties om de doelen te behalen. Toen het plan een paar weken later werd aangeleverd, was er teleurstelling bij de gemeente. Is dit alles? Dit lijkt wel oude wijn in nieuwe zakken. De gemeente vond dat er niet écht vernieuwende dingen in stonden. Het leek meer of de bestaande activiteiten in een nieuw jasje waren gestoken, misschien net een tikje efficiënter en met een net iets betere taakverdeling onderling, maar nog steeds weinig vernieuwend en transformatief. Bleken de partners in de stad zich toch als concurrenten te hebben opgesteld? Of hadden ze zich er gemakkelijk vanaf willen maken, en namen ze dan de transformatie wel serieus? En ja, er stonden wel een paar innovatietrajecten in, maar daar werd direct de rekening voor gepresenteerd. Die vroegen om een flinke financiële én personele investering. De gemeente had geen rekening gehouden met de mogelijkheid van extra budget, eerder was ze uitgegaan van een kostenverlaging. Dit was dus een bedrag dat niet zomaar op te brengen was, dat moesten de partners toch wel weten onderhand.

De gemeente liet het plan even liggen om zich te beraden. Het was bovendien druk in een aantal andere dossiers, en voor de beleidsambtenaar het wist, was er een halfjaar verstreken. En de partners hadden nog steeds geen reactie ontvangen op hun voorstel. De gemeente nam na een poosje opnieuw het initiatief en organiseerde een bijeenkomst. Ze bood haar excuses aan voor de periode van stilte. In de bijeenkomst liepen de spanningen snel opnieuw op. De gemeente vond de plannen toch te weinig doorwrocht en van echte vernieuwing getuigen. ‘Willen we hier met elkaar iets bereiken voor de inwoners, of zijn we alleen maar de bedrijfsvoering aan het rond krijgen?’ De partners waren inmiddels ongeduldig: ‘We voeren steeds hetzelfde gesprek, is het niet eens tijd dat we de mooie ambities nu doorvertalen naar concrete actie? Jullie hebben dat nota bene zelf aan ons gevraagd! En is het dan niet redelijk dat we het dan ook mogen hebben over de operationele kant? De inzet, de financiering, de contractering?’

Terugkijkend zegt de ervaren beleidsambtenaar: ‘Het was goed dat op dat moment mijn collega het overnam.’ Zij kon er weer met frisse energie naar kijken. Ze kon de schade herstellen die de onderlinge relaties inmiddels hadden opgelopen en die een goed gesprek nauwelijks mogelijk maakte. Ieder zat inmiddels te diep in de eigen loopgraaf. En ze wist de maatschappelijke ambities — mooie vergezichten met vaak een lange tijdslijn — te vertalen naar plannen voor het hier en nu. Plannen met nadrukkelijk een experimenteel en lerend karakter. Met haar komst werd het gesprek meer gebalanceerd. Ze liet de aanbieders weten te begrijpen dat het logisch was dat er gepraat moest worden over geld en inzet.

Maar ze liet ook merken dat doorgaan op de oude voet geen optie was. Dat er niet alleen geld bij kon komen. ‘We zullen het moeten verdienen met op andere plekken minder te doen en door elkaar minder te concurreren, en meer samen te werken.’

Ze belegden een bijeenkomst met de uitvoerende professionals erbij. Die brainstorm leverde veel nieuwe ideeën op; ideeën die op veel enthousiasme konden rekenen, en die zich goed leenden voor een pilot, proeftuin of experiment. De professionals werden niet belemmerd door allerlei gevoeligheden, en bleken elkaar heel gemakkelijk te vinden. Dat gaf de gemeente vertrouwen. De managers van de samenwerkingspartners vroegen de gemeente vervolgens om het voortouw te nemen om deze ideeën samen te brengen in een opdracht aan de partners. De gemeente pakte die handschoen op – na enige aarzeling, dat wel – maar gebruikte dit moment om richting aan te geven en de nodige randvoorwaarden in te richten. Daardoor kon er een nieuwe subsidieregeling komen die de maatschappelijke opgave centraal stelde en samenwerking tussen de partners gemakkelijker maakte. Het werd mogelijk om pilots te draaien en experimenten te doen, zodat er geleerd kon worden van wat wel of niet werkt. De oude regeling liet hier weinig in toe en was erg verouderd. Ook werd er toch nog extra budget vrijgemaakt om de nieuwe diensten en projecten van de grond te krijgen terwijl de oude werden afgebouwd.

‘De inbreng van de professionals was cruciaal’, zegt de beleidsambtenaar terugkijkend. ‘Die brachten ons weer bij elkaar, en haalden ons uit het kringetje van steeds hetzelfde gesprek.’ Toch is de nieuwe collega nog niet helemaal tevreden: ‘Er is weliswaar een mooie samenwerking ontstaan, maar uiteindelijk heeft toch de gemeente de lijntjes aan elkaar geknoopt. Dat is jammer. De volgende keer? Dan stellen we ook het plan en de maatregelen samen op. Hopelijk zijn we daar dan allemaal aan toe.’

#### 1.1.4 DE ENERGIETRANSITIE

Het was laat. Na terugkomst van de commissievergadering, uitgeput op de bank thuis. Het was een enorme bevalling geweest, die Regionale Energiestrategie. Maar goed, de concept-RES is vastgesteld en het ligt er. Zo’n lang proces, veel vergaderen, mensen overtuigen, tegen muurtjes aanlopen, saaie informatie-avonden. Als raadslid had het haar veel moeite gekost. Wat bedoeld was om een bottom-upproces te zijn, bleek het in haar regio niet te zijn geworden.

De focus was op de bijdrage geweest – de RES als doel en het lopen van de RES-piketpaaltjes – maar niet op de beweging. En zeker niet op het leggen van een

fundament voor blijvende verandering rondom energieverbruik, zoals ze ooit vurig had bepleit in de raad. Want dat was toch haar ideaal: ‘Kunnen we de energietransitie niet zien als een continu aandachtspunt, die een plek moet hebben in onze gemeenschap, in ons handelen, in ons gesprek? Moeten we niet veel breder kijken, niet zo gefocust op die energiestrategie maar het meer zien in de strikte betekenis van een energietransitie? Dan ontstaat er ook ruimte voor heel andere betrokkenen, die nu vooral worden afgeschrikt door het formele bureaucratische spel.’

Maar veel van haar collega's in de raad waren inmiddels moe van haar verhaal; hun ervaring was dat er toch niemand afkwam op een beleidsverhaal met mooie voornemens. Wellicht had ze het ook te vaak herhaald en te drammerig verteld. En het moeten natuurlijk ook geen beleidsverhalen zijn, bedacht ze nog.

Het huis was leeg en ze dacht nog eens na over de afgelopen jaren. De vraag kwam bij haar op of zij haar tijd nu effectief had ingezet. Dat is toch een interessante vraag, bedacht ze zich. De vraag kwam niet voor het eerst bij haar op. Ze herinnerde zich een cynische opmerking van een milieuactivist die haar na afloop van een informatieavond had gevraagd of het niet effectiever was geweest om meer tijd te stoppen in zuinig omgaan met energie in haar eigen huis dan om zo veel tijd en papier te verspillen aan transitieplannen die toch niet worden uitgevoerd. De vraag had haar aanvankelijk geïrriteerd, maar later toch ook aan het denken gezet.

Want wat waren haar opties nu eigenlijk? Als raadslid was ze in een rijdende trein gestapt en op dat spoor waren de stations heel duidelijk. De coördinatie vanuit de provincie op het RES-proces was vrij strak, dus dat was vrij duidelijk uitgestippeld en de vrijheidsgraden waren beperkt. Buiten haar rol als raadslid waren er natuurlijk ook mogelijkheden: zo kon ze de cynische vraag van weleer ook constructief opvatten, en nog serieuzer nadenken over energiebesparing in haar directe omgeving. En dan was er nog de mogelijkheid om actief deel te nemen aan de lokale energievoering. Daarvoor was ze al eens benaderd, maar naast een baan en het drukke raadswerk was dat tot dusver geen optie geweest. Ze besloot in het weekend de tijd te nemen om die opties nog eens serieus langs te lopen: wat waren nu de voor- en nadelen van deze opties?

De mogelijkheid van haar rol als raadslid: actief en alert blijven in het RES-proces. Dat heeft het nadeel dat het van die lange halen zijn, met veel gepraat en voorlopig nog niet zo veel actie. Maar aan de andere kant: je representeert de belangen van kiezers en dat was toch een belangrijke reden om in de lokale politiek te stappen. Je had de overtuiging, het ideaal dat het anders moet, en dan moet je wellicht niet te snel opgeven en proberen die overtuiging een plek te geven

in het RES-proces. Haar gemeente beperkte zich weliswaar tot de plichtmatige informatieavonden, maar wat belette haar om met gelijkgestemde raadsleden een energiecafé te starten en zo te investeren in het gesprek over slimme mogelijkheden om effectief om te gaan met energie? Bovendien was ze in het RES-proces ook tot de conclusie gekomen dat alleen vertrouwen op bottom-up ook niet werkt. Dit soort processen komt niet zomaar vanzelf op gang, en het was toch heel prettig geweest dat er een paar stevige deadlines in het RES-proces waren ingebouwd.

Dan zelf investeren in energiebesparing in en om het eigen huis en in de buurt. Dat was natuurlijk een no-brainer, altijd goed en nuttig. Voordeel is dat het direct raakt aan je eigenbelang. Je verdient ermee, althans op termijn. En wellicht zal het ook burens inspireren en in beweging zetten. Bovendien maakt het je als raadslid dat zich beijvert voor energiebesparing veel geloofwaardiger. Nadeel is dat het tijdrovend is en voor het gevoel niet zo veel oplevert. Maar als iedereen zo redeneert ... Misschien was die vraag van die milieuactivist helemaal zo gek nog niet, en zeker niet cynisch bedoeld.

En dan aansluiten bij de lokale energiecoöperatie en daar actief in deelnemen. Sluit natuurlijk heel goed aan bij haar wens om dicht bij de gemeenschap te staan en daar actief in te zijn. Dat voelt wel als directer dan het raadslidmaatschap, omdat je daarin zo op je woorden moet passen en toch in een gekaderde rol opereert. En bij zo'n energiecoöperatie kun je er gewoon vol in stappen. Doel is helder, resultaat ook, heerlijk. In dat geval is het – met het oog op de integriteitsregels – natuurlijk wel iets om te overleggen met de griffie, maar dat mag geen belemmering zijn. En ook nog even goed bedenken dat het veel tijd kost en geen geld in het laatje brengt.

Ze realiseerde zich dat er veel mogelijkheden zijn om actief te zijn, eigenlijk te veel voor de beschikbare tijd. Het is een kwestie van kiezen en van waar je denkt het effectiefst te kunnen zijn. Een vraag voor een volgend weekend.

### 1.1.5 BASISVAARDIGHEDEN

De bibliotheekbestuurder zag het al jaren met lede ogen aan. Ieder jaar gaat het minder goed met de kinderen in Nederland. Ze kunnen steeds slechter lezen en schrijven. Ze raken steeds meer verslaafd aan games, smartphones en zoekmachines. Niet alleen bij kinderen is het lees- en schrijfniveau bedroevend slecht. Een steeds grotere groep volwassenen heeft een taalachterstand of is laaggeletterd. Om maar niet te spreken van achterstallige digitale vaardigheden, die steeds belangrijker worden in onze samenleving.

In haar rol als bestuurder was het inmiddels haar missie geworden om dit op tafel te krijgen. In het onderwijs was er inmiddels volop aandacht voor dit onderwerp. Er werd onderzoek gedaan en nieuwe lesmethoden werden geïntroduceerd. Maar de ondersteuning voor volwassenen bleef hierbij achter. Het leek wel of niemand zag hoeveel de bibliotheken hierin kunnen betekenen.

In gesprekken met Rijk, provincie en gemeenten, en ook met collega-bibliotheken zelf, stuitte ze steeds op dezelfde barrières. Met name kleine bibliotheken moeten alles op alles zetten om het hoofd boven water te houden. De budgetten vanuit de gemeente worden steeds kleiner en het is al een hele klus om een fatsoenlijke basiscollectie te voeren. De sturing op de bibliotheken komt vanuit de gemeente en een deel vanuit de provincie: die hebben ieder zo hun eigen prioriteiten. Voor landelijke partijen zoals het Rijk zijn de bibliotheken dan een lastige samenwerkingspartner: het zijn er zo veel en ze maken ieder hun eigen keuzes.

Zo ontstond een situatie dat sommige bibliotheken veel innovatieve dienstverlening gingen ontwikkelen, ingegeven door politieke sturing of veel ruimte voor eigen strategische keuzes, en andere bibliotheken helemaal niet. Voor grote bibliotheken was het doorgaans gemakkelijker, daar waren meer middelen en kennis beschikbaar. En hoewel provinciale bibliotheekorganisaties de kleine bibliotheken helpen, zijn ook hun middelen niet eindeloos. Voor de bestuurder was dit onverteerbaar: het kan toch niet zo zijn dat iemand die woont in een grote stad als Rotterdam met een sterke bibliotheek, meer kans heeft op het ontwikkelen van goede basisvaardigheden dan iemand in een kleine, minder welgestelde gemeente?

Na jaren van gesprekken met allerhande partners gooide ze het over een andere boeg. ‘We moeten onze hand niet ophouden, maar het vanuit eigen kracht laten zien.’ Ze organiseerde gesprekken met andere bestuurders over de rol van de bibliotheken in de toekomst, om te kijken of er een gezamenlijke agenda mogelijk was. Daar kwam een aantal gezamenlijke prioritaire maatschappelijke opgaven uit, waaronder het versterken van basisvaardigheden. Met deze opgaven gingen alle betrokken bibliotheken aan de slag. De gesprekken waren niet eenmalig. Ze ontwikkelden zich door tot ‘tafels’ waar bestuurders van bibliotheken elkaar op gezette tijden ontmoetten om strategische ontwikkelingen te bespreken. De opgaven kwamen hiermee tot leven, en steeds meer gingen de bestuurders een gezamenlijke koers bepalen bij de opgaven.

Het inzicht ontstond dat de bibliotheken niet separaat van elkaar hieraan moeten werken, maar de krachten moeten bundelen. Ze verdeelden onderling de taken, zodat ze individueel niet aan alles mee hoefden te doen, maar wel mee konden

varen op wat er elders aan dienstverlening of projecten werd ontwikkeld. Zo spraken ze af dat innovaties die in de ene bibliotheek worden ontwikkeld, beschikbaar komen voor de andere. Dat bibliotheken onderling nauw contact hebben om hun strategische keuzes en jaarplannen op elkaar af te stemmen, zodat ze vroegtijdig kunnen samenwerken en niet pas achteraf dingen aan elkaar moeten verbinden. Ze maakten gezamenlijk keuzes waar collectieve innovatiegelden aan werden besteed: waar komen ze het beste tot hun recht? Ze gingen de boer op met hun samenwerking, zodat iedereen kon zien dat de bibliotheek met dat ene innovatieve project, dat te danken had aan de ondersteuning en samenwerking met vele anderen.

In het begin liep dit alles erg stroef. ‘Wat levert die samenwerking nu precies op voor mij als individuele bibliotheek?’, vroegen veel bestuurders zich af. ‘Hoe maak je eerlijke keuzes in de verdeling van geld en middelen? Hoe voorkom je dat de een alleen de lasten heeft en de ander de lusten? En het is wel een hoop afstemming en overleg, zeg.’ De bestuurder die aan de wieg stond van het netwerk was op een bepaald moment bijna nog de enige die erin geloofde.

Maar langzaam kwamen er signalen dat de samenwerking tussen bibliotheken gezien werd en op prijs gesteld werd. De bibliotheken kregen van hun opdrachtgevers nieuwe vragen om kwetsbare inwoners bij te staan, bijvoorbeeld bij het regelen van digitale zaken. Dat bleek een succes: bibliotheken bleken als geen ander in staat om de inwoner hierin bij te staan. Nog meer erkenning kwam toen het Rijk in 2022 bekend maakte de rol van bibliotheken structureel te gaan versterken. Ook toen de energieprijzen eind 2022 explosief stegen en inwoners letterlijk in de kou kwamen te zitten, wisten velen de bibliotheek te vinden.

En gaandeweg ging ook het samenwerken beter. Er kwamen minder existentiële vragen over de samenwerking. Men begreep dat deze samenwerking niet zozeer de dag van morgen gemakkelijker maakt, maar die van over een of twee jaar. En ook werd duidelijker dat er in feite veel vrijheid was in deze samenwerking: niet iedereen hoeft overal aan mee te doen. Anderzijds heb je als individuele bibliotheek niet zomaar recht op wat er uit de samenwerking voortvloeit. De eenvoudige spelregel is: stap in en doe mee. Blijf je aan de zijlijn staan, dan komt het niet als vanzelf naar je toe.

Deze paragraaf beschrijft een proces van maanden en soms jaren. Een proces van veel frustratie, moedeloosheid en niet zelden de neiging bij de bestuurder om de handdoek in de ring te gooien. Maar met een hoopvol perspectief naar de toekomst. Alleen, als je het aan de bestuurder zou vragen, mogen we nog niet

juichen. Want er is nog zo veel te bereiken; zet de ontwikkeling zich door? En hoe moet dat straks als een aantal cruciale spelers vertrekken, iets anders gaan doen of met pensioen gaan? Gaat iemand anders hun rol overnemen of stort het zaakje dan in elkaar? De tijd zal het leren.

### 1.1.6 INCLUSIEF ONDERWIJS

*‘Bij het bevorderen van gelijke kansen gaat het erom dat kinderen en jongeren in staat worden gesteld — en worden gemotiveerd en waar nodig ondersteund — om hun talenten te ontwikkelen. Talenten hebben betrekking op cognitieve vaardigheden, maar ook op bijvoorbeeld sociale, sportieve, creatieve, technische, emotionele en vakvaardigheden. De ontwikkeling van al deze vaardigheden verdient volgens de raad aandacht en waardering. Er moet meer aandacht zijn voor de mentale ontwikkeling van kinderen en jongeren. Om regie te kunnen houden over het eigen leven en welbevinden is het van belang dat kinderen en jongeren leren hoe zij zich staande kunnen houden in de huidige samenleving en in het contact met anderen. Om een brede talentontwikkeling van alle leerlingen te stimuleren moeten zij ervaringen kunnen opdoen in andere leefwerelden en netwerken dan die van henzelf.’ (Sociaal Economische Raad, 2021)*

Deze passage had hem geweldig geïnspireerd destijds, en vooral die laatste zin — ervaring opdoen in andere leefwerelden en netwerken dan die van henzelf — had indruk op hem gemaakt. Hij had de zin — ooit opgeleid als geograaf — wellicht ook nog anders geïnterpreteerd: de ‘verdiepende scheidingslijnen’ waar de SER over spreekt waren ook zichtbaar in de geografische lay-out van zijn woonplaats. Hij zag de verbinding met de situatie waarin theoretisch en praktisch opgeleide ouders in bepaalde wijken van zijn woonplaats gescheiden wonen en hij had inmiddels ook begrepen dat er daarbij een directe relatie lag met het keuzegedrag van ouders en het aannamebeleid van scholen.

De gemeente sprak van ‘segregatie in het lokale onderwijs’, waarbij kinderen de wijk uitgaan voor school en in bepaalde wijken sterk uniform samengestelde scholen voorkomen. Toen de gemeente het voornemen uitsprak om daar onder de noemer van inclusief onderwijs wat aan te gaan doen en op zoek ging naar een procesbegeleider voor het samen met onderwijsbestuurders ontwikkelen van een visie en aanpak, was hij erop gebrand om deze rol te vervullen. Hij had als organisatieadviseur en procesbegeleider geleerd dat hij beter in zijn kracht kwam als een opdracht maximaal aansloot bij zijn overtuigingen en idealen. Hij had de opdracht gekregen en was met veel enthousiasme gestart.

Een paar zaken waren hem direct opgevallen. Zo zag hij dat er al de nodige initiatieven waren ondernomen: er was een project gestart in een wijk met een lagere sociaaleconomische status om ervoor te zorgen dat minder kinderen buiten de wijk naar school gaan, en een aantal schooldirecteuren werkten samen om te komen tot meer gemengde scholen. Verder waren er nog wat kleinere initiatieven. Hij leerde bij zijn rondgang langs initiatieven dat ze niet van elkaars bestaan op de hoogte waren. Verder viel het hem op dat bestaande initiatieven vooral geïnitieerd waren door geëngageerde schoolbestuurders in wijken met een lagere gemiddelde sociaaleconomische status. Als de ontmoeting met andere leefwerelden zo belangrijk is voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren, dan zou het toch een vraagstuk moeten zijn voor alle schoolbestuurders ongeacht de sociaaleconomische status van de wijk waarin hun school staat, was zijn verwondering. Hij kwam ook tot de conclusie dat de aandacht voor dit vraagstuk een voorspelbare geografische spreiding kende. Het begon hem wel te dagen waarom de gemeente een procesbegeleider had ingeschakeld.

Hij merkte dat zijn overtuigingen en idealen hem wat in de weg gingen zitten, maar goed, hij stond nog aan het begin van zijn opdracht en die moest hij professioneel benaderen. Hoe krijg je zo'n proces op gang als niet iedereen evenzeer is aangehaakt? De eerste gezamenlijke bijeenkomst werd matig bezocht en had ook geleid tot veel gekissebis over wat er nu echt aan de hand was: 'Kloppen de cijfers wel, is het überhaupt een probleem, zijn wij wel in staat om de schoolkeuze van ouders te beïnvloeden?' Ook in de daaropvolgende gesprekken probeerden bestuurders elkaar te overtuigen dat hun visie en aanpak de beste was. Het had hem nog weinig hoopvolle aanknopingspunten gegeven voor een energiek vervolg, maar misschien wilde hij wel te snel.

### 1.1.7 TOEKOMSTBESTENDIGE ONTWIKKELING VAN HET RIVIERENGEBIED

In Nederland is het programma van levensbelang: de verdere ontwikkeling van de grote rivieren. Lange tijd zijn ze voor lief genomen, maar met de toenemende onvoorspelbaarheid van de aanvoer van water vanuit landen stroomopwaarts hebben ze zich op de agenda geplaatst als een risicofactor voor de waterhuishouding en de logistieke positie van Nederland. Het aantal opgaven is uiteenlopend: waterveiligheid, bevaarbaarheid, zoetwaterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, natuur en de zorg voor een leefomgeving die aantrekkelijk is om in te wonen, te werken en te recreëren. Deze opgaven kunnen niet los van elkaar worden gezien.

Een grote stap had het programma al gemaakt door het rivierengebied als een systeem te benaderen, als een samenhangend stelsel dat om een integrale aan-



pak vraagt. Dat was weliswaar een ambitie van het programma – een integrale aanpak – maar de verdere uitwerking en operationalisering was nog in voorbereiding. De feitelijke vormgeving zou, als manager van het programma, op zijn bordje liggen.

Maar wat is dat eigenlijk, een integrale aanpak? Zeker geen centrale aanpak, want het rivierenstelsel is weliswaar een samenhangend systeem, maar tegelijkertijd met een grote variatie aan problematiek en specifieke issues op specifieke locaties. De diversiteit aan ingrepen en maatregelen is enorm, en het is ondoenbaar om dat vanuit een centraal punt te besturen. Tegelijkertijd: het budget is niet oneindig en niet alle maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Er moeten wel keuzes en afwegingen worden gemaakt.

Toen hij het stokje overnam als manager en hij een inventarisatie maakte van de overleggen waar de toestand en toekomst van onze grote rivieren op de agenda staat, telde hij zo'n honderd platforms, gremia, overlegtafels en evenzovele stuurgroepen, taskforces en klankbordgroepen. Waarbij hem opviel dat veel overheidspartijen de overlegtafels bevolkten, met vaak dezelfde mensen in steeds wisselende samenstellingen. Het aantal belanghebbenden was groot: gedingen van de Rijksoverheid, regionale en lokale overheden, gemeenten, waterschappen, ondernemers, bedrijventerreinen, de logistieke sector, landbouwers, bewoners. En dan had hij de industrie eromheen nog niet meegenomen: de kennisinstellingen, de ingenieursbureaus, de weg- en waterbouwers, en zo meer. Hij had het veld overzien en was tot een paar belangrijke conclusies gekomen:

- Het heeft weinig zin om al die partijen proberen te vangen in een gezamenlijke set doelstellingen. Dat leidt tot veel gepraat, maar weinig energie. Als we partijen betrekken, dan doen we dat met zaken waarbij ze zich betrokken voelen: concrete projecten in een concreet gebied. Daar kunnen de partijen zich mee identificeren en het is meer gericht op een concreet resultaat.
- Laten we die variëteit en diversiteit die er rond de rivieren en hun opgaven bestaat niet proberen te beteugelen, maar laten we een manier vinden om de kracht ervan te benutten. Dus niet alles vanuit een centraal punt sturen, maar de lokale partijen mobiliseren. Aansluiten bij wat er in de regio's al gebeurt en bij de plannen die er daar zijn, en die met elkaar verbinden. Een manier om dat te doen, is om de betrokken partijen en hun verbindingen als een netwerk te benaderen, als een platform waarop ideeën, kennis en ervaringen met maatregelen kunnen worden uitgewisseld. Dus sturen op lokale energie en initiatieven, en zorgen voor effectieve uitwisseling. Alleen dan zou er volgens hem een uitvoerbaar programma kunnen ontstaan.

- Tegelijkertijd is ons rivierenstelsel niet voor niets een ‘systeem’ en voor de problemen waar we op systeemniveau tegen aanlopen, moeten we toch ook oplossingen vinden. We kunnen er niet op vertrouwen dat die oplossingen als vanzelf voortkomen uit die lokale en regionale initiatieven. We kunnen het niet op zijn beloop laten, bedacht hij zich, er is wel richting nodig. Ruimte zonder kaders wordt leegte, had hij eens iemand horen zeggen.

Hij realiseerde zich dat hij zocht naar een derde weg: tussen centrale sturing en lokale initiatieven. Het mobiliseren van energie en kennis binnen gezamenlijke kaders. En vanuit het programma ondersteunen door accenten te leggen en prioriteiten te stellen, met beleid en budgettaire middelen. Dus vooral niet over de hoofden van de partijen heen sturen, maar zorgen dat het programma op hoofdlijnen houvast geeft en een nuttige aanvulling is die de kwaliteit van lokale projecten versterkt. Het moest ook een adaptieve aanpak zijn die zou meewikkelen met de leerervaringen uit lokale projecten, pilots en experimenten.

Hij was zich bewust van het feit dat hij daarmee op een aanpak aanstuurde die niet door iedereen als vanzelfsprekend zou worden ervaren. Begrippen als netwerk, leerproces, iteratief en adaptieve benadering zouden niet direct vertrouwd aanvoelen, maar hij geloofde in de aanpak. Hij zou er een goede communicatiestrategie voor nodig hebben.

### 1.1.8 SAMENWERKEN AAN REGIONALE GEZONDHEID

Als kind van de regio en als directeur van de GGD zag hij het voor zijn ogen gebeuren. Onderzoek leerde dat de gemiddelde gezondheidstoestand van de inwoners van deze regio niet op zichzelf staat. Die is verbonden met de historie van de regio, met de industriële erfenis, het zware werk en vervolgens het sociale en financiële vangnet dat in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw door de Rijksoverheid werd gespannen. Het lijkt te hebben geleid tot relatieve ongezondheid en bovenal een gevoel van ‘het komt wel goed’.

Het onderzoek was duidelijk geweest: op alle indicatoren van gezondheid scoort onze bevolking slechter dan het gemiddelde van Nederland. De regio kampt al lange tijd met gezondheidsachterstand, een probleem dat geldt voor zowel jonge als voor oudere inwoners. Een achterstand die bovendien van generatie op generatie wordt doorgegeven en die zich manifesteert in alle domeinen: van arbeidsparticipatie en het onderwijs tot de sociale vaardigheden en de fysieke en mentale gezondheid van mensen. Tot op heden is het ondanks alle inspanningen niet gelukt om de achterstanden op deze terreinen in te lopen. Het vraagstuk heeft een lange historie. Een wethouder in de regio sprak daarover: ‘De uitdagingen in deze regio zijn complex, je moet accepteren dat het tijd kost. Een langjarige

betrokkenheid is daarom essentieel. Maar naast een lange adem is het van groot belang dat de betrokkenheid niet wordt ingekaderd door de muren van ministeries. Als je weet dat de oorzaak van gezondheidsachterstanden ligt in meerdere domeinen, dan moet je voor de oplossingen ook breder kijken dan alleen het gezondheidsdomein. Met een meerjarig en domeinoverstijgend partnerschap komt de eerlijke kans op een gezond en kansrijk leven in deze regio een flinke stap dichterbij.’

Dit is echt een taai vraagstuk dat geen enkele partij alleen kan oplossen, dat is duidelijk. Langzaam maar zeker wordt het vraagstuk door steeds meer partijen herkend en erkend. Door gemeenten, door de provincie, door de scholen, door woningbouwcorporaties, door huisartsen, door zorgaanbieders, door de ziekenhuizen in de regio, door de zorgverzekeraars.

De GGD is een heel natuurlijke partner bij deze regionale gezondheidsvraagstukken. Daarom is hij in de loop der jaren betrokken geraakt bij heel veel samenwerkingsverbanden en netwerken op het gebied van zorg en welzijn. Dit vraagstuk schreeuwt ook om academisch onderzoek en daarom heeft hij zich sterk gemaakt voor de inrichting van een academische werkplaats, waarin dit probleem wordt onderzocht en geagendeerd. Het idee was om lokale en regionale initiatieven te verbinden die alle een deel van het probleem agenderen, of voor een deel van de regio, en daar met veel energie aan werken.

En met resultaat. ‘De rest van het land komt hier kijken hoe we de samenwerking voor elkaar hebben. Maar toch, het wringt. Want we krijgen zo wel steeds beter zicht op de aard en omvang van de opgave, maar dat betekent niet dat we al vorderingen maken. Samen met alle partners probeer je te komen tot een echte trendbreuk. Het lukt, mede met hulp en ondersteuning van de provincie, om dit echt tot een kernthema te maken en ook landelijke ondersteuning te mobiliseren. En om te laten zien dat het ons menens is, hebben we ook een heus programmabureau ondergebracht in onze organisatie. Maar de vraag blijft: hoe verbinden we alle regionale en lokale initiatieven duurzaam, hoe brengen we al die bestaande netwerken bij elkaar – of op zijn minst hun leerervaringen –, hoe maken we preventie tot de norm, hoe zorgen we ervoor dat we verder blijven kijken dan alleen het gezondheidsdomein, en hoe houden we alle partijen langdurig bij elkaar? We gaan het goed moeten organiseren, maar tegelijkertijd: hoe voorkomen we dat het te complex wordt?’

### 1.1.9 GEBIEDSONTWIKKELING

Ze was vijftien jaar voorzitter geweest van de bewonerscommissie en had de laatste jaren actief deelgenomen aan de gebiedstafel. De uitdaging om met partijen in

het gebied te zorgen voor een goede ontwikkeling van de recreatieplas had ze een voorrecht gevonden. Maar het was nu tijd om het stokje over te dragen.

Een prachtig gebied is het, tussen twee grote steden en een aantal gemeenten die voor een grote woningbouwopgave staan. Er is veel druk op het gebied; een mix van recreëren, wonen, werken en landbouw. Niet eenvoudig om dat in een sfeer van harmonie invulling te geven. Om eerlijk te zijn, was dat ook niet altijd gelukt. Ze dacht terug aan het vele werk en de momenten waarop werken aan de gebiedsontwikkeling spannend was geweest. Ze wilde haar opvolger graag wat meegeven en had een aantal lessen genoteerd.

*Probeer niet iedereen op één lijn te brengen.* Ze had geleerd dat het goed is om de verschillende behoeften van de bewoners in kaart te brengen, maar dat het onmogelijk is om deze op één lijn te brengen. Ze had lang geprobeerd de kool en de geit te sparen en er veel energie in gestopt om tot een gezamenlijke inbreng aan de gebiedstafel te komen. Maar dat bleek onmogelijk en bracht haar veel gedoe en stress. Ze wilde het graag goed doen, maar er was altijd wel een groep medebewoners die haar een spaak in het wiel staken. Op spannende momenten was dat ook haar persoonlijke relaties gaan beïnvloeden. Gaandeweg was ze aan de gebiedstafel de variatie aan geluiden, beelden en emoties gaan weergeven; het was gewoon niet mogelijk om alle bewoners te vertegenwoordigen – wel om de verschillende signalen onder de aandacht van de gebiedstafel te brengen.

*Breng het dichtbij.* De ervaring met het visiedocument had haar ook geleerd dat de stem van bewoners vooral impact had als het gesprek kon gaan over zaken die bewoners raken. Dus ga niet over abstracte dingen zitten filosoferen, maar heb het over concrete overzichtelijke projecten op specifieke locaties. En ga het gebied in en ga ter plekke kijken. Dan voorkom je droogzwemmen, en dan kun je het echt ergens over hebben. Het roept betrokkenheid op en je leert er ook meer van.

*Recht om te spreken schept verplichtingen.* Je mag ook eisen stellen aan de mensen die je vertegenwoordigt. Dit was een harde les geweest. Een plek aan tafel brengt ook een verantwoordelijkheid met zich mee. Om niet alleen maar geluid te maken voor het eigenbelang, maar om ook andere belangen mee te wegen. Om niet alleen onverzettelijke meningen te verkondigen, maar ook ruimte te laten om je op andere gedachten te laten brengen of om compromissen te sluiten. Om te weten waar je wel op inzet en waarop niet. En om ook eens op de stoel te gaan zitten van degene die alle belangen moet wegen. Ze had echt moeten leren om haar medebewoners daarop te wijzen en ze daarin mee te nemen. Dat viel haar nog steeds niet gemakkelijk. Met overigens de mooie momenten als het wel lukte.

*Niet in plaats van, maar in aanvulling op.* Wees voorzichtig met het bouwen van structuren en nieuwe vergadertafels. Er zijn al zo veel tafels en als je op al die tafels gaat proberen besluiten te nemen, dan rijdt iedereen elkaar in de wielen. Je creëert teleurstelling bij achterbannen die menen dat aan de tafel waar zij vertegenwoordigd zijn, zaken worden bepaald die zeker worden gerealiseerd. Misschien is het beter om de uitvoering zo veel mogelijk bij deelnemende organisaties te houden; die zijn ervoor uitgerust. Een gezamenlijk visiedocument is al heel wat en biedt misschien wel de ideale basis voor afstemming.

Ze vond het prettig om het zo op een rijtje te zetten, maar aarzelde om het haar opvolger zo te geven. Ze gunde hem haar leerervaringen, maar misschien was het beter dat hij het zelf ontdekte en zijn eigen stijl ontwikkelde.

## 1.2 Wat leren deze praktijkvoorbeelden ons?

Als we deze praktijkvoorbeelden langslopen, valt een aantal zaken op: opgaven komen niet uit de lucht vallen, er is steeds samenwerking nodig, het begrijpen en doorgronden van een opgave is een belangrijke stap, opgaven kunnen ons echt raken — als gemeenschap en persoonlijk, en het gaat om gezamenlijk handelen.

### 1.2.1 EEN OPGAVE IS GEEN VANZELFSPREKENDHEID

*Een opgave komt niet uit de lucht vallen* — De praktijksituaties laten zien dat maatschappelijke opgaven geen natuurverschijnselen zijn. Opgaven maken een lange ontwikkeling door en tot het moment dat het een serieus onderwerp van gesprek is, wordt een opgave vaak niet als zodanig herkend. Een vraagstuk vraagt om actieve aandacht om het tot een opgave te ontwikkelen die breed geaccepteerd wordt. Daar gaat soms jaren aan vooraf. Een opgave is zelf dus ook het resultaat van een proces, en het zou in het geval van de stedelijke ontwikkeling rondom het IJ te simpel zijn om te stellen dat we maar eens moeten bepalen wat nu eigenlijk de opgave is. De dynamiek, de tijdsduur van dit proces, de wisseling van spelers en ook de tijdsgeschiedenis waarin dit proces zich afspeelt, zijn van invloed en laten zich niet zo eenvoudig vatten in een analyse op enig moment. Niettemin zit hier wel een uitdaging voor ons: het loont de moeite om dat proces goed te begrijpen en ons af te vragen hoe we dat proces kunnen beïnvloeden. Want het IJ is ook altijd een belangrijke vaarweg geweest, maar het heeft lang geduurd voordat gemeente en nautische partijen elkaar vonden en een min of meer gezamenlijke opgave gingen definiëren. Gemeente Amsterdam en Rijkswaterstaat werken sinds de gezamenlijke opdrachtstelling van de Commissie D’Hooge intensiever

samen, maar het was met inzicht achteraf beter geweest als die connectie eerder tot stand was gebracht.

*Wat voor de een urgent is, is dat niet voor de ander* — Ook urgentie is geen vanzelfsprekendheid. De procesbegeleider die een bijdrage wilde leveren aan de kansengelijkheid van kinderen en jongeren was overtuigd van de noodzaak om segregatie tegen te gaan, maar dat werd niet door alle betrokkenen gedeeld — althans niet als zodanig geuit. We komen in situaties terecht waarin we niet alleen met verschillende opvattingen en zienswijzen te maken hebben, maar waarin sommige relevante partijen de noodzaak of de urgentie niet zien, terwijl hun inbreng zo nodig is om tot gezamenlijke oplossingen te komen.

*Je kunt op verschillende manieren naar een vraagstuk kijken* — Door de jaren heen verandert een opgave steeds van gedaante, mede ingegeven door wie stappen zet en initiatief neemt. Zo was de stedelijke opgave in Amsterdam eerst de stedelijke uitbreiding, vervolgens de bereikbaarheid, de opgave leek zich toen te versmallen tot het leggen van een noord-zuidverbinding over het IJ, om daarna weer te verbreden naar een afweging tussen stedelijke woningbouwbelangen en die van het vaarwegennetwerk. En blijktens de reactie in het najaar van 2022 van leden van de stadsdeelcommissie Noord zouden ook een autoluwe stad en duurzame mobiliteit onderdeel moeten uitmaken van de opgave en de ambities. De woonzorgcasus liet heel scherp zien hoe verschillend de deelnemers naar de opgave kijken en alleen met veel moeite in staat zijn zich te verplaatsen in elkaars beelden.

Wat kunnen we doen om partijen die onderdeel zijn van het probleem én van de oplossing bij elkaar te brengen, en hoe kunnen we hen ertoe brengen dat zij een opgave duiden op een manier die zo veel mogelijk inclusief en toekomstvast is? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat nieuwe ontwikkelingen en nieuwe spelers naar waarde worden geschat en een plek krijgen in de opgave?

*Een opgave heeft geen vanzelfsprekende plek* — Voor veel maatschappelijke vraagstukken is er geen vanzelfsprekende plaats om de opgave te signaleren en ermee aan de slag te gaan. Vaak overstijgt een opgave de grenzen van één organisatie. In die ‘tussenruimte’ is er vaak niets of weinig georganiseerd, en is het niet eenvoudig om aan de slag te gaan als partijen niet samenkomen of geen gezamenlijke werkwijzen hebben. We zagen bijvoorbeeld in de praktijksituaties in het sociaal domein, Wonen met zorg en inclusief onderwijs dat de gemeente daar het voortouw neemt en dat dat door veel partijen ook logisch wordt gevonden — niet altijd met instemming van de gemeentelijke vertegenwoordigers overigens. Zowel in mentale als in organisatorische zin moeten we plaats maken voor de opgave.

## 1.2.2 ER IS NOODZAAK TOT SAMENWERKING

*Er zijn per definitie veel partijen met verschillende motieven, belangen en perspectieven* — Wat opvalt, is dat we zonder uitzondering met veel partijen te maken hebben. Dat roept logistieke complicaties op en het brengt uiteenlopende perspectieven en tegengestelde belangen bij elkaar, die dan met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht om gericht en gecoördineerd te handelen. We kunnen zoeken naar leidende coalities en wellicht terugvallen op een institutionele of leidende partij, uiteindelijk zullen we een breder draagvlak moeten ontwikkelen en nadenken over de vraag wie we op welke manier betrekken.

*Een opgave raakt aan verschillende disciplines en ontstijgt doorgaans de sectoren* — In de verschillende praktijksituaties zien we dat een opgave zich niet beperkt tot een specifieke sector, maar deze overstijgt. Het ontwikkelen van basisvaardigheden raakt de letterensector, onderwijs, jeugdhulp, welzijn en op termijn ook de arbeidsmarkt. De stedelijke ontwikkeling rond het IJ is een vraagstuk van stadsontwikkeling, infrastructuurbeleid, nautisch beheer en mobiliteit; en ook de regionaal-economische invalshoek is relevant. Onderwijssegregatie blijkt direct verbonden met woonsegregatie, waarmee ook het lokale ruimtelijke beleid onderdeel van het proces kan zijn. Als het zo is dat de multidisciplinariteit ligt besloten in de opgave, dan betekent dat ook dat bij de analyse en het vinden van relevante oplossingen de betrokkenheid van deze disciplines kan helpen om te komen tot betere analyses en moeten betere oplossingen. Een uitdaging om dat te organiseren.

*Er is behoefte aan samenhang* — Bij veel praktijksituaties zijn al initiatieven ondernomen, we beginnen zelden met een *clean sheet*. Opgaven kennen meestal geen centraal vertrekpunt, maar komen in het discours aan de oppervlakte. En dan zijn er op verschillende plekken al pogingen ondernomen om het vraagstuk beter te begrijpen en zelfs al van oplossingen te voorzien. Gaandeweg wordt duidelijk waar de opgave betrekking op heeft, wat de kern van het vraagstuk is en welke dynamiek werkzaam is. Een opgave komt dan in een belangrijke fase, waarin de verspreide initiatieven met elkaar in verbinding worden gebracht — waardoor er schaal en uitwisseling ontstaat. En mogelijk een platform om leerervaringen te combineren en weer nieuwe initiatieven te ontplooiën. En dat dan ook weer in samenhang te doen.

*Er is behoefte aan regie* — In de meeste beschreven praktijksituaties is regie noodzakelijk. Het bij elkaar brengen van partijen en het aanbrengen van samenhang van initiatieven vraagt actieve zorg. Het vraagt om organiseren, want gezamenlijk handelen komt niet vanzelf. En dat is geen gemakkelijke taak: veel partijen,

geen duidelijke probleemstelling, wijzigende omstandigheden, et cetera. Het kan een pad zijn met teleurstellingen en terugval, terwijl toch het gevoel bestaat dat er geen alternatief is. Deze omstandigheden — het is moeilijk om te coördineren, maar tegelijkertijd is coördineren noodzaak — moeten ons ertoe brengen om ons te verdiepen in dit coördinerende en regisserende werk, en te leren hoe we dit op een goede manier kunnen doen.

### 1.2.3 EEN OPGAVE DOORGRONDEN KAN OP VERSCHILLENDE NIVEAUS

*Een gezamenlijk vertrekpunt is wenselijk* — Bij de praktijksituaties waar de actoren nog geen duidelijk beeld hebben van het vraagstuk — bijvoorbeeld Wonen met zorg en inclusief onderwijs — zien we dat de interactie kan blijven hangen op de vraag hoe groot het probleem is, of er wel een probleem is en of de gegevens wel betrouwbaar zijn. Het leidt af van de wezenlijke issues die besproken moeten worden. In de casus Wonen met zorg werd daarom besloten om een onderzoek te doen naar de omvang en de aard van het probleem van aansluiting van vraag en aanbod op de woningmarkt.

*We kunnen naar symptomen kijken* — Het voordeel van zo'n onderzoek is dat het de partijen een gezamenlijk vertrekpunt biedt en daarmee meer focus en mentale ruimte voor verdere verdieping. Zo kunnen we dieper graven en naar de onderliggende systemische dynamiek kijken. Want de vertegenwoordiger van de ouderenzorgorganisatie had wel een punt toen ze stelde dat de mismatch op de woningmarkt op zichzelf niet zozeer het probleem is, maar het onderliggende onvermogen van partijen om samen oplossingen te vinden. Daarvoor zijn allerlei systemische verklaringen aan te dragen. Maar in diezelfde casus wordt duidelijk dat verdieping geen vanzelfsprekendheid is en dat er zelfs weerstand kan ontstaan tegen het zetten van die volgende stap. Er kunnen belangen en politieke overwegingen zijn om dat niet te doen. Het vraagt van betrokkenen dus bereidheid om dieper te graven en de opgave te willen doorgronden.

### 1.2.4 EEN OPGAVE RAAKT ONS

*Het raakt ons gezamenlijk functioneren* — Maatschappelijke vraagstukken doen zich voor in uiteenlopende soorten, maten en kleuren. Sommige op mondiale schaal, zoals de verandering van het klimaat, andere meer op regionale en lokale schaal, zoals het tegengaan van eenzaamheid in een regio of wijk. Opgaven verschillen sterk in verschijningsvorm. Tegelijkertijd hebben ze ook veel gemeen: ze grijpen in op bestaande sociale, fysieke en institutionele structuren, er zijn veel mensen en organisaties nodig om ze aan te pakken, en simpele oplossingen zijn niet voorhanden.



*Het raakt ons persoonlijk* – Maatschappelijke vraagstukken kunnen ons ingrijpend raken. Ze vragen om verandering van gedrag, het leggen van nieuwe verbindingen, het aannemen van andere werkwijzen en het verleggen van het gezamenlijke perspectief. Dit is een kwetsbaar proces, dat deelname en betrokkenheid veronderstelt. De kernvraag die wij in dit boek proberen te beantwoorden, is dan ook: ‘Hoe vergroten we de kans dat we effectief omgaan met de opgaven waarmee we worden geconfronteerd?’ We proberen handvatten aan te reiken die ons helpen om meer bewust en gericht te handelen bij maatschappelijke opgaven.

*Hoe we communiceren, doet ertoe* – Doen we dat in dialoog of stellen we elkaar voor voldongen feiten? Hoe komen we tot overeenstemming en maken we gezamenlijke keuzes? Doen we een eerste zet en gaan we dan onderhandelen, of staat de situatie ons toe om dat in interactie met elkaar te doen? Zijn we überhaupt verbonden en is er een platform voor dialoog, uitwisseling, het komen tot overeenstemming en het maken van gezamenlijke keuzes? Hoe organiseren we dat? Kunnen we dat organiseren? De professionele uitdaging is hier de vraag: welke condities kunnen we creëren om betrokken partijen – of beter: partijen die zich betrokken voelen – in een passende en relevante dialoog te brengen?

### 1.2.5 HET GAAT OM GEZAMENLIJK HANDELEN

*Er zit spanning tussen het individuele en het collectieve* – In elke beschreven praktijksituatie is de spanning voelbaar tussen de belangen en ambities van individuele actoren, organisaties en instellingen, en de zorg voor het collectieve welzijn. De actoren zijn dus divers van aard en samenstelling. Het gaat om particulieren, ondernemers, maatschappelijke instellingen en overheden. Een deel van de leden heeft mogelijk een natuurlijke oriëntatie op het collectieve doordat ze beschikken over bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, bij wet of als gevolg van gemeenschappelijke afspraken en spelregels. Anderen hebben dat niet of beperkt, maar dat maakt hun betrokkenheid en ook hun bijdrage aan het collectieve niet minder belangrijk. Integendeel.

*Aandacht voor het collectieve vraagt om activeren en mobiliseren* – Veel uitdagingen vragen om verandering: ander gedrag, nieuwe spelregels, aanpassen van verwachtingen, nieuwe werkwijzen. Een belangrijke uitdaging is om verandering niet op te leggen of vóór anderen te organiseren, maar elkaar te activeren om zich in te zetten in de zoektocht naar oplossingen. We zien dit op allerlei plekken om ons heen: samen op zoek naar manieren om CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen, manieren vinden om tijdens de coronapandemie het online en hybride werken onder de knie te krijgen, aanpakken ontwikkelen op school en in de wijk om kansenverschillen tussen kinderen in de klas te verkleinen. Het activeren en

mobiliseren is niet alleen gericht op particuliere leden zoals inwoners, cliënten of professionals. Ook de overheid, instellingen en maatschappelijke partners als scholen, zorgorganisaties en ook bedrijven maken er deel van uit. In feite dus alle actoren die een rol te spelen hebben in het vraagstuk dat voorligt.

Tot zover een aantal observaties op basis van de beschreven praktijksituaties. Er zijn meer observaties te maken, maar deze geven al een beeld van de uitdaging waarvoor we staan: professioneel invulling geven aan de noodzaak om ons te verbinden met opgaven én met elkaar, om vervolgens in samenwerking te komen tot een beter begrip van opgaven en tot passende oplossingen. We pakken de draad van deze observaties weer op in hoofdstuk 2 waarin we deze verder uitwerken, en in hoofdstuk 3 waarin we de aandachtsgebieden identificeren die ons helpen om effectief samen te werken aan maatschappelijke opgaven.

## 1.3 Het boek in vogelvlucht

In dit boek kijken we op verschillende manieren naar samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Het is een veelkoppig monster, dus we hebben geprobeerd dit zo gestructureerd mogelijk te doen.

### 1.3.1 WAAROVER GAAT HET?

Opgavennetwerken als platform voor samenwerken aan maatschappelijke opgaven staan centraal in ons denken. Wanneer we namelijk worden geconfronteerd met maatschappelijke vraagstukken, ontstaat de behoefte aan samenwerking, afstemming en verbinding. Daarvoor richten we samenwerkings- en netwerkstructuren in, waar partijen elkaar ontmoeten en hun inspanningen afstemmen. In dit boek noemen we deze structuren ‘opgavennetwerken’. Opgavennetwerken bestaan uit partijen die een bijzondere rol en verantwoordelijkheid willen nemen ten aanzien van opgaven. In de opgavennetwerken werken deze partijen samen om het vraagstuk te adresseren. Het zijn vehikels om samen te werken en richting te geven aan ons handelen.

De vraagstukken zijn vaak complex van aard omdat ze ingrijpen op de bestaande structuren, bestaande werkwijzen, wetten en regels of gewoontes en gedrag. Er zijn geen eenduidige en makkelijke oplossingen; het probleem kent vele facetten die lastig te ontrafelen zijn en vaak de grenzen van een organisatie, sector of gebied overstijgen. Kortom, het probleem is vaak inhoudelijk complex. Er is vaak ook sprake van sociale complexiteit. Die komt voort uit het feit dat rondom een vraagstuk veel partijen betrokken zijn, die ieder hun manier van kijken hebben, ieder hun voorkeuren en ideeën. We reiken in dit boek handvatten aan voor eenieder die zich wil inspannen om actoren te activeren om een bijdrage te leveren

aan maatschappelijke opgaven en zich te verbinden in of rond opgavenetwerken als platforms voor samenwerking.

### 1.3.2 VOOR WIE IS DIT BOEK?

Hoewel iedereen een bijdrage kan leveren, richten wij ons in dit boek op bestuurders, managers en professionals van overheden, instellingen en (maatschappelijke) organisaties die dit als opdracht hebben of kiezen; en op facilitators, procesbegeleiders en netwerkmanagers die in opgavenetwerken processen begeleiden gericht op samenwerking en voortgang. Er zijn namelijk een aantal zaken die dit werk specifiek maken en die om bijzondere aandacht vragen. Dit boek is dan relevant voor situaties:

- waarin we geconfronteerd worden met collectieve uitdagingen die raken aan ons welzijn en welbevinden en ons gezamenlijke functioneren,
- waarin we moeten samenwerken om die collectieve opgave of uitdaging te adresseren,
- waarbij de selectie van actoren die daarvoor nodig zijn, voortvloeit uit het vraagstuk dat voorligt, waardoor vaak een grote diversiteit aan partijen deelneemt, die uit de verschillende maatschappelijke sectoren komen en bovendien sector- of schaaloverschrijdend kunnen zijn,
- waarbij we zoeken naar werkwijzen om het vraagstuk duurzaam aan te pakken en daarmee de opgave aanvliepen als een samenwerkingsvraagstuk waarbij oplossingen grotendeels gevonden moeten worden bij de betrokken partijen zelf,
- en waarbij we onze inspanningen ondersteunen met een organiseervorm die wij beschrijven met de term ‘opgavenetwerk’, waarin partijen samen een opgavestrategie kunnen maken en gecoördineerd kunnen handelen en besluiten.

### 1.3.3 WAT ZIJN ONZE KERNVRAGEN?

Hoewel de uitdagingen en de betrokken partijen zullen verschillen, kunnen we gebruikmaken van een aantal algemene leidende principes voor gezamenlijk handelen. In dit boek stellen we onszelf daarvoor een aantal kernvragen:

- Wat kunnen we doen om de kans te vergroten dat we effectief omgaan met de vraagstukken waarmee we worden geconfronteerd?
- Hoe komen we tot gezamenlijk handelen bij gemeenschappelijke vraagstukken?
- Hoe kunnen we de benodigde actoren mobiliseren om bij te dragen aan nuttige oplossingen?
- Welke leidende principes geven ons daarbij houvast?
- Wat betekenen deze leidende principes voor bestuurders, professionals en facilitators die zich in dit domein bewegen?

### 1.3.4 WAAR VONDEN WE INSPIRATIE?

Met dit boek putten we uit een aantal vakgebieden — disciplines van denken en werken die aanknopingspunten bieden voor handelen in complexe contexten als opgavenetwerken. Wij gebruiken de volgende disciplines:

*De samenwerkingskunde of netwerktheorie.* Uit de samenwerkingskunde halen wij kennis en inzicht over wat het betekent om met partijen met verschillende achtergronden, wereldbeelden, motivaties en wijzen van werken en organiseren af te stemmen en samen te werken. We leren dat er op voorhand niet één gedeelde werkelijkheid is, en dat het komen tot *common ground* een proces vraagt van gezamenlijke betekenisgeving.

*De sociale systeemtheorie of het systeemdenken.* Daaruit halen wij dat wij netwerken kunnen beschouwen als sociale systemen van mensen met relaties. Actoren en gebeurtenissen in het systeem zijn met elkaar verbonden. Situaties zijn niet toe te schrijven aan één persoon of actor, maar zijn het gevolg van actie en reactie. Wanneer een actor iets doet, zullen anderen daar weer op reageren. In sociale systemen zijn sociale normen als wederkerigheid en eerlijkheid aan de orde.

*Het complexiteitsdenken.* Het complexiteitsdenken leert ons dat een situatie geen lineair verhaal is van oorzaak en gevolg, maar tot stand komt als gevolg van een reeks meer of minder verbonden parallelle gebeurtenissen. Het geeft ons handvatten voor complexe situaties waarbij meerdere aspecten komen kijken die met elkaar verbonden zijn, waarvoor ontwikkelgericht handelen nodig is: meer stap voor stap dan planmatig, meer gericht op de samenhang tussen onderdelen dan op het uit elkaar halen van onderdelen — waarbij omgaan met onzekerheid en spanningsvelden een wezenlijk element is.

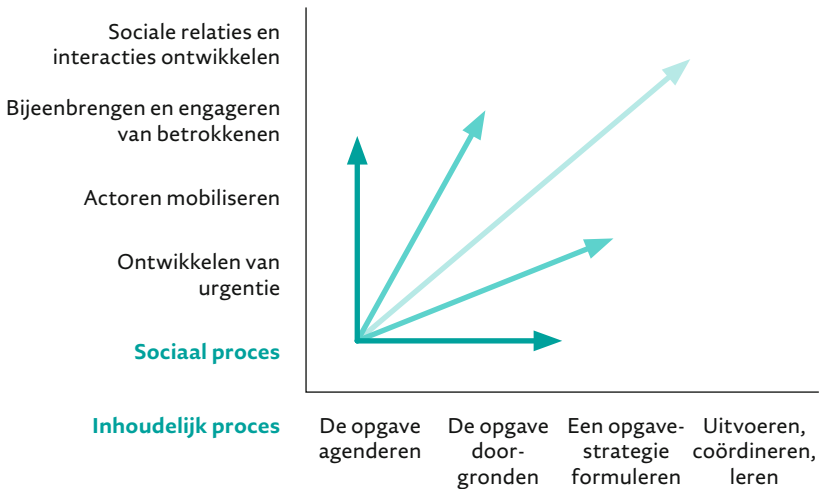
Het gedachtegoed van *collective action*. Dit gedachtegoed helpt ons aan een manier van kijken die de gemeenschap van betrokkenen rondom een vraagstuk in ogenschouw neemt, van instituties en instellingen tot aan particulieren en ondernemers. Het helpt ons begrijpen hoe we een gezamenlijke richting vinden en hoe vele individuele handelingen kunnen leiden tot een collectieve beweging.

Het gedachtegoed van *transitiemanagement*. Dit gedachtegoed laat zien dat veranderingen die raken aan de structuren in de gemeenschap en aan het gedrag van individuele deelnemers langdurige trajecten zijn. Ze vragen om een gerichte strategie, waarin het werken aan enerzijds het inrichten en aannemen van nieuwe werkwijzen, structuren, normen en gedragingen gelijktijdig moet plaatsvinden met anderzijds het afbreken van oude, niet-wenselijke werkwijzen of gewoontes.

De *bestuurskunde*. De bestuurskunde geeft ons handvatten voor hoe gezaghebbende actoren effectief en met draagvlak kunnen optreden. In de bestuurskunde gaat het vooral om overheden, maar de inzichten zijn ook toepasbaar op de rol en positie van financiers, toezichthouders of kaderstellers.

Wat de verschillende domeinen gemeen hebben, is dat ze alle benadrukken dat het werken aan maatschappelijke opgaven mensenwerk is; dat het gaat om mensen en organisaties die vanuit hun rol en verantwoordelijkheid een bijdrage leveren en daarin samenwerken. Dat impliceert dat er niet alleen een *feitelijke* of *inhoudelijke* werkelijkheid is die deze partijen samenbrengt – het vraagstuk – maar dat deze partijen ook moeten investeren in een gezamenlijke *sociale* werkelijkheid, waarin zij gedeelde beelden ontwikkelen bij die opgave en onderlinge verbindingen leggen om hun separate handelen te kunnen richten. De belangrijkste handvatten waar al deze disciplines op inzetten, zijn dan ook gericht op het samen doen oplopen van zowel het inhoudelijke als het sociale proces van betekenisgeving.

FIGUUR 1.1 Inhoudelijk en sociaal proces verbonden (vrij naar Hendriks & Grobbe, 2018)



### 1.3.5 LEESWIJZER

We hebben dit boek ingedeeld in vier delen. In dit hoofdstuk hebben we eerst het onderwerp ‘samenwerken aan maatschappelijke opgaven’ geïntroduceerd aan de hand van een aantal cases uit de praktijk of gebaseerd op de praktijk. We hebben deze praktijkvoorbeelden met gezonde verwondering bekeken en hebben een

aantal observaties gedaan over de verschijningsvorm en dynamiek van opgaven en hoe we daarmee omgaan.

In het *eerste deel* — de hoofdstukken 2 en 3 — werken we deze observaties verder uit tot een aantal uitdagingen waarvoor we gesteld worden wanneer we samenwerken aan maatschappelijke opgaven. We geven de lezer inzicht in onze benadering van het onderwerp en introduceren verschillende domeinen die aandacht behoeven bij samenwerking aan maatschappelijke opgaven. Het zijn domeinen waarop je als bestuurder, professional, procesbegeleider of netwerkregisseur kunt organiseren en interveniëren.

In het *tweede deel* — de hoofdstukken 4 tot en met 9 — verdiepen we ons in de verschillende domeinen. We gaan in op het agenderen van de opgave, het faciliteren van interactie, het mobiliseren van actoren, het creëren van een platform voor samenwerking, het sturen op impact in netwerken en het zorgen voor draagvlak en legitimatie voor de keuzes die we daarbij maken en de interventies die we doen. Aan elk van deze domeinen wijden we een hoofdstuk, waarin we de voorkomende dynamiek beschrijven en denkrichtingen aanreiken om op het betreffende aandachtsgebied afwegingen te maken en stappen te zetten. We besluiten elk domein met een aantal leidende principes die houvast geven bij het samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Dit derde deel omvat de kern van onze benadering van samenwerken aan maatschappelijke opgaven en vormt het centrale deel van dit boek.

In het laatste, *derde deel* — de hoofdstukken 10 en 11 — kijken we specifiek vanuit de invalshoek van leiderschap. Verantwoordelijk leiderschap hebben we onderwerp gemaakt van hoofdstuk 10, waarin we inzoomen op het persoonlijke leiderschap dat van ons wordt gevraagd in dit veld van samenwerken aan maatschappelijke opgaven. In hoofdstuk 11 richten we ons in het bijzonder op de positie van professionals die zich bezighouden met het organiseren van interactie en samenwerking en het ontwikkelen van opgavenetwerken. We identificeren een aantal professionele uitdagingen. Denk aan het creëren van condities om opgavegericht te denken, organiseren en werken, aan het effectiever maken van samenwerkingstafels, aan het begeleiden van organisaties om samenwerkingsvaardiger te worden — en opgavegevoeliger in het bijzonder — en aan het begeleiden van individuen om effectiever te acteren in deze ingewikkelde omgevingen.

We sluiten af met de epiloog in hoofdstuk 12, waarin we, terugkijkend naar de inhoud van dit boek, een aantal reflecties hebben opgenomen. Deze epiloog omvat een aantal dilemma's bij het samenwerken aan maatschappelijke opgaven, vragen die er nog liggen en verwachtingen die we hebben ten aanzien van de verdere ontwikkeling van dit interessante professionele domein.

In dit boek verwijzen we regelmatig naar actoren, deelnemers, partijen, et cetera. Overal waar 'hij' staat, kan ook zij of hen worden gelezen.





DEEL

1

# Gezamenlijk handelen bij maatschappelijke opgaven

# Onze manier van kijken

Het speelveld rondom maatschappelijke opgaven is dynamisch, met veel partijen en weinig gemakkelijke oplossingen. Waar dan te beginnen? Er zal niet sprake zijn van één lineair proces waarin het masterplan voor de samenwerking wordt gemaakt en uitgerold. Daarvoor is het aantal spelers te groot en de inhoud vaak te complex. Ook moeten we niet veronderstellen dat partijen dezelfde ideeën hebben bij het probleem en de oplossing. De voorbeelden uit hoofdstuk 1 lieten dat zien.

## 3.1 Premissen in ons denken

We benaderen de opgave daarom niet als een feitelijke verschijning, maar als een fenomeen dat erkend en gekend moet worden, of anders gezegd: als een sociale werkelijkheid die voortkomt uit een proces van dialoog en afstemming tussen betrokkenen. Dit is een van de uitgangspunten voor ons denken in dit boek. In deze paragraaf noemen we er nog een aantal.

### 3.1.1 ELK VRAAGSTUK IS EEN SOCIAAL VRAAGSTUK

Een vraagstuk is geen objectief gegeven, maar krijgt vorm doordat mensen er betekenis aan geven: het 'sociale systeem' rondom het vraagstuk. Ook opgaven met een sterke technische of fysieke component benaderen wij via een sociale

aanvliegroute. Nieuwe technologie en innovaties moeten immers ontdekt en gebruikt worden: een nieuwe generatie zonnepanelen of warmtepompen, een groter netwerk van laadstations voor elektrische auto's — deze zaken leiden er nog niet toe dat mensen en organisaties ze daadwerkelijk gebruiken. En de oplossingen zijn slechts één zijde van de medaille, zoals ook bleek uit het voorbeeld van het raadslid in de energietransitie. Een opgave als de dijkversterking lijkt op het eerste gezicht een technische opgave: het is nodig, het is duidelijk en over de beste methode is in ons natte land al zo veel kennis ontwikkeld. Toch blijkt dat het beter en sneller gaat als de versterking van een dijk wordt gedragen door lokale belanghebbenden: de direct omwonenden, de gemeente, de agrariërs, et cetera. In dit proces is niet voor niets intensief gewerkt met zogenoemde 'meekoppelingen': mogelijkheden om het werk van dijkversterking te verbinden met andere ingrepen in de lokale fysieke ruimte, waardoor lokale actoren worden gemobiliseerd en 'werk met werk' kan worden gemaakt. Elk vraagstuk is dus een sociaal vraagstuk en vereist draagvlak en betrokkenheid.

### 3.1.2 DE AGENDA WORDT BEPAALD IN INTERACTIE EN DISCOURS

Samen bepalen we wat we de moeite waard vinden om op te pakken, welke prioriteit we dat geven op onze agenda en op welke manier we dat aanpakken. Hier is geen vastomlijnd proces voor. Een opgave krijgt aandacht en verwerft een plek op de agenda wanneer die opgave onderwerp van gesprek is en wel zodanig dat een substantiële groep de opgave erkent en omarmt (Weick, 1979). Kortom, wanneer het onderwerp deel uitmaakt van het *discours* van de groep. Zolang dat niet het geval is, ondernemen individuele partijen misschien wel actie, maar is van collectief handelen geen sprake. En dat discours trekt vervolgens weer andere partijen aan die zich ook met de opgave willen bezighouden. Dit proces maakt het mogelijk dat zich groepen vormen rondom specifieke opgaven (Dewey, 1927). Discours is een belangrijk 'agendasettend' en vormend proces. Wie een onderwerp op de collectieve agenda wil krijgen, moet het discours zien te beïnvloeden. Daar ligt een belangrijk eerste aanknopingspunt.

### 3.1.3 EIGENAARSCHAP ONDER PARTIJEN ALS VERTREKPUNT

Maatschappelijke vraagstukken raken aan vaak diepgewortelde structuren. 'Zachte' structuren zoals relaties of gedrag bijvoorbeeld, wanneer we proberen te begrijpen waarom armoede of leerachterstanden van generatie op generatie worden overgedragen. En 'harde' structuren zoals de taakverdelingen tussen organisaties, financieringsstromen of doelgroepen. Het heeft weinig zin om aan slechts één knop te draaien. Alle partijen die onderdeel zijn van het probleem, zijn nodig in het zoeken naar oplossingen. En oplossingen zijn pas gedragen en verankerd wanneer partijen er zelf gestalte aan kunnen geven. Bijvoorbeeld, het

werken aan een meer circulaire economie krijgt alleen vorm als ondernemers, bedrijven en instellingen in de keten zelf processen of diensten ontwikkelen die tot minder verspilling leiden. Natuurlijk kan de gemeente dit stimuleren of zelfs regels maken, maar de verandering wordt pas duurzaam als de partijen zelf ernaar gaan handelen. Interventies in het netwerk moeten er zo veel mogelijk op gericht zijn om het eigenaarschap onder partijen aan te spreken en te versterken en drempels weg te halen die handelen in de weg kunnen staan. Daarom kan maatschappelijke verandering niet vanuit een centrale plek worden geregiseerd, ze moet vorm krijgen met en door partijen zelf.

### 3.1.4 WERKEN AAN EEN OPGAVE VRAAGT OM EEN PLATFORM

Voor veel opgaven is er niet vanzelfsprekend een platform. Hoewel ons land vele structuren, netwerken en verbanden kent, zien we dat er voor veel maatschappelijke vraagstukken geen logische plek is waar zij landen en opgepakt worden. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat er veel verschillende partijen betrokken zijn. Maar anderzijds komt het doordat veel indelingen, netwerken en tafels sectoraal of schaalgebonden samengesteld zijn. Zo hebben de zorgpartners in een gemeente of regio vaak overleg, maar zitten daar niet altijd de welzijnspartners bij. Gemeenten werken bovenlokaal samen en stemmen af, maar doen dat bijvoorbeeld niet automatisch ook met hun collega-financiers uit het zorgdomein, zoals de zorgverzekeraars en het zorgkantoor. Gelukkig zien we steeds meer effectieve opgavenetwerken. Maar feit is dat opgaven niet vanzelfsprekend een platform vinden; en als dat wel het geval is, het samenwerken aan de opgave een hoge mate van aandacht, zorg, coördinatie, regie en organisatie vraagt. Het is daarmee ook een onderwerp waarin we ons kunnen bekwamen.

### 3.1.5 ZO GOED ALS MOGELIJK: DE LOGICA VAN HET NETWERK

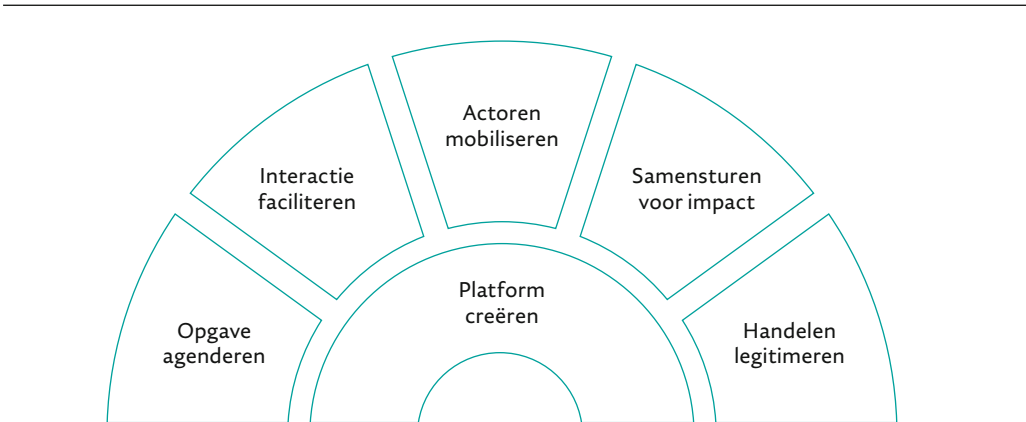
We hebben niet de illusie dat de processen waar we hier over schrijven — gezamenlijk handelen rondom opgaven — van kop tot staart beïnvloed en gestuurd kunnen worden. Inherent aan dit type samenwerken is dat er veel onzekerheden zijn. Niet altijd is dat een populaire boodschap. Vaak zijn we op zoek naar zekerheden vooraf: wie doet mee, wat draagt hij bij, welke doelen zullen er gerealiseerd worden, wat zijn dan de resultaten en wanneer lezen we de effecten af? En die ‘druk’ is ook niet verkeerd: het zorgt ervoor dat we in beweging komen en blijven. Maar de kans is groot dat we dingen tegenkomen die vooraf niet te voorzien waren. Of dat we pas achteraf leerden of iets werkte of niet. We moeten een realistische werkwijze ontwikkelen, een die toepasbaar is op de ‘geleefde werkelijkheid’, en ons niet laten verleiden tot de ‘gewenste werkelijkheid’, tot droombeelden of beloftes die we niet kunnen waarmaken, tot schijnzekerheden die maken dat we de ‘plek der moeite’ niet écht bezoeken.

## 3.2 Houvast in een ingewikkelde omgeving

Het is niet zo moeilijk om onder de indruk te raken van een opgave. Er zijn veel partijen bij betrokken en de inhoud is niet eenvoudig. Vragen als ‘wat is nu goed om te doen, hoe komen we in beweging, aan welke knoppen kunnen we draaien, wat is ons handelingsperspectief, wat geeft ons daarbij houvast’ zijn niet eenduidig te beantwoorden. Daarvoor zijn te veel variabelen van invloed. Wat we wel kunnen doen, is zoeken naar houvast in een aantal leidende principes, die helpen om te bepalen hoe we zo effectief mogelijk kunnen handelen en hoe er ook afstemming en verbinding kan bestaan tussen partijen.

In dit boek introduceren we thema’s die aan de orde zijn bij het samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Deze thema’s zijn domeinen die bij het samenwerken aan maatschappelijke opgaven aandacht verdienen en waarop we aanknopingspunten kunnen vinden om stappen te zetten, keuzes te maken en in beweging te komen. Kortom, waar we handelingsrepertoire vinden voor samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Dat handelingsperspectief hebben we vertaald naar leidende principes. We benaderen deze leidende principes vanuit de verschillende domeinen: de opgave zelf, de actoren, hun interactie, de platforms waarop interactie plaatsvindt en hoe we op platforms tot gelegitimeerd handelen kunnen komen.

**FIGUUR 3.1** Samenwerken aan maatschappelijke opgaven: domeinen van gezamenlijk handelen



In dit boek vertellen wij een verhaal over gezamenlijk handelen. Over hoe partijen gezamenlijk effectief kunnen zijn rondom een gedeelde vraag of opgave. Want individuele intenties krijgen een heel andere kracht en wending in het collectief. Individuele intenties tezamen worden krachtig en overtuigend wanneer ze ver-

bonden zijn en samen een koers vinden. Voordat we kort ingaan op de domeinen voor organiseren en interveniëren bij samenwerken aan maatschappelijke opgaven, staan we stil bij de context: de levenscyclus van een opgave.

### 3.2.1 CONTEXT: DE LEVENSCYCLUS VAN EEN OPGAVE

De systeemtheorie en de transitietheorie geven ons inzicht in het mogelijke verloop van de levenscyclus van een opgave – van het prille begin tot en met een nieuwe, min of meer stabiele situatie na de verandering waartoe de opgave aanleiding gaf. Het geeft inzicht in de context waarin we dan opereren. We maken daarbij gebruik van het werk van Simons en Nijhof (2021) en Rotmans (2003), die een beschrijving geven van deze levenscyclus.

#### ***Sluimerend ongemak of een wenkend perspectief***

Het begint met signalen dat er iets in het systeem niet optimaal functioneert: het gaat niet goed met bepaalde groepen, mensen of inwoners; patiënten of cliënten zijn ontevreden; voorzieningen nemen af in omvang of kwaliteit; de natuur raakt uit evenwicht, et cetera. Gaandeweg komen onderliggende factoren aan de oppervlakte, en deze geven inzicht in de onvolkomenheden van het systeem. Het zijn signalen dat er verandering of aanpassing nodig is. Ook een ideaal of een inspirerend perspectief kan dat inzicht opleveren. Tot beweging en actie leidt het niet automatisch. De symptomen zijn weliswaar zichtbaar en de dieperliggende problemen krijgen meer aandacht, maar aanvankelijk worden pogingen gedaan om het op te lossen binnen het bestaande systeem – zonder ingrijpende veranderingen. Voor een deel van onze opgaven is dat ook toereikend. Voor een ander deel echter niet, en het kost vaak veel tijd om dat onderscheid goed te zien. Er zijn ook actoren die zich hebben ontwikkeld in het bestaande systeem en hun werkwijzen daarop hebben ingericht. Overheden of andere partijen met een institutionele verantwoordelijkheid ervaren onzekerheid over de aard en urgentie van de opgave, en een voor de hand liggend perspectief tekent zich nog niet af. We hebben dan het *tipping point* nog niet bereikt en er is nog geen momentum voor concrete actie. Voor partijen ontbreekt de logica om nu al te bewegen of te veranderen; het leidt aanvankelijk ook tot hogere kosten en ze ervaren grote risico's. De *window of opportunity* is er niet.

#### ***Sommige actoren zien kansen***

Het is niet zo dat signalen niet worden gezien. Integendeel, er zijn partijen die in beweging komen, maar dat vindt nog gefragmenteerd plaats. Geprikkelde actoren beginnen in deze fase experimenten te doen en pilots te ondernemen. Het zijn pogingen om beter te begrijpen wat er aan de hand is, om doorbraken te realiseren of te experimenteren met nieuwe oplossingen of werkwijzen. Deze initiatieven staan vaak op zichzelf en kennen een beperkte scope. Van samenhang

is nog geen sprake en de impact van dit soort pogingen is beperkt. De opgave als zodanig wordt er nog niet mee geadresseerd. Nutteloos zijn deze initiatieven zeker niet, omdat ze gaandeweg toch puzzelstukjes aandragen voor een perspectief op oplossingen voor een probleem of een weg naar een beter perspectief. Het inzicht in wat niet of onvoldoende functioneert en wat kansrijke nieuwe werkwijzen zijn, is nog niet zo helder maar begint eerste contouren te krijgen. Het brengt een leerproces op gang. Sommige kansrijke initiatieven vinden mogelijkheden om op te schalen. Veel richting is er nog niet, maar beweging — hoe beperkt ook — creëert eerste brokjes momentum. Gemakkelijk is dat niet: voorlopers hebben moeite om het onderwerp op de agenda te brengen. Het tipping point komt dichterbij. Sommige actoren met een vooruitziende blik zien kansen. Ze zien mogelijkheden om een stap vooruit te zetten; bedrijven zien kansen om met nieuwe werkwijzen een levensvatbare plek te verwerven. De dynamiek van de markt begint een rol te spelen: gaandeweg verschuift de focus bij marktpartijen van reputatiemanagement naar de zoektocht naar een verdienmodel dat aansluit bij de ontluikende werkelijkheid. Burgers zien het nut van ander gedrag, ook gestimuleerd door het aanbod en de levensvatbaarheid van producten en diensten die een voorschot nemen. Institutionele partijen ontwikkelen een beeld van de opgave en de urgentie ervan, komen in beweging en zien gaandeweg een rol voor zichzelf in het geleiden van deze ontwikkeling. Het blijft vooralsnog wat onduidelijk waar het allemaal toe gaat leiden, maar er is beweging en energie losgemaakt. Het mist nog richting, een gezamenlijke koers en samenhang. Het wordt duidelijk dat de benodigde verandering van systemische aard is en van een omvang die hun individuele rollen en vermogens overstijgt. Er is nood aan samenhang en samenwerking, aan tappen uit een ander vaatje.

### ***Veranderen is een vorm van samenwerking***

Bewustwording van de systemische aard van de benodigde verandering leidt tot andere gesprekken, een diepgaander discours, meer nieuwsgierigheid — niet zozeer naar de opgave als verschijnsel, maar naar de patronen die aan een opgave ten grondslag liggen. Het besef daalt in dat er niet iets ‘op ons afkomt’, maar dat we onderdeel zijn van de patronen die leiden tot een situatie die we het etiket ‘opgave’ geven. Het besef groeit ook dat het niet alleen gaat om het verwerven van een nieuwe plek, maar dat de verandering er ook toe gaat leiden dat bestaande actoren en praktijken niet meer levensvatbaar zijn en moeten worden afgebouwd — dat er dus verlies en verliezers zullen zijn. De verandering vraagt een herijking, een nieuw spel met andere spelregels, die gaandeweg moeten worden ontdekt. En dit proces kan alleen in gezamenlijkheid worden ontwikkeld. Met dit besef verwerft de opgave een plek op de agenda. De opgave — en de samenwerking die daarvoor nodig is — heeft plek en een platform nodig. Dat vraagt om organiseervormen die samenwerking kunnen faciliteren tussen actoren met

rollen, belangen en legitimaties die sterk kunnen verschillen. Organiseervormen die ondanks deze verschillen in staat zijn om partijen constructief te laten samenwerken rondom een opgave. De samenwerking krijgt in toenemende mate vorm, en leidt tot een kanalisering van de energie, meer momentum en als gevolg daarvan een toename van leerprocessen, de verspreiding van innovaties en gedrag dat past in de beoogde nieuwe werkelijkheid. Er treedt een versnelling op in de adoptie van nieuwe werkwijzen.

### **Verankering**

Er breekt nu een fase aan waarin actoren met een natuurlijke sensitiviteit voor collectieve vraagstukken een belangrijke stimulerende rol kunnen spelen. Overheden die in het momentum (durven) stappen, spelen een doorslaggevende rol in het normaliseren van nieuwe gebruiken, werkwijzen en organiseervormen. Hun regelgevende kracht en toegang tot publieke middelen geeft hen een bijzondere positie. Het is de fase waarin nieuw gedrag, nieuwe werkwijzen, nieuwe configuraties en nieuwe technologieën verankerd raken, gecodificeerd raken, onderdeel worden van de cultuur en de nieuwe praktijk. Het systeem stabiliseert tijdelijk. De opgave verdwijnt van de agenda, met de zekerheid dat deze wordt opgevolgd door andere, nieuwe vraagstukken.

## **3.2.2 DE OPGAVE AGENDEREN**

In de voorgaande paragraaf speelt de opgave de hoofdrol. De opgave belichaamt de noodzaak tot verandering. Hij laat zien waarom verandering nodig is en wat die moet bewerkstelligen. Een opgave moet van betekenis worden voorzien: het is een collectief beleefde noodzaak tot verandering of ontwikkeling, die zodanig urgent is of wordt beleefd dat het de moeite waard is om ervoor in beweging te komen, gedrag aan te passen en keuzes te maken.

Die opgave is een construct dat ontstaat in het gemeenschappelijke discours. Met 'discours' bedoelen we het geheel van het gemeenschappelijke verkeer: alles wat mensen met elkaar doen, ondernemen, bespreken, besluiten, beleven en ervaren. Opgaven worden niet als vanzelf zichtbaar in het discours; soms voelen actoren dat zij daar een flinke strijd voor moeten leveren. Dit boek begint dus niet daar waar er al een duidelijke opgave is gezien en omarmd, maar bij het discours onder partijen en als onderdeel daarvan de kwaliteit van de antenne die nodig is om te zien waar verandering nodig is. Daarmee is een opgave een nuttig ding, maar roept daarbij wel de volgende vragen op: hoe komt een opgave tot stand, hoe krijgen we een opgave op de agenda, *hoe definiëren we die opgave en wat is de aard en impact van een opgave?* We beantwoorden deze vragen in hoofdstuk 4.



**Hoe werk je effectief samen aan maatschappelijke opgaven?  
Dit boek biedt inzichten en handelingsperspectief voor beleidsmakers,  
netwerkmanagers en bestuurders die beweging en gezamenlijk  
handelen voor elkaar willen krijgen.**

We staan als samenleving voor complexe maatschappelijke vraagstukken, die om intensieve samenwerking vragen. Denk aan de energietransitie of de transformatie van het sociaal domein. Niemand kan dit alleen. Dit brengt ons in situaties met veel partijen en grote diversiteit.

Hoe gaan we om met een veelheid aan belanghebbenden, rollen en motieven? Hoe groeperen we partijen rond een opgave? Hoe vormen zij een netwerk en komen zij tot gezamenlijke aanpakken? Kortom: hoe werk je betekenisvol samen aan maatschappelijke opgaven?

Manon de Caluwé en Edwin Kaats verkennen in *Samenwerken aan maatschappelijke opgaven* wat er nodig is om dit proces in goede banen te leiden en geven hiervoor talrijke aanknopingspunten om aan opgaven samen te werken. Ze reiken in dit boek handvatten aan voor eenieder die een bijdrage wil leveren aan maatschappelijke opgaven in of rond opgavennetwerken als platforms voor samenwerking. Dit doen ze aan de hand van zes domeinen: het agenderen van de opgave, het faciliteren van interactie, het mobiliseren van actoren, het creëren van een platform voor samenwerking, het sturen op impact in netwerken en het zorgen voor draagvlak en legitimatie voor de keuzes die je daarbij maakt en de interventies die je doet. Een rijk en waardevol boek voor programmamanagers, beleidsmakers, netwerkmanagers en bestuurders die samen tot oplossingen willen komen voor belangrijke maatschappelijke opgaven.

