

Van signalen naar strategie

EEN PROVINCIALE
TRENDVERKENNING



Over signalen en samenwerking

EEN PROVINCIALE TRENDVERKENNING

Dit voorjaar ging JSO in gesprek met trendwatchers en trendsetters in het openbaar bestuur. Onderwerp van gesprek: "Wat gebeurt er in de maatschappij en wat is de betekenis hiervan voor de rol van de provincie?" Het waren bevlogen gesprekken¹. Deze publicatie biedt inspiratie en concrete handvatten voor het samen realiseren van maatschappelijke opgaven. Het gaat hier om een "ontwikkeldocument"; graag bouwen we met u verder aan deze trendverkenning.

Datum: 18 juni 2015 (tweede uitgave)

Rob Rutten
JSO

George Postma
Lysias

Marius Bakx
Onderzoekcentrum Drechtsteden

JSO

INHOUD

| | | |
|-----------|---------------------------------------|-----------|
| 1. | De provincie in beweging | 4 |
| 2. | Maatschappelijke trends | 5 |
| 3. | Nieuwe oplossingsstrategieën | 11 |
| 4. | Een toekomstperspectief | 15 |
| 5. | Conclusie | 18 |
| | Eindnoten en geraadpleegde literatuur | 19 |
| | Colofon | 19 |



1. De provincie in beweging

Zetten provincies zichzelf niet te veel buiten spel door de nadruk te leggen op kerntaken en kernrollen? Dat leek ons niet de bedoeling. Gelukkig lijkt het adagium 'je bent er van of je bent er niet van' te worden opgevolgd door 'je doet mee of je doet niet mee'. Dat principe biedt de provincie veel meer aanknopingspunten om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke opgaven. De maatschappelijke opgave is niet langer het 'alleenrecht' van overheden. Het oplossend vermogen van de maatschappij verdient het om te worden benut. Dit vraagt van de provincie - en we beseffen dat dit voor de zoveelste keer is - anders denken en anders handelen. De balans tussen enerzijds kaderstelling, regelgeving en handhaving en aan de andere kant gezamenlijke ontwikkeling verandert en zal in beweging blijven. Wat dat betekent, bespreken we aan het eind van deze trendverkenning. Wij pleiten in ieder geval voor een flexibel hart.

Provinciale kerntaken vs. maatschappelijke opgaven

In het krachtenveld tussen Rijk en gemeenten zien provincies zeven kerntaken² voor zichzelf. Deze kerntaken zijn in 2010 vastgelegd in 'Profiel Provincies' en herhaald in de visie van provincies op de maatschappelijke opgaven en de provinciale rol; 'KOMPAS 2020'.

In het KOMPAS staan per kerntaak de maatschappelijke ontwikkelingen en bijbehorende provinciale opgaven beschreven. Deze zijn, aldus de provincies, leidend voor de rol en positie die provincies nu en in de toekomst vervullen.

De vraag is hoe toekomstbestendig die redenering is; laten de maatschappelijke opgaven zich vatten in zeven kerntaken of moeten de provincies zich anders oriënteren? De provincie heeft een open huishouding en kan aan vrijwel iedere maatschappelijke opgave een zinvolle bijdrage leveren. De maatschappelijke trends wijzen in de richting van toenemende 'beweging' en ook de maatschappelijke opgaven zijn hierdoor 'volatil'. Wij verwachten dat het denken vanuit maatschappelijke opgaven binnen kerntaken minder productief is dan het denken vanuit maatschappelijke opgaven (sec).

Dit is ook de lijn die in het Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 van de provincie Zuid-Holland is te vinden.

Deze 'shift' heeft betekenis voor het functioneren van de provincies. Immers, als de maatschappelijke opgaven zich niet vormen naar de rollen, taken en middelen van de provincies, zullen nieuwe wegen moeten worden gezocht om werkelijk een bijdrage te kunnen leveren. Provincies zijn hier volop mee bezig. Utrecht profileert zich met een adaptieve aanpak; Brabant presenteert zich als netwerkspeler; Gelderland zet in op partnerschap met gemeenten en maatschappelijke instellingen en bedrijven; Zuid-Holland experimenteert met nieuwe vormen van sturing zoals netwerkend werken; Friesland streeft naar een anti-fragiele organisatie en Groningen werkt aan nieuwe vormen van samenwerken met gemeenten. Hier zit energie, hier gebeuren dingen. Het gaat om 'slim combineren'.

In deze trendverkenning typeren we interventies die de provincies helpen om door te ontwikkelen naar een succesvolle aanpak van maatschappelijke opgaven. We starten met enkele maatschappelijke trends. In hoofdstuk 3 verkennen we de innovatieve manieren waarmee provincies nu al inspelen op nieuwe ontwikkelingen en in hoofdstuk 4 komen we uiteindelijk tot een verkenning van een mogelijke verrijking van het handelingsrepertoire voor de provincie van de toekomst. We eindigen deze trendverkenning met een conclusie in hoofdstuk 5.

2. Maatschappelijke trends

Zoals gezegd is het lastig om maatschappelijke opgaven scherp op de agenda te krijgen en te koppelen aan de provinciale kerntaken. Dat bracht ons tot de vraag 'Wat komt er nog meer op de provincies af en hoe kunnen ze een goede bijdrage leveren?' We hebben er een paar ontwikkelingen uitgepikt die van belang zijn voor de provincies.

Wat komt er nu echt op ons af?

VERANDERENDE
BEVOLKINGS-
SAMENSTELLING
EN ANDERE
LEEFPATRONEN

De inrichting van de samenleving is nog in belangrijke mate gericht op gezinnen terwijl er steeds meer ouderen, eenoudergezinnen en eenpersoonshuishoudens komen. Het aantal kinderen/jongeren neemt af. Dat betekent dat er nieuwe eisen gesteld worden aan woonomgeving en voorzieningen. Er is sprake van een trek naar de stad. Steden worden gezien als belangrijke scharnierpunten in de mondiale economie. De onderlinge nabijheid van mensen, voorzieningen en bedrijven zorgt namelijk voor economische kansen en vitaliteit. Hier liggen flinke opgaven, voor de kleine kernen en voor de grote steden. De kunst is deze ontwikkelingen te verbinden.

GROEPEN
MET
VERSCHILLENDE
SNELHEDEN

Op dit moment staat de zogeheten generatie Z aan de poort. Dit zijn de digital natives³. Ze zijn opgegroeid in de 24/7 informatiemaatschappij, zijn wereldburgers en kopen net zo gemakkelijk schoenen in Japan. De spanningsboog van deze generatie is anders. Het moet sneller, compacter, beeldend en speelser. Relaties komen anders tot stand en ook gemeenschappen kennen minder geografische grenzen. Sport, cultuur en vrije tijd spelen zich minder af in het traditionele clubverband (clubleden bouwen mee aan de club en onderhouden die). Tegenwoordig hebben mensen memberships (ze betalen voor gebruik en leveren verder geen bijdrage). Overigens is dit niet specifiek voor één generatie. Ook 50-plussers ontwikkelen nieuwe perspectieven (datingsites of online wijnveilingen). Leefstijlen veranderen snel, waarbij de richting en de relatieve snelheid per groep in toenemende mate verschillen. Deze dynamiek biedt nieuwe zekerheden en onzekerheden. Voor sommige groepen is het lastig om het hoofd boven water te houden, jongere generaties hebben moeite om aan hun toekomst te bouwen en steeds meer mensen staan alleen voor een gezin.

ENERGIEKE SAMENLEVING

Op ongekende schaal nemen (groepen) burgers het initiatief. Van jong tot oud; in heel Nederland. Dit was zelfs voor de VNG aanleiding om het 'Festival De energieke samenleving te organiseren' (14 december 2014). Ook een initiatief als de G1000, een burgerconferentie zoals die ook in Amersfoort is gehouden, maakt duidelijk dat de burger zelf aan de slag gaat. De organisatie van de G1000 typeert het zelf als "het onafhankelijk burgerinitiatief dat zuurstof terug wil geven aan onze democratie. Wat begon als een idee groeide in korte tijd uit tot het grootste burgerinitiatief voor democratische innovatie in Europa. Euronews noemde de burgertop 'een nooit eerder gezien experiment, een immense burgervergadering; de G1000 vormt onderdeel van een heel prominente beweging in Europa: het verlangen naar democratische heropleving.'"

Ook het bedrijfsleven is volop actief; aan de ene kant zijn de investeringen in (culturele) festivals goede marketing, aan de andere kant hebben bedrijven belang bij een aantrekkelijke leefomgeving voor hun (toekomstige) werknemers en zijn bereid daar in te investeren. Zeker voor het aantrekken van hooggeschoold buitenlands personeel zijn culturele voorzieningen en internationale scholen van groot belang. Dat betekent dat bedrijven bij hun investeringen een integrale maatschappelijke kosten-baten analyse maken. Tenslotte is er ook wel scepsis en zijn er groepen burgers die 'de voeten niet goed aan de trappers krijgen' (zie participatie-ongelijkheid en geloofwaardigheid).

PARTICIPATIE- ONGELIJKHEID & GELOOF- WAARDIGHEID

Ook op het gebied van participatie ontstaan ongelijkheid. Er is sprake van een soort pop-up democratie. Thema's die opgepikt worden door mensen die de weg kennen, krijgen flinke aandacht. Er is sprake van een zogeheten diplomademocratie⁵, waarbij het goede gedeelte van de maatschappij participeert en initiatieven van de grond krijgt. Ondertussen is er ook protest. Gekozen bestuurders en overheden liggen onder een vergrootglas. Integriteit en de logica van overheidshandelen worden niet meer als vanzelfsprekend aangenomen. Schandalen en schandaaltjes volgen elkaar op. Er is discussie over de beloning van topbestuurders. Geloofwaardigheid wordt een item.

DUURZAAMHEID

De energiemarkt verandert. Rond duurzaamheid ontstaan nieuwe business modellen die druk leggen op bodemgebruik (warmtewisselaars), ruimte (zonnepanelen) en leefbaarheid (windmolens).

INFORMATISERING

Ook 'big data' en 'open data' veranderen ons leven. We kunnen de concentraties van maatschappelijke problemen op geografische kaarten weergeven en daar beleid op afstemmen. Tegelijkertijd ontstaat nieuwe informatiewoestijnen omdat zoekmachines zoekresultaten bepalen.

INKOMENS- EN VERMOGENS-ONGELIJKHEID

Recent startte de Franse econoom Thomas Piketty de discussie over inkomens- en vermogensongelijkheid. Er zijn echter meer vragen dan antwoorden; wat betekent zijn analyse, wat is het effect op de economische groei en wat betekent dit voor de sociaal-economische rechtvaardigheid? Het is zeker niet ondenkbaar⁴ dat de jaren van loonmatiging voorbij zijn en dat de toegevoegde waarde per arbeidsplaats daarmee ook flink omhoog moet. Tijd en geld vragen daardoor een steeds kritischer afweging.

GEZONDHEID & NATUUR

De stad rukt op en tegelijkertijd wordt het platteland weer naar de stad gehaald door trends op het gebied van gezonde voeding en bewegen in het groen. Braakliggende bouwpercelen worden door omwonenden groen en leefbaar gemaakt; er wordt groente verbouwd op daken en guerrilla gardening is niet vreemd meer. In een wereld van kant-en-klaar aanbod zijn bewust bodemgebruik, gezond eten en bewegen meer dan ooit aandachtspunten.

ECONOMISCH & MAATSCHAPPELIJK HERSTEL

Ook de economische crisis heeft de verhoudingen veranderd. De overheid moet presteren en liefst voor minder geld. Dat betekent minder doen en meer overlaten aan andere partijen. Echter, het voorzichtige economische herstel maakt ook de roep om een maatschappelijk herstel duidelijker.

De hiervoor genoemde ontwikkelingen zijn slechts een kleine greep; er valt nog veel meer te noemen. In alle gevallen lijkt het alsof de uitersten steeds verder uit elkaar komen te liggen.

Ten tweede komen trends op verschillende manieren bij elkaar. Standaard receptuur werkt in de ene situatie wel en in de andere niet. Dat maakt het lastiger voor de overheid om bij te dragen. Stakeholders (maatschappelijke instellingen, burgers en bedrijven) zullen steeds vaker zelf tot oplossingen moeten komen. De overheid kan daarbij helpen (overheidsparticipatie). De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft het in dat verband over 'loslaten in vertrouwen', maar misschien gaat het om 'anders vastpakken' en 'verbinden van afzonderlijke oplossingen'.

We verbinden een paar van deze trends en maken ze concreet aan de hand van een voorbeeld:



Netwerken van vitale, gezonde steden

De 'economische stad' vraagt fysiek bereikbare banen en waardecreatie door innovatie. De 'vitale stad' vraagt sociaal bereikbare banen en diversiteit als kracht voor innovatie. De 'gezonde stad' behoeft een betere leefomgevingskwaliteit en bereikbare zorg. En als het gaat om energie ligt de stedelijke opgave in besparing ('een nul-op-de-meter stad') en duurzame opwekking van energie⁶.

Wanneer we naar de Nederlandse steden kijken dan zijn deze, in termen van dichtheid en massa, klein. Om echt internationaal concurrerend te kunnen zijn moet Nederland, zo is het idee, het gebrek aan massa en dichtheid compenseren. Complementariteit voor het benutten van elkaars kracht⁷ is het sleutelwoord. Het belangrijkste deel van het leven van de meeste mensen speelt zich af in de stedelijke regio⁸. Ook de meeste voorzieningen en bedrijven zijn met name actief in (boven) regionale verbanden.

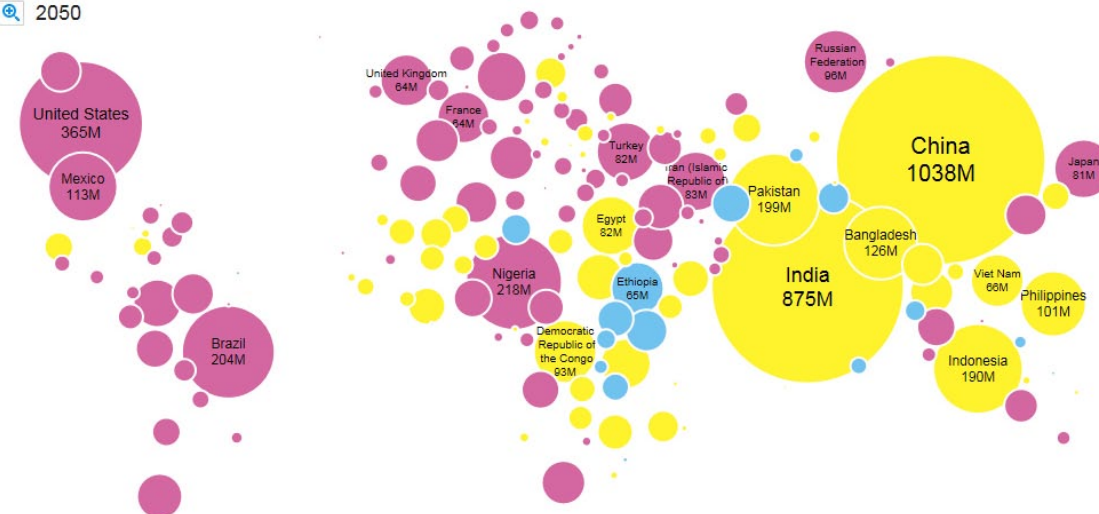
'Er is in ons land sprake van een geleidelijke geografische opschaling van delen van markten waarbij een interstedelijke netwerkstructuur steeds geprononceerder wordt (het betreft

woningmarkten, arbeidsmarkten en voorzieningen). Die opschaling is (zeer) ongelijk naar plekken en naar economische en maatschappelijke groepen. Sommige knopen in het interregionale netwerk groeien buitenproportioneel snel, zoals centrale steden als Amsterdam, Utrecht en Den Bosch. Sommige knopen van het netwerk en delen van ons land zijn minder goed aangehaakt en kunnen daardoor stagneren⁹.

Langzaam, maar heel zeker, ontwikkelt zich zo een geïntegreerd interregionaal, interstedelijk systeem. Dit netwerk is herkenbaar op nationale schaal en is het sterkst herkenbaar bij zakelijke relaties en bij zowel dagelijkse verplaatsingen als verhuisbewegingen van hoger opgeleide jongeren.

unicef AN URBAN WORLD

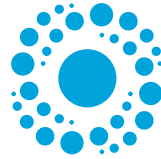
2050



Opschaling, toenemende verscheidenheid en fragmentatie hebben gevolgen voor de (provinciale) beleidsopgaven. Als delen van de woning- en arbeidsmarkten opschalen naar interstedelijk- en nationaal niveau, dan heeft dit consequenties voor beleidskeuzes. Zetten we in op woningen in de Noordvleugel van de Randstad, op betere verbindingen of op een combinatie van die twee¹⁰? Kenmerk van dit type vraagstukken is de grote onderlinge verwevenheid van beleidssectoren en schaalniveaus.

An Urban World (2050)

[Interactieve kaart](#) van Unicef over het verloop van urbanisatie tussen 1950 en 2050. Sloppenwijken en armoede in de grote steden baren Unicef zorgen.



Evenwicht stad en land

De relatie tussen stad, natuur en gezondheid is fundamenteel. Een verstoorde relatie zien we duidelijk terug bij de sterk groeiende Chinese steden.

'De airpocalyps'¹¹ in Beijing en andere steden brengt niet alleen ernstige risico's voor de volksgezondheid met zich mee, maar begint nu ook de landbouwproductie te schaden, doordat te lage fotosyntheseniveaus het groeiseizoen hinderen¹². In Nederland vragen krimp en de gedeeltelijke ontvolking van de landbouwgebieden aandacht. Behoud van het landschap, schaalvergroting van landbouwbedrijven, versterking van een cyclus van lokale productie-consumptie vormen complexe vraagstukken.

'Ruimte voor de toekomst in het landelijk gebied: Trendverkenning 2020-2030 voor gemeenten met veel landelijk gebied' (een studie van Alterra) signaleert het volgende:

'Hoe het landelijk gebied er in 2040 uit zal zien, weet niemand. Toch is nu al een aantal trends zichtbaar dat voor een groot deel de richting zal bepalen waarin het landelijk gebied zich gaat ontwikkelen. Deze globale trends zijn:

1. Het platteland wordt steeds meer een multifunctionele leef- en werkomgeving.
2. Schaalvergroting van (agrarische) bedrijven en voorzieningen gaat gelijk op met een toename van kleinschalige en lokale initiatieven van burgers en bedrijven.
3. Technologische innovatie kan juist op het platteland de bedrijvigheid en de leefbaarheid vergroten
4. De kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied staat onder druk.
5. Initiatieven van burgers en bedrijven brengen oplossingen voor lokale problemen, maar niet zonder de betrokkenheid van gemeenten.

Deze globale trends gaan dwars door alle sectorale ontwikkelingen in het landelijk gebied heen.'

'De relatie tussen stad,

natuur en gezondheid is

fundamenteel.'



Middelgrote stad

De vitaliteit en economische kracht van kleinere steden staat onder druk.

Dit levert weer andere leefbaarheidsvraagstukken op.

In de discussie over de kracht van de stad lijkt het perspectief van 'het midden' uit het oog verloren te worden. Het platform Ruimtevolk en BrabantKennis hebben de positie van de middelgrote stad recent op de agenda geplaatst¹³.

Hier liggen bijvoorbeeld interessante kansen om de maakindustrie¹⁴ te revitaliseren; een product op maat voor iedere klant.

Prof dr. Joks Janssen verwoordt in zijn Ruimtevolk blog 'Vanuit het midden' de opgaven als volgt:

'Vanuit het midden'

"Liggen er in deze voormalige industrie- en groeikernen in het licht van de derde industriële revolutie bijvoorbeeld geen uitgelezen kansen om ambacht, gemeenschapsgevoel en de aanwezige maakindustrie van nieuw elan te voorzien? Kunnen de middelgrote steden zich ontwikkelen tot de bakermat van een nieuw soort 'kennisindustrie', als aanvulling of complement op de meer grootstedelijke 'kenniseconomie'? Wat betekent dat voor de samenwerking tussen de aanwezige mbo-kennisinfrastructuur en het bedrijfsleven? Kunnen ze hun ruime voorraad aan comfortabele woonmilieus en groene ruimte (regionaal) te gelde maken? [...]

Wie dat doet, ziet dat er – lokaal – allerlei interessante perspectieven en initiatieven worden ontwikkeld. Bijvoorbeeld in Roosendaal waar overheid en winkeliers een proeftuin organiseren voor de toepassing van nieuwe ICT technologie om het bestaande winkellandschap toekomstbestendig te maken (www.roosendaalsmartretailcity.nl). Of in Oss, waar lokale ondernemers onder de noemer 'De kracht van Oss' samenwerken om nieuwe werkgelegenheid in het MKB te creëren. Het midden is vaak kleurrijker en veerkrachtiger dan we denken. Wanneer we het midden als vertrekpunt nemen ontstaan kansrijke perspectieven voor de uitdagende maatschappelijke opgaven waar stedelijk Nederland als geheel voor staat."

Bron: <http://ruimtevolk.nl/2014/11/27/vanuit-het-midden/>

Intersectoraal en interregionaal

"Beleidsopgaven zijn [...] meer en meer zowel interregionaal als intersectoraal verweven. Een voorbeeld hiervan is de kennisintensieve diensteneconomie die een sterk interstedelijk netwerk vormt, inclusief behoefte aan specifiek onderwijs, bepaalde woningen, goede verbindingen en aparte voorzieningen. Ook de agribusiness vormt zo'n interregionaal netwerk met eigen belangen en behoeften. In beide voorbeelden is intersectoraal en grensdoersnijdend beleid noodzakelijk, dat aansluit bij die netwerken. Het Food Valley-beleid beperkt zich bijvoorbeeld ruimtelijk niet tot de regio Wageningen en omstreken, maar heeft directe netwerkrelaties met bedrijvigheid in bijvoorbeeld het Westland en met internationale concerns via de luchthaven Schiphol".

Bron: 'De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau' (2015), Economisch Atelier Tordoir en Regioplan

3. Nieuwe oplossingsstrategieën

We zien bij de trends dat de variëteit en complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken toeneemt. Vragen worden meer afhankelijk van tijd, plaats en stakeholders. Grote beleidsdocumenten lijken niet meer de oplossing. Overheden zijn -met succes- op zoek naar nieuwe antwoorden. Het bewustzijn is er en er komen nieuwe, verfrissende strategieën uit o.a. de provinciale kokers. Eerder noemen we het al: Het is een kwestie van 'trial and error'. Een uitstekende aanpak overigens, want als je wil innoveren is het niet voldoende om oude wijn in nieuwe zakken te doen. De kunst is om niet alleen te denken in termen van structuren en processen. De zoektocht is gericht op beweging, energie, wendbaarheid en creativiteit

Hier beschrijven we enkele vernieuwende benaderingen.



Vermaatschappelijking

In het advies 'Loslaten in vertrouwen' (2012) laat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zien dat veel van zogenoemde overheidstaken voorheen aan andere domeinen (kerken, bedrijven, burgers) toebehoorden. Het publieke domein is niet per se het monopolie van de overheid, dat is wat de Rob met dit advies aan de orde stelt.

De overheid heeft zich taken toegeëigend die niet per definitie overheidstaken zijn. De vraag die vervolgens wordt gesteld, is: hoe kan de overheid publieke taken overdragen aan niet-overheidsorganisaties? Zie bijvoorbeeld de discussies rondom de 'participatiemaatschappij'. De Rob spreekt in dit kader ook wel over 'vermaatschappelijking'.

Sturen op maatschappelijke energie

"Inspelen op de energie in de samenleving is geen gemakkelijke kwestie, maar biedt wel nieuwe mogelijkheden. "Negentig procent van de mensen die mij bezoeken, komt uitleggen dat iets niet kan", verzuchtte laatst een topambtenaar. De percentages zijn misschien overal net wat anders, maar de waarneming dat veel van wat vanuit maatschappelijke energie mogelijk is vanuit overheidsperspectief lastig is, klopt wel. Energieke initiatieven zijn mooi, maar botsen vaak met bestaande wetten, normen, procedures of beleidsregels. Op het eerste gezicht kan het dan niet, maar in tweede instantie moet het misschien wel – en meer. Sturing op maatschappelijke energie betekent dus ook het ter discussie stellen van de eigen regels, procedures en patronen. Als de mensen buiten zeggen: "Het kan wel!". Dan zou de overheid die initiatieven moeten volgen. Niet altijd en overal maar, wel als beginsel."

Bron: Leren door doen, PBL & NSOB (Hajer, Van der Steen e.a., 2014), p. 13-14

'De energieke samenleving

vraagt niet om 'minder overheid',

maar om een

'andere overheid.'

De achterliggende gedachte voor het overdragen van publieke taken aan burgers en maatschappelijke organisaties is bepalend voor het succes ervan. Vaak zijn bezuinigingen en een 'compacte overheid' redenen om taken over te dragen. Echter, volgens de Rob zou de voorname moeten zijn de erkenning dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving.



Adaptieve sturing: soms wel, soms niet

Met de 'Agenda Stad' zet de Nederlandse (Rijks)overheid de kracht van de stad en meer bepaald, van het stedelijk netwerk centraal. Eerder constateerden we een grote verwevenheid van beleidsvelden en schaalniveaus. Dit betekent dat voor een betekenisvolle aanpak van opgaven, regionaal en/of tussen bestuurslagen opgeknipt beleid niet volstaat.

Een strikte scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden werkt minder goed en sluit niet aan bij de dynamiek van de huidige en toekomstige samenleving. De 'Denktank Agenda Stad' verwoordt dit in 'Sterke stedelijke netwerken' (2015) als volgt: 'De overheid moet zich organiseren op een manier die past bij de horizontale wereld¹⁵ waarin internationale, regionale, intersectorale en publiek-private samenwerking onontkoombaar is. Het motto is dan: 'Je doet mee of niet'. Soms wel en soms niet.' Uitgangspunt is dat overheden zich, vaak over schaalniveaus heen, organiseren rondom een maatschappelijke opgave.

Dit pleidooi voor 'adaptief bestuur' zien we ook terug in de studie 'De veranderende geografie van Nederland' (2015). 'Hoewel veel van die opgaven te vinden zijn binnen de huidige taakvelden van de provincies, lijkt het niet verstandig ze exclusief onder te brengen op één van de verdiepingen van het 'Huis van Thorbecke''. Het gaat er minder om wie de opgaven oppakt, dan hoe ze benaderd worden¹⁶. De nadruk ligt op de opgave en minder op de bestuurslaag. Het bestuursarrangement dat de opgave aanpakt, schikt zich naar de opgave. Hierbij is regelmatig samenwerking nodig met bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers. Een voorbeeld hiervan is het Deltaprogramma waarbij diverse stakeholders samenwerken aan de waterveiligheid van Nederland.

Organiseren rondom een maatschappelijke opgave vraagt om overheden die kunnen werken in netwerken. Om een organisatie die systemen naast elkaar beheerst (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015). Werken in netwerken vraagt om anders werken binnen een systeem.



Strategie: sturen met kennis en kunde

Niet noodzakelijkerwijze om een geheel ander systeem. De netwerkgerichte aanpak vormt een aanvulling op het huidige bestuurlijke stelsel. Het huidige, territoriale systeem blijft nuttig, bijvoorbeeld wanneer er knopen doorgemaakt moeten worden bij een belangenconflict tussen twee gebieden. Cruciaal is steeds de specifieke strategie en rolinvulling. Een overheid die vaardig is in het combineren van klassieke rollen van de overheid (wetgeven, subsidiëren, controleren, produceren) met nieuwe rollen (netwerken, verbinden en faciliteren)¹⁷ komt tot resultaten. De nieuwe rollen worden in deze netwerksamenleving belangrijker. Immers, om opgaven succesvol te kunnen realiseren dient de overheid samen te werken met onderwijs en ondernemers (triple helix) en burgers (quadruple helix).

Om effectief in te kunnen spelen op de opgaven van morgen, dienen nieuwe signalen en ontwikkelingen herkend te worden. Vorm geven aan de toekomst begint met kijken en met vooruitdenken. Het signaleren en systematisch vooruitdenken is ook een provinciale taak. Ook - of juist - daar liggen belangrijke kansen. De provincie kan toegevoegde waarden leveren door kennis (en kunde) in te brengen in netwerken. Dat vraagt echter wel om een bepaald type kennis en kunde.



Behoefte aan een 'buitenboordmotor'

In de provincie Noord-Brabant is eerder (in 2012) geconstateerd dat de traditioneel georganiseerde kennisinfrastructuur niet langer afdoende was om de huidige dynamiek het hoofd te bieden. De Brabantse kennishuishouding was traditioneel georganiseerd.

Er is een schil van kennisinstituten om de provincie heen georganiseerd op klassieke domeinen. De kennis is 'op afroep' voor de provincie beschikbaar. Deze kennisinstituten en -domeinen zijn en blijven belangrijk, maar omdat de samenleving aan het 'vervloeien' en 'verweven' is, was er behoefte aan een 'buitenboordmotor'. Een 'buitenboordmotor' die bij de provincie een ander type kennis in kan brengen, zoals strategische kennis op het gebied van regionale economie en regionale innovatiesystemen. Belangrijke opgaven die nog niet goed belegd waren in de kennishuishouding. Opgaven waar niet direct een probleemeigenaar voor is en waar de provincie een aanjaagfunctie kan vervullen.

Innovatie moet in die situaties veelal gestimuleerd worden door middel van een netwerk of een platform.

Kortom, er was behoefte aan een partij die systematisch en strategisch vooruitdenkt in plaats van afwacht. Een organisatie die niet volgens de traditionele beleidscyclus adviseert (met klassieke 'end of pipe' evaluaties). Die organisatie is in Noord-Brabant Brabant-Kennis geworden. BrabantKennis signaleert en agendeert, net als het Trendbureau Overijssel in de provincie Overijssel, en bouwt vervolgens ook nog aan coalities door partijen bij elkaar te brengen. Deze laatste stap zet het Trendbureau niet. Het gaat hier in deze twee voorbeelden dus om een andere manier van agendasetting. BrabantKennis 'makelt en schakelt', helpt mee met het ontwikkelen en bouwen van triple helix-achtige agenda's (om opgaven verder te brengen).

De Brabantse kennisbehoefte

De verandering in de provinciale kennisbehoefte is in de provincie Noord-Brabant als volgt verwoord: "Traditioneel gezien ligt de nadruk bij de provincie op de uitvoering en daarmee is het kennisniveau van overwegend tactische en operationele aard. [...] De decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van ruimte en regionale economie (van rijk naar regio) zorgt voor een meer strategische kennisbehoefte. In het verlengde hiervan, is het streven van de provincie tevens om meer aan de voorkant te sturen. Zodoende anticipeert Brabant sneller op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe mogelijke problemen. Daarbij is juist de strategische kennis van belang. [...] Van oudsher vult de provincie de ontwikkeling van haar beleid op verschillende manieren in: via onderzoek, planvorming, en het ontwikkelen van visies. Deze methoden zijn echter ontoereikend in het huidige bestel. De provincie acteert immers niet langer in een schematisch 'één-actor model', maar in een complexe arena met een veelheid aan actoren. Beleidsontwikkeling is in toenemende mate resultaat van een participatief proces. Hierin spelen ook burgers en bedrijven een rol. Dit resulteert in een veranderend samenspel tussen overheid en maatschappij. [...] Voor kennisontwikkeling en -diffusie betekent dit alles dat niet alleen het meedenkend vermogen van traditionele kennisinstellingen en maatschappelijke partners, maar ook dat van burgers en ondernemers gemobiliseerd moet worden. [...] Door kennis strategischer te benutten, kan de provincie zich enerzijds beter voorbereiden op onverwachte, heftige ontwikkelingen. Een goed overzicht over verschillende handelingsopties is van groot belang, zoals de recente financieel-economische crisis heeft laten zien. Anderzijds kan de provincie zich met kennis beter voorbereiden op de toekomst."

Bron: Kansen voor kennis (2012), Provincie Noord-Brabant

Hiermee zijn slechts enkele innovatieve routes getypeerd. Kopiëren is vaak de mindere oplossing; het is vooral van belang een eigen, passende beweging te maken.

4. Een toekomstperspectief

Er zijn verschillende manieren voor een provincie om vorm te geven aan de toekomst en maatschappelijke trends te vertalen naar maatschappelijke opgaven. In dit laatste hoofdstuk doen we enkele suggesties die het voor bestuur en organisatie makkelijker maken om in te spelen op de maatschappelijke opgaven.

De kracht van hiervoor getypeerde vernieuwende benaderingen van de provincies zit in de volgende kenmerken.

- 1. Het begint bij het oppikken van het signaal van een maatschappelijk vraagstuk (beleid is geen noodzakelijk vertrekpunt).
- 2. De betekenis van het signaal wordt geanalyseerd. De eerste vraag is niet wat de provincie gaat doen, maar vooral of er iets gedaan moet worden en daarna door wie (agenderen en kiezen).
- 3. Vervolgens worden echt belanghebbende partijen bijeengebracht (verbinden).
- 4. Afhankelijk van waar het om gaat, kan de provincie daadwerkelijk iets bijdragen (waar zit de provincie op de participatietrap van de Rob 'Ioslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren'). Het gaat hier om kiezen en steeds expliciet die keuzes delen. Het probleem ligt in dat opzicht niet alleen bij de overheid, maar ook bij de verwachtingen van partners.

Deze route is anders dan het traditionele analyseren van de uitgangssituatie, vertalen van uitgangspunten naar beleid en dit vervolgens uitwerken in strategieën en bijpassende instrumenten (en natuurlijk monitoren en bijsturen)¹⁸.

Het pleidooi hier is juist niet om alles op één nieuwe manier aan te pakken. De gebruikelijke werkwijzen van de provincies zijn zeker nog bruikbaar, maar er is meer variatie nodig. Wij pleiten voor een grotere diversiteit aan oplossingsstrategieën en benaderingen op maat. Het is bijna overbodig om te zeggen dat (netwerk) samenwerking met maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers hierbij centraal staat.

Aanbevelingen

We hebben de volgende suggesties om de maatschappelijke opgaven van de toekomst met meer succes en minder middelen aan te pakken. Het voorbereid zijn op de snelle veranderingen in de omgeving vraagt een grote lenigheid van medewerkers en bestuurders om de vereiste

externe gerichtheid, flexibiliteit en realisatiekracht te kunnen bieden. De organisatie moet met de medewerkers (formatie, gedrag, cultuur) snel kunnen schakelen en goed kunnen inspelen op wisselende en onvoorspelbare ontwikkelingen. De medewerkers moeten worden ondersteund door een organisatie die in zijn basisopstelling (sturing, structuur en systemen) sterk, maar niet star is. Dat betekent dat in het organiseren van opgaven de mens (in zijn rol), het team en het organisatiegedrag voorop staan: structuren en systemen zijn volgend en ondersteunend. Hierbij kan worden gedacht aan concepten als antifragiel-organiseren¹⁹, nomadisch organiseren of opgavegericht organiseren; allemaal denklijnen die inspireren om tot nieuwe benaderingen te komen. Wat spreekt aan en wat past bij uw fase van organisatieontwikkeling?

Wij adviseren organisaties daarom om te experimenteren met een aantal van de volgende ideeën:

FRISSE WIND

De organisatie van de toekomst start bij de medewerkers van de toekomst! Trainees zijn essentieel; zij hebben state of the art kennis, pit en ervaring op meerdere plekken in de organisatie. Ze zeggen wat ze vinden, hebben geen vaste ideeën over hoe dingen moeten en hebben hart voor de zaak. Het komt erop aan om die frisse wind te organiseren, ruimte te geven en z'n frisheid te laten behouden.

BATTLE OF CONCEPT

Overheden vragen voor veel onderwerpen meerdere externe partijen en wegen hun ideeën, prestaties en kansen op succes. Zo dagen overheden de bureaus uit en dat bevordert creativiteit en nieuwe ideeën. We stellen voor dit principe ook te benutten door vaker verschillende ambtelijke teams rond een thema voorstellen te laten uitwerken. Deze werkwijze scherpt de geest en voorkomt ook dat vroegtijdig een fuik in wordt gereden. Op basis van een weging kan een keuze worden gemaakt en kan budget beschikbaar worden gesteld voor de realisatie. Om dit te kunnen realiseren zijn duidelijke opdrachten nodig en moeten medewerkers in staat worden gesteld hun eigen 'winnende' team samen te stellen²⁰.

REFLECTIE IN ACTIE

We willen u uitdagen om tegelijkertijd, te reflecteren, te concretiseren en te realiseren: reflectie in actie²¹. Het principe is kijken - denken - doen; waarbij vooral meer aandacht voor het kijken en het doen (denken is reeds kerncompetentie van de provincies) belangrijk is. Hiermee voorkomen we dat iets 'dood geanalyseerd is' voordat het geprobeerd is.

SPECIALISTEN BREED INZETTEN

Als de provincie wil sturen met kennis dan zal die kennis en kunde ook gekoesterd en versterkt moeten worden. Het komt er daarbij op aan om geen bureau-specialisten te creëren maar specialisme te verbinden met vaardigheden en competenties. Communicatievaardigheden zijn daarbij essentieel. Opleiden en trainen (education permanente) zijn hierbij essentieel.

BEWEZEN KWALITEIT

Naast jong talent, is ook kennis en ervaring nodig. Dat is overigens niet op voorhand een kwestie van leeftijd, maar van inhoud en competenties. Het gaat om effectieve teamsamenstellingen waarin een passende mix is aangebracht op basis van type persoon (bijvoorbeeld starter/denker/afmaker), ervaring en competenties. Dit betekent dat medewerkers niet meer op basis van hun rol en positie in een team worden uitgenodigd. Ook belanghebbenden en medewerkers van partners of externen kunnen een belangrijke bijdrage leveren in teams. Zij kunnen verfrissende perspectieven 'van buiten' bieden. Een dergelijke aanpak vraagt permanente aandacht.

DIENEND LEIDERSCHAP

Als je medewerkers vraagt waar hij/zij het meeste last van heeft in z'n werk, zeggen zij in overgrote meerderheid: 'mijn baas'. In alle organisaties wordt hard gewerkt aan het terugdringen van het aantal managementlagen of aan het ontwikkelen van zelfsturende teams. De overheid is daarin geen voorloper. Een goede leidinggevende zorgt –als het goed is– dat een medewerker zijn of haar werk goed kan doen, dus een manager is nuttig. Er is veel voor te zeggen om juist de managementfuncties meer te flexibiliseren; niet door managers in algemene dienst aan te stellen en te rouleren, maar door op managementfuncties te werken met ZZP'ers die steeds hun meerwaarde aan de medewerkers 'mogen' bewijzen.

TRIPLE/ QUADRUPLE HELIX

De 'helix-gedachte' is in het denken van bestuurders en medewerkers veelal gekoppeld aan economie en innovatie. Het is belangrijk om hier direct te onderkennen dat de triple helix benadering nog niet perfect werkt. Partijen spreken nog verschillende talen. Toch zijn dit soort inspanningen om samen te werken essentieel. Er is winst te behalen door te investeren in een gemeenschappelijke taal. Op die manier kan een lerend netwerk ontstaan. Er zijn bovendien meer opgaven die zich voor deze aanpak en benadering lenen. Bedrijven willen maatschappelijk verantwoord ondernemen en zijn bezig met giving back-programma's. Overheid, maatschappelijk middenveld kunnen succesvol samenwerken, bijvoorbeeld rond groen en gezondheid of rond mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

SAMENWERKEN VEREIST TRANSPARANTIE

Maatschappelijke partijen, overheid en burgers moeten in een nieuwe manier van werken vertrouwen in elkaar krijgen. Loyaliteit over en weer wordt steeds belangrijker. 'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard'; dit is een dagelijkse realiteit in samenwerking. Maatschappelijke instellingen en overheden zullen dus steeds al hun kaarten op tafel moeten leggen en duidelijk zijn over wat ze nastreven.

LOCATIE IS ALLES

Bij veel vraagstukken is de locatie doorslaggevend voor de manier waarop een vraagstuk kan worden aangepakt. De mensen die er wonen, de maatschappelijke partijen die er actief zijn en de bedrijven die er gevestigd zijn, bepalen samen met de fysieke omstandigheden hoe een maatschappelijk vraagstuk het beste aangepakt kan worden. Het is uitstekend als een overheid doelen en uitgangspunten heeft, maar de realisatie moet niet worden gehinderd door allerlei algemeen uitvoeringsbeleid.

EXPERIMENTEREN IS FOUTEN MAKEN

Nieuwe oplossingen en werkwijzen ontwikkelen kan alleen als de oude worden losgelaten. Dat kan alleen als duidelijk is dat experimenten mis kunnen gaan. De vraag is dan niet wie er schuld heeft, maar wat er van geleerd kan worden (echte double loop learning).

SCRUM

In veel projecten is het niet mogelijk om alles aan de voorkant te plannen (Prince2). Veel omstandigheden zijn daarvoor te onzeker. Het is van belang een aanpak te hebben die snel en flexibel kan inspelen op veranderingen en die het team productief houdt. Scrum is een projectmanagement-methode van de Agile groep. Scrum gebruikt een iteratieve, incrementele aanpak om voorspelbaarheid te optimaliseren en risico's te beheersen. De aanpak is ontwikkeld voor complexe IT-vraagstukken, maar de methode wordt steeds vaker doorontwikkeld en toegepast bij overheidsopgaven.

Leren werken in netwerken als 'kunde'

In opdracht van BrabantKennis heeft sociaal psycholoog Ger Jonkergouw een verkenning naar samenwerking tussen overheid, ondernemers en onderwijs gedaan. Hoe komt het dat samenwerkingsverbanden (triple helix) vaak niet goed uit de verf komen? Dit was de vraag waarmee Jonkergouw aan de slag ging. In opdracht van BrabantKennis ging hij afgelopen jaar het gesprek aan met direct betrokkenen en experts uit de Brabantse triple helix van overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Hoe ver zijn de Brabantse samenwerkingsverbanden verwijderd van het ideaal van het 'lerende ecosysteem'? En welke stappen zijn nodig om er te komen? Jonkergouws conclusie: er wordt veel te weinig met elkaar 'geoefend'. "We grijpen te snel terug op oude oplossingen." (BrabantKennis). Effectief vormgeven van een samenwerkingsverband vraagt om andere houdingen en gedrag. Van ego naar eco. In plaats van New Public Management-achtige competenties moeten professionals nu meer ecosysteem-achtig leren denken en handelen. Ze dienen geschoold te worden in het werken in netwerken.

Bron: <http://brabantkennis.nl/van-ego-naar-eco/>

5. Conclusie

Iedereen mag natuurlijk zijn eigen conclusies trekken naar aanleiding van dit stuk. We bepleiten tenslotte diversiteit in strategieën. Wel is het verstandig om een samenhangende, eenvoudige en vooral overdraagbare filosofie te ontwikkelen om te voorkomen dat iedereen in een omgevallen boekenkast van managementfilosofieën terecht komt. Het komt er op aan krachtig te formuleren: 'hoe doen wij hier goede zaken voor maatschappelijke opgaven?'

Wat ons betreft is de kern: 'Je doet mee of je doet niet mee'. En dat vereist een flexibel hart van een organisatie. Dat betekent niet alleen 'mind set', maar ook mensen met eigen - op de vraag toegespitste - kwaliteiten. Tenslotte 'doe', experimenteer en werk samen en blijft niet hangen in denken en beleid maken. Vanuit het thema maatschappelijke kwaliteit staan interessante pilots klaar waarmee werkender weg vorm en inhoud kan worden gegeven aan een nieuwe benadering van maatschappelijke opgaven. Wij nodigen u graag uit deze denklijn verder te brengen en met ons te operationaliseren.



EINDNOTEN

- 1 Zie colofon, gesprekspartners en geraadpleegde literatuur.
- 2 De zeven kerntaken zijn:
 - Duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer
 - Milieu, energie & klimaat
 - Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
 - Regionale bereikbaarheid & regionaal openbaar vervoer
 - Regionale economie
 - Culturele infrastructuur & monumentenzorg
 - Kwaliteit van het openbaar bestuur.
- 3 Mark Prensky.
- 4 WRR.
- 5 Diplomademocratie van Mark Bovens & Anchrit Wille (2011).
- 6 PBL, 2015: Keynote Maarten Hajer bij start Jaar van de Ruimte.
- 7 Rli, 2014.
- 8 In hun studie 'De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau' (2015) hebben Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir en Regioplan, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, patronen van wonen, werken en recreëren in kaart gebracht.
- 9 Idem.
- 10 Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir en Regioplan, 2015.
- 11 Apocalyps door luchtvervuiling.
- 12 Hajer, 2014.
- 13 Door o.a. het platform Ruimtevolk en BrabantKennis.
- 14 Grootschalig en machinaal materialen tot nieuwe producten verwerken.
- 15 Horizontaal bewegen, horizontaal organiseren.
- 16 'De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau' (2015) hebben Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir en Regioplan, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, patronen van wonen, werken en recreëren in kaart gebracht.
- 17 Hajer, Van der Steen e.a., 2014.
- 18 Denk hierbij bijvoorbeeld aan de big eight-aanpak.
- 19 Antifragile: Things That Gain From Disorder, Nassim Nicholas Taleb.
- 20 Zie ook www.rebuildbydesign.org over de ontwerpwedstrijd Rebuild by Design voor de New York en New Jersey regio geïnitieerd door de Nederlandse watergezant Henk Ovink.
- 21 Zie o.a. het werk van Donald Schön 'the reflective practitioner: how professionals think in action' (1984).

LITERATUUR

- De toekomst van de stad: De kracht van nieuwe verbindingen, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014)
- De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau' (2015), Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir & Regioplan
- Hajer, M. (2014). In: Hajer, M. & T. Dassen, Slimme steden: De opgave voor de 21e-eeuwse stedenbouw in beeld, nai010 uitgevers & PBL uitgevers
- Hajer, M. & M. van der Steen e.a. (2014), Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, Planbureau voor de Leefomgeving & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Kansen voor kennis (2012), Provincie Noord-Brabant
- Kompas 2020: Samen werken aan een sterke regio (2014), Interprovinciaal overleg
- Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving (2012), Raad voor het openbaar bestuur
- Naar een lerende economie (2014), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Rijksbrede Trendverkenning (2013), Strategiebeeraad Rijksbreed
- Sterke stedelijke netwerken: Een langetermijnperspectief voor verbonden steden (2015), Denktank Agenda Stad
- Van der Steen, M & J. Scherpenisse, M. van Twist (2015), Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- <http://brabantkennis.nl/van-ego-naar-eco/>
- <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2015/start-jaar-van-de-ruimte-key-note-maarten-hajer>
- <http://ruimtevolk.nl/2014/11/27/vanuit-het-midden/>

COLOFON

Van signalen naar strategie; Een provinciale trendverkenning is een uitgave van JSO en is tot stand gekomen dankzij een unieke samenwerking met Lysias en het Onderzoekcentrum Drechtsteden (OCD).

Onze gesprekspartners en inspiratoren voor deze uitgave zijn: Bastiaan Staffhorst (NSOB/Mitros), Joks Janssen (BrabantKennis), Boudewijn Steur (Ministerie van Binnenlandse Zaken), Kees Paalvast (gemeente Dordrecht), Kirsten Veldhuijzen en Michael Mekel (Raad voor het Openbaar Bestuur), Yolenthe Sinnige (Interprovinciaal Overleg), Kim Putters (Sociaal en Cultureel Planbureau).

Vormgeving: Gerline den Hartog
Fotografie: Jaco Taal



Kennis- en adviesbureau
binnen het sociaal domein

Ruimte en perspectief creëren voor iedereen in de samenleving, daar staat JSO voor. We verbinden mensen en organisaties door kennis en ervaring in te zetten voor het duurzaam en met enthousiasme oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Neem voor meer informatie contact op met Rob Rutten, senior adviseur, r.rutten@jso.nl, 06 34 949 913

Nieuwe Gouwe Westzijde 1,
2802 AN Gouda
Postbus 540, 2800 AM Gouda
T 0182 547888
E info@jso.nl
www.jso.nl