

Het organiseren van uitvoeringskracht in onzekere tijden

Verdaas, J.C.

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Verdaas, J. C. (null). (2023). Het organiseren van uitvoeringskracht in onzekere tijden., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/het-organiseren-van-uitvoeringskracht-in-onzekere-tijden/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Het organiseren van uitvoeringskracht in onzekere tijden

[Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland

13 januari 2023



[Analyse](#) Nog niet heel lang geleden bestond het idee dat ‘het land af is’. Maar niets is minder waar. De verbouwing van Nederland is ingrijpender dan we tot voor kort voor mogelijk hielden. Co Verdaas, hoogleraar Gebiedsontwikkeling, gaat in op de vraag hoe we daarvoor de nodige uitvoeringskracht kunnen organiseren.

Dit is het openingsartikel van [de wintereditie 2023](#) van de Gebiedsontwikkeling. Krant die volgende week verschijnt en breed wordt verspreid. Houd de brievenbus dus in de gaten!

Het besef dat we in Nederland voor een aantal grote opgaven staan, resulteert in veel politieke aandacht, bijbehorende beleidsambities en financiële middelen. Een verbouwing leidt echter ook tot chagrijn; verandering levert altijd gedoe, onzekerheid en weerstand op. Voor velen gaat de verbouwing te snel of is zelfs niet nodig, voor anderen gaat het juist weer veel te langzaam.

Kennis weggelekt

Met de decentralisaties en door de crisis en het opheffen van bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied is tussen 2008 en 2018 op cruciale plaatsen veel kennis, capaciteit en kunde weggelekt uit het vak gebiedsontwikkeling. Niet alleen bij het maken en uitvoeren van plannen en projecten, ook in de vergunningverlening, toezichts- en handhavingstraject (VTH) [constateert een commissie](#) onder voorzitterschap van Jozias van Aartsen een gebrek aan kennisontwikkeling en informatie-uitwisseling.

We hebben een gebrek aan competente professionals, te weinig richting, veel gestapelde ambities en op onderdelen behoorlijk veel middelen. In de metafoor van de verbouwing: te weinig vaklieden, geen heldere bouwtekeningen, een grote wensenlijst en behoorlijk wat geld dat alleen voor de keuken en badkamer mag worden ingezet...

Minder praten, meer realiseren

Het resulteert in veel overleg en veel tumult. Tegelijkertijd voelen velen de onmacht. Niet alleen dringt zich de vraag op hoe we komen tot een samenhangend plan voor de toekomst van Nederland. De indringende vraag is tevens hoe we weer tot uitvoering gaan komen. Niet dat er de afgelopen jaren niks is uitgevoerd, *au contraire*. Er zijn woningen gebouwd, gebieden ontpolderd, (spoor)wegen aangelegd en dijken versterkt. Echter, steeds meer professionals die we spreken, delen het gevoel dat er meer gepraat dan gerealiseerd wordt en dat we in het huidige tempo van uitvoering achter de feiten aan blijven lopen. Dat blijkt ook uit [recent onderzoek](#).

Er is veel meer nodig dan forse ambities, beleid en geld om tot uitvoering te komen. Een inzicht wat niet als vanzelfsprekend doordringt bij tal van beslissers

Het Centraal Bureau voor de Statistiek constateerde op 17 november 2022 nog dat in 2022 het aantal vergunde nieuwbouwwoningen [elk kwartaal lager](#) was dan in 2021. Tot dan toe was voor 48.100 woningen een vergunning afgegeven, ruim 12 procent minder dan in dezelfde periode in 2021.

Ook het PBL constateert dat er grote opgaven zijn in een beperkte ruimte en dat in sommige regio's '[niet alles past](#)'. Dat is nog vrij terughoudend opgeschreven: uit een analyse van de provincie Gelderland werd duidelijk dat voor het realiseren van alle ambities [een oppervlak van 1,8 keer de eigen provincie nodig is](#). Iedereen is voor slimme combinaties en innovatieve en creatieve oplossingen, maar het houdt ergens een keer op... Iets of iemand zal ook ruimte moeten inleveren. Geen wonder dat het aan de teken- en overlegtafels vooralsnog een stuk drukker is dan 'in het veld'.



De terugkeer van de fysieke leefomgeving op de Haagse agenda leidde ook tot de behoefte aan meer menskracht, ook op lokaal niveau.

‘Nijmegen met de Waal’ door Martin Bergsma (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

We kampen duidelijk met de gevolgen van de (niet juist gebleken) veronderstelling van een aantal jaren geleden dat het land min of meer ‘af’ was. Dat heeft zeker effect gehad op de bemensing, de keuzes voor opleidingen en de instituties in het vakgebied. Het zou heel wonderlijk zijn als we nu in een paar jaar tijd in alle regio’s voor alle urgente opgaven slagvaardige teams weten te organiseren die resultaten boeken. Niet alleen is de complexiteit toegenomen doordat opgaven elkaar raken en samenhangen. Ook een oorlog, inflatie, energiecrisis en maatschappelijke polarisatie maken de klus er niet eenvoudiger op.

Om te beginnen lijkt het mij goed dat dit alles onderkend wordt. Er is veel meer nodig dan forse ambities, beleid en geld om tot uitvoering te komen. Een inzicht wat niet als vanzelfsprekend doordringt bij tal van beslissers. Daarom een voorzet in vier punten over wat volgens mij – óók – nodig is:

1 Geef richting op het doel maar ruimte op het hoe

In menige sessie met professionals valt het me op dat op de vraag ‘wat is je opdracht’ er zelden een concreet antwoord komt. De antwoorden variëren van ‘een goed proces’, ‘een impuls geven

aan...’ tot ‘mijn opdrachtgevers zijn het niet eens’. Op de vraag of men de opgaven empirisch heeft vertaald in een programma, netwerken, locaties en benodigde investeringen blijft het vaak angstvallig stil.

Natuurlijk kan je in zo’n weinig gerichte context als professional heel druk zijn, hard werken en het tot je verantwoordelijkheid rekenen om tot antwoorden te komen. Het hebben van een onduidelijke opdracht draagt echter niet bij aan het ontwikkelen van uitvoeringskracht.

Tegelijkertijd zien we dat politieke organen op alle schaalniveaus de neiging hebben ‘het hoe’ ook in de politieke arena te bediscussiëren, waarbij de ruimte voor creatieve en innovatieve oplossingen op voorhand al fors wordt ingeperkt. Denk aan het stikstofdebat waarbij op zeker moment ook over het voedsel van de koeien werd gesproken in ons parlement – veel gekker moet het niet worden. We vinden in deze analyse steun bij [Marianna Mazzucato](#) die pleit voor een veel meer missie gedreven gebiedsontwikkeling.

Richting en een heldere opdracht zijn randvoorwaardelijk om tot uitvoering te komen, waarbij het hoe zoveel mogelijk in handen van de belanghebbenden en professionals zélf wordt belegd. Deze insteek draagt er ook aan bij dat de toch al schaarse professionals zo doelmatig mogelijk kunnen worden ingezet. De opdracht zal daarbij uiteraard politiek gelegitimeerd moeten worden waarbij het Rijk de doelen definieert, de provincie regie voert over de regionale uitwerking en gemeenten op projectniveau hun verantwoordelijkheid nemen. Eerder betoogde ik al met Friso de Zeeuw en Tom Daamen dat daarbij sprake is van [een hybride sturingsmodel](#): in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is het nooit het Rijk of de decentrale overheid alléén die de ruimtelijke regie voert.

2 Programmeer op een krappe arbeidsmarkt de capaciteit en competenties mee met de opgaven

De terugkeer van de fysieke leefomgeving op de Haagse agenda leidde ook tot de behoefte aan meer menskracht op de departementen, maar ook bij provincies, gemeenten, ontwikkelaars en adviesbureaus. De extra inzet van het Rijk om mensen aan zich te binden, maakt dat de druk op de al krappe arbeidsmarkt verder is toegenomen en dat andere organisaties (vaak medeoverheden) soms goede en [ervaren professionals zagen vertrekken](#) – terwijl diezelfde mensen vaak keihard nodig zijn om vervolgens de ambities van het Rijk te realiseren, op een lager schaalniveau. Kortom, de belanghebbenden vergroten het probleem door met elkaar te concurreren om schaarse arbeidskrachten. Dit is een vraagstuk wat niet snel kan worden opgelost. Overall zien we schaarste op de arbeidsmarkt. Mensen opleiden is tijdrovend. Uitvoeringskracht vraagt naast (extra) middelen en ambities ook om voldoende capaciteit en competenties.

Ter illustratie: de streep die de Raad van State door de bouwvrijstelling zette, maakt dat extra inzet nodig is om tot vergunbare projecten te komen. Per project moet immers gerekend gaan worden aan de stikstofdepositie. De al schaarse expertise wordt nog schaarser, leidt tot vertraging en ondermijnt dus direct de uitvoeringskracht.

De context van krapte, ambities en beschikbare middelen is een ‘gegeven’ waarmee we moeten *dealen*. Wat wel zou kunnen, is dat we de opgaven in samenhang gaan programmeren en organisaties vervolgens ook hun inzet samenhangend gaan plegen. Ter illustratie: als in een regio inzet wordt gepleegd om het energienetwerk op orde te krijgen en in dezelfde regio ontbreekt de menskracht om de woningbouw te organiseren, dan doen we het niet goed.

Het is weerbarstige materie, maar plannen en geld zonder beschikbare menskracht leiden niet tot uitvoering. Er zou aan bestuurlijke tafels overwogen kunnen worden de opgaven te prioriteren en de inzet van de beschikbare mensen te programmeren rondom die opgaven, om zo de uitvoerings- en organisatiekracht te vergroten. Dat draagt tevens bij aan het werkplezier omdat het frustrerend is als de uitvoering stopt vanwege een gebrek aan capaciteit. Het creëert ook rust en richting als duidelijk is waar voorlopig wel en juist geen inzet mag worden verwacht.



3 Escaleer tijdig

De meeste professionals voelen zich dusdanig verantwoordelijk voor hun klus dat ze het soms als ‘falen’ ervaren als ze er in onderling overleg niet uitkomen en moeten schakelen met hun management of bestuur. Wat daar wellicht – soms onbewust – bij meespeelt is dat niet iedereen het risico wil nemen dat een manager of bestuurder een besluit neemt dat afwijkt van de eigen voorkeur van de betrokken professional. Hoe het ook zij: de meeste bestuurders en managers willen dit soort casuïstiek juist tijdig op hun bordje hebben. Het volgende voorbeeld illustreert waarom. Ooit raakte ik als adviseur betrokken bij een project in een grote stad dat al een half jaar vertraagd was. De reden? De ene afdeling zette in op circulariteit en moedigde de ontwikkelaar aan om voor de bestrating stenen uit een ander project te gebruiken. De afdeling Openbare Ruimte hield vast aan het kwaliteitskader en persisteerde in een bepaald type steen. De ontwikkelaar wilde de verantwoordelijke wethouder niet lastigvallen met een vraag over tweedehands tegels. Dit zou mogelijk de relatie met de wethouder schaden en er kwamen vast nog belangrijker zaken dan een tweedehands tegel. Alsof een half jaar vertraging op een woningbouwproject waar mensen 10 jaar voor op een wachtlijst staan geen urgente kwestie is. Nog afgezien van de kosten die ontstaan door een project dat vertraagt.

Bij een professionele ontwikkelingspraktijk hoort dat verantwoordelijkheden tijdig daar worden gelegd waar ze horen. En als twee afdelingen of specialisten in een paar gesprekken niet tot een gezamenlijk advies komen, lukt dat in 20 gesprekken evenmin. Overigens was de betreffende wethouder verbijsterd dat in zijn gemeente hierdoor een urgent en mooi project een half jaar vertraging had opgelopen. Hij was bovendien verbolgen over het feit dat hij hier niet tijdig een besluit over had mogen nemen.

4 Voer een fundamentele dialoog over de institutionele arrangementen

De institutionele arrangementen die we hebben ontwikkeld in de laatste decennia hebben allemaal hun onderliggende legitimatie en dienen diverse – soms concurrerende – publieke waarden. Een paar voorbeelden: een project kan niet zonder meer aan een specifiek consortium worden gegund, er moet immers een gelijk speelveld zijn voor alle potentiële private partners. Een schadeloosstelling moet gebaseerd zijn op een reële taxatie en kan niet het gevolg zijn van een politieke wens of willekeur. Besluiten moeten navolgbaar zijn en tegen besluiten van de overheid moet bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staan voor burgers en bedrijven. Onze fysieke leefomgeving beschermen we met concrete normen tegen vervuiling. Et cetera, et cetera.

Die onderliggende publieke waarden staan nog onverkort overeind. Echter, we schieten heel vaak in instrumentele en juridische discussies zonder oog te hebben voor de onderliggende publieke waarden die we wilden dienen. Een voorbeeld uit de praktijk: nadat bij een herstructurering een steenuil was ontdekt, dienden uiteraard de gebruikelijke onderzoeken plaats te vinden om de benodigde ontheffing op grond van de Wet Natuurbescherming te onderbouwen. Na enige tijd was de steenuil verhuisd en had een ransuil zijn intrek in het leegstaande gebouw

genomen. Voor de ransuil gelden andere eisen aan het onderzoek en dus liep het project de nodige vertraging op. Voorstelbaar zou zijn dat, nadat het tweede onderzoek was afgerond, het dossier met voorrang behandeld werd. In dit geval werd evenwel de aanvraag onderop de stapel gelegd: niemand mag voorrang krijgen. Vanuit de gebruikelijke werkwijze ongetwijfeld een juiste redenering. Maar vanuit de weging van de onderliggende publieke waarden (beschermen zeldzame soorten, gelijke behandeling voor iedereen, maatschappelijke urgentie van voldoende betaalbare woningen) zou je best kunnen onderbouwen dat een voorkeursbehandeling op zijn plaats is.

Een ander voorbeeld: de circulaire economie komt maar moeizaam van de grond als we grondstoffen uit de rioolwaterzuivering [kwalificeren als afvalstoffen](#) die niet hergebruikt mogen worden. Ook hier zien we dat de onderliggende publieke waarden (geen afval lozen en zoveel mogelijk hergebruik van materiaal) botsen en het (maatschappelijk) gesprek vooral gaat over de juridische oplossing.

Een derde voorbeeld: door 15 marktpartijen te laten tenderen op een project ontstaat weliswaar een gelijk speelveld, maar wordt er ook 14 keer een plan gemaakt wat niet wordt uitgevoerd. De plankosten daarvan moeten op een ander project worden terugverdiend en *ultimo* betaalt de samenleving deze dus. De onderliggende publieke waarde van het gelijke speelveld is legitiem, geen private partij zal dat ontkennen. Maar hoeveel kosten en menskracht wil je als samenleving inzetten om deze publieke waarde te dienen?



Bij de uitdagingen waar we voor staan, zijn partnerschap, flexibiliteit en creativiteit cruciaal.

‘Nederlandse natuur’ door Photodigitaal.nl (bron: [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com))

Er wordt dus vooral gesproken over geld, wetgeving, instrumenten en de juistheid van de gehanteerde modellen (denk aan de stikstofdiscussie). Niet alles kan echter op voorhand tot achter de komma worden uitgerekend en vastgelegd. Er is altijd een kans op een afwijking of een rekenfout. En een model is altijd een benadering van de werkelijkheid en nooit de werkelijkheid zelf. In de politieke en maatschappelijke arena worden modellen en wetgeving daarentegen vooral aangegrepen om ‘het eigen gelijk’ aan te tonen en daarmee het ongelijk van de ander. Ook Hans Mommaas, tot voor kort directeur PBL, [doet een oproep](#) die past binnen deze analyse.

Publieke waarden uit oog verloren

De omgevingswet wil hier deels een antwoord op zijn en heeft als hoofddoel de opgaven in de fysieke leefomgeving in samenhang te benaderen en daarbij enige afwegingsruimte te bieden. De neiging om elk vraagstuk van een eigen wet te voorzien, is echter hardnekkig. Zo hebben we inmiddels alweer een Klimaatwet. En het is ongetwijfeld een kwestie van tijd voordat ook andere departementen weer voor hun eigen wet zullen gaan. De samenhangende benadering van vraagstukken die raken aan de fysieke leefomgeving komt mogelijk onder druk te staan, nog voordat de Omgevingswet daadwerkelijk van kracht is.

Kort samengevat: we zijn gaandeweg de onderliggende publieke waarden uit het oog verloren in de oeverloze discussies rondom beleid en concrete projecten. Mede hierdoor is er veel wantrouwen over en weer omdat het waarom van de weging onder druk komt te staan en middelen tot doel worden verheven. Het helpt niet als we blijven hangen in discussies over modellen en wetgeving en jurisprudentie in plaats van een dialoog te organiseren over de (weging van) de onderliggende publieke waarden. En zoals opgemerkt hebben we in het neoliberale tijdperk (met goede redenen) veel regels geïntroduceerd die de samenwerking tussen private en publieke partners niet per se bevorderen.

Voor de lange termijn pleiten we niet voor het loslaten van de publieke waarden die het fundament vormen onder onze institutionele arrangementen

Dit vraagstuk is een kwestie van lange adem en is nauwelijks oplosbaar, maar alom klinkt door dat velen het overzicht kwijt zijn. Niet alleen waar het de onderliggende publieke waarden betreft, maar ook de samenhang tussen opgaven, de bijbehorende beleidsstukken, wetgeving, subsidiestromen, modellen, et cetera. Zo zijn er alleen al voor de fysieke leefomgeving 26 nationale programma’s geïntroduceerd in de brief van minister De Jonge over de uitvoeringsagenda NOVI. Het is goed dat die inventarisatie is gemaakt. Tegelijkertijd dringt zich de vraag op wat de sturingskracht is van 26 nationale programma’s...

Bij de uitdagingen waar we voor staan, zijn partnerschap, flexibiliteit en creativiteit cruciaal. Wij kunnen niet anders dan constateren dat een dialoog over de publieke waarden waarlangs we keuzes gaan maken ons verder brengt dan het onszelf vastbijten in de huidige institutionele

arrangementen. Het vraagt veel inzet en tijd, maar de toekomst van ons land is zo'n dialoog meer dan waard.

Lange termijn

Een gesprek over uitvoeringskracht gaat al snel over doelen, instrumenten, geld en menskracht. Logisch, zonder deze ingrediënten kom je ook niet tot uitvoering. Er is echter meer nodig. Een heldere richting vergt ingrijpende keuzes en ruimte voor de uitvoering. Op een krappe arbeidsmarkt is het weinig dienstbaar elkaar te concurreren, beter is het de menskracht in samenhang te programmeren. En daar waar tijdens de planuitwerking en realisatie knopen doorgehakt moeten worden, is het zaak de hiërarchische lijnen te gebruiken.

Voor de lange termijn pleiten we niet voor het loslaten van de publieke waarden die het fundament vormen onder onze institutionele arrangementen. Wel werpen wij de vraag op of de huidige arrangementen nog geschikt zijn. Ze lijken vooral te leiden tot ad hoc interventies die het wantrouwen voeden, soms ook tussen overheden onderling. Met als recent dieptepunt de constatering dat de provincies Gelderland en Utrecht [tegenover het ministerie van IenW komen te staan](#) en elkaar als concurrenten zien bij het realiseren van voldoende stikstofruimte. De weg naar uitvoeringskracht is lang en vol kuilen.

Cover: 'Illustratie uitvoeringskracht onzekere tijden' door Esther Dijkstra (bron: Esther Dijkstra)



Door [Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland