wesselink vanzijst

Mutual Gains, Strategisch OmgevingsManagement en de politieke arena

Onderzoek naar
omgevings- en belangengericht
werken bij de rijksoverheid

januari 2026

Inhoudsopgave

1. Waarom een onderzoek? 3
    1. Evenwichtige en duurzame besluitvorming is nodig 3
    2. Onderzoeksdoel en opzet 4

2. Constateringen vooraf 7
    Over de politieke arena 7
    Processen met stakeholders in verschillende arena's 7
    Diversiteit in omgaan met politiek en contact met Kamerleden 8
    Weinig literatuur over directe verbinding met politieke dynamiek 8

3. Inzichten over omgevingsgericht werken in een politieke omgeving 10
    Politiek kent vele betekenissen 10
    Betrekken van politiek in omgevingsgericht proces is niet eenvoudig 10
    Ambtenaar in positie brengen 12
    Omgevingsgericht werken brengt spanning mee voor beslissers 13
    Bestuurders op afstand maakt zorgvuldig proces stakeholders lastiger 13
    Professioneel handelen: afhankelijk van de situatie 15

4. Uitgangspunten bij omgevingsgericht werken in een politieke context 16
    1. Analyse: weet waar je aan begint 16
    2. Werk aan mandaat op werkwijze, proces en inhoud 17
    3. Als voorwaarden ontbreken: start geen som-proces 20
    4. Maak bestuurlijke besluitvorming integraal onderdeel van het som-proces 22
    5. Werk aan een gelijk speelveld: vermogende stakeholders 22
    6. Houd de bestuurder en de Kamer betrokken en toets aannames 22
    7. Koester zorgvuldigheid en sta op als die in het gedrang komt 24

5. Discussie 26

1. Waarom een onderzoek?

1. Evenwichtige en duurzame besluitvorming is nodig

Als maatschappelijke vraagstukken worden opgepakt zonder de betrokkenheid van interne en externe stakeholders raakt dit aan de kwaliteit van besluitvorming. Het risico bestaat dan dat er geen gebruik gemaakt wordt van de beschikbare kennis en ervaring vanuit stakeholders, dat zij zich niet betrokken voelen, laat staan zich mede-eigenaar voelen van besluiten. Hiermee komt de houdbaarheid en haalbaarheid van oplossingen onder druk. Zeker bij vraagstukken die gaan over het omgaan met schaarste (middelen, fysieke ruimte, tijd) en die pijnlijk zijn, kunnen beslissingen dan als onrechtvaardig worden beschouwd en daarmee kwetsbaar zijn.

Er zijn binnen de ministeries voorbeelden van opdrachten (projecten, beleidsvorming) die omgevingsgericht worden ingericht, waarbij stakeholders betrokken worden om actief deel te nemen en waarbij de leiding ontvankelijk is voor ideeën vanuit de samenleving. Maar, hierbij is het een uitdaging om het politiek-bestuurlijke proces integraal onderdeel te laten zijn van zo'n proces. "Hoewel het Beleidskompas het systematisch betrekken van belanghebbenden centraal stelt en dit verbindt met politiek-bestuurlijke besluitvorming, is beperkt uitgewerkt hoe politiek-bestuurlijke hoofdpersonen gedurende het gehele omgevingsgerichte proces worden betrokken en hoe de participatieve en politiek-bestuurlijke processen tussentijds op elkaar worden aangesloten."

Er zijn best vaak beleidstrajecten of opdrachten waarbij actieve betrokkenheid van externe stakeholders bijna helemaal ontbreekt en het proces intern (binnen ministeries of overheden) gericht is. Of en hoe er andere belangen gewogen worden en een rol spelen in afwegingen is dan lang niet altijd duidelijk. Daarnaast is het dan ook zo dat gemaakte keuzes niet per definitie steun krijgen van externe stakeholders. Over achterliggende redenen, om niet actief stakeholders te betrekken, is ook niet altijd veel te zeggen. Er zijn ook voorbeelden bekend waarbij weliswaar externe stakeholders betrokken waren, maar dat de connectie met de eigen organisatie en de ambtelijke top en bewindspersonen in grote mate ontbrak. Besluitvorming waarbij systematisch vanaf het eerste begin ook het parlement wordt meegenomen, is ons niet bekend. Het risico bestaat bij deze werkwijze dat resultaten van een proces met stakeholders opzij worden geschoven als het op de ambtelijke en politieke besluitvorming aankomt.

We zien in toenemende mate dat bij complexe opgaven (bv Omgevingswet, overmatige productie van stikstof, woningbouwtekort, energietransitie, klimaatadaptatie, COVID-19) vraagstukken onderling verbonden zijn waardoor er grote interne en externe afhankelijkheden worden ervaren. Deze ontwikkelingen vragen een vergaande afstemming en bewustere vormgeving van de organisatie van de besluitvorming. Samenwerking met stakeholders binnen en buiten is nodig. Voor Kamerleden en bestuurders[1] is het van belang om geïnformeerd te worden over deze samenwerking en tijdig bewust gemaakt te worden en zo de mogelijkheid te krijgen om er betrokken bij te zijn. Is de betrokkenheid onvoldoende, dan kan dat namelijk evenwichtige en duurzame besluitvorming in de weg staan. Juist deze evenwichtige en duurzame besluitvorming staat bij Strategisch Omgevingsmanagement[2] voorop.

1 Met bestuurders bedoelen we in dit verslag bewindspersonen.
2 In dit artikel wordt geen uitgebreide toelichting gegeven op de methodiek van SOM behalve een korte toelichting in box 1. Voor meer informatie wordt verwezen naar het **Handboek Strategisch Omgevingsmanagement 2.0.** Zie ook box 1.

2. Onderzoeksdoel en opzet

In opdracht van en in samenwerking met de POOL[3] is een verkenning verricht over hoe de methodiek van Strategisch Omgevingsmanagement (SOM)[4] effectief kan worden toegepast in een politiek bestuurlijke context.

Doel van het onderzoek is om te komen tot een praktijkgerichte kennisverzameling hoe je de SOM-methodiek kunt inzetten in opdrachten waar naast maatschappelijke actoren ook besluitvorming in de politieke arena een wezenlijk onderdeel is.

Bij het onderzoek lag de focus op de context van de rijksoverheid en meer in het bijzonder EZ, LVVN en KGG en de praktijk van een POOL'er. Daartoe is verkend welke handvatten er vanuit het vakgebied en vanuit de praktijk van de drie departementen zijn en is deze kennis uitgebouwd met ideeën van experts.

Het onderzoek is in eerste instantie bedoeld voor de POOL'ers die als rijksambtenaren werken aan een (beleids)vraagstuk, project of programma waarbij:

- er verschillende zwaarwegende belangen betrokken zijn vanuit de overheid en de brede omgeving;
- er bewust wordt gekozen voor het actief betrekken van stakeholders;
- de politiek en besluitvorming door bestuurders en volksvertegenwoordigers onderdeel vormen van het proces.

Binnen deze verkenning zijn data verzameld door:

- een literatuurverkenning gericht op het brede vakgebied van SOM met als onderliggende visie de Mutual Gains Approach (MGA);
- gesprekken met rijksambtenaren, individueel en in groepsverband, op verschillende niveaus;
- interviews met experts[5] en het ophalen van ervaringen van SOM- en MGA-professionals in het werkveld (buiten de rijksoverheid).

Bij de verkenning is kennis en ervaring verzameld over:

- het betrekken van stakeholders bij maatschappelijke vraagstukken en de uitdagingen hierbij;
- de ervaringen bij het verbinden van interne stakeholders (binnen ministeries), de politiek en de externe stakeholders;
- toepassing van een aanpak gebaseerd op methodiek van SOM en MGA en de lessen die hieruit te halen zijn voor rijksambtenaren.

Deze verkenning levert een beeld op dat allereerst bedoeld is voor POOL'ers en benut kan worden voor reflectie en toepassing. Naar verwachting zijn inzichten ook breder toepasbaar binnen de (rijks) overheid. Er komen ook vervolgvragen aan bod, die laten zien dat deze verkenning eerder een start of tussenpunt is dan een afgerond onderzoek. In het laatste hoofdstuk benoemen we onderwerpen die verdieping vragen en doen we ook suggesties om verdere ontwikkeling en toepassing vorm te geven.

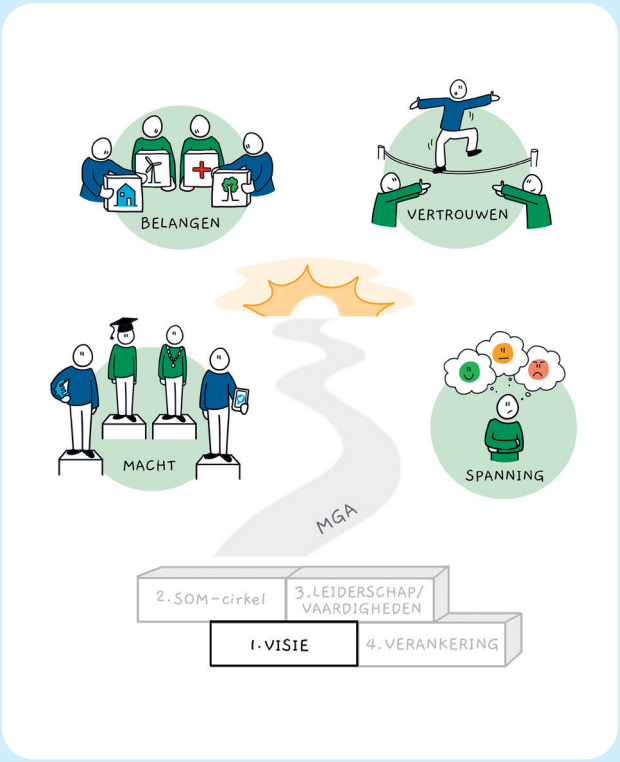
De resultaten van het onderzoek zijn ook bruikbaar voor verdere ontwikkeling van de SOM-methodiek en zullen hiervoor gebruikt worden na afronding van het onderzoek.

Hoewel we het zoveel mogelijk willen voorkomen, ontkomen we niet aan vakmatige taal of begrippen. We hebben getracht een toegankelijke tekst te maken, maar als SOM, MGA of omgevingsgericht werken helemaal nieuw voor je is, zal de tekst hier en daar lastig te volgen kunnen zijn of theoretisch kunnen overkomen. Voor meer informatie over SOM, MGA en omgevingsgericht werken verwijzen we naar het Handboek Strategisch Omgevings-management 2.0. Zie ook box 1.

3 De POOL, staat voor de projectenpool van de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). De POOL en WesselinkVanZijst werken al enige jaren samen en voeren samen het onderzoek uit.

4 In dit artikel wordt een korte toelichting op de SOM-methodiek gegeven in box 1. Voor meer informatie wordt verwezen naar het **Handboek Strategisch Omgevingsmanagement 2.0**.

5 De experts vertegenwoordigen kennis en ervaring op het gebied van Openbaar Bestuur, Mutual Gains Approach, maatschappelijke organisaties, politiek en omgevingsgericht werken.



Bouwsteen 1:
Werken vanuit een visie



Bouwsteen 2:
Werken met de SOM-circel



Bouwsteen 3:
Werken aan Leiderschap en Vaardigheden



Bouwsteen 4:
Verankeren en veranderen

Box 1: Strategisch Omgevings Management (SOM)

SOM is ontwikkeld voor het vlottrekken van maatschappelijke vraagstukken. De methode is ontstaan uit onvrede over de traditionele manier van onderhandelen in complexe opgaven. Doordat die onderhandelingen vaak machtgestuurd zijn, gaat er veel maatschappelijk resultaat verloren. Niet alleen in termen van tijd, geld en emotie doordat die onvrede zich vertaalt naar juridische procedures, maatschappelijke en politieke druk en in het stopzetten of opnieuw moeten doorlopen van een planproces. Maar ook doordat nieuwe opties die voor alle betrokken partijen interessant zijn, buiten beeld blijven.

Strategisch OmgevingsManagement (SOM) is een methode en een werkwijze. Als methode geeft SOM aan de hand van vier bouwstenen invulling aan opgaven én omgevingsgericht werken op organisatie en/of projectniveau:

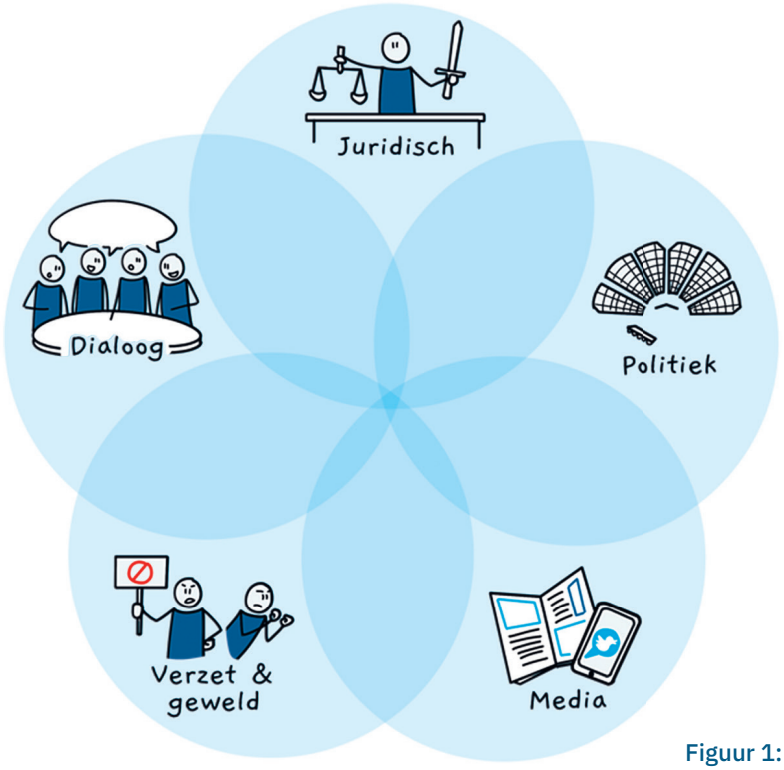
1. Werken vanuit een visie: Mutual Gains Approach (MGA)
2. Werken met de SOM-cirkel: een herhaalbare aanpak
3. Leiderschap en SOM-vaardigheden: noodzakelijke kwaliteiten
4. Verankering van SOM: SOM als organisatiecompetentie

Binnen deze uiteenzetting gebruiken we SOM, MGA en omgevingsgericht werken door elkaar. Centraal staat dat we samen met stakeholders werken aan een proces om te komen tot zo rijk mogelijke oplossingen voor complexe vraagstukken. Dit doen we belangengericht en zo transparant en voorspelbaar mogelijk. We werken aan oplossingen met stakeholders omdat we daarmee de kans op langdurig succes vergroten én werken aan betere relaties. Meer steun en minder conflicten. Daarbij hebben we oog voor alle belangen die zijn verbonden. We werken aan een gezamenlijk beeld van het vraagstuk en aan vertrouwen tussen partijen, die nodig zijn voor een oplossing. Vertrouwen dat nodig is om al het potentieel te benutten om te komen tot de best passende oplossing.

2. Constateringen vooraf

Over de politieke arena
De politieke arena vormt een belangrijk aandachtsgebied om doelen van een SOM-proces te halen. Deze arena kent specifieke hoofdrolspelers, (geschreven en ongeschreven) regels en een eigen dynamiek. In deze arena vinden de besluiten plaats die genomen moeten worden door leden van het kabinet, de ministers en staatssecretarissen en die vaak voor goedkeuring worden voorgelegd aan de volksvertegenwoordigers in de Tweede en Eerste Kamer. Ieder(e) vraagstuk, opgave en beleidsopdracht die moet leiden tot een landelijk besluit zal via een bewindspersoon moeten worden ingebracht in het kabinet en vervolgens in het Parlement. De minister of staatssecretaris heeft hierbij de rol van bestuurder. De minister of staatssecretaris brengt dan een (wets-) voorstel in de Tweede en vervolgens de Eerste Kamer. Er zijn ook situaties waarbij de Tweede Kamer een wetsvoorstel indient, maar het merendeel van besluitvormende momenten bouwt voort op initiatief van een vertegenwoordiger van de regering.[6]

Processen met stakeholders in verschillende arena's
In het werken aan maatschappelijke vraagstukken spelen naast de politieke ook andere arena's een rol met specifieke kenmerken die ze onderscheidend maakt. Als het gaat om spannende onderwerpen waar kernbelangen onderdeel van zijn, zien we stakeholders vaak actief in meerdere (conflict)arena's, zie figuur 1. Zo kunnen stakeholders bijdragen aan werkbijeenkomsten in de dialoogarena, tegelijkertijd via (social) media een boodschap naar buiten brengen en daarnaast Kamerleden vanuit een lobbytraject benaderen om hun kijk op de zaak en belangen onder de aandacht te brengen. Als stakeholders menen dat ze naast



Figuur 1: Conflictarena's

6 www.denederlandsegrondwet.nl

een regulier participatieproces hun belangen beter elders kunnen behartigen, kunnen ze actief worden in andere arena's. De overtuiging is dan dat de kans op een gewenste uitkomst toeneemt als ze ergens anders (ook) actief gaan worden.

Voor een rijksambtenaar (zoals een POOL'er) geldt ook dat het werk zich kan afspelen in diverse arena's. In de dialoogarena kan een rijksambtenaar bijvoorbeeld het voortouw nemen met het betrekken van stakeholders, terwijl van een rijksambtenaar in de ambtelijke en politieke arena meer een dienende rol gevraagd wordt achter de schermen en de lijn van de ambtelijke of politieke bestuurder vaak sturend is.

Diversiteit in omgaan met politiek en contact met Kamerleden

Tijdens het verzamelen van data is gebleken dat het in gesprekken met rijksambtenaren, waaronder POOL'ers, vaak over de bestuurlijke dynamiek gaat en minder over de interactie met de Tweede Kamer of individuele volksvertegenwoordigers, uitzonderingen daargelaten. Bij het beschouwen van de rol van de POOL'ers heeft de dynamiek met de bestuurder en de directe adviseurs/beïnvloeders daarvan, daarom ook de overhand in de resultaten hieronder. De Tweede Kamer en contact daarmee is veelal het domein van de bestuurder in kwestie gebleken.

Een ander opvallend punt dat in generieke zin bleek, is dat er een groot verschil zit bij ambtenaren ten aanzien van het **gevoel** dat men heeft bij hun relatie met de politieke arena. Sommigen hadden er geen of weinig gevoel bij en blijven er het liefst zoveel mogelijk bij weg. Terwijl anderen het een prominent deel van hun werk vinden en hier ook veel eigen invloed ervaren. Of je er nu veel of weinig gevoel bij hebt, uiteindelijk zal besluitvorming over maatschappelijke opgaven geraakt worden door de politiek-bestuurlijke dynamiek. Als je als ambtenaar de ambitie of opdracht hebt maatschappelijke vraagstukken nadrukkelijk samen met stakeholders verder te brengen, zul je je dus moeten verhouden tot die politiek-bestuurlijke dynamiek. Het gericht en systematisch betrekken van de politieke arena is dan van groot belang.

Voor veel ambtenaren is het contact met Kamerleden nog steeds lastig. Dit zien zij als het domein van de bestuurder. Door o.a. de Oekaze Kok[7] zijn er in het verleden barrières opgeworpen om als ambtenaar in contact te komen met Kamerleden. Er zijn ook ambtenaren die hier iets vrijer in zijn en juist wel op creatievere manieren contact zoeken.

Weinig literatuur over directe verbinding met politieke dynamiek

De eerste bouwsteen van de SOM-methode is werken vanuit een visie met Mutual Gains (MGA) als onderliggende theorie en inspiratiebron. Dit gedachtegoed heeft zijn basis in het Program on Negotiation (PON), een consortium van Harvard Law School, MIT en Tufts University.

Integratief onderhandelen, ook wel principieel onderhandelen genoemd, staat bij de SOM-methode centraal. Dit richt zich op het proces om tot een oplossing te komen voor een vraagstuk waarbij zoveel mogelijk belangen gediend zijn, stakeholders de oplossing als waardevol ervaren en het vertrouwen is toegenomen. Partijen creëren gezamenlijk de waarde op basis van wezenlijke belangen. Het theoretisch kader van 40 jaar MGA-ontwikkeling is een basis voor SOM en heeft daarom specifieke aandacht in deze verkenning. Kernelementen zijn het onderhandelen op basis van belangen, veel aandacht voor het bouwen aan vertrouwen tussen deelnemers, waarbij voorspelbaarheid, transparantie en gezamenlijkheid een grote rol spelen.

7 Volgens de Oekaze-Kok uit 1998 is het ambtenaren alleen toegestaan om feitelijke informatie te geven aan Kamerleden, journalisten en anderen. In de Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, is deze nadien aangepast om meer ruimte te geven voor contact tussen rijksambtenaren en Kamerleden, en bij te dragen aan herstel van het vertrouwen tussen kabinet en Kamer (Herziening Aanwijzingen voor de externe contacten van rijksambtenaren)

Een verkenning van literatuur die geschreven is vanaf de jaren 1980 levert op dat er heel weinig geschreven is over de verbinding van een belangengericht proces en de politiek-bestuurlijk werkelijkheid. Politieke hoofdpersonen worden genoemd in praktijkvoorbeelden uit binnen- en buitenland, maar er staan weinig specifieke handvatten voor situaties waarbij de politiek-bestuurlijke arena een nadrukkelijk rol speelt. De meeste literatuur is geschreven vanuit een generiek perspectief op belangengericht onderhandelen en daarmee in theorie (en met de nodige ervaring) vertaald kan worden naar de politiek-bestuurlijke context. In een politiek-bestuurlijke context helpt het natuurlijk ook als er vertrouwen is tussen hoofdpersonen en dat essentiële informatie voor iedereen beschikbaar is. Specifieke handvatten voor deze context worden echter niet of nauwelijks beschreven.

3. Inzichten over omgevingsgericht werken in een politieke omgeving

Wanneer we tijdens ons onderzoek ‘politiek’ en de politiek-bestuurlijke arena introduceerden, volgden vaak verschillende interpretaties en reacties. Uiteraard linken rijksambtenaren politiek aan de bewindspersonen en de beide Kamers. Duidelijk werd echter ook dat politiek en het werk dat eraan gerelateerd is, een bredere uitleg kreeg.



Politiek kent vele betekenissen

We hebben het woord politiek gehoord in de context van besluiten binnen of tussen ministeries, doelend op het ‘interne spel’. Ook wel de bureau-politiek genoemd. Politiek werd in de gesprekken die we voerden ook gekoppeld aan een houding van mensen of situaties waarbij macht en gezag een grote rol spelen (politiek bedrijven). Het gaat dan bijvoorbeeld om ambtelijke of ministeriële macht inzetten om grip te houden op het proces en het resultaat, en om bij het eindresultaat bepalend te kunnen zijn. Andere momenten ging het bij politiek weer over invloedrijke spelers in de politieke arena. Zo werd de directe omgeving van bewindspersonen genoemd zoals de politiek adviseurs, woordvoerders, een secretaris-generaal, maar ook juristen, of communicatieadviseurs. Deze professionals zijn vaak niet de inhoudelijke experts of degene die de link naar stakeholders vormen. Maar zij spelen vaak wel een belangrijk rol bij de ambtelijke besluitvorming en kunnen een bron van informatie zijn. Ze worden vaak direct genoemd als het over politiek en beïnvloeding gaat. Invloedrijke spelers binnen het politieke domein kunnen ook van buiten komen. In de gesprekken werd de politiek gekoppeld aan de lobby van stakeholders bij Kamerleden en bij de bewindspersoon. Ook het opzoeken van de media door stakeholders werd benoemd als ‘politiek bedrijven’.

Daarnaast ging het in de gesprekken ook over ‘politieke situaties’. Dit zijn situaties waarbij de politiek een grote rol krijgt waardoor er speciale aandacht nodig is van de procesbegeleider van een traject waarin stakeholders nauw zijn betrokken. Bij politieke situaties worden één of meerdere van de volgende kenmerken genoemd:

- het gaat over onderwerpen die van groot belang zijn voor (de achterban van) een politicus of bestuurder;
- de publieke opinie is erg aanwezig en is (mogelijk) van grote invloed op de afweging en keuzes van hoofdpersonen in politieke besluitvorming (veel maatschappelijke betrokkenheid);
- de persoonlijke toekomst of positie van een bestuurder staat onder druk en kan afhangen van de uitkomsten;
- de bredere politieke agenda en actualiteiten zijn van invloed op het tempo, de voortgang of de inhoud (= uitruil van onderwerpen) van het besluit;
- hoe onderwerpen worden uitgesproken door de politiek en beleefd door rijksambtenaren, kan bijna dagelijks variëren (‘de politiek is dagkoersen’).

Betrekken van politiek in omgevingsgericht proces is niet eenvoudig

Uit de gesprekken met ambtenaren blijkt dat de aanpak van hun opdrachten (maatschappelijke opgaven) en de mate waarin externe stakeholders een plek hebben in de aanpak, afhankelijk is van:

1) de persoon (ervaring en persoonlijke rolopvatting van de ambtenaar);
2) de ruimte (inhoud en tijd) die wordt gezien om bij de aanpak van de opgave serieus rekening te houden met de belangen van anderen; en
3) de ruimte die wordt geboden door de politiek.

Als professional

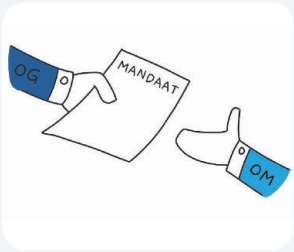
“Ik ga niet naar buiten, ik voel niet de ruimte om open te zijn over onze belangen”

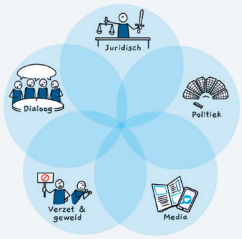
“Ons eigen management is niet gewend om anderen te betrekken en wil het dichtbij houden”

“Ik kies voor radicale openheid: van belangen van partners en die van ons”

“Ik spiegel mijn bewindspersoon maximaal op consequenties, ten positieve en ten negatieve”







“Als bewindspersonen er niet uitkomen, leggen ze het soms bij ons en wordt ambtelijk juist politiek”

“De bewindspersoon communiceerde via de media zonder ons en onze partners in te lichten”

“We moeten creatief andere arena’s benutten en voorkomen dat politiek eenzijdig en solitair beslist”

“Mijn principes gaan altijd mee, ook als dat niet rijmt met de politieke lijn”

Figuur 2: quotes uit gesprekken over omgevingsgericht werken in een politieke omgeving.

Onze gesprekken laten zien dat er veel verschil (of geen eenduidigheid) is in de manier waarop stakeholders betrokken worden bij vraagstukken. Ook lijkt het erop dat vaak de ruimte en tijd voor een belangengericht proces met stakeholders veroverd moet worden. Dat vraagt stevigheid van ambtenaren om een aanpak te onderbouwen en ervaring om zo’n proces in te richten. In de drukte en waan van de dag kan veel aandacht opgaan aan andere dingen, waaronder het omgaan met problemen rond eerdere besluiten.

De betrokkenheid van de politiek is een groot aandachtspunt. Want zo vroeg mogelijk steun ophalen bij bestuurders voor een proces met stakeholders, is cruciaal voor een geloofwaardig proces. Daarnaast is het belangrijk dat het Parlement weet van de samenwerking met stakeholders. Uit onze gesprekken komt naar voren dat steun voor een omgevingsproces en erkenning van de waarde van de uitkomst ervan nodig zijn om de uitkomsten een wezenlijke rol te laten spelen bij de politieke besluitvorming. Een uiteindelijk besluit ligt bij een bewindspersoon of bij het Parlement. In beide gevallen kunnen adviezen vanuit een stakeholdersproces input zijn. Het is aan ambtenaren (en aan de bewindspersoon als het Parlement besluit) om ervoor te zorgen dat de inbreng van externe partijen een goede plek krijgt en niet ondersneeuwt. Dit is een belangrijk aandachtspunt als het gaat over vraagstukken die met een SOM-aanpak uitgevoerd zijn en waarbij besluiten veel impact kunnen hebben. Externe partijen willen dat hun belangen gezien en erkend worden.

Het betrekken van een bewindspersoon (en de adviseurs eromheen) en het verkrijgen van mandaat voor een omgevingsgerichte aanpak, ervaren ambtenaren als lastig. In gesprekken horen we veel redenen. Zo wordt aangegeven dat binnen de ambtelijke organisatie en door bewindspersonen de kans op succes van een aanpak

waarbij gewerkt wordt aan vertrouwen en een gezamenlijke oplossing, heel verschillend wordt beoordeeld. Daarnaast dat de tijd van bestuurders en Kamerleden vaak schaars is, dat prioriteiten van politici niet bij een goede afstemming met maatschappelijke stakeholders liggen en dat contact met de bewindspersonen en Parlement ook zonder duidelijke (urgente) redenen ambtelijk tegen wordt gehouden. Dit maakt het moeilijk om scherp te krijgen welke ruimte er is om mandaat op te halen voor een aanpak die kan leiden tot andere resultaten en om de bewindspersonen nauw bij het proces te blijven betrekken. Een andere drempel om gesteund aan de gang te kunnen gaan, is dat een bekende (politieke) wens om weerstanden weg te nemen, zeker niet altijd op de korte termijn realistisch is. Dat vraagt van de politiek een langere adem.

Een ander deel van de verklaring voor een verschillende manier van werken kan liggen bij de rolinterpretatie van ambtenaren als het gaat over het betrekken van de politiek. We zien dat ambtenaren verschillende beelden hebben over hun rol in relatie tot de politiek en dat die rol dan ook wisselend ingevuld wordt. Soms werd genoemd dat het betrekken van de politiek niet de taak is van een ambtenaar of dat de politiek (hooguit) het domein voor het MT of de directeur is. Anderen voelden zich tegengehouden en voor weer anderen ontbrak een beeld hoe ze dit binnen hun opdracht überhaupt konden aanpakken. Een enkeling stelde zich actief op door expliciet de politiek te betrekken en dit proces heel transparant te maken.

Ambtenaar in positie brengen

Uit sommige gesprekken kwam een beeld van een ‘geboeide’ ambtenaar naar voren, met weinig vrije ruimte, weinig mogelijkheden om aan voorwaarden te werken voor een omgevingsgerichte aanpak met betrokkenheid van de politiek. En weinig directe steun vanuit MT’s en/of directie voor zo’n aanpak. Het is duidelijk dat er geen vaste aanpak bestaat en dat kennis en ervaring met stakeholderprocessen in de politieke besluitvorming vaak ontbreekt. Daarnaast geeft het ontbreken van een eenduidig beeld over hoe je deze rol kan invullen ongemak. De neiging om dan het politiek-bestuurlijke deel buiten het werk te laten en te kiezen voor een aanpak die past binnen de gebruikelijke kaders, vormt dan een veilige weg. Het ontbreekt aan aansporing en steun vanuit MT’s en/of directies. Het is de vraag hoe ambtenaren beter in positie kunnen komen en welke condities helpen om zekerder te worden in het omgevingsgericht werken in een politieke omgeving.

Figuur 3: Professionals over hun rol in relatie tot de politiek arena.

Hoe vul ik mijn rol in? Welke rol heb ik?

“Ik heb geleerd niet bij de politiek te komen en mij er niet mee te bemoeien.”

“Er is geen eenduidig beeld van de rol van ambtenaren richting stakeholders.”





Meer openheid en omgangsregels moeten angstcultuur vervangen

“In mijn rol is beperkt ruimte voor contact met bewindspersonen, Kamerleden of hun adviseurs.”

“Het is mijn rol om belangen bespreekbaar te maken, te adviseren (soms met waardeoordeel), maar niet te kiezen.”

Een proces leiden dat gaat over politiek spannende onderwerpen waarbij zwaarwegende belangen betrokken zijn, is zelfs voor ervaren mensen uitdagend. Als er tijdsdruk is en een proces spannend is, helpt het als een ambtenaar of team 1) voldoende ervaring heeft met het vak van Strategisch Omgevingsmanagement, 2) genoeg weet hoe de eigen organisatie werkt om effectief te zijn 3) voldoende kennis heeft van de inhoud van het vraagstuk en 4) er relaties zijn in het stakeholder- en het politieke veld. Die laatste twee onderdelen hebben ook tijd nodig en dat is bijvoorbeeld lastig met een kortdurende betrokkenheid, zoals POOL'ers hebben. Bij het samenstellen van teams is het belangrijk om de juiste competenties en ervaring bij elkaar te brengen om echt lastige opgaven op een goede manier te kunnen uitvoeren.

Omgevingsgericht werken brengt spanning mee voor beslissers

De voorbeelden die in ons onderzoek naar boven zijn gekomen laten zien dat omgevingsgericht werken voor bestuurders, ondanks intenties, niet zo makkelijk omarmd wordt. Op papier zijn er vaak nog niet eens zoveel blokkades als het gaat om een dialoog voeren of rekening houden met belangen. Als iets daadwerkelijk in de praktijk gebracht moet worden, bijvoorbeeld als er informatie naar buiten moet die een bestuurder niet zo goed uitkomt, neemt al snel de weerstand toe. Er worden voorbeelden gegeven waarbij vooraf door een bestuurder ingestemd wordt met een omgevingsproces en dat er toch wordt afgeweken door eenzijdig een ander besluit te nemen. Soms wordt om onduidelijke redenen van hogerhand meer tijd gevraagd, wordt een dialoogproces gestopt of wordt de scope waarover dialoog kan worden gevoerd, veranderd. Een SOM-proces kan, zo wordt genoemd, voor een bestuurder het gevoel oproepen dat 'grip' wordt verloren en dat er risico's zijn voor de eigen positie van een bestuurder. Spannende omstandigheden zijn bijvoorbeeld onderzoeken die een voorkeursrichting onderuit halen, of die de impact van pijnpunten helder in beeld brengt en situaties waarbij zeggenschap moet worden gedeeld. Het kan dan verleidelijk zijn om geen proces met externe belanghebbenden te starten om daarmee de indruk te houden de controle of grip over het proces te houden.

Een SOM-proces is bij voorkeur ingestoken om vanuit (zwaarwegende) belangen op zoek te gaan naar oplossingen die zoveel als mogelijk tegemoetkomen aan die belangen. Het proces is doelzoekend in plaats van het voorleggen van een zelf bedachte uitkomst. Hierbij is per fase van een proces vast te stellen hoe het doel wordt omschreven en wordt met processtappen inzichtelijk hoe een doel wordt bereikt. Er is bij een bestuurder en de kring met adviseurs niet altijd voldoende vertrouwen aanwezig dat een SOM-proces tot oplossingen leidt die belangen van anderen én die van de eigen organisatie kan dienen.

Bestuurders op afstand maakt zorgvuldig proces met stakeholders lastiger

Het is een uitdaging om bestuurders deel te laten zijn in het proces met stakeholders en hen hier dan ook nog op aangehaakt te houden. Over het contact met Kamerleden ging het al eerder in het hoofdstuk over de context. De afstand tussen POOL'er/procesleider en bestuurder (politiek verantwoordelijke) wordt als erg groot ervaren. Dit werpt een obstakel op bij het (zorgvuldig) betrekken van stakeholders, want zeker als een bestuurder een andere weg op wil, kan dit zowel voor ambtenaren als stakeholders als een verrassing komen.

Als kaders en mandaat ontbreken en bestuurders zich niet committeren, ontstaat voor ambtenaren en stakeholders een onvoorspelbaar proces met onaangename verrassingen. Dit heeft gevolgen voor het vertrouwen in de betrokken ambtenaren, het ministerie als geheel en de politiek. Een gemiste kans en regelmatig frustrerend voor álle partijen als andere stakeholders midden in hun proces met politiek ingegeven koerswijzigingen te maken krijgen. Het is altijd een mogelijkheid dat een bestuurder een eerder gemaakte proceskeuze wijzigt of intrekt. Bij voorkeur heeft een bestuurder dan ook meegewogen dat zo'n keuze gevolgen heeft voor het proces en dat mensen die daar deel van uit maakten hier last van hebben. Belangen kunnen worden geraakt. Daarom is het van belang dat bij (de kring rond) bestuurders relevante kennis aanwezig is en de mogelijke impact van keuzes kan overzien. Het is helaas lang niet duidelijk in hoeverre de gevolgen voor een proces of de belangen van anderen een rol spelen in een afweging.

Het bleek voor veel ambtenaren lastig te zijn wanneer in een besluitvormingsproces andere aspecten meespelen dan alleen de inhoudelijke afwegingen vanuit een opgave of vraagstuk (waar zij bekend mee zijn). Een directe verbinding met de bestuurder (of de kring eromheen) ontbrak vaak om extra kleuring te geven volgens betrokken ambtenaren. Het blijkt soms gissen waarom iets geen doorgang kan vinden of tegengehouden wordt. Zoals ook wel eerder is genoemd kunnen redenen bijvoorbeeld zijn dat een dossier geen prioriteit krijgt, de timing ongewenst is of er is sprake van een 'uitruilsituatie' waarbij de belangen van andere dossiers bepalen dat iets niet verder kan of anders moet. Het kan zijn dat een reden onopgehelderd blijft. Daarmee staat navolgbaarheid van een proces en begrip van de afweging onder druk. Dit is een grote bron van irritatie bij ambtenaren.

Het blijkt vaak moeilijk te doorgronden hoe de besluitvorming in de politieke arena precies te werk gaat. De dynamiek binnen het kabinet, tussen oppositie en coalitie en tussen kabinet en Kamerleden kan ervoor zorgen dat de dynamiek op het ene beleidsterrein invloed heeft op de besluitvorming op een heel ander beleidsterrein.

Professioneel handelen: afhankelijk van de situatie en persoon

"Je kan aanvoelen hoe er gehandeld gaat worden door stakeholders, welke kanalen er bediend kunnen worden. Als je hierop voorbereid bent is het makkelijker om er mee om te gaan als die situatie zich voordoet." Deze uitspraak van een geïnterviewde ambtenaar geeft een essentie weer van professioneel handelen. Het is een enkeling die dit zegt over zichzelf. Vaak overkomt naar eigen zeggen een bepaalde situatie ambtenaren in een proces: het budget wordt opeens tot 1/5 gereduceerd, het moet toch, na een toezegging, maanden eerder klaar; vertrouwelijke informatie wordt ondanks afspraken gedeeld met media.

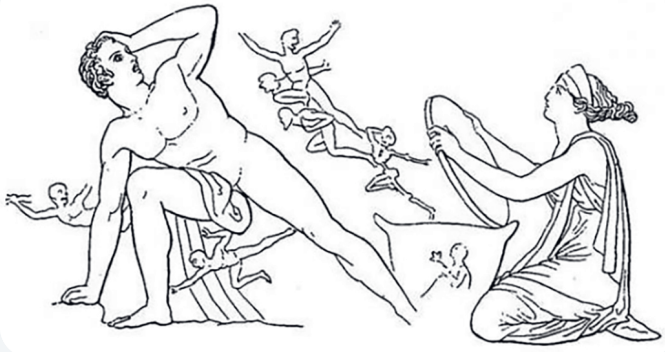
Over hoe je professioneel omgaat met interne en externe stakeholders verschillen de meningen. Professioneel handelen heeft in ieder geval

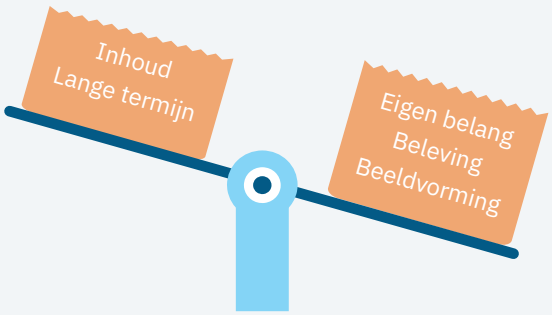
Figuur 4: Quotes uit ervaringen over politiek en politici in omgevingsgerichte processen.

Politiek als black Box...

"Prioriteiten politici blijven lang onduidelijk (kaarten tegen de borst)"

"Er worden proceskeuzes gemaakt die niets met het vraagstuk van doen hebben"





"In de politieke arena liggen belangen niet op tafel"

"Als het politieker wordt zijn wij het kwijt"

betrekking op verschillende aspecten, zo geven mensen aan: het kunnen schakelen als de situatie verandert, afhankelijk van een analyse verschillende strategieën kunnen volgen, het adviseren tegen de wens in van een MT en/of directies (als tussenlaag) of een bestuurder, het aangaan van professionele relaties, het proces zorgvuldig doorlopen etc. Daarbij wordt het vaak professioneel bevonden om de interne ambtelijke of politieke besluitvorming te volgen en deze naar buiten toe te verklaren.

In hoofdstuk 4 benoemen we de uitgangspunten om professioneel omgevingsgericht te kunnen werken in een politieke omgeving. Daarnaast is er meer te onderzoeken.

Over professioneel handelen en verwachtingen in een omgevingsproces met betrokkenheid van politiek, is een vervolgonderzoek wenselijk, zie ook hoofdstuk 5. De beelden lopen uiteen van ‘maximaal spiegelen op de consequenties’, ‘opties bieden’ tot ‘creatief krachten mobiliseren om te voorkomen dat er een eenzijdig besluit wordt genomen’, tot ‘radicale openheid’ en ‘persoonlijke principes vasthouden’.

4. Uitgangspunten bij omgevingsgericht werken in een politieke context

Op basis van de vraagstukken die in het onderzoek terugkwamen hebben we zeven uitgangspunten uitgewerkt, waar je in de praktijk mee aan de slag kunt. In het onderzoek heeft de nadruk gelegen op de beeldvorming van het werken aan opgaven in een politieke omgeving. In weinig bronnen en gesprekken zijn behalve behoeftes of generieke punten, concrete suggesties of handreikingen gedaan. Ook niet door experts. Het laat zien dat het rond omgevings- en belangengericht werken aan politiek beladen onderwerpen binnen een ministerie, nog niet eenvoudig is expertise naar de oppervlakte te halen. Daar kunnen verschillende redenen achter zitten.

Op basis van het geschetste beeld, de punten die zijn meegegeven door de gesprekspartners en onze eigen ervaringen komen we tot zeven uitgangspunten. Deze zeven punten zijn belangrijk om omgevings- en belangengericht te kunnen werken in een politieke context:

1. Analyse: Weet waar je aan begint
2. Werk aan mandaat op werkwijze, proces en inhoud
3. Als voorwaarden ontbreken: start geen SOM-proces
4. Maak bestuurlijke besluitvorming integraal onderdeel van het SOM-proces
5. Werk aan een gelijk speelveld: vermogende stakeholders
6. Houd de bestuurder en Kamer betrokken en toets aannames
7. Koester zorgvuldigheid en sta op als die in het gedrang komt

1. Analyse: Weet waar je aan begint

Het is aan de voorkant van een traject verleidelijk, zeker als er druk op staat, zo snel mogelijk aan de slag te gaan met datgene wat je beschouwt als de kern van je opdracht. Het ligt voor de hand dat hierbij de belangen van het ministerie, de Kamer, de bestuurder centraal staan. De opdracht kan ingegeven zijn door afspraken binnen het coalitie-akkoord. Voordat je daadwerkelijk aan de slag gaat met de opdracht is het goed om in deze begin-periode aandacht te besteden aan de context van de opdracht:

- Centraal staat het vraagstuk zelf: wat is het probleem, waarom is dit een probleem, welke kaders zijn meegegeven (vanuit politiek, opdrachtgever, rechter, ...), welke doelen moet een mogelijke uitkomst/oplossing/resultaat dienen, welke vragen moeten beantwoord zijn, hoe ziet een grove tijdlijn van (formele) stappen er uit (kan ook buiten de scope van de opdracht vallen)? *Zeer waarschijnlijk zijn dit soort vragen o.a. vanuit Projectmatig Creëren (PMC) al herkenbaar om te stellen, desondanks zeer belangrijk om dit goed te doen.*
- Zorg voor een beeld bij:
  - Verleden: wat is voorafgegaan? Hoe lang loopt iets al? In hoeverre zijn er al beloftes gedaan (of niet nagekomen)? Zijn er al veel zichtbare activiteiten van het eigen of andere ministerie(s) of stakeholders in het verleden waar we rekening mee moeten houden, zo ja welke? *Om serieus genomen te worden door en vertrouwen te bouwen met stakeholders is het zeer belangrijk om te weten wat er eerder is gebeurd.*
  - Welke onderliggende vraagstukken (issues) zijn aan deze opdracht verbonden en welke moeten meegenomen worden in deze aanpak? Op basis van de issues worden vervolgens stakeholders bepaald. *Het is belangrijk scherp te hebben bij welke issues welke stakeholders horen. Stakeholders hebben vaak belang bij 1 of meerdere issues, maar niet alle.*
  - En als afgeleide van onderliggende vraag-stukken: welke stakeholders (groepen) kennen we (zwaarwegende) belangen toe, welke zijn nadrukkelijk betrokken, en welke hebben een (professionele) betrokkenheid hierbij. En wat zijn dan de zwaarwegende belangen om rekening mee te houden? Hier geldt: ben je belanghebbend bij een

probleem of vraagstuk of bij een oplossing dan ben je ook deelnemer? In welke vorm verschilt. *Hier kleuren we ons omgevingsbeeld in; onderwerpen die we hoe dan ook moeten oppakken, stakeholders waarvan we inschatten dat ze een vorm van betrokkenheid hebben of moeten gaan krijgen.*

- Verken de mogelijkheid tot participatie: verken de ruimte die er is om stakeholders te betrekken. Kijk of de uitkomsten van een proces met stakeholders een rol kunnen spelen bij de uiteindelijke politieke besluitvorming. Welke onderdelen liggen nog niet vast en welke onderdelen bieden ruimte om in welke vorm dan ook, stakeholders erbij te betrekken om de totstandkoming van een uitkomst te verrijken? *Dit is een essentiële stap om te bepalen of een belangengericht proces zin heeft om te overwegen. Soms is dit ambtelijk te bepalen, vaak is hier ook bestuurlijk contact nodig. Een Politiek Assistent kan een eerste ingang zijn. De uitkomst is bepalend voor het vervolg: indien er geen of weinig ruimte is (en die gaat er ook niet geboden worden door de opdrachtgever/bestuurder), zal dit eerlijk naar buiten gebracht moeten worden en moeten we het vooral geen omgevingsproces noemen.*

Met deze stappen kun je:

- begrijpen welke uitdagingen de opdracht met zich meebrengen;
- de onderliggende issues of vraagstukken benoemen;
- de partijen benoemen die vanuit hun belangen betrokken zijn en;
- aangeven in hoeverre het zin heeft nadrukkelijk stakeholders(groepen) bij de opdracht te betrekken en daarmee ook in hoeverre een SOM-proces zin heeft.

Deze uitkomst vormt een basis voor een zorgvuldig proces. Hoe beter we die invullen hoe beter we gesteld staan.

2. Werk aan mandaat op werkwijze, proces en inhoud

Als we een opdracht hebben waar ruimte is om rekening te houden met verschillende belangen en alternatieven, helpt het als hier ook steun voor is en dat er een eenduidig beeld is van het soort proces dat gestart gaat worden. We willen bij voorkeur steun voor onze aanpak (mandaat) tot op het niveau van de bestuurder en adviseurs er om heen. Om de manier van werken van Mutual Gains en SOM tot ontplooiing te brengen is het een voorwaarde om betrouwbaar te worden ervaren en om aan vertrouwen tussen partijen te werken. Daarmee willen we de bestuurder een kans bieden weloverwogen voor een aanpak te kiezen en mee te denken hoe de aanpak te delen met de Kamer zodat de Kamer vooraf ruimte krijgt om mee te sturen op de opdracht. Informeren van de Kamer kan bijvoorbeeld via een technische briefing of via een politiek adviseur.

Box 2: uit eigen belang voor een gezamenlijke oplossing kiezen

Met een SOM-aanpak streven we er naar dat alle deelnemende partijen, inclusief je eigen organisatie, uit eigen belang kunnen kiezen voor een uiteindelijke uitkomst van een SOM-proces. Vanuit een oprechte interesse in de belangen van partijen zoeken naar een oplossing die door alle betrokkenen gedragen én als winst beoordeeld wordt. Hiervoor is het nodig dat er in het proces voldoende oplossingsruimte is of gecreëerd wordt. Als vooraf een einduitkomst of resultaat (grotendeels) vaststaat, is de kans groot dat een proces vastloopt omdat er geen ruimte is om oplossingen te vinden, er weinig gebruik kan worden gemaakt van de kennis van anderen en deelnemende partijen teleurgesteld raken en zich niet serieus genomen voelen. Als je stakeholders betrekt, moet duidelijk zijn welke invloed er nog mogelijk is. Voordat je denkt aan het betrekken van anderen, zal er daarom een onderbouwde inschatting moeten zijn dat dit zin heeft en er toe kan doen.

Mandaat op de manier van werken
Het helpt als een bestuurder met (zelf)vertrouwen een traject in gaat. De bestuurder is een belangrijke stakeholder in dit proces. Vaak is er uiteindelijk een besluit van de minister of staatssecretaris nodig voordat het voorstel naar het kabinet en het Parlement gaat. Daarom is het belangrijk te weten welke belangen voor de bestuurder prioriteit hebben, hoeveel ruimte er is, waar de grenzen liggen en hoe belangrijk steun van stakeholders wordt gevonden bij een opdracht of opgave. Daar vallen ook de belangen onder van degene die bestuurders vertegenwoordigen, namelijk hun achterban en kiezers. Daarom is het belangrijk als POOL'er deze belangen ook te kennen. Zichtbaarheid, voorkomen van gezichtsverlies en positieve aandacht zijn vaak verscholen of onuitgesproken belangen (maar daarom niet minder belangrijk). Het helpt om zo expliciet mogelijk te bespreken waar iemand aan hecht.

Het is voor een bestuurder ook goed te weten dat omgevingsgericht werken niet alleen tot applaus zal leiden. Als we een doelzoekend proces starten waarmee we een proces starten om te komen tot oplossingen voor ingewikkelde vragen, kan dit ook tot onrust leiden, zeker in het begin. Uiteindelijk zal er in zo'n proces rust komen en hopelijk oplossingen die op meer steun kunnen rekenen.

Mandaat op het proces
Naast het ophalen van informatie is het in contact met een bestuurder (en de kring er om heen) ook belangrijk om duidelijkheid te bieden over het soort proces dat we voor ogen hebben van belang. Dan zijn vragen als volgt van toepassing; wat gaat er gebeuren, op welke manier, waarom, wat kan het opleveren, met wie etc. Ook moet duidelijk zijn hoe keuzes gemaakt worden en op welke momenten een bestuurder in beeld komt. Het moet ook voor bestuurders een comfortabel project zijn. Een SOM-proces kan voor een bestuurder spannend zijn. De angst om zeggenschap te verliezen of in een beginstadium veel onrust te krijgen, kan een proces in de weg staan. Je wil onverwachte beslissingen of uitspraken waarbij een proces moet stoppen of gedurende de rit wordt aangepast, voorkomen.

Duidelijkheid voor een bestuurder over wat komen gaat, helpt daarbij. Daarnaast helpt het om uit te werken hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden in elkaar zitten. De boodschap waarmee naar buiten wordt gegaan, kan dan door de bestuurder ook gesteund worden omdat degene weet hoe er naar stakeholders wordt gecommuniceerd over het proces, doelen, rollen en besluitvorming.

Mandaat op de inhoud en omvang van de opdracht
Soms heb je meer inhoudelijke ruimte (mandaat) nodig om in een omgevingsproces tot een goede uitkomst te komen. Het is lang niet altijd mogelijk om dat aan de voorkant van een proces helemaal uit te denken. Het kan zo maar zijn dat bij de initiële opdrachtformulering die met een bestuurder is afgestemd, een te smalle afbakening is opgenomen. Uit de analyse kan voortkomen dat een aanpassing van de opdracht, met meer ruimte, nodig is om de gewenste steun te krijgen voor een aanpak. Voor een proces waarbij er veel afhankelijkheden zijn en inzet en steun van stakeholders nodig zijn, is het belangrijk een te nauw mandaat bij te stellen. Soms is het daarvoor nodig om binnen ministeries bij verschillende directies of bij andere ministeries (politieke) steun te vinden voor een aanpak met ruimer mandaat. Dit 'interne' proces wordt soms overgeslagen omdat het bijvoorbeeld tijdrovend is. Het risico is dat je gaandeweg in overleg met stakeholders tegen de grenzen van het beperkte mandaat aanloopt, en dat het aanpassen daarvan op dat moment nog veel meer tijd kost. Een ander risico is dat er vanuit directies of ministeries verschillende processen door elkaar lopen, met verschillende boodschappen waardoor onduidelijkheid of soms zelfs tegenwerking ontstaat. Vanuit verschillende domeinen binnen de overheid wordt dan met dezelfde groepen stakeholders contact gelegd, dat werkt wederzijds vertrouwen tegen en belemmert uiteindelijk ook een effectief proces. Dit versterkt ook het vertrouwen van een bestuurder niet in een proces. Dat vertrouwen is ook belangrijk om van start te kunnen en tegenslagen op te vangen (zie ook box 3).

Een passend en goed afgestemd mandaat is heel belangrijk om een proces te kunnen starten dat:
- eenduidig wordt uitgelegd door betrokken collega's;
- voldoende ruimte bevat om ook met de zaken

Box 3. Werken aan vertrouwen

Werken aan vertrouwen is een belangrijk onderdeel van SOM. Iedere stap is gericht op voortgang op de opgave én het werken aan vertrouwen. De sterke aandacht voor vertrouwen is er omdat we vertrouwen noodzakelijk zien om gezamenlijk ingewikkelde opgaven verder te brengen, er zoveel mogelijk waarde wordt gecreëerd en alle potentiële oplossingsruimte benut wordt. Zeker bij opgaven die ook pijn met zich meebrengen is hier veel aandacht voor nodig. Vertrouwen gaat over verschillende aspecten en is bij uitstek iets dat zich kan ontwikkelen, zowel negatief als positief. Als er vertrouwen is in de professionals die een omgevingsproces leiden, in het proces en in de verantwoordelijke bestuurder dan draagt dit enorm bij aan de kwaliteit en de voortgang van het SOM-proces en daarmee van een POOL-opdracht.

Werken aan vertrouwen begint er mee door goed voorbereid te zijn, dit draagt bij aan zelfvertrouwen. Daarnaast helpt een voorbereiding ook mee aan het werken aan geloofwaardigheid richting interne en externe stakeholders. Als laatste kan de voorbereiding bijdragen aan het zo zo betrouwbaar mogelijk zijn naar stakeholders: waar gaat het (niet) over, wie is betrokken, wanneer komt wat aan bod en welke pijnpunten zijn er (slapende honden wakker maken)? Deelnemers in een omgevingsproces moeten zo vroeg mogelijk een eerlijk beeld kunnen vormen wat er wel en niet mogelijk is. Het helpt ook als een bestuurder vertrouwen heeft in een proces dat wordt voorgesteld en in degene die dit uitvoert (en tussendoor contact over houdt). Als een POOL'er adviserend is, maar niet eindverantwoordelijk voor het totale omgevingsproces, kan de POOL'er hier deze persoon bij helpen. Als de POOL'er hier zelf voor verantwoordelijk is, zal dit investering vragen, zeker omdat opdrachten vaak relatief kort duren.

Als er een relatie met een bestuurder is gelegd en er is akkoord voor een omgevingsgerichte aanpak, kunnen er afspraken worden gemaakt hoe een bestuurder wordt betrokken. Onderdeel hiervan kunnen ook onverwachte gebeurtenissen zijn. Een onderdeel van het werk is ook omgaan met ontwikkelingen of gebeurtenissen die buiten de eigen invloedssfeer liggen. Economische ontwikkelingen, uitkomsten van nieuw onderzoek, verkiezingen, actievoerende stakeholders zijn hier voorbeelden van. Wat wel helpt is om gedurende een omgevingsproces een verbinding (lijntje) te houden met de bestuurder, en via de bestuurder met de Kamer. Gedurende het proces willen we deze lijn naar de bestuurders houden om contact te houden over de voortgang, proactief (ongewenste) gebeurtenissen aan te kondigen, om onzekerheden te bespreken en om anderen betrokken te houden.

We zien in de praktijk dat het werken aan maatschappelijke vraagstukken lastiger is geworden. De complexiteit is toegenomen, bestuurlijke (klimaat)ambities worden steeds hoger, verhoudingen verharden en de vraag vanuit de samenleving om duidelijkheid en richting van de politiek is luid. Deze combinatie van hoge complexiteit, een steeds sneller veranderende context en veel onbekendheden vraagt een andere manier van werken. Om deze ambities waar te maken en recht te doen aan alle belangen is vertrouwen cruciaal. Vertrouwen van de ambtenaar in zichzelf en het soort proces, vertrouwen vanuit de eigen organisatie en vertrouwen tussen de stakeholders in elkaar en het proces dat wordt doorlopen.

aan het werk te gaan die voor stakeholders belangrijk zijn, en;
- bij kan dragen aan het (wederzijdse) vertrouwen dat nodig is om tot keuzes te komen die waarde opleveren en ook pijnlijk kunnen zijn.

In het contact met een bestuurder (en de kring met adviseurs) helpt het om zowel de wijze van werken (belangengericht), de opdracht (welk vraagstuk willen we oplossen, welk doel dient dit) en het proces (samenwerking en besluitvorming) goed door te spreken en te 'contracteren'. Indien je start zonder expliciete steun of direct contact is het bijvoorbeeld heel lastig om vertrouwen te houden als het spannend wordt of mandaat te vergroten als het nodig is.

3. Als voorwaarden ontbreken: start geen SOM-proces

Er zijn voorwaarden die cruciaal zijn om een SOM-proces door te zetten, zeker in een politieke omgeving met spannende onderwerpen en veel druk van binnen en buiten. Voorwaarden zijn:

- Er moet **(politieke) ruimte en steun** zijn om (delen van) een vraagstuk met stakeholders samen in te vullen. Dat noemen we participatie. Voor belangen, zorgen en nieuwe ideeën moet ook plek zijn. Afhankelijk van de fase waarin een opdracht zich bevindt is er meer of minder ruimte om met stakeholders aan het werk te gaan. Als die ruimte er niet is, wees hier dan duidelijk over naar een bestuurder toe en naar buiten. Als die ruimte er wel is moeten we laten zien dat we open staan voor ideeën van onze stakeholders en brede samenleving. Start niet als er geen ruimte is en start niet als een bestuurder niet open staat voor deze manier van werken.

- **Er moet voldoende tijd** zijn om stappen te doorlopen die nodig zijn. De tijd die nodig is, is afhankelijk van het vraagstuk. Maar als op voorhand al tijd ontbreekt om partijen zorgvuldig aan te (laten) haken en een proces te doorlopen dat recht doet aan hun belangen, dan ontbreken de voorwaarden om vertrouwen op te bouwen en echt tot gesteunde uitkomsten te komen. Zeker in de situatie dat er weinig vertrouwen is of als er een historie is van conflicten, zal een proces bij aanvang meer tijd vragen en naar verwachting pas later tijd (en meer kwaliteit) op gaan leveren. Als een proces al bij voorbaat gejaagd is, neemt de kans van slagen zienderogen af. Het is goed om hier bewust het gesprek over te voeren en eerlijk te zijn. Hierbij is het goed een bestuurder keuzes te bieden en de (mogelijke) gevolgen van deze keuzes mee te nemen (bijv. in scenario's).

- Ook als er duidelijk ruimte is om vanuit betrokken belangen openstaande vragen te verkennen of oplossingsruimte te onderzoeken wil je **steun van de bestuurder** voor een traject met serieuze betrokkenheid van stakeholders. Als steun van een bestuurder ontbreekt, is de kans groot dat adviseurs rond de bestuurder zo'n proces afraden. De oorzaak kun je natuurlijk onderzoeken. Het kan zijn dat dit uit bescherming wordt gedaan, de politieke timing is ongelukkig, er is angst voor de beeldvorming of risico's domineren in de denklijn. Hier kun je een eigen aanpak naast zetten en aan de bestuurder (of adviseurs) voorleggen, maar uiteindelijk beslist een bestuurder. Want daar ligt de politieke verantwoordelijkheid.

- Daar komt ook het leiderschap van de bestuurders in de organisatie om de hoek kijken. Zonder **steun van de top van de organisatie** ben je als omgevingsprofessional vaak kansloos. Het traject van steun verkrijgen van de leiders is dan ook een belangrijke voorwaarde. Leiders zijn prioritaire stakeholders en die dien je ook als zodanig te behandelen. Zet de SOM-kwaliteiten en analyses in om tot een goede strategie te komen, die de leiders laat zien dat inzetten op SOM noodzakelijk is voor een gegunde toekomst van de organisatie.

- Naast de bestuurder zelf is er ook een groep van adviseurs rond een bestuurder die, niet verbonden aan de inhoudelijke opdracht, adviseren aan een bestuurder. Deze personen weten vaak veel van overkoepelende thema's, kunnen tussentijds signalen geven en ervoor zorgen dat de trekkers van een omgevingsproces niet voor iedere vraag of verandering terug hoeven. Deze groep (o.a. juridische adviseur, communicatie-

adviseur, woordvoerder en bestuursadviseur) heeft ook andere belangen te verdedigen. Dit zijn vaak belangen die niet direct aan het specifieke centrale vraagstuk verbonden zijn, maar wel bepalend kunnen zijn voor de voortgang of uitkomst, denk bijvoorbeeld aan imago- of positie schade, uit de wind houden, uitwisseling op andere dossiers etc. Een **goede relatie met deze kring van professionals rond de bestuurder** kan heel bruikbaar zijn. Zij kunnen je helpen om de bestuurder beter te begrijpen en gedrag voorspelbaarder te maken omdat andere informatie op tafel kan komen. Als zij het belangrijk vinden dat je met de bestuurder praat, kunnen ze dat organiseren. Hier kan ook een gevaar schuilen; zij hebben interesse in jouw informatie en kunnen die ook zonder jouw aanwezigheid bespreken met de bestuurder waardoor je geen directe invloed hebt op hoe en wat er over jouw opdracht gesproken wordt.

- **Zorg voor jezelf**: bouw tijd in voor reflectie, zorg voor de juiste mensen om je heen, neem voldoende tijd en ruimte voor vaardigheden, steun en mandaat. Zonder leiderschap op het proces komt een SOM aanpak niet op gang. Leiderschap betekent ook de randvoorwaarden bespreken die jij nodig hebt om de opdracht in te kunnen vullen.

4. Maak bestuurlijke besluitvorming integraal onderdeel van het SOM-proces

Bij het maken van een plan en het uitwerken van een proces waarbij samen met stakeholders wordt gewerkt aan een resultaat, is het belangrijk om te laten zien wanneer er besluitvorming plaatsvindt. Dit doe je voor iedereen die dit aangaat en zeker voor de bestuurder zelf. Hierbij is er een onderscheid tussen ‘besluitvorming’ op ambtelijk/professioneel niveau en besluitvorming op niveau van bestuurders. Het is voor een bestuurder belangrijk te zien hoe een proces zich ontwikkelt, op welke momenten er (bij)sturing mogelijk is en in welke stap besluitvorming voorzien is. Daar zal een bestuurder ook steun aan moeten geven. Met deze stap kan mandaat opgehaald worden. Indien er veel onzekerheden zijn en/of er een grote mate van spanning rond een dossier hangt, dan zijn tussentijdse momenten met actieve betrokkenheid van de bestuurder(s) wenselijk. Op dat soort momenten kunnen dilemma’s, onzekerheden of scenario’s meegegeven worden aan de bestuurder. Deze tussentijdse momenten (interventies) kunnen ook worden benut om het mandaat aan te scherpen.

De bestuurder is in de meeste gevallen politiek verantwoordelijk. Bij wetgeving zijn de Tweede en Eerste Kamer eindverantwoordelijk en doet de bestuurder of de Kamer een voorstel. Door in een vroeg stadium met de betrokken bestuurders te delen hoe rollen en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt, bied je duidelijkheid. Bijvoorbeeld wanneer en hoe is een bestuurder betrokken, wanneer is besluitvorming voorzien en hoe zijn bevoegdheden verdeeld. Daarnaast is het goed om aan de voorkant van een proces te doordenken hoe de bestuurder en politieke besluitvorming gepostioneerd worden. Welke boodschap gaat hierover naar buiten?

Bij het starten van een omgevingsproces is het ook van belang de Tweede Kamer te informeren. Dit kan vooraf, en uit eigen beweging over een proces dat komen gaat en uiteraard achteraf. Daarbij kan het resultaat van een omgevingsproces in welke vorm dan ook, worden getoond als onderdeel van besluitvorming. Hiermee geeft een bestuurder ook invulling aan de wens om actieve openheid te bieden.[8] Dat kan via een informerende brief naar de Kamer, die de mogelijkheid geeft om via een bestuurder ook vooraf aandachtspunten mee te krijgen van de Kamer. Het is aan Kamerleden zelf om te bepalen wat er met deze informatie gedaan wordt. Wellicht geeft de informatie aanleiding om zich te gaan mengen in het debat of om bij momenten in een proces aanwezig te zijn. Het kan ook zo zijn dat stakeholders zich juist op Kamerleden gaan richten met een bepaalde boodschap omdat ze denken dat dit hen gaat helpen. Iedereen kan dit zelf bepalen, zie ook box 4. In alle gevallen

8 Beleidslijn actieve openbaarmaking nota’s 2022 (Beleidslijn 2022), primair bestemd voor ambtenaren, werkzaam bij ministeries. Vanaf Prinsjesdag 2022 worden voor alle categorieën Kamerstukken de richtlijnen van de beleidslijn gevolgd.

Box 4. Stakeholders en Kamerleden zijn vrij te kiezen

Een bestuurder heeft binnen de kaders van een regeerakkoord een grote mate van handelingsvrijheid. Er is mandaat opgehaald via dit akkoord. Als er buiten de kaders van het regeerakkoord wordt gegaan is steun vanuit een coalitie zeker geen gegeven. Een dialoog, participatieproces of onderhandeling met stakeholders zal minder kans van slagen hebben als de inhoud van wat afgesproken wordt, buiten de meegegeven kaders valt. In ieder geval is dan de verwachting dat dan meer tijd nodig is om steun te krijgen.

Als de mogelijkheden voor dialoog, participatie of onderhandeling niet voldoende perspectief bieden voor stakeholders, ligt veel enthousiasme niet voor de hand. Daarmee kan het zo zijn dat, wat er op tafel ligt om met stakeholders te bespreken, te verbeteren of aan te vullen, niet interessant genoeg wordt ervaren. Het kan ook nog sterker zijn; partijen zien zich ernstig geraakt worden. Als stakeholders, bijvoorbeeld het werkveld dat betrokken is bij een vraagstuk, menen dat hun belangen helemaal niet gediend kunnen worden binnen het kader van het regeerakkoord, kunnen zij zij elders hun heil zoeken. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat zij denken dat hun belangen beter gediend worden door hun energie te richten op het informeren van Kamerleden, het beïnvloeden van de beeldvorming via (social) media of beslissingen aanvechten via een bezwaar of beroep. Iedere stakeholder is vrij te doen wat diegene goeddunkt.

is het zorgvuldig om de Kamer pro-actief mee te nemen in een omgevingsproces en vorderingen.

5. Werk aan een gelijk speelveld: vermogende stakeholders

Naast het investeren in bestuurders is het in een politieke context ook erg belangrijk te investeren in stakeholders. De kwaliteit van het proces en daarmee de kans van slagen is enorm afhankelijk van de bijdragen van stakeholders. We willen dat ze goed begrijpen waar het (niet) over gaat en wat voor soort proces het is.

Om teleurstellingen te voorkomen is het raadzaam vroegtijdig met stakeholders te spreken over het vraagstuk, pijnpunten, uitdagingen, belangen en de ruimte die er is om oplossingen te vinden.
Een bottleneck kan bijvoorbeeld ook de (tijds) belasting op de organisatie van de stakeholder zijn.

Het is belangrijk om stakeholders aan tafel te hebben, ook al zijn ze (nog) niet goed georganiseerd. Soms worden zwakke stemmen met een enorm belang gemist. Het is belangrijk om alle belangen een stem te geven ondanks dat ze soms niet (sterk) georganiseerd zijn.

Aan de voorkant van een SOM-proces willen we daarom zo snel mogelijk een gelijk informatiespeelveld voor stakeholders. Voorbeeldvragen die beantwoord moeten worden zijn:

- Waar hebben we het (inhoudelijk) wel/niet over?
- Wat voor soort proces is het?
- Hoe ziet het proces eruit?
- Wat gebeurt er aan welke tafel en op welk moment?
- Wie zijn deelnemers?
- Wat is de looptijd?
- Wie heeft welk mandaat?
- Hoe organiseren we besluitvorming?
- Welke spelregels zijn er?

Het kan zijn dat een deel van de antwoorden ook gezamenlijk wordt gevonden. Daarbij geldt dat hoe eerder hier gezamenlijkheid is, hoe beter.
De onderlinge verbinding tussen organisaties en de individuele vertegenwoordigers is ook een aandachtspunt; ook hier is vertrouwen de basis voor goede gesprekken. Vaste deelnemers bij een opdracht helpen hierbij, net als vaste plaatsvervangers van die deelnemers.

6. Houd de bestuurder en Kamer betrokken en toets aannames

In het traject met stakeholders hebben we weliswaar duidelijke stappen voor ogen, toch zijn er ook nog best veel onzekerheden. Lang niet allle onzekerheden kunnen we wegnemen en daarnaast zijn er ook soms onverwachte ontwikkelingen. Naarmate het vertrouwen tussen deelnemers in een omgevingsproces toeneemt, neemt de kwaliteit van het proces ook vaak toe. We zullen echter goed voeling moeten houden met alle deelnemers, incl. de politiek, en de wijze waarop zij hun belangen voldoende terugzien in het proces. Hier kunnen we profiteren van het voorwerk waarbij politici ook zijn meegenomen in de aanpak. We willen in direct contact de bestuurder of Kamerleden onzekerheden, nieuwe inzichten of dilemma's voor kunnen leggen. In dit contact kan belangrijke informatie worden gedeeld die aansluit op een pro-actieve en responsieve werkwijze waarbij aandacht is voor signalen en behoeften van de brede omgeving.

In de beperkte tijd die er soms is, schuilt het gevaar dat verantwoordelijke politici enkel op hoofdlijnen worden betrokken en daarbij vanuit hun vaste adviseurs adviezen krijgen die niet in lijn zijn met de gekozen aanpak of waarbij spannende dingen worden weggehouden. De geloofwaardigheid van de SOM-aanpak kan dan onderuit gaan als stakeholders vertrouwen verliezen. Om de bestuurder als politiek verantwoordelijke voor de aanpak in staat te stellen de uitdaging van het proces te kunnen doorgronden (waar gaat het om?) of voorbereid te zijn op reacties op het proces, is direct contact met een bestuurder van degene die het SOM-proces trekt, belangrijk. Aannames over wat van belang is voor een bestuurder kunnen dan (wederom) getoetst worden door de trekker van het omgevingsproces. In de dagelijkse hectiek kunnen er dingen veranderen of over het hoofd worden gezien. Het is nodig om de bestuurder bijvoorbeeld te informeren over hoe het omgevingsproces verloopt of te toetsen hoe voorlopige uitkomsten van een proces worden gewaardeerd. Zo voorkomen we nare verrassingen, verversen

Box 5. BATNA's. Wat zijn mijn alternatieven en wat zijn de alternatieven van anderen?

BATNA staat voor Best Alternative To a Negotiated Agreement, ofwel je beste alternatief ten opzichte van een uitkomst van een dialoog, participatie of onderhandeling. De kans dat stakeholders constructief zullen deelnemen aan een proces neemt toe als ze denken dat dit hun belangen dient. Andersom geldt het ook: partijen zullen van tafel gaan, of zich niet meer zo hard inzetten, als ze denken dat er weinig waarde voor hen in zit. Stakeholders zullen een mogelijke uitkomst in een omgevingsproces afwegen ten opzichte van hun alternatieven. Voor stakeholders liggen de alternatieven vaak in andere arena's, zie figuur 1, pagina 7. Zeker als het spannend wordt of als er onverwachte dingen gebeuren kan het behulpzaam zijn om een BATNA analyse te doen van stakeholders. Wat is er maximaal aan tafel mogelijk?Wat zijn prioritaire belangen van deze stakeholders? Welke alternatieven zijn er om deze te dienen? Hoe aantrekkelijk zijn die?

Voor een bestuurder en Kamerleden is het ook goed om te weten wat hun alternatief is ten opzichte van instemmen met een uitkomst van een omgevingsproces.

Wat is er mogelijk als een uitkomst van een proces wordt genegeerd? Wat is hun (beste) alternatief om hun doelen te halen? Het is aan de procesleiding, als hoeder van de kwaliteit van een SOM-proces, om politici goed geïnformeerd keuzes te laten maken. Daarbij hoort het ook om een goede afweging te maken tussen een resultaat van een omgevingsproces en een alternatief en de (mogelijke) consequenties van een keuze.

we mandaat en versterken we commitment. Een dialoog, participatieproces of onderhandeling kan door een bestuurder als spannend worden ervaren. Soms zijn er ook uitkomsten waar een bestuurder niet in wil of kan meegaan. Bij de afweging hoe er met uitkomsten wordt omgegaan, is het ook goed om te bespreken hoe een bestuurder het alternatief beoordeelt; niet meegaan met wat er op tafel ligt met stakeholders. Het is uiteraard aan de bestuurder om hier een beslissing over te nemen. Het kan zo zijn dat iemand het alternatief te rooskleurig inschat. Het is goed om over alternatieve scenario's te praten, zie ook box 5.

Het kan in sommige gevallen nodig zijn om als team creatief te kijken naar mogelijkheden om Kamerleden een plek te geven in het proces; zijn er momenten om aan te sluiten, kennis in te brengen, vragen te stellen? Daarbij is het belangrijk als stelregel te hanteren dat primair de Kamerleden het domein blijven van de bewindspersoon. Kamerleden dienen de bestuurder te controleren en hebben wettelijke grondrechten, zij kunnen daarbinnen van alles doen dat ze nodig achten, daar kunnen ambtenaren geen afspraken over maken. Als er redenen zijn om Kamerleden te betrekken is het belangrijk om hiervoor mandaat op te halen bij een bestuurder. Betrekken van Kamerleden kan bijvoorbeeld via een Kamercommissie (door middel van een technische briefing) waarbij woordvoerders ook worden geïnformeerd over het soort proces en de uitdagingen of via een informatief werkbezoek. Als er contact is kunnen ze ook bevraagd worden op een onderwerp; wat zijn voor hen uitdagingen, wat moet meer aandacht hebben, wat is belangrijk? Dit is een manier om van hen ook te horen hoe zij belangen ordenen en wat ze het zwaarst vinden wegen.

7. Koester zorgvuldigheid en sta op als die in het gedrang komt

Als de voorwaarden in voldoende mate aanwezig zijn en we bewust kiezen voor een SOM-proces dan brengt dat verantwoordelijkheden met zich mee. We willen in de eerste plaats recht doen aan belangen. Hoe zwaarwegender belangen betrokken zijn of geraakt worden, hoe meer aandacht ze verdienen. Bij voorkeur doen we dat met de eigenaren van belangen, namelijk de stakeholders. Hoe we dat doen hangt af van het vraagstuk, de context, het stadium, de ruimte die er is etc. Dat brengt een verantwoordelijkheid voor een ambtenaar met zich mee om de balans te bewaken. Een balans tussen belangen van 'binnen' (collega's, verwante vakgebieden, management, bestuurder en Kamer) en 'buiten' (externe stakeholders).

Veel van de bovenstaande uitgangspunten helpen bij het bewaken van de balans; tijd voor stakeholders om een vraagstuk, opdracht en uitdaging te begrijpen, het krijgen van mandaat, duidelijkheid over het soort proces, de organisatie van besluitvorming, de mogelijke impact etc. Dit zijn onderdelen die helpen om een proces te kunnen doorlopen waarbij belangen en de stakeholders de aandacht krijgen die ze verdienen en er zoveel mogelijk waarde voor belangen kan worden gecreëerd.

Naast de voorwaarden voor een SOM-proces zijn er bij het toepassen van SOM best wat afhankelijkheden. SOM toepassen lukt niet als je anderen niet meekrijgt, zowel intern als extern. Dat vraagt in de eerste plaats dat je een eigen verhaal hebt waarom een SOM-aanpak de kans op (langdurig) succes het grootste maakt. Daarvoor is het nodig dat je kan onderbouwen waarom je vanuit een MGA-visie wil werken, hoe dit er uit gaat zien en waarom je kiest voor SOM. Als omgevingsprofessional zul je, zo leert de ervaring, bij de introductie van een andere manier van werken tegen de nodige weerstand aanlopen. Die druk kan hoog oplopen. Zeker als je relatief nieuw bent en moet opboksen tegen een oudere en machtige garde die de veranderingen niet zo ziet zitten. Dan moet je als omgevingsprofessional staan voor het gedachtegoed en weten waar je ruimte voor aanpassing kunt laten, waar en wanneer je echt op je strepen moet gaan staan en hoe je dat doet.

Als POOL'er en rijksambtenaar is er een opdracht waar je aan werkt. Er kunnen momenten ontstaan waarbij de kwaliteit van een proces sterk onder druk komt te staan door politieke beslissingen of waarbij politieke belangen de overhand krijgen ten opzichte van belangen in het werkveld. Er kan dan grote politieke spanning ontstaan.

Met een SOM-bril kun je op verschillende manieren naar zo'n situatie kijken. We willen een politiek-bestuurder 'vermogend' een beslissing laten nemen. Investeringen aan de voorkant helpen hierbij. Allereerst is er kennis nodig van het vraagstuk, de feiten, de sector, de issues, de belangen en stakeholders, verhoudingen, publiciteit, etc. Daarnaast is het belangrijk te werken aan relaties en netwerk. Toegang tot de bestuurder en diens adviseurs helpen te begrijpen welke overwegingen en beelden een rol spelen, welke prioriteiten er zijn, welke beelden een rol spelen, etc. Het is dan aan ons om een eerlijk beeld te geven van de voorliggende scenario's; waar leiden keuzes mogelijkerwijs toe, welke impact heeft een beslissing op stakeholders, het vertrouwen in het ministerie, de bestuurder en ambtelijk apparaat, wat zijn alternatieven? Het vraagt in de praktijk veel vaardigheden om overeind te blijven als er politieke druk ontstaat en andere belangen een grote rol gaan spelen. Een bestuurder te bewegen om andere keuzes te maken, vraagt een goede voorbereiding, de vaardigheid aan te sluiten bij diens werkelijkheid, bij een eigen (SOM-)boodschap te blijven en de nodige moed. Moed omdat op een open, belangengerichte, gelijkwaardige manier samenwerken helaas ook op veel weerstand kan stuiten. Zie ook box 6.

In een zorgvuldig proces zijn de genomen stappen en keuzes navolgbaar en herleidbaar. Door inzichtelijk te maken wat er gebeurd is en hoe een besluit tot stand is gekomen kunnen opvolgers beter instappen en is het in een vervolg makkelijke om weer bij elkaar te komen. Ook als uiteindelijk de bestuurder een besluit heeft genomen dat niet de uitkomst is van het SOM-proces.

Box 6. Ambtelijk vakmanschap, tegenspraak en ethisch handelen

Ambtelijk vakmanschap, tegenspraak en ethisch handelen komen regelmatig voorbij in de gesprekken in ons onderzoek. Het programma Dialoog en Ethiek van het mininsterie van BZK werkt aan een open en veilige gesprekscultuur binnen het Rijk, waarin reflectie op moreel- ethische kwesties vast onderdeel van het werk is. Erik Pool heeft in zijn boek "Macht en Moed" geschreven over tegenspraak en vakmanschap.

Tegenspraak is in een SOM-proces ook noodzakelijk: alle belangen moeten op tafel komen en besproken kunnen worden. Het gaat bij tegenspraak namelijk ook over gelijkwaardig en rechtvaardig met elkaar om gaan. Dit geldt zowel aan de gesprekstafel met stakeholders als voor de gesprekstafel met de bestuurders.

In zijn boek doet Erik Pool een appèl op de ambtenaar: "De dynamiek van de politiek is te ver doorgedrongen in het ambtelijk denken en doen. Daarom roep ik ambtenaren op hun functionele macht in te zetten als tegenmacht. Daar worden zij betere professionals van. Dat is voor ambtenaren, politici en burgers een zegen", aldus Pool.

Het is evident dat ambtenaren en politiek-bestuurders samen moeten werken om het beste voor de samenleving te bereiken. Maar de verstrengeling van politiek belang en ambtelijk vakwerk is inmiddels een feit aan het worden met vervelende gevolgen.

In een SOM-proces staan de maatschappelijke waarde en de belangen van verschillende partijen centraal. Dit past goed bij het appèl van Pool. Ook de manier waarop, de stijl, is passend: er wordt niet gestuurd op basis van macht maar op basis van gezag.

5. Discussie

We hebben onderzoek gedaan hoe je de methodiek van Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) kunt inzetten in opgaven van de rijksoverheid waarbij naast maatschappelijke actoren ook politieke besluitvorming een wezenlijk onderdeel is. Dat doen we vanuit de overtuiging dat door omgevings- en belangengericht te werken de maatschappelijke vraagstukken beter kunnen worden aangepakt. Met SOM richten we ons op de kwaliteit van het proces waarbij we door de resultaten van ons omgevingsproces (dialoog, participatie, onderhandeling) bijdragen aan de kwaliteit van de uitkomst.

Zoals in de bestaande handreiking stakeholdermanagement van de POOL ook wordt gezegd: “Met goed stakeholdermanagement kan onder andere (beter) gebruik worden gemaakt van de kennis buiten het ministerie, wordt het draagvlak voor maatregelen vanuit het ministerie vergroot, staat het ministerie beter in verbinding met de buitenwereld en is de kans op daadwerkelijk maatschappelijke impact groter.”

Om hier als POOL’ers of breder een stap in te zetten is meer nodig dan enkel het lezen en doornemen van een lijst met uitgangspunten. Daar zijn wij ons van bewust. De uitgangspunten kunnen wel helpen bij het creëren van meer collectief bewustzijn en het faciliteren van een gesprek over het thema en de uitdagingen die daarbij worden ervaren. Ondanks de verschillen en de onduidelijkheden die worden geconstateerd, zijn er best wel ideeën om met lastige situaties om te gaan. Binnen ministeries is veel ervaring met urgente en ‘crisissituaties’. Dan is er veel mogelijk. Het is de vraag, als we vastlopende maatschappelijke vraagstukken vlotter en beter willen aanpakken en we erkennen dat dit samen moet met stakeholders, wat er dan voor nodig is om omgevingsgericht werken structureler te maken in plaats van een (ad hoc) uitzondering. Elementen die hieraan kunnen bijdragen staan genoemd in dit onderzoeksverslag, maar dit kan zeker uitgebreid worden.

In al onze gesprekken en interviews is een grote rijkdom aan ervaringen, kennis en vaardigheden aan bod gekomen. Met dit verslag willen we een deel hiervan vastleggen. Daarnaast zijn er nog veel onderwerpen die verdere verdieping vragen. We lichten enkele onderwerpen uit:

1. Individuele vaardigheden en concrete handvatten: Het gaat dan om zowel concrete handvatten om bijvoorbeeld een gesprek te leiden en verschillende type procesinterventies te doen maar ook om situaties te duiden, scenario’s uit te denken, etc. Er zijn best specifieke situaties ter sprake gekomen met de vraag hoe er dan gehandeld kan worden. Er zijn best veel mogelijkheden, die ook per situatie kunnen verschillen. De uitwerking daarvan zou echter een boek op zichzelf vormen en daarmee het doel voorbij schieten van dit gezamenlijke onderzoek. Dat neemt niet weg dat het behulpzaam zou zijn om in een vervolg samen praktische handreikingen uit te werken; wat kun je doen als ...? Dit zou in ieder geval aan een behoefte tegemoet komen.

2. Hoe kunnen MT’s en directies meer betrokken worden bij kennisopbouw rond SOM en politiek? Hoe kan kennis worden vergroot en de drempels worden verlaagd? De afstand tussen bestuurders en projectleiders of ambtenaren kan heel groot zijn. Des te belangrijker is het dat er wordt geïnvesteerd in deze tussenlaag van MT en directie. Wat is hiervoor nodig? Hoe kan omgevingsgericht werken hen helpen? Wat is er dan van hen nodig?

3. Verschuivende posities: na een gebeurtenis (bijvoorbeeld verkiezingen, een grote brand of een internationale gebeurtenis) kunnen partijen anders naar hun BATNA gaan kijken. Dit heeft invloed op de zone waarin overeenstemming gevonden kan worden in dialogen, samenwerkingen of onderhandelingen met stakeholders. Het is onderdeel van wat ‘politieke dagkoersen’

wordt genoemd, maar de vraag is wel wat het benutten van BATNA's extra kan bieden voor het proces.

4. SOM bij transities: hoe ga je om met oude en nieuwe belangen in een SOM-proces als het voor de politiek heel spannend wordt? Bestuurders blijken huiverig als er grote veranderingen nodig zijn met mogelijk ook veel pijn voor een deel van het stakeholderveld. De status quo handhaven kan dan op korte termijn aantrekkelijker zijn. Hoe gaan we om met een sterk verdeeld stakeholderveld? Hoe kunnen we in dit soort processen meer veiligheid bieden voor (de positie van) bestuurders? Het gaat zeker helpen om voor deze processen meer uit te werken hoe er gehandeld kan worden en waar rekening mee gehouden kan worden.

5. Werken binnen en tussen departementen: de interne lijnen en interdepartementale lijnen kunnen veel druk geven op de opdrachtnemer en het proces. Er kan soms zelfs sprake zijn van concurrentie binnen en tussen departementen met spanning tot gevolg. Dit kan de weg naar buiten, naar stakeholders in ieder geval tijdelijk blokkeren.

wesselink
vanzijst