

ARTIKELEN

THEMA

Maatwerk in contact: vragen om verschillen bij complexe opgaven*

Els van der Pool & Guido Rijnja

Besturen is mensenwerk en gaat dus ontegenzeggelijk over relaties. Relaties tussen publieke en private partijen. Relaties in bestaande op sturen gerichte structuren (de bestuurder als hoeder, magistraat) en ook relaties in nieuwe, op samenwerking gerichte vormen, waarin het vaak nog zoeken is naar goede verhoudingen (overheidsparticipatie). Publiek-private samenwerkingen gaan onvermijdelijk gepaard met strijdige belangen, die andere eisen stellen aan de omgang met elkaar. Daar past geen one size fits all, maar is maatwerk aan de orde, met een voortdurend afstemmen op wat er is – en wat (nog) niet. En dus vraagt het vermogen om contact te maken veel meer aandacht, om van daaruit perspectieven te verkennen en door te pakken. Hoe maak je dan werk van de spanningen die je op je weg vindt? Precies daar heeft de wijze van communiceren invloed op hoe het proces van samenwerking en sturen verloopt. Sturen en samenwerken is geen kwestie van of-of, maar van en-en. Beide perspectieven kenmerken zich echter door een andere verhouding tot betrokkenen en een andere manier van contact en interactie. Deze themabijdrage belicht het contact vooral vanuit het samenwerkende perspectief. De klassieke bestuurlijke kant heeft immers al een rijke historie, terwijl de samenwerkingskant veelal een nog onbekend en onontgonnen terrein is. In deze themabijdrage staat de volgende vraag centraal: hoe kun je als bestuurder en publieke professional maatwerk leveren en dus wendbaar inspelen op complexe opgaven? De auteurs kijken met een communicatieve blik naar complexe situaties en introduceren ‘waarderen communiceren’ als de kunst van afstemming op wat mensen écht beweegt, als een kijkkader naar het ongemak dat ontstaat door aanwezige verschillen. Zij belichten een aantal generieke spanningen die zich in samenwerkingssituaties kunnen voordoen. Een casestudie naar de aanpak van een regionale innovatie op het vlak van mobiliteit dient daarbij ter illustratie.

* Dit artikel is een themabijdrage voor het VNG-jaarcongres op 4 en 5 juni 2019 in Barneveld met als thema ‘Besturen is mensenwerk’. Els van der Pool en Guido Rijnja (zie hun auteursgegevens achter in dit nummer) publiceerden in 2017 *Halte ongemak. Waarderend communiceren maakt het verschil* in de serie ‘Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager’ van IKPOB, VGS en VOM.

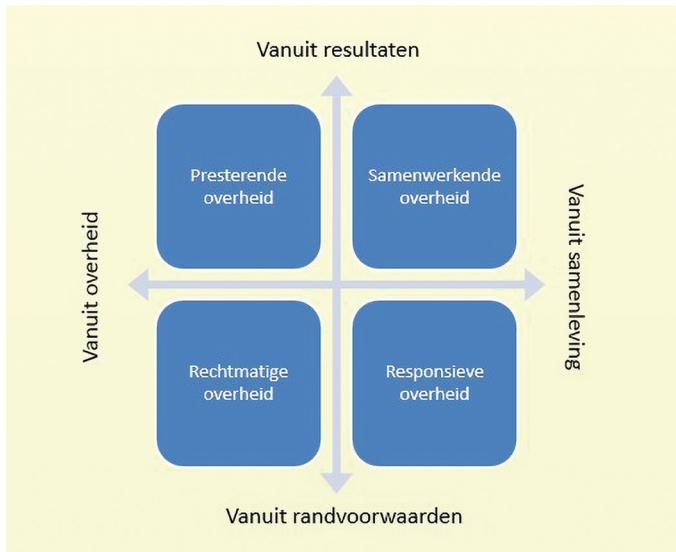
1 Complexer landschap daagt uit tot maatwerk

Spanningen rond publieke opgaven zijn van alle tijden. Besturen is nu eenmaal gericht op wat David Easton (1965) doopte als ‘de gezaghebbende toedeling van schaarse waarden’. Publieke organisaties schreeuwen het zelfs van de daken. Zo lezen we ‘*Ne Jupiter quidem omnibus*’ op de gevel van het oude Haagse stadhuis, oftewel: zelfs de oppergod kan het niet iedereen naar de zin maken. Boven de ingang van het Goudse stadhuis staat de tekst ‘*Audi et alteram partem*’. Het is een oproep tot hoor en wederhoor, die bij de verdeling van schaarse waarden een rechtvaardige bejegening borgt. Medewerkers die het stadhuis in Alkmaar betreden, worden met een versregel van Joost van den Vondel herinnerd aan de goede balans tussen eigen belang en gemeengoed: ‘*Indien’t gemeen u roept, besorgt het als u eigen.*’ Het zijn pogingen om het eigene van overheidsbesturen onder woorden te brengen: gemandateerd verantwoordelijkheid dragen en weten dat bij de verdeling van de schaarse middelen niet alle partijen tevreden zullen zijn. Met wat goede wil zien we in het motto ‘Leuker kunnen we het niet maken. Wel makelijker’ van de Belastingdienst een hedendaagse variant.

Veelal zijn deze opschriften afkomstig uit een tijd dat bestuur en rechtspraak nauw met elkaar verbonden waren. Ook daarna voerde lange tijd een focus op de overheid als rechtmatige regelgever de boventoon. Kenmerk hiervan was en is dat het initiatief aan de overheid werd toebedacht, die per saldo de sturing bepaalde. Pas in de late tweede helft van de vorige eeuw kwam hier de benadering bij die vaak onder het begrip ‘new public management’ wordt samengevat en het streven naar beheersing en prestaties centraal stelde. Van recenter datum is de aandacht voor de sturingsopgave in netwerken, die van de overheid vraagt te focussen op (publiek-privaat) samenwerken. Het benoemen van de ‘participatiesamenleving’ in de troonrede van 2013 is daar een markant voorbeeld van. Bij de jongste ontwikkeling naar een responsieve overheid gaat het niet zozeer over burgerparticipatie, maar veeleer over overheidsparticipatie, over een overheid die inspeelt op initiatieven vanuit de samenleving.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB, 2015) bracht deze ontwikkeling van overheidsrollen samen in een kwadrant, dat zich aftekent langs de horizontale as ‘vanuit overheid-vanuit samenleving’ en langs de verticale as ‘vanuit resultaten-vanuit randvoorwaarden’. De chronologische volgorde laat zich lezen van linksonder, linksboven, rechtsboven naar rechtsonder (zie figuur 1).

Het vierluik dankt zijn populariteit bij meerdere bestuursorganen aan de eerste hulp bij ordening. De behoefte daaraan is nog steeds groot, vooral door de toeneemende complexiteit van opgaven, waarin het zoeken is vanuit welke van de vier rollen een overheidsorganisatie het beste kan handelen. We focussen in deze themabijdrage op het overheidshandelen vanuit de horizontale as met als spectrum sturen-samenwerken. Wie als bestuurder of publieke professional in samenwerkingsplatforms opereert of responsieve innovaties oppakt, kan niet volstaan met louter de eigen zorgvuldigheid, duidelijkheid of betrouwbaarheid doorzien vanuit

Figuur 1 *Ontwikkeling van sturingsperspectieven (NSOB, 2015)*

een rechtmatige of presterende overheid. Het is dan, gedurende de opgave, voortdurend zoeken naar een passende rol, in meerdere combinaties.

De geschetste uitbreiding van overheidsrollen vindt plaats in een context waarin nagenoeg iedereen – dus niet alleen de overheid – snel, in alle openheid en op grote schaal kan informeren, mobiliseren en zich kenbaar maken. Niet alleen de vrije media (kranten, radio, tv) fungeren als versterker. In de loop der jaren zijn daar veel eigen media van organisaties bij gekomen (publicaties, campagnes) en zorgen vooral de sociale media voor een acceleratie van standpunten en belangen (Brenninkmeijer, 2019; Van der Pool & Rijnja, 2017). De vraag voor mensen die dag in, dag uit het openbaar bestuur maken, is dan ook hoe je deze snel veranderende complexe context met het onvermijdelijke ongemak verstaat en hoe je met de daarbij opkomende verschillen kunt omgaan.

Het kost geen moeite voorbeelden aan te wijzen van de veranderende context. We zijn getuige van een levendige bestuurlijk-maatschappelijke praktijk. Klimaatopgaven veroorzaken overal vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen. Op het vlak van regionale werkgelegenheid leverde de vierde VNG Denktank (2018) met gemak een keur aan initiatieven op, die duidelijk maken hoe ondernemers, bedrijfstakken, wijkbewoners, spontane platforms en coöperaties tot mobilisaties in staat zijn (onder de titel 'Werkende samenwerking'). De omvorming van de mijnstreek tot broedplaats van culturele mogelijkheden en innovaties op het vlak van bereikbaarheid leverde Parkstad Limburg in 2016 een mondiale bekroning op tot beste toeristische bestemming. Geen gebrek aan voorbeelden waarin bestuurders en publieke professionals samen met private partijen hun energie weten te richten om maatschappelijke resultaten te behalen.

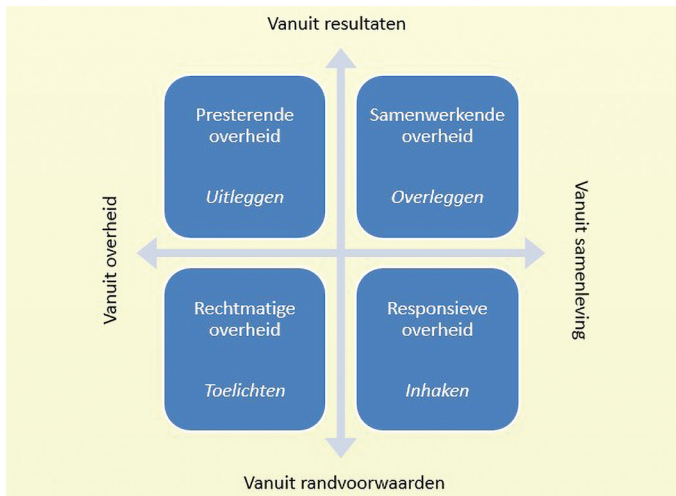
Deze sterk veranderende context doet een stevig appel op bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap en daarmee op het beschikbare handelingsrepertoire van iedere betrokkene. Vooral op het vlak van partnership en responsiviteit vraagt het om verbreding van het repertoire. Vertrouwde technieken en methoden blijken in nieuwe complexe situaties tekort te schieten. De overzichtelijke gereedschapskist met juridische, economische en voorlichtingskundige attributen (gekaracteriseerd als ‘peen, zweep en preek’) voldoet daarin niet. In complexe situaties die een samenwerkende rol van de overheid vereisen, doet zich steeds meer de vraag voor: *hoe kan ik maatwerk leveren en wendbaar inspelen op wat zich aandient?* Complexe opgaven nodigen uit tot een meervoudige blik en dito arrangementen. Ze nodigen uit tot maatwerk, dat alleen kan ontstaan in interactie, in contact met elkaar. Met het daarbij behorende ongemak, het onbekende van de volgende stap, het (nog) niet weten, met af en toe een bezoek aan de plek der moeite (Wierdsma, 2014).

2 Met andere woorden: variatie in repertoire en taal

De praktijk laat zien hoe elke overheidsrol een eigen wijze van kenbaar maken van bedoelingen heeft. Hannah Arendt (2011) noemde in dit verband ‘openbaren’ als een uitgesproken kwaliteit van professionals: hoe laat je in je handelen zien waar je voor staat? Vertaald naar de vier sturingsperspectieven van de NSOB (zie het schema in figuur 2) betekent dit dat iedere rol een eigen communicatief doel ademt en een eigen vocabulaire oplevert. Een sturende rol op de horizontale as, aan de linkerkant van het spectrum, is vooral gericht op *toelichten* van beleid en besluiten, op *uitleggen* van bedoelingen in afgemeten boodschappen. Een samenwerkende overheid, die zich aan de rechterkant van het spectrum begeeft, krijgt te maken met *overleggen* over en *inhaken* op wat er leeft en speelt bij partners. Om aan die rechterkant van het spectrum te kunnen acteren in publiek-private samenwerkingen is het zaak het speelveld te overzien, met de diverse spelers en hun bijbehorende uiteenlopende belangen, gevoeligheden, drijfveren en waarden (Van der Pool & Rijnja, 2017).

We halen deze impliciete communicatieve dimensie van de overheidsrollen naar voren omdat we in de praktijk waarnemen dat veel bestuurders en ambtenaren communicatie vaak vooral als exclusieve taak associëren met activiteiten aan de linkerkant. Dan gaat het om woordvoering met de media, speeches en andere vormen van top-down communiceren, door of met de hulp van communicatieafdelingen. Maar de communicatieve dimensie van de overheidsrollen is breder en meer ingebed. Aan de rechterkant van de as, waar het overleggen en inhaken betreft, worden nadrukkelijk het communicatieve handelen in het primaire proces en het repertoire van de bestuurder en de professional aangesproken. In de woorden van De Moor (1997) is communiceren dan niet beperkt tot ‘communicatio’ (of: overdragen, overtuigen), maar uitgebreid tot ‘communicare’ (of: gemeenschappelijk maken, delen).

Figuur 2 *Communicatieve doorvertaling sturingsperspectieven (Van der Pool & Rijnja, 2017)*



Het is intrigerend te zien hoe besturen een samenspel wordt, waarbij bestuurders en publieke professionals, als in een lemniscaat, voortdurend bewegen tussen sturen en samenwerken: van de linker- naar de rechterkant van de as, en weer terug. Zo is bij een crisissituatie op het vlak van de openbare veiligheid doorgaans eerst de roep om sturing dominant, om gaandeweg meer zorg voor de samenwerking en herstel van verhoudingen te hebben. Bij de herinrichting van een plein krijgt doorgaans samenwerking eerst alle aandacht in de vorm van een participatief traject. Daarbij zijn op enig moment heldere – financiële – kaders voor sturing van belang voor het welslagen van de samenwerking, en daarmee het maatschappelijk resultaat.

Zoomen we verder in op de wijze van communiceren bij samenwerken, dan zien we dat dit hoe langer hoe meer in bestuurlijk handelen is geïntegreerd. Communiceren is daarbij – slechts – een *onderdeel*, het is immers geen doel op zich. Het is wel een *onlosmakelijk* onderdeel, hoe dan ook verbonden met het handelen, je kunt als bestuurder of publieke professional niet zonder.

De wijze waarop dat gestalte krijgt, is uiteraard *persoonsgebonden*, ieder heeft daarin zijn eigen stijl en wijze. Sterker nog, personen maken het verschil (Kriens & Rijnja, 2018). Zo leerde een rondgang langs bestuurders en gemeentesecretarissen dat het appel dat wordt gedaan op bestuurders in schurende situaties een breder communicatief repertoire vereist. De praktijk laat zien hoe de rol van samenwerken vraagt om maatwerk van het onderlinge contact. Het gesprek aan kunnen gaan met betrokkenen is van belang voor het verloop van het contact. Weten wat er leeft bij elkaar, wederzijdse erkenning geven en krijgen. Het zijn belangrijke communicatieve ingrediënten om goed te kunnen besturen en samenwerken. In de wetenschap dat je linksom of rechtsom altijd te maken krijgt met ‘kwalitatieve

contrasten' (Taylor, 2009): verschillen, spanningen, tegenstellingen, dilemma's. Ze zijn veelal impliciet in plaats van expliciet aanwezig en doen zich niet alleen in de bovenstroom van argumenten voor, maar vaker nog in de onderstroom van gevoelens, belangen en waarden. Om in die complexe situaties maatwerk te kunnen leveren, kun je er als bestuurder en publieke professional niet omheen dat je zelf je beste instrument bent.

3 Een kijkkader: waarderend communiceren

Hoe krijgt dat bestuurlijk communiceren gestalte in die dynamische context? Steeds minder vanachter een bureau, zoveel is wel duidelijk: steeds meer ontwikkelgericht en lerend, *on the spot*.

Praktijkervaringen bij diverse bestuurslagen en overheidsdiensten en theoretische inzichten uit onder meer de bestuurs- en communicatiewetenschappen en de filosofie maken duidelijk dat drie communicatieve vragen helpend zijn in de zoektocht naar maatwerk voor een optimale interactie:

- Hoe lees je de *context* waarin de opgave zich aandient, zodat duidelijk wordt waar we staan? Dit levert *overzicht* op van wat en wie ertoe doen, vanuit welke rol.
- Hoe (h)erken je elkaars onderliggende *drijfveren*, zodat duidelijk wordt wat er speelt en aandacht behoeft? Dit levert *inzicht* in de boven- en onderstromen.
- Hoe zorg je daarbij voor constructief *contact*, zodat duidelijk wordt hoe we afstemmen en de interactie vormgeven? Dit levert *uitzicht* op een gedeeld perspectief.

3.1 Waarderend communiceren

We hebben de systematische aandacht voor context, drijfveren en contact 'waardierend communiceren' gedoopt. Daarbij reiken we de WaardeRing (zie figuur 3) als een kijkkader aan, met als drieslag: overzicht – inzicht – uitzicht (uitgewerkt in de publicatie *Halte ongemak*, 2017).¹ Het bijvoeglijk naamwoord 'waardierend' bij communiceren duidt op het aanspreken op onderliggende waarden als drijfveren. Zicht hebben op die gedeelde en soms schurende waarden kan helpen meer-voudige perspectieven te (h)erkennen en ruimte te bieden bij het aanpakken van een maatschappelijke opgave. Het begrip waarderend kan ook worden verstaan als het vermogen om in elke fase van de samenwerking de kwaliteit van de interactie op waarde te kunnen schatten. Door hierbij steeds te reflecteren op het eigen handelen kunnen ervaringen verder worden gebracht in de organisatie of het (tijdelijke) netwerk. We beschouwen het onderling uitspreken, aanspreken en afspreken als een uitgesproken kwaliteit van ambachtelijk handelen. Dit is als een vierde kernvraag te beschouwen. *Hoe kun je ervaren leren*, brengen we verder wat we wijzer worden en kan bijsturing plaatsvinden, bij voorkeur tijdens de rit, *ex durante*, in plaats van louter de voornemens *ex ante* en evaluaties *ex post* (Bakker, 2015)?

1 Zie ook www.dewaardering.com.

Figuur 3 De WaardeRing, een kijkkader voor waarderend communiceren

3.2 Context

Complexiteit noopt je tot *overzicht* hebben over het speelveld. Tegelijk is dat overzicht in complexe situaties juist lastig. Immers, onoverzichtelijkheid is een kenmerk van complexiteit. Kijken naar wie en wat ertoe doen voor het contact is dan een startpunt. Dit is niet nieuw maar wel belangrijk, getuige het feit dat daarvoor een waaier aan aanpakken beschikbaar is, zoals Factor C, strategisch omgevingsmanagement. Het komt bij complexiteit aan op ‘emergent’ handelen: een flexibele houding, stap voor stap, voortdurend reflecterend en bijstellend, en zo inspeland op de voortdurende veranderingen (onder meer uitgewerkt in het Cynefin-model van Snowden & Boone, 2007).

3.3 Drijfveren

Standpunten en argumenten uit de bovenstroom weerspiegelen doorgaans maar een deel van de werkelijkheid. Focussen op begrijpelijke taal in een heldere boodschap (het klassieke sturingsparadigma) doet maar deels recht aan wat er speelt. Vaak speelt er – ongezegd – meer. Zo ervaren partners bij samenwerking het bij de aanvang vaak als ronduit spannend om verschillen toe te laten (Wielinga, 2001). Hoe behoud je *autonomie* enerzijds en ontstaat er ruimte voor een gedeelde opvatting en aanpak anderzijds? Het komt dan aan op erkenning van ieders eigenheid en het ontdekken van aanwezige zienswijzen, gevoelens, belangen en waarden. Te snel focussen op gemeenschappelijke doelen (‘stip op de horizon’) kan ertoe leiden dat spelers afhaken, andere partners zoeken of ‘ondergronds’ gaan (Noelle-Neumann, 1980). Voor de bestuurder en professional is hier een betekenisvolle rol weggelegd als inspirator die helpt de verschillen en de overeenkomsten te zien en te (helpen) delen. Vooral het betrekkningsniveau vraagt aandacht (Watzlawick e.a., 1974).

3.4 Contact

Zicht hebben op wat betrokkenen bezighoudt, is vooral een kwestie van communiceren. In gesprek met elkaar kunnen agenda's op tafel komen en verschillen duidelijk worden. Communiceren is een hygiënefactor in het contact dat samenwerkingspartners hebben met elkaar. Als het goed gaat, merk je er niets van. Het valt pas op als het misgaat. Precies dan is het de kunst te achterhalen waar ruis op de lijn zit, waardoor het contact onder spanning komt te staan en stroef verloopt. Idealiter is er in het communiceren ruimte voor *co-oriëntatie* (geïntroduceerd door Jürgen Habermas, aangehaald in Van Osch, 2009). Dat wil zeggen dat de gesprekspartners overeenstemming hebben over de manier van communiceren. Dat helpt om de wijze van contact af te stemmen op de situatie, *tone of voice* en timing.

Bij het onderling afstemmen en het delen van ongemak komt het aan op het vinden van de juiste woorden. Taal geeft vorm en betekenis aan ons denken en voelen. Vaak blijkt in het zoeken naar woorden dat er begripsverwarring is en men niet zomaar elkaars taal spreekt. Dat vergt oplettendheid bij het communiceren. Zo kunnen er begrippen zijn met een onbekende betekenis, of juist dezelfde begrippen met andere betekenissen. Een woord als nulgroei kan zowel versluiwend werken (het maskeert dat er eigenlijk geen groei is of dat er gewoon bezuinigd wordt) als verbindend (het klinkt positief en geeft ruimte voor consensus). Taal is meer dan alleen een instrument dat ons helpt onszelf uit te drukken. Taal geeft betekenis en helpt bij het scheppen van de werkelijkheid, bijvoorbeeld als we zoeken naar gedeelde perspectieven. Het vinden van de juiste woorden helpt dat beeld te creëren, ook in bestuurlijke complexiteit (Van Twist, 2018).

4 Praktijkvoorbeeld: hoe regel je vervoer in de regio?

Met behulp van het kijkkader van waarderend communiceren (figuur 3) hebben we als onderzoekers een casestudie uitgevoerd. Het betrof een regionale publiek-private samenwerking op het vlak van mobiliteit. We hebben daarin de samenwerking tussen de belangrijkste betrokkenen onder de loep genomen vanuit een communicatief perspectief. Doel daarbij was om communicatieve factoren in beeld te brengen die de interactie bevorderen en belemmeren, en zo te leren van de dynamiek van de publiek-private samenwerking. Samenwerken fungeert immers als een 'sociaal chassis' onder de maatschappelijke opgave om innovatief mobiliteitsbeleid vorm en uitvoering te geven.

4.1 De casus

De casus laat zich als volgt schetsen. De regio Arnhem-Nijmegen ondervindt al enige tijd grote drukte bij bruggen tijdens de spits, kampt met ruimtegebrek in de stad dat deels door parkeren wordt veroorzaakt, en ziet op sommige tijdstippen juist lege bussen in het landelijk gebied. De provincie, gemeenten, het vervoersbedrijf en de reizigersorganisatie zijn samen een experiment gestart met een nieuwe vervoersdienst, Breng flex. De vervoerder ontwikkelde een app waarmee reizigers

op afroep een rit kunnen plannen, boeken en betalen. De dienst is te zien als een eenvoudige vorm van het zogeheten MaaS-concept (Mobility as a Service), waarmee inmiddels landelijk wordt geëxperimenteerd.

Deze casus illustreert dat statische systemen, zoals traditioneel openbaar vervoer met vaste dienstregelingen, om te vormen zijn tot dynamische systemen, die beter passen bij de complexe vraag. Zo werd het openbaar vervoer in de regio rond de eeuwwisseling vooral gezien als het organiseren van vervoer waarbij een bus van A naar B reed op vaste tijden. Je zou dit een mechanisch of lineair perspectief kunnen noemen. Bij Breng flex gaat het daarentegen om mobiliteit op maat, die bijdraagt aan maatschappelijke opgaven als participatie en inclusiviteit. Op de pilot Breng flex volgden meer samenwerkingsprojecten, onder meer gericht op de realisatie van een vervoersplatform met ook deelfietsen en -auto's voor onderwijsinstellingen (SLIM Heyendaal). Breng flex is als living lab een interessante oefenplek gebleken: het mobiliteitsvraagstuk kan alleen in samenwerking worden vormgegeven. De overheid biedt vrije regelruimte, de vervoerder een nieuwe vorm van vervoer, en de reiziger heeft meer interactie met de vervoerder.

4.2 De aanpak

Voor deze casestudie zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de provincie, de vervoerder, de reizigersorganisatie en de gemeenten uit de regio. De interviews vonden plaats bij het begin van de pilot en na een jaar. Deze studie maakte deel uit van een bredere monitoring, met onder andere aandacht voor reizigersgedrag en online interactie (zie SCRIPTS, 2018). De interviews zijn opgenomen, getranscribeerd, gecodeerd en geïnterpreteerd. Ten behoeve van de betrouwbaarheid is gekalibreerd.

5 Communicatieve waardering: spanningen op het spectrum sturen-samenwerken

In deze paragraaf bespreken we aan de hand van het kijkkader van waarderend communiceren de bovenstaande casus. Het is een eerste verkenning van wat er zich zoal afspeelt op het spectrum sturen-samenwerken, met het oog op maatwerk in contact.

Gaandeweg doen zich in de praktijk en ook in deze casus spanningen voor. Zo dienen zich lastige verschillen aan, bijvoorbeeld op het vlak van financiering en omtrent het al dan niet delen van data. De partijen moeten hiermee zien om te gaan. Dit vraagt het nodige van alle betrokkenen. Samen daarvan leren haalt menigeen uit de comfortzone. Hoe pakt die samenwerking tussen professionals bij private en publieke partijen uit, en – vooral – wat leren we van de communicatieve kwaliteiten? In de pilot ging de aandacht vooral uit naar de inhoud van de

samenwerking, de technische en financiële aspecten. De meer ‘zachte’ kant van het proces bleef lang buiten beschouwing.²

In de bespreking van deze casus kiezen we voor een diagnostische insteek, waarbij we ons richten op een beschrijving van spanningsbronnen die relevant zijn in de samenwerking. Op basis van meer casuïstiek is het mogelijk toegespitste handelingsadviezen op te stellen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van gereedschap dat al beschikbaar is. Naast eerder genoemde methoden en bronnen ligt het voor de hand toepassingen uit te werken zoals Deep democracy (Kramer, 2014), SAVI® Grid, (Simon & Agazarian, 2000), Mutual Gains Approach (Evers & Susskind, 2009) en Dilemmalogica (Rijnja, 2018).

Welke spanningen nemen we waar? We zien twee typen spanningen die invloed uitoefenen op de wijze waarop men contact legt en dit benut: contextgerelateerde en drijfveergerelateerde spanningen. *Context*-gerelateerde spanningen betreffen de complexiteit in het speelveld, het *Umfeld*. Dat kenmerkt zich door meerdere spelers die met wisselende en soms onduidelijke rollen de arena betreden. Zo is de overheid soms regelgever, facilitator én handhaver. Hierdoor kan ruis ontstaan, wie heeft welke rol en welke taak? Lukt het die helderheid te geven over rollen en taken? *Drijfveer*-gerelateerde spanningen komen aan het licht door in te zoomen op de belangen en waarden die bewust en onbewust, bedoeld en onbedoeld kunnen opspelen. Eigen belang schuurt met bredere publieke belangen, bijvoorbeeld, en professionele waarden en organisatiewaarden kunnen uiteenlopen. Is er ruimte voor die verschillen? Hoe creëer je *common ground* en een gedeeld perspectief?

Hierna belichten we de meest prominente context- en drijfveergerelateerde spanningen, die we in de pilot hebben waargenomen. We geven aan hoe ze doorwerkten in de manier waarop het contact verliep tussen de partners.

5.1 Contextgerelateerde spanningen

- *Regelende versus samenwerkende overheid*

Kijkend naar de spanningen zien we het volgende. In aanvang is de provincie vooral een *regelende* overheid: de initiator om vervoer in de regio te regelen. Het provinciebestuur vaardigde een concessie uit, die na een selectieprocedure aan de vervoerder gegund werd. De provincie had daarin de rol van magistraat, zichtbaar door het vaststellen van regels en het toezien op de naleving daarvan. De vervoerder is uitvoerder van dit contract. In deze verhouding tussen de twee hoofdrolspelers provincie en vervoerder, aan de linkerkant van het spectrum, is weinig ruimte voor innovatie. In de pilot rondom Breng flex is daar echter wel behoefte aan. We zien dan ook dat de rol van de provincie verschuift naar een faciliterende rol ten behoeve van een publiek-private samenwerking, waarin ook gemeenten uit de regio en de reizigersvereniging deelnemen, met eigen dynamieken. In die

2 Zie voor een uitgewerkte beschrijving van communicatieve kwaliteiten Van der Pool en Rijnja, in: Dettaille & De Lange, 2018.

samenwerking komt de expertiserol van de reizigersvereniging ROCOV naar voren (operationele kennis van processen en dienstverlening). De vertegenwoordiger van de gemeente brengt specifieke kennis en ervaring in over het combineren van het ov met vervoer van speciale doelgroepen.

- *Ambitie op de voorgrond versus op de achtergrond*

Door een nationale impuls rondom het MaaS-concept, en een gedeeld besef bij de provincie, de gemeenten en de vervoerder dat vervoer toekomstbestendig moet worden, gaan de provincie en maatschappelijke partners om de tafel zitten om knelpunten te verkennen en de omslag van openbaar vervoer in enge zin naar mobiliteit te maken. Ook bij de vervoerder is een sterke *drive* aanwezig om kennis in te brengen en gemeenschappelijk kennis te ontwikkelen op dit nieuwe vervoersconcept. Dit zien we terug in de drijfveren ‘nieuwsgierigheid’ en ‘willen leren’. We zien een gedeeld besef van de maatschappelijke opgave, die sterk is aan het begin van de samenwerking. In de loop van de pilot verdween de gedeelde ambitie naar de achtergrond. Betrokkenen gaven aan dat dit onderhoud verdiende gedurende het gehele traject. Temeer omdat het raakte aan een meer principiële vraag wat wel en niet onder de regels van openbaar vervoer viel. Een kwestie die speelde bij de OV-visie, waar de provincie voor verantwoordelijk was.

- *Korte termijn versus lange termijn*

In de context zien we ook een spanning rondom langetermijnvisie en kortetermijnresultaat. Zo wil de provincie een langetermijnvisie ontwikkelen over de transitie van openbaar vervoer naar mobiliteit. In de pilot speelt echter de wens om kortetermijnresultaten te boeken en te kijken of en hoe de nieuwe dienst werkt, en of deze voldoet aan de wensen van reizigers. Daarbij is helderheid nodig over de concessie. Hoewel het een momentopname betreft, zien we dat door de samenwerking het speelveld wezenlijk verandert.

5.2 Drijfveergerelateerde spanningen

- *Eigen belang versus gedeeld belang zichtbaar bij delen van data*

Een herkenbare spanning is die tussen die van *eigen belang* en *het gedeelde of bredere publieke belang*. Ook in de pilot komt dit op meerdere momenten en manieren voor. Dat manifesteert zich bij de vraag al dan niet data over reizigersgegevens te delen. Het belang van data wordt steeds groter en vormt dan ook een bekende hobbel bij samenwerkingen. Het niet kunnen of – nog niet – willen delen van bepaalde gegevens bleek ook in deze fase van de Breng flex-pilot te spelen; niet zodanig dat het formeel aan de orde kwam, maar het zorgde wel voor schuring. In de gesprekken kwam naar voren dat het voor de doorontwikkeling van een vervoersdienst (ook Breng flex, maar niet alleen) nodig is dat in een consortium data gedeeld moeten worden met elkaar, ook met meerdere vervoerders. Die data – en het bijbehorende algoritme – zijn immers de basis om aan de reiziger advies te kunnen geven. Het vertrouwen in een eerlijk algoritme (dat elke vervoerder evenveel kans geeft om in het aanbod voor de reiziger terecht te komen) is dan een belangrijk goed, zeker in een – deels – commerciële markt. De provincie zoekt

daarbij naar een passende rol: bijvoorbeeld door te faciliteren, of juist te verplichten dat data gedeeld worden, of dit helemaal aan de markt te laten. Deze spanning houdt daarmee ook verband met de rolopvatting.

- *Zorgvuldigheid versus slagkracht zichtbaar in tempoverschillen*

Enerzijds zien we een behoefte bij alle partijen aan een gedegen voorbereiding met ruimte voor verkenningen over verwachtingen en voorkeuren. Dat bedenken, verkennen en wegen van opties en scenario's kost tijd. Anderzijds onderkennen betrokkenen ook het ongewisse karakter van innovaties, wat op zijn beurt slagkracht vereist. Spanningen ontstaan zodra besluitvorming bij de overheid minder scherp afgetekend kan worden. De vervoerder heeft namelijk heldere beslismomenten nodig voor investeringen en heldere afspraken over diensten. Ook drukt de discussie of Breng flex wel of juist niet gerekend kan worden tot openbaar vervoer (ov) op het tempo, en daarmee op de slagkracht van de gezamenlijke onderneming.

- *Geven versus nemen zichtbaar in bekostiging en verdeelsleutels*

Een aan belangen gerelateerde spanning betreft financiën: de hoeveelheid die de een vraagt en de ander bereid is te geven. In het begin van de pilot speelde het vraagstuk van de financiering van Breng flex. Toen daarover afspraken waren gemaakt, kon de pilot starten. De terugkeer van deze spanning in deze fase houdt direct verband met het inhoudelijke vraagstuk of Breng flex ov is of niet. Als Breng flex niet als ov wordt gekwalificeerd, vervalt op termijn de financiering krachtens de concessie. Deze spanning kent een zeker verloop in de tijd: aan het begin van de pilot zijn de financiële zaken afgetikt. Vervolgens verdwijnen ze naar de achtergrond, en dan – aan het einde van de looptijd – poppen ze weer op. Geld als drijfveer neemt daarmee weer toe in belang, bepaalt mede de verhoudingen (wie bepaalt, wie betaalt en wie ontvangt) en is veel vaker onderwerp van gesprek. Zoals een geïnterviewde aangeeft: *'De intenties zijn goed, als het gaat om mobiliteit. Maar geld als factor maakt het moeilijk. Als het mis gaat, gaat het hier op mis.'* Met name verdeelsleutels zijn een heikel punt. Dat heeft ermee te maken dat 'geld en de manier waarop het verdeeld wordt de verhoudingen bepaalt', aldus een andere gesprekspartner.

- *Openheid versus geslotenheid zichtbaar in besluitvorming*

De besluitvorming rondom Breng flex is niet louter inhoudelijk of ambtelijk. Er zit ook een politieke component aan vast. Na de inhoudelijke voorbereiding 'draag je het als het ware over aan de politieke arena, die gaat over de besluitvorming', gaf een van de geïnterviewden aan. Dat is een spel: *'een boeiend spel. Het is als schaken op een dambord.'* Duidelijk was dat de spelers hun rol daarin goed kenden en wisten wat ongeschreven geoorloofd was en niet. Dit politieke element is een niet te verwaarlozen factor. Zoals een geïnterviewde aangaf: *'Als het heel spannend wordt, gaat de politiek opspelen in de samenwerking.'* Dat levert lastige situaties op. Een andere behoefte die doorklonk, was die aan procesinformatie: wat gebeurt er (wel), en wanneer kunnen we wat verwachten?

5.3 *Invloed van de spanningen: keuzes in het contact*

De bovenstaande spanningen hebben hun invloed op de wijze waarop het contact verloopt en beïnvloeden ook het communicatieklimaat. Communicatief gezien betekende dit dat het over en weer lastig blijkt om alle spelers, belangen, gevolgen en de wensen van eenieder goed in beeld te krijgen, wetende ook dat niet iedereen het met elkaar eens is over bepaalde zaken. Dit stelt eisen aan het onderhouden van de relaties. Ook blijkt dat verantwoordelijkheidsbesef noopt tot zorgvuldigheid, maar leidt tot een trager tempo. Dat kan irritatie en ongeduld oproepen bij degenen die afhankelijk zijn van die beslissing, en zijn weerklank krijgen in de toon van de gesprekken. Uit de interviews komen drie communicatieve gedragingen als keuzes naar voren: wat komt ter sprake (agendasetting), met wie (eerste ring en tweede ring), en hoe (taal en toon)? Die lichten we hierna toe.

- *Agendasetting: gevoelige onderwerpen (niet) op tafel*

De onderwerpen ‘geld’ en ‘data delen’ beïnvloeden krachtig de agenda in het contact. Soms klinken ze vanuit de onderstroom door, in de vorm van zorg of irritatie, soms komen ze expliciet naar boven als men ze onderkent en benoemt. Uit de interviews maken we op dat het een – individueel, soms ook persoonlijk – zoekproces is: in hoeverre is onderlinge openheid mogelijk vanuit de inhoud of wanneer is dat politiek gezien niet handig? Het antwoord op die vraag is lastig omdat er steeds allerlei onzekerheden, onduidelijkheden en onveiligheden zijn. Hoe gaat men daarmee om? Het komt er dan op aan om ook persoonlijk af te stemmen, om te weten ‘of je nog op dezelfde pagina zit’, zoals een bestuurder het uitdrukt.

Het communiceren tussen de betrokkenen kenmerkt zich door een stevige inzet op het willen en kunnen delen van informatie. Het delen van data is te zien als een bijzondere vorm daarvan, met een kwetsbare dimensie. Gegevens – tijdelijk – afschermen kan veilig zijn om in een zekere intimiteit tot menings- en oordeelsvorming te komen. Delen maakt immers ook kwetsbaar en doet daarmee een groot beroep op het vertrouwen, bijvoorbeeld dat de ander de data niet openbaar maakt, met het oog op concurrentiegevoeligheden. Alle spelers waren zich van deze spanning bewust, maken ze in de gesprekken duidelijk. Vindingrijkheid wordt aangesproken.

In het concrete contact komt het aan op het vinden van passende wijzen om de complexiteit van het speelveld en de drijfveren het hoofd te bieden. Dat uit zich in de keuzes voor formele versus informele manieren van gesprek. Wat krijgt *frontstage* aandacht en wat leent zich meer voor beraad *backstage*? Dan komt het aan op de kwaliteit van de dialoog, waarin spelers ervaringen en inzichten delen en elkaar durven aanspreken. De provincie maakt een OV-visie, die kaderstellend is (volgens het patroon ‘doelstellingen top-down en oplossingen bottom-up’). Formele momenten en mijlpalen zijn belangrijk bij de vorming van een kalender van activiteiten en planning van werkzaamheden. ‘Backstage’ vindt zo sturing plaats.

- *Eerste ring en tweede ring: verbinding met de achterban*

De complexiteit van de context waarin de pilot gestalte krijgt, maakt dat het soms onduidelijk is wie je kunt aanspreken voor een overleg of beslissing. Dat wordt versterkt doordat de besluitvorming over veel schijven gaat, wat veel gesprekken met zich meebrengt. Hoe kom je dan tot afstemming en tot afspraken, intern en extern? Hoe zorg je voor gedeelde beelden?

We zien daarin diverse ringen van betrokkenen: een eerste ring, waarin de consortiumpartners zitting hebben, en een tweede ring, met ieders eigen achterban. Dit fenomeen van diverse ringen brengt een eigen dynamiek met zich mee. Dit heeft gevolgen voor de afstemming, want het is lastig om de juiste actoren helder te krijgen. De vraag ‘Wie doet ertoe?’ is nog niet zo makkelijk te beantwoorden. Daarbij speelt zowel het niveau als het mandaat van de gesprekspartner een rol. Wat met name voor de tweede ring, in de zin van achterban, een aandachtspunt is, is de representativiteit. Hoe zorg je bijvoorbeeld dat de inbreng van alle typen reizigers in beeld blijft? Wat daarbij als een hefboom naar voren kwam in het onderlinge contact is een goede verbinding tussen de eerste ring en de tweede ring. Een voorbeeld van een sterke verbinding is een tweevoudige functie: als voorzitter van intergemeentelijk overleg (de tweede ring) lid zijn van het consortium (de eerste ring).

- *Taal en toon: een (in)formeler discours*

In de pilot doen zich alle uitersten op het spectrum voor: er is zowel sprake van wendbare samenwerking als van een formeel besluitvormingsproces. Het formele deel in het contact blijkt uit een formeel discours dat past bij die officiële besluitvorming. Dat is terug te zien in de Nota van Uitgangspunten (het document en de inspraakrondes), waarvoor de provincie verantwoordelijk is. Het is een officieel document met een belangrijke functie, namelijk het vastleggen van de voorgestelde kaders. Daarmee is het document te beschouwen als het resultaat van een proces, waarin vele betrokkenen hun zegje hebben gedaan. De debatten in de vergaderingen met gedeputeerde staten, die daar deel van uitmaken, hebben ook die officiële status. Veel gesprekken, zo bleek uit de interviews, zowel in- als extern en zowel formeel als informeel, gaan dan ook over deze formele dimensie. Dit staat er niet aan in de weg dat partners samen doorwerken aan de innovatieve dienstverlening.

Waar het de officiële kant betreft, valt op dat zeker bij het schriftelijke product, zoals de Nota van Uitgangspunten, logischerwijs de aandacht voor taal toeneemt. Concreet blijkt dat bijvoorbeeld bij de definiëring van de OV-visie en de formulering van scenario's. Er wordt zorgvuldig gewogen, inhoudelijk en politiek, wat de best passende formuleringen zijn. Men is zich bewust van de gevoeligheden en zoekt naar een balans tussen inkadering en ruimte.

6 Tot slot: discussie

De uitbreiding van klassieke, sturende rollen van de overheid naar allerlei nieuwe vormen van samenwerking doet een stevig beroep op een breder handlingsrepertoire van bestuurders en publieke professionals. Dit gebeurt in een context waarin complexiteit en de roep om openheid samenkomen. Dat betekent dat het meer en meer aankomt op maatwerk, met daarbij de taak om het openbaren alle aandacht te geven: hoe maak je je als bestuurder, publieke professional in samenwerking met (private) partners, kenbaar bij het behalen van maatschappelijke – innovatieve – resultaten?

Deze communicatieve dimensie, van het openbaren, werd – vooral vanwege het primaat van sturings- en prestatieparadigma's – lange tijd afgedaan met nadenken over pakkende, beeldende en handige manieren om boodschappen over te dragen. Sleutelvragen daarbij zijn: hoe kom ik over, en hoe overtuig ik anderen? Wie daarentegen in samenwerking maatschappelijke opgaven oppakt, komt niet weg met doordacht eenrichtingsverkeer. In die praktijk tekent zich vroegtijdig een breder communicatief repertoire af, waarin andere vragen centraal staan en voortkomen uit een ongewis verloop van een innovatief proces: *van wie* is de opgave, en hoe leggen en onderhouden we contact? Ze tekenen de zorg voor interacties. Samen innoveren betekent meer dan beleid formuleren.

Waarderend communiceren staat voor van meet af aan inclusief herkennen en hanteren van de mensen, de mogelijkheden en de middelen in een op voorhand dynamisch speelveld. Sleutelvragen zijn dan: hoe komen wij in positie, en hoe ken je vanuit je rol en verantwoordelijkheid de context, wat drijft degenen van wie de opgave is, en wat betekenen dit overzicht en dit inzicht voor het contact? Ga d'r maar aanstaan als bestuurder en ambtenaar: een balans vinden op dat spannende spectrum tussen sturen en samenwerking.

Bij het waarden van de situatie doen zich in de praktijk onvermijdelijk spanningen voor, zoals onder meer ervaringen bij de aanpak van regionale samenwerking op het vlak van mobiliteit laten zien. Die spanningen vereisen dat je keuzes en afwegingen expliciteert, opdat – onvermijdelijke – verschillen kunnen worden gehanteerd. Dat wil zeggen dat de verschillende zienswijzen verrijkend kunnen werken in plaats van stagnerend. Het toelaten van de verschillen en ruimte helpen vinden om ieders belangen uit de verf te laten komen zijn nodig voor constructief contact, en vertegenwoordigen een waarde in zich. Verschil mag er wezen.

Common ground ontstaat zodra bestuurders en publieke professionals bereid zijn de spreekwoordelijke plek der moeite te benoemen en, steeds weer, de bedoeling te hernemen en met elkaar af te stemmen wat wél kan. *Maatwerk* ontstaat zodra betrokkenen zich bewust zijn van die keuzes. Dat uit zich concreet in een open mind, die voortdurend onderhoud vraagt. Ook vindingsrijkheid helpt, zoals schakelen tussen wat frontstage kan en backstage moet, waar je informeel elkaar in stelling brengt en in formeel overleg piketpaaltjes slaat.

Mensenwerk ontstaat in de ervaring van anderen dat je er bent, en vooral waar je staat, en hoe je helpt rollen, afwegingen, beslissingen en begrenzingen kenbaar te maken. De onmiskenbare spanningen die zich in complexe situaties voordoen, zijn eerder tegendelen dan tegenstellingen. Niet óf-óf, maar én-én, om zo regelen én samenwerken en eigen én gedeeld belang ruimte te blijven geven. Kortom, maatwerk in contact is vragen om verschillen.

Literatuur

- Arendt, H., *De menselijke conditie*, Amsterdam: 2011 (tweede druk).
- Bakker, R., *Evaluatie als fundering van beleid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag: 2015.
- Brenninkmeijer, A.F.M., *Moreel leiderschap*, Amsterdam: 2019.
- Detaille, S. & A. de Lange, *Fit for the future. Toekomstbestendig HRM-beleid*, B+B Vakmedia-net, Alphen aan den Rijn: 2018.
- Easton, D., *A systems analysis of political life*, New York: 1965.
- Evers, F. & L. Susskind, *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*, MGMC, Haarlem: 2009.
- Kramer, J., *Deep democracy. De wijsheid van de minderheid*, Zaltbommel: 2014.
- Kriens, J. & G. Rijnja, 'Daar sta je dan', *Verschilmakers. Mensenwerk*, VNG, Den Haag: 2018.
- Moor, W. de, *Grondslagen van de interne communicatie*, Houten/Diegem: 1997.
- Noelle-Neumann, E., *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung: unsere soziale Haut*, Zürich/München: 1980.
- NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur), *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: 2015.
- Osch, D. van, *Co-oriëntatie, truc of troef. Symmetrische communicatie als managementinstrument*, Alphen aan den Rijn: 2009.
- Pool, E. van der & G. Rijnja, *Halte ongemak. Waarderend communiceren maakt het verschil*, uitgave in de reeks 'De Zoektocht' van de stichting Innovatie, Kwaliteit en Professionaliteit van het Openbaar Bestuur (IKPOB), Den Haag: 2017.
- Rijnja, G., 'Dilemmalogica. Leg het probleem op tafel', *Magazine C2*, Den Haag: 2018, p. 12-14.
- SCRIPTS (Smart Cities Responsive Intelligent Public Transport Systems), 2018, gevonden op <http://surf.verdus.nl/grote-projecten>.
- Simon, A. & Y. Agazarian, 'The system for analyzing verbal interaction', A. Beck & C. Lewis (eds.), *The process of group psychotherapy. Systems for analyzing change*, American Psychological Association, Washington, DC: 2000, p. 357-380.
- Snowden, D.J. & M.E. Boone, 'A leader's framework for decision making', *Harvard Business Review*, 2007/11, p. 68-76.
- Taylor, C., *Bronnen van het zelf. De ontstaansgeschiedenis van de moderne identiteit*, Rotterdam: 2009. de ontstaansgeschiedenis van de moderne identiteit de ontstaansgeschiedenis van de moderne identiteit de ontstaansgeschiedenis van de moderne identiteit
- Twist, M.J.W. van, *Woorden wisselen. Werken aan hertaling van besturen, organiseren en adviseren*, Deventer: 2018.
- VNG Denktank, *Werkende samenwerking. Een handreiking voor burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren om op een andere wijze te kijken, denken en handelen bij vraagstukken die de gemeentegrenzen overschrijden*, Jaarbericht 2018, VNG, Den Haag: 2018.

- Watzlawick, P., J.H. Beavin & D.D. Jackson, *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*, Houten: 1974.
- Wielinga, E., *Netwerken als levend weefsel. Een studie naar kennis, leiderschap en de rol van de overheid in de Nederlandse landbouw sinds 1945*, proefschrift Wageningen University, Den Bosch: 2001.
- Wierdsma, A., *Vrij-moedig positie kiezen. Moreel leiderschap in vloeibare organisaties*, emeritaatsrede Nyenrode Business Universiteit, Breukelen: 26 juni 2014.