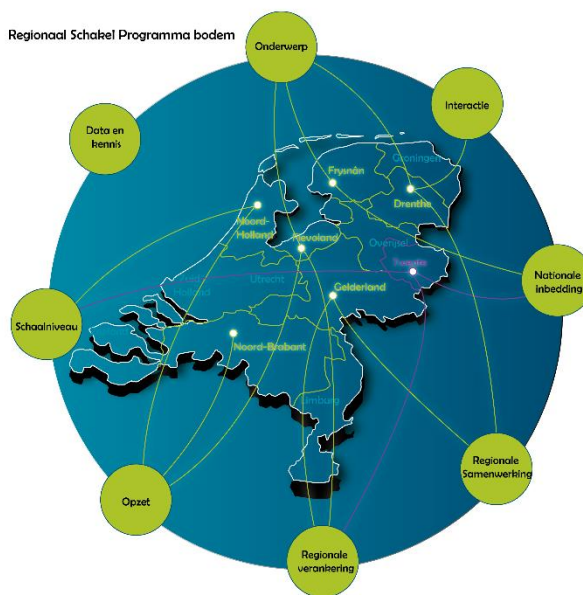




## Essay

# ‘Integraal en geïntegreerd werken’

*Door: Govert Geldof, met medewerking van Geert Roovers*



16 maart 2022

Dit essay is ontwikkeld in het kader van het VNG-programma ‘Regionale Kennisschakels Bodem en Ondergrond’. Onder leiding van het programmateam: Diana van Dorresteyn (programmamanager), Marco Vergeer, Alzira Schaap.

## Inhoudsopgave

1 Die begrippen zijn toch hetzelfde?	3
2 Wat is het beste schaalniveau voor een Regionaal Schakelpunt (RSP)?	3
3 RSP's	3
4 Dit essay	4
5 Integraal werken	4
6 Geïntegreerd werken	6
7 Het positioneren van een RSP	8
8 Wisselwerking	9
9 Wat kunnen deelnemers hier concreet mee?	9

## 1 Die begrippen zijn toch hetzelfde?

In dit essay beschrijven we twee fundamenteel verschillende vormen van werken: integraal en geïntegreerd. Een eerste reactie kan zijn: die begrippen zijn toch hetzelfde? Het onderscheid wordt inderdaad niet altijd even strak doorgevoerd in Nederland. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI), bijvoorbeeld, hanteert beide begrippen door elkaar. Toch verschillen ze op fundamentele wijze. Begin voor jezelf maar eens de volgende vraag te stellen: als een gezin uit Iran zich vestigt in Nederland, is dit dan bezig met een integrale beschouwing of probeert deze te integreren in de Nederlandse samenleving? Zo kregen we in de aanloop naar de vierde Nota waterhuishouding (1998) al door dat we naast integraal waterbeheer vooral moesten werken aan geïntegreerd waterbeheer, het volwaardig inbrengen van water in de ruimtelijke processen. Sommigen spraken over empathisch waterbeheer.



*Figuur 1. Een schakelpunt bij de eerste telefooncentrales.*

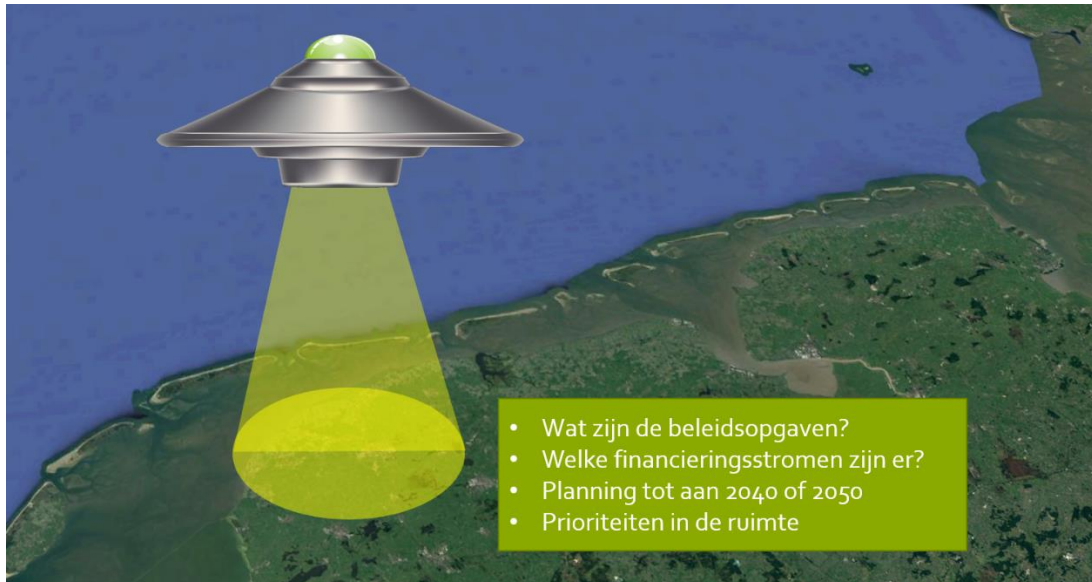
## 2 Wat is het beste schaalniveau voor een Regionaal Schakelpunt (RSP)?

De aanleiding voor het schrijven van dit essay is de vraag die in meerdere regio's wordt gesteld: wat is het best passende schaalniveau van een RSP voor bodem en ondergrond? Functioneert een RSP het best op provinciaal niveau? Of op het schaalniveau van een deel van de provincie of op gemeentelijke schaal? Of moeten we ons richten op de regio's die gedefinieerd zijn door de Regionale Energiestrategieën (RES)? Tevens worden we uitgedaagd te denken in (grond)watersystemen. Er is behoefte aan een flexibele schaal, meeverend met de aard van de problematiek. Dat lukt door onderscheid te maken tussen integraal en geïntegreerd. De schaal van een integrale benadering is beleid-gestuurd, de schaal van een geïntegreerde benadering is praktijk-gestuurd.

## 3 RSP's

De Regionale Schakelpunten richten zich op het verbinden van *mensen* rond een concreet vraagstuk. Mensen zijn kennisdragers en verschillen van elkaar. Ze kunnen interesse tonen, processen frustreren, zich afzijdig houden, een leidinggevende positie hebben, onzekerheden opzoeken, anderen wantrouwen, van hun werk houden en/of verlangen naar het weekend. De een houdt van strakke berekeningen, de ander gaat op zoek naar waarden. Het schakelen gaat dus niet primair om een gedeelde bibliotheek of een website, want dan heb je het over informatie in plaats van over kennis. Ook een klassieke telefooncentrale (zie Figuur 1) verbindt mensen met elkaar. Het grote verschil tussen een telefooncentrale en een RSP is dat de mensen die acteren in een RSP zelf kennis

en ervaring hebben in de betreffende werkvelden. Ze staan er niet buiten, maar vormen er een onderdeel van. Ze weten wat er speelt en wie belangrijke actoren zijn. Ze kunnen mensen op directe en indirecte wijze vinden. Bij de klassieke telefooncentrales schakelde een telefoniste een politicus door met een archeoloog zonder de noodzaak kennis te hebben over zowel politiek als archeologie.



*Figuur 2. Karakteristieken van integraal werken.*

Als een kennisschakelpunt goed functioneert, wordt een ruimtelijk proces tijdig gesignaleerd en verbinden mensen zich aan de voorkant van het proces om kennis over bodem en ondergrond volwaardig in te brengen, vanuit een krachtige visie. Er vormt zich een netwerk gedurende het gehele proces, tot en met uitvoering en beheer, waarbij afhankelijk van de context de ene keer het ene deel van het netwerk wordt geactiveerd en de andere keer een ander deel. Het netwerk adapteert, ook qua schaal.

#### **4 Dit essay**

In dit essay mijden we de abstractie, waar mogelijk. We kijken op zaterdag 16 maart 2032 (tien jaar na de inspiratiesessie in Soesterberg) door de ogen van een deelnemer aan een gebiedsproces naar wat zich het afgelopen decennium heeft voltrokken. Maaïke is voorzitter van een energiecoöperatie en beschrijft de ontwikkeling van een energielandschap in Noordwest Friesland. Zij constateert dat het regionale schakelpunt voor bodem en ondergrond uitstekend heeft gefunctioneerd. Overheden, inwoners, bedrijven, opleidingen, kenniscentra en belangenorganisaties hebben gezamenlijk vorm en inhoud gegeven aan twee begrippen die centraal staan in de Omgevingswet: waarden en vertrouwen.

#### **5 Integraal werken**

Het onderscheid tussen integraal en geïntegreerd werken heeft vooral te maken met de rol die je hebt in de lokale samenwerking. Ben je toeschouwer of ben je deelnemer? Zweef je als het ware met een ruimteschip boven het gebied en beschouw je de samenhang tussen objecten en processen (zie Figuur 2) of sta je met beide voeten op de grond en ben je vooral betrokken bij wat zich voltrekt in je directe omgeving? In het eerste geval spreken we over integraal werken. Hierbij zijn vooral overheden aan zet. Ze bundelen de krachten met als inzet het realiseren van de geformuleerde beleidsopgaven, zoals voor de energietransitie, de transformatie van de landbouw, de woningbouw, klimaatadaptatie,

het vergroten van de biodiversiteit en de reductie van broeikasgassen en stikstof. De interactie met het gebied voltrekt zich vooral via terreinbeherende organisaties en belangenvertegenwoordigers. Voor de beleidsopgaven zijn er verschillende geldstromen, met verschillende ritmes en termijnen. Per gebied – dat kan provinciale schaal zijn – worden er keuzes gemaakt en accenten aangebracht. Door de ruimte strak te orkestreren, wordt verrommeling voorkomen (ondergronds en bovengronds) en zijn het niet steeds landschap en milieu die het onderspit delven. Een stevig integraal proces verankert de lange termijn. De overheden bepalen, bewoners en ondernemers mogen op gezette tijden inspreken. Voor bodem en ondergrond zijn er geen expliciete beleidsopgaven geformuleerd, maar ze zijn voor het realiseren van doelen wel van cruciaal belang.

*Maaïke: “Het is alweer een tijdje geleden dat het omgevingsplan voor geheel Noordwest Friesland is opgesteld. De aanleiding was het plan dat de gemeenten Waadhoeke en Harlingen hadden geformuleerd voor een energielandschap. Het doel was en is: klimaatneutraal in 2040. Nog acht jaar te gaan, dus. Ik ben onder de indruk van het RSP voor bodem en ondergrond dat met ingang van 2022 de kennis heeft gebundeld, zodat in 3D wordt gedacht in plaats van 2D. Daarvoor hadden we nogal de neiging alleen de aandacht te richten op dat wat zich voltrok op en boven het maaiveld.”*

Voor het goed aanhechten van bodem en ondergrond is het van belang een krachtige visie te ontwikkelen. Deze wordt in de geest van de Omgevingswet verankerd in de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Deze zijn vormvrij, dus er is volop ruimte inbreng te leveren. Veel gemeenten zijn, onder andere door het steeds uitstellen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een afwachtende houding gaan aannemen. Door te schakelen tussen mensen met kennis over bodem en ondergrond kan ervoor worden gezorgd dat er heldere *kaders* worden geformuleerd. Deze zijn nodig inhoud te geven aan adaptieve planning<sup>1</sup>. Er zijn namelijk zoveel onzekerheden over de te nemen maatregelen en het draagvlak, dat traditionele (lineaire) planning niet mogelijk is.

*Maaïke: “In de initiële fase van de planvorming reageerde het RSP op alerte wijze. Er was in onze hoek van het land sprake van de winning van gas en zout, de bodem daalde lokaal, microbiom en mycelium in de bodem waren plaatselijk sterk aangetast, er werd gedacht aan bodemenergie en door verzilting was het voor sommige boeren lastig geworden gewenste opbrengsten te realiseren. Het Wetterskip zocht naar extra waterberging en er werd ruimte gezocht voor woningen. Mede vanwege corona in 2020 was een naderende krimp afgewend en ontstond er behoefte de wooncapaciteit alhier te vergroten. Vanaf het prille begin zijn het vooral medewerkers van de gemeenten, de provincie Fryslân en het Wetterskip geweest die vanuit het RSP aan een bodemvisie hebben gewerkt. Hierin werd aangegeven (1) hoe bodem en ondergrond ingebed kunnen worden in lopende gebiedsprocessen rond de nationale beleidsopgaven en (2) wat de kaders zijn waarbinnen ruimtelijke ontwikkeling mogen plaatsvinden. Al gauw werd duidelijk dat de energietransitie het vliegwiel was.”*

*Maaïke: “Als voorzitter van een energiecoöperatie was ik niet betrokken bij het integrale proces. Ik ben wel regelmatig aan het woord geweest tijdens de avonden die over bodem en ondergrond*

---

<sup>1</sup> Zie onder andere: Ward Rauws, Christian Zuidema en Gert de Roo (2019) *Adaptieve Planning in Perspectief*. Rijksuniversiteit Groningen. Downloaden via [deze link](#).



*werden georganiseerd in dorps- en buurthuizen. Men noemde het participatie, maar in feite was het gewoon ouderwetse inspraak. De opkomst was steeds groot.”*

Het integraal werken, ook wel opgavegericht werken genoemd, staat dicht bij het opereren van de overheden tot nu toe. Het is gaat vooral om aanscherping van dat wat er al is. Bij geïntegreerd werken is dat anders.

## 6 Geïntegreerd werken

Het geïntegreerd werken (zie Figuur 3) voltrekt zich op kleinere schaal en wordt primair gedragen door de mensen die wonen, werken en recreëren in het betreffende gebied. Zij zijn deelnemers in plaats van toeschouwers en hebben in het algemeen weinig interesse in beleidsprocessen. Ze willen de handen uit de mouwen steken en dóén in plaats van praten over doen. Dat geldt vooral voor ondernemers. Ze richten zich niet zozeer op beleidsopgaven, maar op waarden. Welke waarden zijn aanwezig, welke waarden worden bedreigd en welke waarden kunnen we toevoegen? Welke kansen zien we? De overheden faciliteren. Veel kennis zit al in het gebied. De inzet van het RSP voor bodem en ondergrond is het ervoor zorgen dat de aanwezige kennis goed wordt benut en hiaten in kennis worden opgevuld. Dit kan niet vanuit kantoor.

*Maaïke: “In mei 2022, bijna tien jaar geleden dus, hebben we gebiedscoöperatie Westergo opgericht. Het waren vooral de Dorpsbelangen en energiecoöperaties die aan de basis van dit initiatief stonden, in nauwe samenwerking met enkele bedrijven die grootgebruikers van aardgas waren. We bundelden onze krachten en kennis en zochten toenadering bij organisaties als Doarpswurk en de Friese Milieufederatie. Omdat wij vooral vrijwilligers waren, hebben we contact gezocht met NHL Stenden Hogeschool. Groepjes studenten werkten op inspiratieve wijze deelaspecten uit.”*



*Figuur 3. Karakteristieken van geïntegreerd werken.*

*Maaike: "De aanleiding was het plan dat de gemeente Waadhoeke in samenwerking met de gemeente Harlingen had opgesteld voor een energielandschap. We waren geschrokken van een tekening met 400 hectare zonneweide nabij de dorpen Sexbierum, Pietersbierum en Oosterbierum en vreesden de 'cowboys' – zo noemden we de bedrijven met dollartekens in hun ogen die megalomane projecten willen realiseren – en wilden dat kosten, baten en zeggenschap bij elkaar bleven. Onze visie was dat we geen energietransitie wilden, maar een gebiedstransformatie waarbinnen energie een van de vliegwielen is. Voor ons was energie geen doel op zich. We kenden de waarden in ons gebied en wilden deze versterken. Daarom hebben we zelf ook een visie opgesteld. Op een aantal punten schuurde deze behoorlijk met de visie van de lokale overheid, wat achteraf gezien de kracht ervan was. Op de punten van frictie, met name over de landbouw, hebben we pittige dialogen gevoerd."*

*Maaike: "Met leden van het RSP voor bodem en ondergrond maken we eens per jaar een wandeling door ons gebied, waarna we in een dorps huis de kennisbalans opmaken. Het directe contact draagt bij aan de vergroting van het vertrouwen. Wij stelden als gebiedscoöperatie mensen centraal in plaats van beleidsdoelen. Er ontstond in ons gebied enige achterdocht. Niet gek als door sommige mensen vooral in normen, regels, protocollen en procedures wordt gedacht. Wij inventariseerden samen met het RSP de onzekerheden voor mensen die moeite hadden met de plannen en namen deze serieus. Dat was een van de grote succesfactoren"*

In het kader van de Omgevingswet moeten de verschillende overheden optreden als één overheid en initiatieven op integrale wijze beoordelen binnen acht weken (in plaats van 26 weken). Dat maakt het van belang dat er kaders zijn vastgesteld op basis waarvan snel een beeld kan worden gevormd van sterke en zwakke punten.

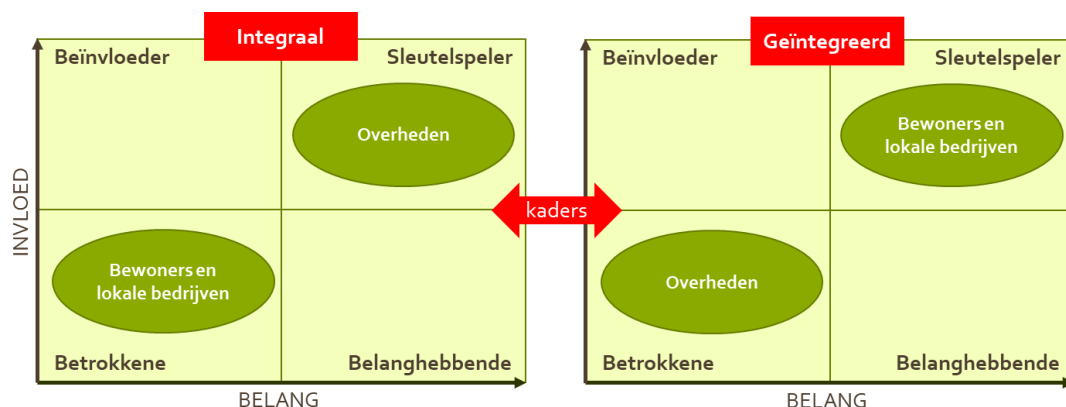
*Maaike: "We zijn in ons gebied gestopt met het winnen van aardgas en zout. In de ondergrond zit kalkzandsteen, dat relatief zacht is, dus toen er aardgas werd onttrokken zag je de bodem als het ware zakken. Waar het de energietransitie betreft, liggen we op schema. We zijn erg blij dat we meteen aan het begin de drukte in de ondergrond hebben gekarteerd. Ook al zijn we hier relatief dun bevolkt, er liepen aardig wat kabels en leidingen. Deels hebben we oude leidingen kunnen nieuwe functies kunnen geven. Er zijn slagen gemaakt met de transformatie in de landbouw, mede doordat we lokale buurtmarkten zijn gaan opzetten in wijken en dorpen. Voor boeren is een nieuw verdienmodel ontstaan. Aan het begin van de eeuw was voor iedere 100 kcal voedsel op ons bord circa 650 kcal energie van fossiele brandstof nodig. Dat is nu teruggebracht tot 75 kcal. Een enorm succes, maar we zijn er nog niet."*

*Maaike: "Het bodemleven herstelt zich en de biodiversiteit neemt zachtjesaan weer toe. Kinderen hebben we vanaf het begin serieus genomen. Belangrijk voor ons is dat het wij-gevoel is versterkt en processen in het sociale domein goedkoper en menselijker zijn geworden. Verspreid over ons gebied leefden er nog gezinnen onder de armoedegrens. Daarvan is nu geen sprake meer, want iedereen heeft kunnen profiteren van de ontwikkelingen. Dat was cruciaal voor het draagvlak."*

Bij geïntegreerd werken wordt vanuit de praktijk gewerkt, met beide voeten op de grond. De meeste initiatieven voor projecten komen van bewoners en ondernemers, waarbij sommige plannen absoluut niet binnen de kaders passen. Voor het RSP bodem en ondergrond is het daarom zo belangrijk dat mensen met kennis van zaken bijdragen aan de beoordeling van plannen.

Maaik: “De gezamenlijke overheden hadden voor Noordwest Friesland een omgevingstafel ingericht, specifiek gericht op het kunnen beoordelen van plannen binnen acht weken. De samenstelling was flexibel. Het knappe van het RSP voor bodem en ondergrond was dat als er bodemwaarden in het geding waren, er altijd iemand met de noodzakelijke kennis aanschoof aan deze tafel. Vaak was dat Gurbe. We trokken eropuit met een edelmanboor en spraken met boeren die hun gebied door en door kenden. Het ging puur om kennisdeling. Er liepen ook anderen mee, afhankelijk van het projectidee. We keken om ons heen, haalden de verhalen op, zagen kansen voor de vergroting van waarden en luisterden naar mensen die moeite hadden met de nieuwe ontwikkelingen. Tijdens de nabespreking in het lokale dorps huis kwamen ‘toevallig’ ook enkele geïnteresseerde raadsleden langs. Raadsleden waren na de introductie van de Omgevingswet in eerste instantie vrijwel buitenspel gezet, maar gaandeweg hebben ze zich herpakt.”

De geïntegreerde werkwijze is voor veel overheidsmedewerkers nieuw en voelt niet meteen aan als een warme jas. Daar liggen dus extra kansen voor een RSP op de korte termijn. In iedere regio ziet het geïntegreerde proces er anders uit. Dus qua schaal is het voor een RSP van belang mee te bewegen met de schaal waarop gebiedsprocessen zich voltrekken, zowel integraal als geïntegreerd.



Figuur 4. Globale actoranalyse.

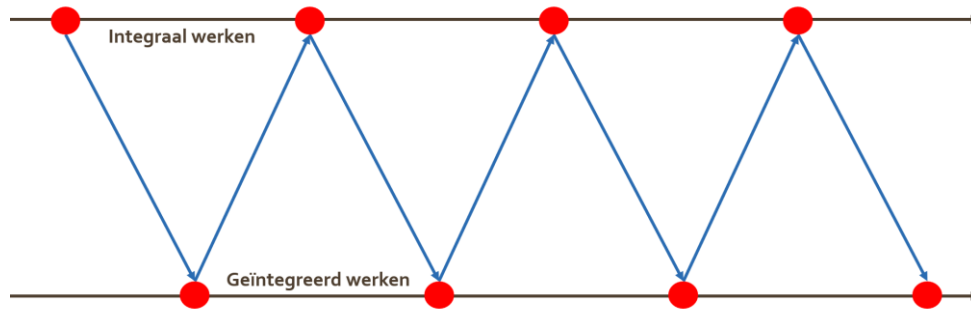
## 7 Het positioneren van een RSP

Om een RSP te kunnen inrichten, moet je weten hoe je mensen met bodem- en ondergrondkennis wilt positioneren. Waar mag welke kennis niet ontbreken en welke personen kun je daarvoor inzetten? Figuur 4 toont een zeer beknopte actorenanalyse, waarbij actoren zijn ingedeeld naar belang en invloed. Duidelijk is dat bij integraal werken de overheden gezamenlijk het voortouw nemen en sleutelspeler zijn. Ze hebben een daadwerkelijk groot belang – het realiseren van de beleidsopgaven – en ze kunnen veel invloed uitoefenen. De RSP's voor bodem en ondergrond weten zich in te bedden in de beleidsopgaven die voor hen van belang zijn, stellen een eigen visie op en werken actief mee aan het formuleren van kaders. Regio's kunnen daarbij van elkaar leren.

Bij geïntegreerd werken worden veel initiatieven genomen door bewoners en lokale bedrijven, in samenwerking met belangenorganisaties. De positionering van de RSP's hierin is spannend. Het gaat er niet zozeer om het aanbieden van kennis, maar om het combineren van RSP-kennis met de reeds aanwezig kennis in een gebied. Inwoners en ondernemers vormen dus ook knooppunten in het netwerk van de RSP's. Daarbij is bestuurlijke rugdekking van groot belang, zo ook een scherpe verwoording van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Medewerkers van overheden, bijvoorbeeld,



mogen geen lid zijn van een gebiedscoöperatie, zo is gebleken bij [O-gen](#) dat 31 december 2020 het bijltje erbij heeft neergelegd. Er zijn juridische beperkingen.



*Figuur 5. Bij adaptieve planning wisselen het integrale en geïntegreerde perspectief elkaar af.*

## 8 Wisselwerking

We spreken over adaptieve planning als de twee werkwijzen *naast* elkaar worden doorlopen in plaats van *na* elkaar (zie Figuur 5). Ze zetten elkaar op spanning, want er treedt frictie op. Niet alles wat integraal bedacht wordt, kan daadwerkelijk worden gerealiseerd. Er is gewoonweg te weinig ruimte, dus moeten er keuzes worden gemaakt.

En niet alles wat zich in de praktijk voltrekt past binnen de kaders die op integrale wijze zijn geformuleerd. Deze spanning is productief. In wisselwerking ontstaan er nieuwe waarden en onverwachte kansen. De kaders evolueren mee.

## 9 Wat kunnen deelnemers hier concreet mee?

De inzet van de pilots rond het inrichten van RSP's voor bodem en ondergrond in verschillende regio's is om aan het eind van 2022 een begin te hebben dat zich in de jaren erna verder ontwikkelt. Nu is een impuls nodig om daarna op eigen kracht verder te gaan. De brandstof daarvoor is de praktijk. Nog concreter: de successen in de praktijk. Een essentie is niet zozeer dat we voor 1 januari 2023 een volledig optimaal ingericht netwerk moeten gaan optuigen dat daarna mooie dingen gaat doen, maar dat we door te dóén een netwerk laten ontstaan. Ons advies is om in de praktijk te oefenen, bijvoorbeeld door:

1. Eén kader te formuleren voor bodem en ondergrond, geschikt om in de gemeentelijke omgevingsvisies te laten landen;
2. Eén lokaal gebiedsproces te selecteren om in beeld te brengen wat een geïntegreerde werkwijze voor de mensen aldaar kan betekenen.

Dat lijkt mogelijk simpel, maar de praktijk leert dat dit best lastig is. Pittig zelfs. Maar als dit proces eenmaal is doorlopen, is een RSP geen abstractie meer. Tevens volgen de te hanteren schaalgroottes op logische wijze.