

De stekker

Drie strikte voorwaarden voor het verbinden van Nationale programma's met de praktijk
Govert Geldof & Willem Jan van Elsacker, 28 april 2023

De uitvoering van nationale overheidsprogramma's is vaak gebiedsgericht. Dit is om onder andere de betrokkenheid van burgers en bedrijven te vergroten. Een voorbeeld hiervan is het NPLG (Nationaal Programma Landelijk Gebied). Deze gebiedsaanpak lijkt vooral gericht te zijn op het realiseren van de eigen programmadoelstellingen. Tegelijkertijd is er een veelheid aan lokale initiatieven die zich niet verbonden weten met deze overheidsprogramma's, maar wel een bijdrage kunnen leveren en zich verder kunnen ontwikkelen.



Figuur 1. De stekker waarmee beleid en de praktijk van gebiedsprocessen worden verbonden

De verbinding

In dit essay formuleren we drie condities voor het daadwerkelijk verbinden van Nationale programma's met lokale initiatieven en gebiedsprocessen. We durven te stellen dat als hieraan niet wordt voldaan, processen terechtkomen in een wirwar van overleggen en protesten, en stagneren. Als we voldoen aan de drie condities, krijgen we de stekker (zie Figuur 1) waarmee we de beleidsopgaven kunnen verbinden met de processen die zich voltrekken in de praktijk van de mensen die wonen, werken en recreëren in de gebieden waar we aan de slag gaan.

Generiek en specifiek

Voorafgaand aan de formulering van de drie condities belichten we enkele aspecten van zowel het beleid als de praktijk.

Het mooie van beleid is dat dit *generiek* is, voortbouwend op het principe van gelijke monniken, gelijke kappen. Nu kan er een neiging zijn het beleid vanwege de legitimiteit te differentiëren – ieder gebiedje krijgt eigen normen – wat in onze ogen erg onhandig is. Een voorbeeld: in de jaren '80 richtte de Internationale Rijn Commissie zich op het verbeteren

van de waterkwaliteit van de rivier. Men probeerde per gebied en per doelgroep beleidsdoelen te formuleren, maar struikelde over de ingewikkeldheid van dit streven en kwam niet tot resultaten. De doorbraak kwam toen men één generiek principe formuleerde: iedereen moet overal de vuilemissies terugdringen met 50%. Toen pas kwamen processen in beweging. Het Rijn Actie Programma (RAP) werd een succes, in combinatie met het Noordzee Actie Plan (NAP). Zo kunnen we ook kijken naar de onze huidige beleidsopgaven. Stel we gaan van alle bronnen de stikstofemissies reduceren met 50%, dan kunnen we aan de slag. Onze gebiedsprocestrekkers hebben dan heldere kaders waarmee ze uit de voeten kunnen. Tevens kan zo worden voorkomen dat terwijl in Brabant varkensboerderijen worden opgekocht, Friese varkensboeren hun bedrijf gaan uitbreiden.

Het mooie van de praktijk is dat deze *specifiek* is. Alle gebieden zijn anders, alle mensen zijn anders. Verhalen die over gebieden en deelgebieden verteld kunnen worden, zijn alle uniek. In deze praktijk moet hét gebeuren en gebeurt er reeds veel. Mensen zijn bezig met het verbeteren van hun eigen leefomgeving. Boeren doen aan weidevogelbeheer, dorpen starten energiecoöperaties, groepjes inwoners beginnen een pluktuin, waar het sociale domein steken laat vallen helpen mensen elkaar, en ga zo maar door. Uiteraard zijn er ook dissonanten, maar de praktijk laat zien dat er in Nederland sprake is van sociale cohesie.

Drie condities

We zien – eufemistisch uitgedrukt – dat het generieke van beleid niet geheel probleemloos aansluit op het specifieke van de praktijk. De meerwaarde die generiek en specifiek elkaar kunnen bieden, komt niet uit de verf. Dat moet en kán anders, tenminste als we onze beleidsopgaven met succes in de praktijk willen realiseren en de samenwerking in de gebieden willen versterken. Wij komen tot drie condities voor het verbinden van beleid en praktijk. Tezamen vormen ze de stekker:

1. Het doorbreken van de asymmetrie bij de verdeling van risico's;
2. Het deels ontlabelen van geldstromen;
3. Het hanteren van een waardenbenadering.

Gebiedsprocestrekkers, veelal werkzaam bij provincies, waterschappen en gemeenten, staan met het ene been in de beleidswereld en met het andere in de praktijk. Ze komen daarbij niet zelden in een spagaat¹ terecht. Deze kun je niet oplossen, maar wel hanteerbaar maken. De stekker is hierbij van cruciaal belang.

Het doorbreken van de asymmetrie bij de verdeling van risico's

Mogelijk is de asymmetrie² bij de verdeling van risico's dé bron voor de omgekeerde vlag in weilanden. Kort door de bocht: risico's bij huidige gebiedsprocessen worden vooral

¹ Deze spagaat wordt beschreven in het essay over het [tompouce-model](#).

² Krachtig beschreven door Nassim Nicholas Taleb (2020) *Skin in the Game. Verborgene asymmetrieën in het dagelijks leven*. Uitgeverij Nieuwezijds.

gedragen door zij die wonen en werken in dat gebied. Het eerlijk verdelen van risico's is een belangrijke bouwsteen voor het opbouwen van vertrouwen. Netwerken waarin wantrouwen domineert, reageren nauwelijks op formele informatie (feiten), maar wel op zogenaamde perifere prikkels – veelal broodjes aap waardoor onjuiste beeldvorming ontstaat.

Gebiedsprocessen beginnen veelal met keukentafelgesprekken. Deze zijn nodig om een goed beeld te krijgen van wat er in een gebied leeft. Daarna volgt er een bijeenkomst in een dorpshuis of buurthuis. Vertegenwoordigers van de gezamenlijke overheden leggen uit wat de beleidsopgaven zijn en beschrijven wat er van de mensen in het betreffende gebied gevraagd wordt. De overheid wil wat, de mensen die wonen en werken in een gebied moeten daarvoor de handen uit hun mouwen steken, zo ervaren velen dat. Een boer stelde:

“Wij lopen het risico dat we inkomen verliezen, terwijl de salarissen van ambtenaren gewoon worden doorbetaald.”

En wat is er gedaan met de resultaten van de keukentafelgesprekken? Veelal wordt dat niet snel duidelijk en sluipen irritatie en grimmigheid het proces binnen. Het vertrouwen in ‘de overheid’ wordt verder naar beneden bijgesteld. Boeren krijgen één op één bedrijfsadviezen met hier en daar een financiële bijdrage, terwijl enthousiaste inwoners met hun pluktuin buiten het waarnemingsveld vallen. Zij dragen te weinig bij aan de beleidsdoelen. De ontmoetingen in dorpshuizen en buurthuizen worden regelmatig herhaald, waarbij de opkomst daalt. Een fraai vormgegeven nieuwsbrief verschijnt eens in de twee maanden.

Wij zijn ervan overtuigd dat gebiedsprocessen aanzienlijk soepeler verlopen als er, reeds bij de keukentafelgesprekken, een grondige inventarisatie wordt gemaakt van de risico's³ die mensen lopen in het gewenste gebiedsproces. In de plannen kan vervolgens worden afgesproken over hoe deze worden verdeeld. In onze eigen praktijk zien we dat er voortgang wordt geboekt als de overheid expliciet een deel van de risico's voor haar rekening neemt. Dan wordt de asymmetrie deels doorbroken. Enige asymmetrie is acceptabel, maar nu worden de consequenties van tegenvallende resultaten te eenzijdig op het bordje van de gebiedsinwoners gelegd.

Het deels ontlabellen van geldstromen

De tweede conditie betreft de financiering. Beleidsopgaven verdelen zich over vele ministeries – en afdelingen binnen ministeries – waarbij het geld vanuit de verschillende potjes veelal netjes wordt gelabeld. Voor het *generieke* beleid is dat noodzakelijk, want zo kunnen uitgegeven bedragen goed worden getoetst aan de opgestelde begrotingen. Echter, als het geld landt in de praktijk om op effectieve wijze te worden ingezet in *specifieke* gebieden, is het gewenst dat de geldbronnen samenkomen. Ze moeten dan ontlabeld

³ In bredere zin kunnen we praten over onzekerheden. Alle risico's introduceren onzekerheden, maar niet alle onzekerheden zijn risico's. Er zijn ook kansen.

worden. Daarvan is nu geen sprake. Bij werkzaamheden is voor A direct geld beschikbaar, moet voor B nog financiële ruimte worden gezocht en doorlopen bewoners langdurige procedures voor het gesubsidieerd krijgen van C, terwijl A, B en C een geheel vormen.

Binnen het NPLG wordt regelmatig gewezen in de richting van het succes van het Ruimte voor de Rivier (2006 - 2009). Dit programma verliep soepel omdat er één pot geld was voor maatregelen die qua karakter sterk van elkaar verschilden. Dat was het gevolg van de ontlabeling. Het aanpassen van een kade bij een stadje werd even gemakkelijk of moeilijk gefinancierd als het afgraven van uiterwaarden of de aanleg van een ooibos.

Waarom is dit zo belangrijk? Omdat we in gebiedsprocessen stellen dat het geheel meer is dan de som der delen. Wat we gezamenlijk in een lopend proces kunnen realiseren heeft meer waarde dan wat we los van elkaar bereiken. Door de scheiding van financiële stromen tot in de haarvaten van onze activiteiten door te zetten, blokkeert dit, en worden kansen gemist die vele doelen kunnen dienen.

Ons pleidooi is om in het beleidsdomein geldbronnen strak te labelen, maar dit los te laten op het moment dat we in de praktijk daadwerkelijk aan de slag gaan.

Het hanteren van een waardenbenadering

De derde conditie richt zich op vergroten van gebiedswaarden. Ooit vroegen we aan de inwoners van een woonwijk:

"Zijn jullie tevreden over het nieuwe watersysteem?"

"Ja," was het antwoord.

"En waarom?"

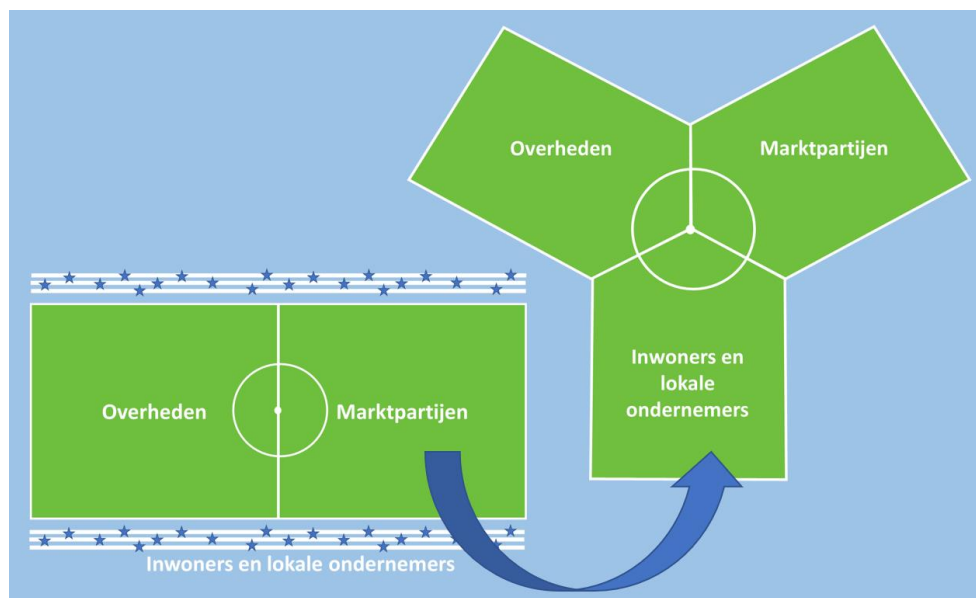
"We hebben nu geen last meer van sluipverkeer."

Waarden die mensen koppelen aan maatregelen ontvouwen zich op andere wijze dan het voldoen aan beleidsdoelen. Waarden zijn subjectief en altijd in beweging. Begrippen als energiearmoede werden voorafgaand aan de Oekraïneoorlog niet gebezigd. Nu krijgen ze volop politieke aandacht. Morgen kan er weer iets anders hoog op de agenda staan.

Beleidsdoelen worden veelal uitgedrukt in normen. Getallen. Als de actuele situatie overeenkomt met de gewenste situatie – en er dus voldaan wordt aan de normen – is de opgave voltooid. Een norm kunnen we zien als een bevroren waarde. Ze maken het mogelijk pakketten van maatregelen door te rekenen op effectiviteit en efficiëntie. Normen markeren het generieke beleid – daar hebben ze waarde, met name voor het borgen van langetermijnbelangen – maar in de specifieke gebiedspraktijk worden ze nauwelijks als waarde ervaren door de mensen die er wonen, werken en recreëren. Het is beter om een proces in te richten

rond de waarden die mensen toekennen aan dat wat zich in een gebied bevindt of voltrekt. Dit duiden we als een waardenbenadering.

Het basisprincipe van een waardenbenadering in een gebiedsproces is dat iedere te nemen actie (maatregel) moet bijdragen aan het vergroten van gebiedswaarden. Deze gebiedswaarden kunnen van alles zijn. Het kan gaan om frisse lucht, de aanwezigheid van bijzondere flora en fauna, het toenemende onderlinge vertrouwen, de sociale cohesie, de verhalen die verteld kunnen worden, het afnemen van financiële druk, de verkeersveiligheid, de schoonheid van het landschap, de aanwezigheid van een multifunctioneel centrum, het beschikbaar zijn van betaalbare woonruimte, het doen van zinvol werk, de helderheid van gemaakte afspraken en nog veel meer. Brede welvaart biedt hiervoor een prima pallet aan onderwerpen. Tijdens de keukentafelgesprekken en de sessies in het dorps huis of buurthuis komen ze in beeld.



Figuur 2. Veranderende speelvelden (bron: [De Coöperatieve Samenleving](#))

In de stekker vindt er een omdraaiing plaats. Aan de beleidskant vormen de normen het centrum van ons zonnestelsel en cirkelen de waarden als planeten daaromheen. Aan de praktijkkant staan de waarden centraal.

Zonder stekker worden beleidsdoelen in het gebied centraal gesteld en worden bewoners regelmatig buiten het spel gezet. De noodzakelijke maatregelen worden dan genomen op basis van centrale afwegingen. Bijvoorbeeld, veel windturbines en zonnevelden zijn gebouwd en aangelegd om te voldoen aan de in Den Haag vastgestelde normen voor benodigde aantallen Terawatts. Siward Zomer van [Energie Samen](#) stelt:

“We geven dan vorm aan de energietransitie door een beperkt aantal mensen miljonair te maken”

Zo wordt het een spel van Terawatts en verdienmodellen. Als we daarentegen waarden centraal stellen, komen de energievoederingsorganisaties in beeld. Ook dan verschijnen er windturbines en zonnepanelen, echter nu om de kostprijs van elektriciteit te verlagen en de opbrengsten in te zetten voor het verminderen van de energiearmoede, het ondersteunen van verenigingen, het geven van onderwijs over duurzaamheid aan kinderen op de lokale lagere school en het leveren van een bijdrage aan de aanleg van een voedselbos. De inkomsten blijven binnen het gebied. De gebiedswaarden worden vergroot.

In een vervolgesay komen we met meer voorbeelden, ook voor de andere twee condities.

De waardenbenadering krijgt vorm binnen de coöperatieve samenleving (zie Figuur 2). We gaan dan van twee naar drie speelvelden. Inwoners en lokale ondernemers zitten in de huidige situatie vaak op de tribune en kijken toe naar het spel van overheid en markt. Zo nu en dan mogen ze participeren, maar echte professionaliteit krijgen ze niet toegekend. In de coöperatieve samenleving nemen inwoners en lokale ondernemers het initiatief en schakelen zij waar noodzakelijk de markt in. Overheden acteren daarbij op ooghoogte. Met drie volwaardige speelvelden kunnen we meer complexiteit aan.

Vertrouwen

Een goed functionerende stekker voldoet aan alle drie condities: de risico's worden gespreid, geldstromen worden ontleed en er vindt een omdraaiing plaats van opgaven centraal naar waarden centraal. Waarden zijn dan niet de kers op de taart, maar vormen de basis ervan. De drie condities staan niet los van elkaar, maar hangen samen. Ze bundelen zich niet tot de toverformule waarmee opeens alle gebiedsprocessen probleemloos verlopen, maar vergroten wel de kans daartoe.

De moeilijkheid voor veel medewerkers en bestuurders van overheden zit 'm in het loslaten: het erop vertrouwen dat mensen in de praktijk de goede dingen doen. Daarbij is van belang te beseffen dat vertrouwen in twee richtingen werkt. De stekker zorgt daarvoor.