



**DE TOEKOMST
GERICHTE WIJK**

Integraal werken in de GWW

*Instrumentarium voor duurzaam,
gebiedsgericht en integraal
werken*

Jan-Willem Weststrate en Sybren Steensma

Januari 2024

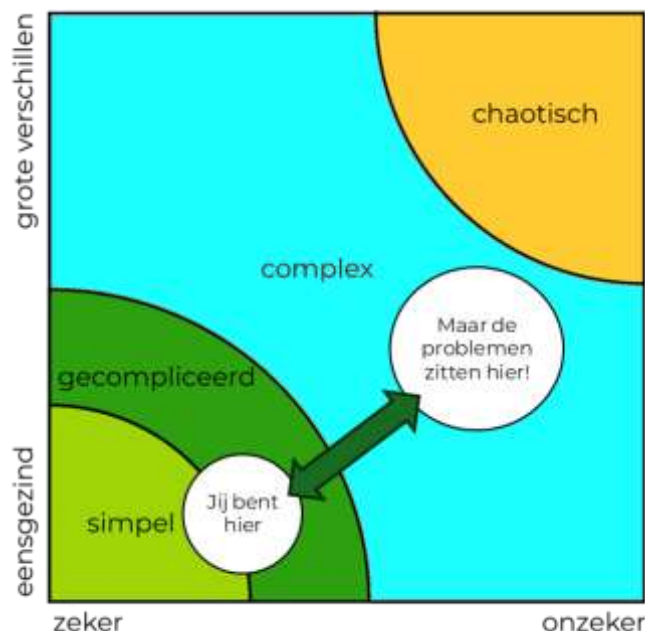
In deze notitie introduceren we een nieuwe aanpak die gemeentes meer handen en voeten geeft bij het naar de praktijk brengen van hun klimaatbeleid in de GWW. Daarmee geven we een praktische invulling aan de steeds complexer wordende beheeropgave.

Deze notitie is geschreven in het kader van TKI onderzoeksprogramma Toekomstgerichte Wijk, van Building Changes, HvA, MKB Infra en Straatwerk Nederland. Dit programma is erop gericht om product- en procesinnovaties op klimaatadaptatie en circulariteit standaard onderdeel te maken van de reguliere GWW projectenpraktijk tussen gemeente en aannemer. Het programma wordt mede gefinancierd door TKI Bouw en Techniek.

1. Inleiding

Uitdagingen fysieke leefomgeving steeds complexer. Er zijn de afgelopen decennia steeds meer maatschappelijke opgaven in de leefomgeving op gemeentes afgekomen. Denk aan het aanpassen aan klimaatverandering, het terugdringen van broeikasgassen, het tegengaan van milieuvervuiling, het teruglopen van de biodiversiteit, schaarser wordende grondstoffen en de energietransitie.

Deze uitdagingen zijn bijzonder complex en moeten bijna allemaal in dezelfde schaarse ruimte opgelost worden. De complexiteit zit vaak in de onderlinge inwerking op elkaar. Bijvoorbeeld technische oplossingen in de ondergrond tegen wateroverlast hebben van zichzelf weer een grote 'carbon footprint', zeker als ze van beton zijn. Dat onderlinge effect van deeloplossingen op elkaar is vaak niet goed te voorspellen ("unknown unknowns")¹.



Figuur 1: de Stacey Matrix

¹ Die onvoorspelbaarheid van oorzaak-gevolg bepaalt ook het verschil tussen enerzijds gecompliceerd (maar voorspelbaar) en anderzijds complex en onvoorspelbaar.

2. De gemeentelijke organisatie

We zien dat veel gemeentes en andere decentrale overheden worstelen met het vinden van een pragmatische, werkende aanpak om met deze complexe opgaven om te gaan. Idealiter zou de complexiteit, de dynamiek en integraliteit (samenhang) van de (fysieke) leefomgeving weerspiegeld moeten worden in hoe een organisatie ingericht en bestuurd wordt. Dit is echter vaak niet het geval. Organisatiestructuur en -cultuur is niet ingericht op wat er “buiten” de organisatie gebeurt en wat nodig is om hier mee om te gaan. In een verkenning van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli, dec 2023) wordt geconcludeerd dat overheden in de aanpak van deze urgente maatschappelijke opgaven in onze leefomgeving structureel achterblijven bij de uitgesproken ambities. Er wordt beleid ontwikkeld maar de vertaling ervan naar de uitvoeringspraktijk verloopt uiterst moeizaam.

Daar bovenop komt ook nog eens het jarenlange beleid van taakdecentralisatie vanuit de Rijksoverheid. Het takenpakket van gemeenten is daardoor flink uitgebreid. De benodigde tijd, mensen en middelen zijn echter meestal niet navenant meegegroeid.

Het gevolg is dat de druk hierdoor, zowel vanaf buiten als vanuit binnen de organisatie enorm is gegroeid. De waan van de dag regeert, men werkt zich van oplossing naar oplossing, van project naar project. Het leer- en aanpassingsvermogen van gemeenten neemt zienderogen af terwijl de problemen in de leefomgeving zich blijven opstapelen.

3. Hoe overbruggen we deze “gap”?

Je kunt als gemeentelijke organisatie niet zomaar omschakelen naar een organisatievorm die past bij de complexe opgaven in de leefomgeving, maar er kunnen wel stappen gemaakt worden in de ontwikkeling naar een meer adaptieve, anticiperende en lerende organisatie zodat men beter voorbereid is. Zo’n ontwikkeling is gestoeld op twee uitgangspunten, die hieronder verder worden toegelicht:

1. *Hanteer de leefomgeving en de uitdagingen hierin als een integraal samenhangend fenomeen.*

Deze aanpak neemt de complexiteit van de opgave als uitgangspunt en geeft daarbij aan hoe en wanneer de verbinding telkens wordt gelegd vanuit die opgave naar delen van de bestaande organisatie waar deze opgaven aan bod komen. Eigenlijk dus een afroepmodel. Uiteindelijk moet zo’n tijdelijke structuur rondom de complexe wijkopgave terugvertaald worden naar een organisatie die beter in verbinding is. Maar het punt hier is dat de complexe opgave buiten niet kan wachten tot de bestaande organisatie erop aangepast is. Je moet er al aan beginnen, en dat kan ook, zolang je maar de complexiteit buiten leidend laat zijn.

2. *Omarm de gedachte dat complexe uitdagingen gepaard gaan met onzekerheden.*

Deze aanpak helpt in het omschakelen van een risicomijdende naar een lerende cultuur. Omdat zaken steeds complexer worden, zul je moeten accepteren dat je niet alles weet. Dus ook met meten en monitoren blijft er een gebied dat onzeker is. En daarom is er ruimte nodig om te experimenteren en een andere manier van organiseren.

Hieronder een vertaling van hoe je dit anders kan organiseren.

4. Wat is nodig: de gemeentelijke organisatie als een lerend en adaptief systeem

De wijkvisie staat centraal bij het bijeenbrengen van de opgaven. En dat is ook de motor om te komen tot een organisatie die zich lerend en adaptief ontwikkelt.

Een complex adaptief systeem is een complex systeem waarvan de onderling verbonden componenten de mogelijkheid hebben zich aan te passen en te “leren” van eerdere ervaringen. Dat vereist verbindingen waar ze nu nog ontbreken. In de praktijk zien we hier drie aspecten te veel los van elkaar staan:

A. Van monodisciplinair beleid naar onderlinge afstemming

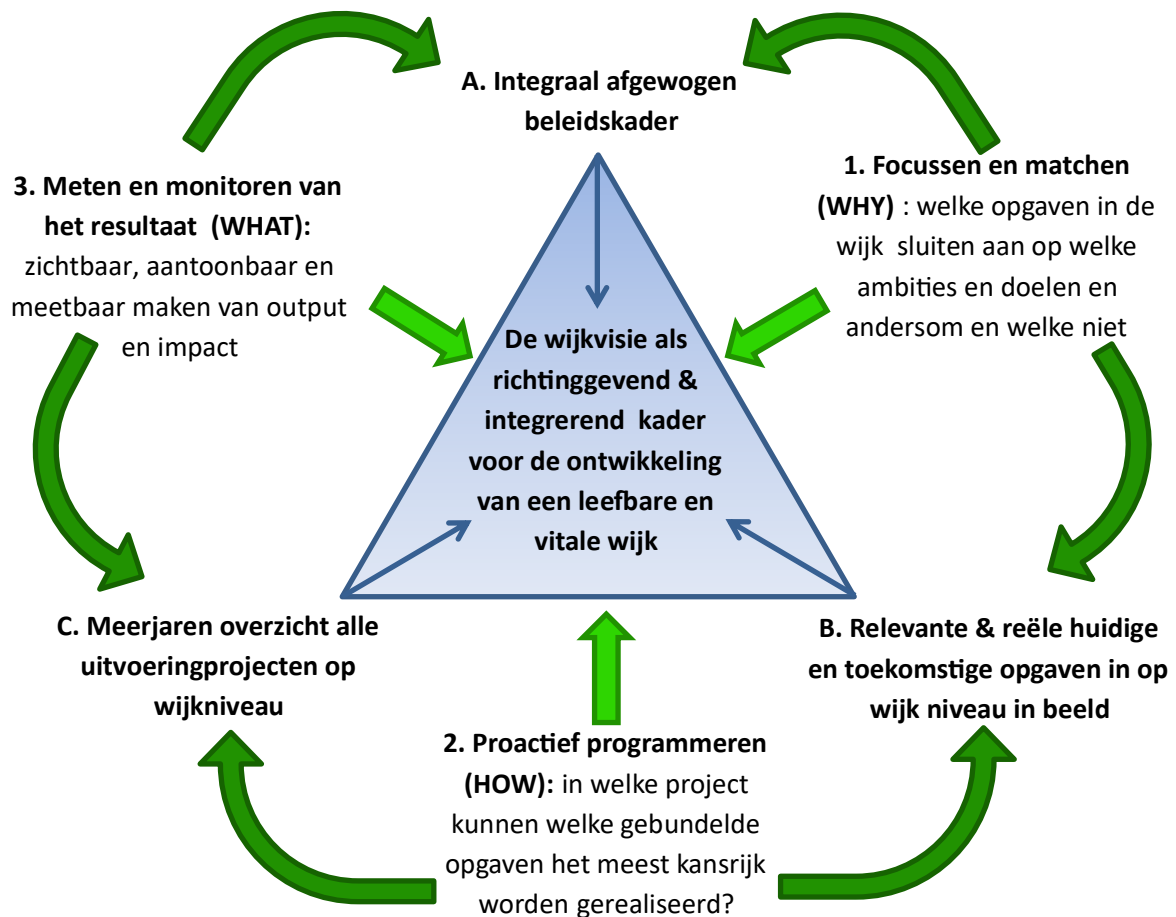
Er komen grote opgaven af op de gemeentes, bovenop de oorspronkelijke beheeropgave waar zij van oudsher op zijn ingericht. Voor een goede vertaling van beleid naar praktijk is het essentieel dat de verschillende ambities al op beleidsniveau onderling worden afgewogen. Gebeurt dit niet, dan zal de projectleider zelf een prioritering moeten aanbrengen, maar dat is eigenlijk niet diens taak.

B. Wijk in beeld

Voor een goede vertaling van beleid naar wijk is nodig dat deze wordt gebaseerd op de specifieke wensen en behoeften van die wijk. Dit heeft een technische kant, maar ook een sociale. Is voldoende wijkkennis aanwezig, en wordt deze breed genoeg gedeeld? Een mooie verbinding – maar nog niet altijd vanzelfsprekend – kan bijvoorbeeld gelegd worden tussen de wijkregisseur uit het sociale domein en de projectleider rioolvervanging.

C. Afstemming met werkvoorraad

Matchen tussen beleidsdoelen en de projectplanning. Wanneer en in welk project geef je waar aandacht aan? Een portfolio benadering voorkomt dat je van project naar project werkt. Op niveau van projectenportfolio kan bepaald worden hoe de prioriteiten over de verschillende projecten verdeeld worden.



Figuur 2: Focussen en matchen tussen beleidskader en wijk

5. Naar een nieuw afwegingsmodel voor Integraal Gebiedsgericht werken

We stellen in deze whitepaper een aanpak voor, waarmee gemeentes alsnog de samenhang in de buitenruimte in beeld kunnen krijgen, zonder dat zij de huidige structuur direct hoeven te wijzigen. We kijken daarbij naar drie soorten samenhang: in tijd, in plaats, en op onderwerp.

Het uitgangspunt binnen het programma Toekomstgerichte Wijk is dat de samenhang het best gezocht kan worden op wijkniveau. Op wijkniveau moet alles samenkomen. Gemeentes formuleren hun doelstellingen vaak op overkoepelend gemeenteniveau waar het vaak nog te abstract blijft. Tegelijkertijd blijven veel technische pilots steken op niveau van straat of steen.

De grootste blinde vlek bij alternatieve aanpakken zit vaak bij het onderdeel (C) de bestaande werkvoorraad. Dit is het domein van de beheerder van bestaande infrastructuur, die ook vaak niet wordt meegenomen in ontwikkelingen. Vernieuwing wordt vaak ingezet vanuit beleidsfuncties en nieuwe duurzame programma's, maar niet vanuit de bestaande beheerorganisatie. Wil duurzaamheid in de GWW standaard worden, dan ligt juist daar de puzzel: hoe

gaan we klimaatadaptatie meenemen in de nu al geplande rioolvervanging voor de komende decennia.

Gemeentes kunnen een aantal ontwikkelstappen zetten om op wijkniveau samenhang te brengen in de driehoek die we eerder schetsten. Dan komen beleid, wijk en werkvoorraad bij elkaar. Die stappen zien er als volgt uit:

De buitenring uit dit model representeert de dynamiek van het afwegingsmodel. Dit wordt hieronder per stap nader uitgewerkt.

Overigens is dit proces nooit af: het doel is te komen in een continu lerend proces van beleid naar programmeren naar beheer en via meten en monitoren terug naar (beter) beleid. Daarbij moet de gemeentelijke organisatie zelf in de lead zijn van haar eigen ontwikkeling – deze kan dus niet projectmatig aan adviseurs worden uitbesteed!

Om het beleid te kunnen vertalen naar de wijk, moet er een beeld van de wijk(en) zijn. Als je weet wat je per wijk kan, kun je ook beter interfacen tussen wijken. In deze stap gaat het om: waar speelt wat. Het aspect timing (wanneer speelt wat) wordt daar in de volgende stap aan toegevoegd. Wat moet je dan weten van een wijk? Deze vragen zijn nog steeds onderwerp van onderzoek. Hier presenteren we de huidige inzichten vanuit het onderzoekswerk in 2023:

1. *Bepalen welke opgaven in de wijk aansluiten op de wijkvisie (→focussen en matchen).*

Dit doe je onder andere door:

- a. Inventarisatie op wijkniveau uitvoeren naar technische staat, beleving, en klimaatrisico's (zie kader)
- b. Matchen van wijkbehoeften aan beleidsdoelstellingen vanuit de gemeente²
- c. Prioriteren welke beleidsdoelstellingen in welke gebieden relevant, urgent én bereikbaar zijn.

2. *Prioriteren van wijkopgaven en vertalen naar programmeren van wijkprojecten (bestaande en nieuw) (→proactief programmeren)*

Checklist wijk:

Technische staat infrastructuur

- Levensduur projecties op basis van technische levensverwachting en opname

Beleving

- Buurtbarometer, leefbarometer, buurtattitude. Waar liggen behoeftes, wensen, urgenties. Sociaal domein

- Belronde. Buurtbeheerder/ gebiedsadviseur/ wijkagent/ culturele agents

Toekomstige klimaatrisico's

Klimaatkaarten, hitte, droogte, wateroverlast

² Om de beleidsdoelstellingen van de gemeente in beeld te krijgen (waar bijten ze elkaar, waar versterken ze elkaar) ontwikkelden we de [Duurzaamheidsmatrix](#).

In deze stap komt de planningsfactor erbij: wanneer in de tijd pakken we welke opgave op? Hier integreren we de al geprojecteerde (noodzakelijke) activiteiten en urgente wijkopgaven tot één coherent wijkprogramma.

- a. Inventariseren van bestaande werkvoorraad
- b. Planning
- c. Wijkprogramma

Het resultaat van deze stap is dat er meer ruimte en daarmee handelsperspectief ontstaat om slimmere keuzes ten aanzien van welke beleidsdoelstellingen we waar (in welke project) en wanneer (welk moment in de programmering) plaatsen.

We zien dat het prioriteren van klimaatthema's in projecten vaak erg ad hoc gebeurt, soms technocratisch (focus op specifieke technische toepassing) en voor de korte termijn politieke zichtbaarheid. Dat werkt vaak averechts op de gezochte samenhang in de programmering op termijn. Dit kan ook leiden tot minder doelmatige inzet van middelen omdat de uiteindelijk gekozen technische oplossingen beperkt effect hebben en dus niet optimaal renderen. Je ziet dan dat er onder politieke druk een pilot komt op waterberging, goedbedoeld maar te snel gekozen, eigenlijk op de verkeerde plek. Dus fragmentarisch werken, zonder integraal zicht op koppelkansen, leidt tot niet-doelmatige inzet van middelen in zowel planning als uitvoering bij gemeente en partners.

3. Meten en monitoren van resultaten van wijkprojecten (→meten en monitoren)

De ervaringen uit 2023 hebben twee elementen naar boven gebracht die cruciaal zijn voor het sluiten van de 'feedback loop' van de geleerde lessen naar beter beleid

a. Lerende cultuur

Door de hier geschetste methode komt een integrale manier van werken binnen handbereik, zonder dat daarvoor eerst de gemeente gereorganiseerd hoeft te worden. Het leren en ontwikkelen moet daarbij ook een alternatief worden voor de verantwoordingscultuur. Daar waar een project in de buitenruimte voor tweederde geslaagd is, zou dat vooral aanleiding moeten zijn om te leren van wat werkt en wat niet werkte, en niet om het noodzakelijke ontwikkelen weer 'on hold' te zetten zoals we nu vaak zien.

De gewenste omslag kunnen we typeren als:

- Van project naar programma
- Van korte termijn naar lange termijn Van plek naar gebied
- Van resultaat naar impact
- Van reactief naar proactief

b. Meet het juiste

We zien in toenemende mate het monitoren van impact "a priori", dat wil zeggen dat we tijdens ontwerpfase middels bijvoorbeeld een MKI berekening in beeld brengen wat de impact van de maatregel wordt binnen het klimaatthema. Wat we nog niet doen is deze impact in de werkelijkheid ook nameten nadat de maatregel is gerealiseerd.

6. Doorontwikkelen in 2025

Gedurende 2025 worden de omschreven drie stappen nader ingekleurd aan de hand van praktijkcases van de deelnemende gemeenten uit het programma. De eerste stap in deze gemeentes, namelijk het bijeenbrengen van de juiste mensen en de juiste kennis ten aanzien van Beleid, Wijk en Werkvoorraad lijkt eenvoudig maar is in de meeste gemeentes nog niet gelegd. Daar zit tot op heden al de eerste winst. In 2025 bouwen we hierop verder.