

Implementeren van Innovaties rond Verkeer en Ruimte

Pieter M. Schrijnen

Afdeling Transport & Planning

Technische Universiteit Delft

Postbus 6048, 2600 GA Delft

tel +31 15 2781384

mob +31 6 28457628

p.schrijnen@citg.tudelft.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk 2004

25 en 26 november 2004

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Summary	3
Inleiding: decentraliseren van verkeers- en vervoerbeleid	5
Een nieuwe planmethode: Vervoerprestatie Regionaal	5
Een constructivistische benadering van leren	6
Organisaties als lerende eenheden	8
Gecommitteerde samenwerking	10
Training voor regionale samenwerking	11
Voorlopige resultaten	15
Afsluitende opmerkingen	17
Referenties	19

Implementeren van innovaties rond verkeer en ruimte

Twee thema's domineren al jaren het Nederlandse verkeers- en vervoerbeleid: congestie en milieu. Op basis van uitgebreid onderzoek zijn er effectieve planconcepten beschikbaar waarmee op beide terreinen belangrijke vooruitgang kan worden geboekt. Met de afstemming van ruimtelijke planning, netwerkplanning en knooppuntontwikkeling op verschillende schaalniveaus kunnen congestie en milieuschade worden verminderd. Zulke planconcepten zijn al in de Vierde Nota en in SVV2 geïntroduceerd, met beperkt resultaat. Er blijkt nog een groot gebrek aan samenwerking tussen de betrokken beleidsvelden. Bovendien bestaat er veel ruimte voor verbetering van de afstemming tussen de verschillende overheidslagen. De recente verschuiving van bevoegdheden en (zij het beperkt) middelen van het rijk naar de provincies en de regio's biedt een grote kans om de vroegere innovaties te implementeren. Er ligt een grote uitdaging voor regionale verkeerskundigen en planologen voor gecommiteerde samenwerking.

Dit artikel beschrijft een training voor verkeerskundigen en planologen, gericht op hun vermogen tot samenwerking, op de effectiviteit van hun inzet met betrekking tot bereikbaarheid, ruimtelijke ontwikkeling en milieu. De training gebruikt enkele planmethodes die ontwikkeld zijn t.b.v. Novem. De werkwijze in de training is gebaseerd op de theorie en praktijk van de lerende organisatie en op het constructivistische perspectief op leren. Het artikel biedt een korte theoretische achtergrond en geeft enkele eerste ervaringen met deze werkwijze weer.

Implementing innovations in transport and land use planning

For decades Dutch transport policies are dominated by two themes: congestion and environment. Extensive research has revealed effective planning concepts that can improve the performance of the networks as well as reduce the environmental impact of traffic and transport. Tuning land use planning and network planning can create such an impact. These planning concepts have been introduced in the Dutch policy realm with limited success. Generally speaking there still is a great lack of cooperation between the fields of traffic and transport planning and land use planning. Also, the tuning of activities between the various levels of government can be improved. The recent shift in both traffic policies and land use policies to decentralize power and policy implementation from the national to the regional level encourages regional transport and land use planners to cooperate or even to collaborate, in order to implement the available innovations.

This article describes a training for transport engineers and land use planners to improve their capabilities to cooperate successfully and to work more effectively on the regional themes of accessibility and environmental impact. The training introduces some planning methods developed for Novem, the Dutch agency for energy and the environment. The training approach is based on theories and practices of the learning organization and on a constructivist perspective on learning. The article shortly describes the theoretical background and some practical experiences with the introduction of these learning concepts.

Inleiding: decentraliseren van verkeers- en vervoerbeleid

Netwerken, ruimtelijke patronen, bereikbaarheid en mobiliteit zijn nauw met elkaar verbonden. Verkeer heeft een belangrijke invloed op de omgevingskwaliteit van steden en platteland. Het beleid rond deze thema's zou evenzeer verweven moeten zijn. De Nederlandse praktijk laat echter zien dat verschillende ministeries en overheidslagen elk hun eigen taken en middelen inzetten, met telkens andere prioriteiten. In zo'n context verbaast het niet dat de afstemming van ruimtelijke investeringen, netwerken, milieubeleid en energiebeleid maar moeilijk van de grond komt. Dat ligt niet of nauwelijks aan onzekerheid over de mogelijke inhoud van het beleid. Er zijn zeer effectieve planningsconcepten beschikbaar. Een gerichte afstemming van ruimtelijke beleid en verkeers- en vervoerbeleid, op verschillende schaalniveaus, kan zeer gunstige gevolgen hebben voor congestie en milieu, zelfs voor ruimtelijke dynamiek en ruimtelijke kwaliteit. Niet het bedenken van nieuwe concepten is het probleem, de implementatie van goed uitgekristalliseerde concepten vormt de uitdaging. De beschikbare innovaties vragen om implementatie.

Het Rijk heeft besloten om een deel van de bevoegdheden en middelen met betrekking tot verkeers en vervoer en ruimtelijke planning over te dragen naar provincies en regio's. Beleidsvorming op de lagere schaalniveaus zou een grotere kans geven op afstemming en op effectief beleid dan beleidsvorming door de ministeries (1, 2). Provincies, regionaal bestuur en grotere steden krijgen nu meer kans om hun eigen aanpak te ontwikkelen met betrekking tot congestie, ruimtelijke planning en milieu. Het Rijk formuleert de nationale doelen en normen, de regionale overheden ontwikkelen oplossingen die aansluiten op de eigen situatie. De regionale en de lokale overheden staan dus voor de uitdaging van ontkokering, van integrale samenwerking tussen de ruimtelijke planners en de verkeerskundigen.

Een nieuwe planmethode: Vervoerprestatie Regionaal

Het Nederlandse Agentschap voor Energie en milieu (Novem) heeft deze uitdaging opgepakt en heeft het initiatief genomen voor de ontwikkeling van een nieuwe methode van planvorming voor de integratie van ruimte en verkeer en vervoer op de regionale schaal. De methode heet 'Vervoerprestatie Regionaal' (VPR) en bouwt voort op de ervaringen met de Vervoerprestatie Lokaal (VPL). Novem is verantwoordelijk voor de implementatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van de CO₂-reductie en ten aanzien van andere milieugevolgen van verkeer en vervoer. Novem onderkent de noodzaak om dit soort uitdagingen ook op een regionale schaal aan te pakken. De VPR biedt ruimtelijke concepten voor de afstemming van verkeersnetwerken en ruimtelijke inrichting, maar ook planmethodes met betrekking tot de manier van samenwerking tussen verkeerskundigen en ruimtelijke planners. Voor Novem zijn de meest recente inzichten samengevat en vertaald naar praktische ruimtelijke concepten (3, 4, 5). Ook de meest recente inzichten ten aanzien van integrerende planmethodes voor de regionale planning zijn vertaald in een nieuw format (6, 7, 8).

Veel van deze concepten en inzichten zijn niet nieuw, onderzoek op dit terrein wordt al enige decennia verricht (9). Dat betekent dat de introductie van de ruimtelijke concepten uit de VPR niet alleen kwestie is van de overdracht van kennis. Andere factoren dan een eventueel kennis-

tekort staan de regionale planners in de weg om de concepten toe te passen. Hetzelfde geldt voor de kennis over integrale planvorming en samenwerking (10). De meeste professionals hebben kennis van zulke methodes, uit de literatuur, uit hun vakmatige opleiding, of via conferenties, tijdschriften en kranten. Maar de dagelijkse praktijk van de meeste planners, bestuurders of investeerders toont een gebrek aan afstemming. De meeste professionals zijn getuige van forse krachtmetingen binnen en tussen beleidsafdelingen, tussen overheidslagen, tussen overheden en markt. Sectoraal werken is makkelijker dan dingen gedaan krijgen via dat strijdveld, ook al vragen de beleidsopgaven juist om integratie door ontkokering en ketenmanagement. Dat betekent dat allerlei kansen niet vanzelf worden benut.

Het Rijk en de meeste nota's van provincies en regio's benadrukken al lang het belang van ontkokering, gebiedsgerichte afstemming, integratie van of zelfs van verre gaande samenwerking tussen sectoren. Ondanks het proces van decentralisatie blijven de meeste bevoegdheden en middelen echter gebonden aan de sectorale beleidsvelden, op specifieke overheidsniveaus. Die bestuurlijke en organisatorische context van provincies, regio's en grote steden biedt geen vanzelfsprekend kader voor een effectieve uitvoering van de Nota Mobiliteit en van de Nota Ruimte. De introductie van de VPR zou gebaat zijn bij verandering van deze context. Feitelijk zal de machtsbalans tussen verkeer en ruimte, tussen provincies en grote steden nauwelijks veranderen. De VPR vraagt daarom een vernieuwing van het gedrag van de mensen die werken in de betrokken organisaties. Om dat te bereiken, zouden die medewerkers de kans moeten krijgen zich nieuwe werkvormen eigen te maken, opdat ze door de verkokerde en sectorale organisaties heen kunnen breken. Traditionele overdrachtsmethodes zijn daarvoor minder geschikt. Daarom heeft Novem voor de introductie van de VPR een andere benadering gezocht. Novem heeft bureau Locus en de TU Delft uitgenodigd een training te ontwikkelen gericht op een effectieve introductie van de VPR (11). Dit artikel beschrijft de achtergrond van deze training: de constructivistische benadering van 'leren', het concept van de lerende organisatie, de opzet van de training en enkele voorlopige uitkomsten ¹⁾.

Een constructivistische benadering van leren

Naast de traditionele manieren van kennisoverdracht ontwikkelt zich langzaam maar zeker de constructivistische manier van werken. Deze manier van werken wordt overigens ook steeds meer toegepast in de wereld van de planning. Beide methodes hebben hun eigen voordelen en hebben hun specifieke contexten waarin ze effectief zijn.

De traditionele methodes van leren en planning kijken globaal gezegd naar de werkelijkheid vanuit een (neo)positivistisch perspectief. Het (neo)positivistische paradigma kijkt naar de werkelijkheid als een verschijnsel dat buiten de mensen bestaat. Deze werkelijkheid kan worden blootgelegd, vooral door empirische wetenschappelijk onderzoek. Wetenschappelijke kennis

¹⁾ De auteur wil Gé Huismans en Evert-Jan van Latum van Novem graag bedanken voor de gelegenheid die zij hebben geboden om deze training te ontwikkelen. Dank gaat ook uit naar Peter Heerema voor de inspirerende samenwerking en voor zijn commentaren op eerdere versies van deze tekst.

verbetert het vermogen van mensen om beleid te formuleren, om op een rationele manier te besluiten over gedrag en handelen. Vanuit dit paradigma wordt een planproces vooral gezien als een proces waarin zoveel mogelijk objectieve kennis wordt verzameld over de problemen, als basis voor het ontwikkelen van de juiste oplossing. Analoog daaraan is een leerproces een proces waarin de beschikbare, objectieve kennis wordt overgedragen, van degenen die al over die kennis beschikken (de leraren) naar degenen die deze kennis missen (de studenten).

De meeste didactische methodes richten zich op deze manier van reproductie van 'objectieve' kennis. Empirisch onderzoek laat echter zien dat deze benadering haar beperkingen heeft. Wanneer kennis wordt overgedragen buiten de context waarin ze zal worden toegepast, dan blijft slechts 10 tot 20 % van de informatie bij de leerlingen hangen. *Leren in de eigen context*, in de eigen werkomgeving of leefomgeving leidt tot veel sterkere resultaten. Leerprocessen worden vooral effectief wanneer de studenten aan anderen kunnen uitleggen wat ze hebben opgestoken en hoe ze die kennis hebben toegepast. Die benadering leidt ertoe dat meer dan 90 % van de aangeboden informatie wordt gebruikt. Zulke hoge scores zijn alleen haalbaar wanneer de leerlingen de leerstof kunnen verbinden met hun eigen, persoonlijke waarden (12).

Klassieke trainingsmethodes zouden waarschijnlijk de volgende benadering kiezen voor een introductie van de VPR: een analyse van de verschillen tussen de VPR en de huidige manieren van werken zou worden geïnterpreteerd als een tekort aan kennis en vaardigheden bij de professionals. Om deze tekorten aan te vullen kan een programma worden gedefinieerd dat de professionals in staat stelt die tekorten aan te vullen en kennis te maken met de nieuwe planmethodes en ruimtelijke concepten. Deze benadering kijkt naar leerlingen als naar mensen met een tekort. Trainers of leraren zijn dan mensen die dit problemen kunnen oplossen.

Het constructivistische perspectief ziet de werkelijkheid op een andere manier. De werkelijkheid is niet iets dat buiten mensen bestaat. Constructivisten zoeken de werkelijkheid op "at the only point at which it exists: in the mind of the constructors" (13). Die werkelijkheid was geconstrueerd, door subjecten. Deze werkelijkheid is niet te begrijpen in een objectieve manier, zonder een relatie aan te gaan met die subjecten. Men kan er slechts kennis mee maken, via interactie. Interactie kan overigens leiden tot nieuwe ervaringen. En ervaringen geven aanleiding tot verandering in de bestaande constructs, indien de constructor ervoor kiest om dat te doen. Constructivisten beschouwen planprocessen of leerprocessen als processen van interactie tussen subjecten. Het regisseren van zulke interactie beïnvloedt de uitkomst van het planproces of het leerproces. Zowel in de beleidswetenschappen als in de onderwijskunde wordt het constructivisme gebruikt om zulke processen te begrijpen en te verbeteren.

De constructivistische didactiek zoekt daarom naar de aansluiting die professionals zelf hebben met de leerstof. De professionele student wordt gezien als iemand met het vermogen om kennis te construeren. Trainers hebben de taak om dat vermogen aan te spreken. De trainers richten zich er op ruimte te creëren voor de professionals om open te kijken naar hun eigen manieren van werken, naar de resultaten ervan, naar de kansen die de VPR biedt, naar manieren om die kansen te benutten. De trainers bieden ruimte voor vergelijking van de oude en de nieuwe methodes van werken. Dat vraagt om een veilige en betrouwbare ruimte. De trainers gebruiken een

taal die uitnodigt tot openheid en dialoog. De trainers scheppen de 'mentale ruimte' voor de professionals om zich bewust te worden van de eigen waarden en denkwijzen, en om daar open over te communiceren met hun collega's. Deze benadering is vooral effectief wanneer ze wordt toegepast in de context van de echte opgaven waar de professionals aan werken. Zulke leerprocessen vinden bij voorkeur in-company plaats, met de leden van een team en gericht op de uitdagingen waar dat team voor staat.

De beide paradigma's hebben hun nut in een andere context. Voor de overdracht van statische informatie, die direct aansluit op de behoeften en waarden van de studenten, die slechts korte tijd beschikbaar hoeft te zijn, is de traditionele didactiek geschikt. Voor de overdracht van meer complexe informatie, voor de ontwikkeling van inzichten en vaardigheden waar de studenten zelf blijvend mee aan de slag moeten, is de constructivistische benadering meer geschikt. In de planning ligt dit parallel. In situaties met een beperkt aantal actoren, met gelijkgerichte belangen, met problemen van een beperkte complexiteit, is de traditionele benadering het meest gebruikt. In situaties met een groter aantal actoren, met uiteenlopende waarden en visies en bij meer complexe uitdagingen is de constructivistische benadering aan te bevelen. Tabel 1 vat de twee benaderingen met betrekking tot leren (en planning) samen, vanuit een positivistische en vanuit een constructivistisch perspectief, gebaseerd op beleidswetenschappelijke en onderwijskundige theorieën (12, 14, 15, 16). De vraag van Novem laat zich het best beantwoorden met een constructivistische benadering.

Tabel 1: Positivistische versus constructivistische benadering van didactiek

	Paradigma A: Positivisme	Paradigma B: Constructivisme
Richt zich op	Objectiviteit	Subjectiviteit
werkelijkheid is	daar buiten	binnen elk subject
onderwijzen is	Overdracht van de juiste kennis	verbinden oude en nieuwe kennis
Leren is	reproductie van kennis	constructie van kennis
resultaten komen	na het leerproces	tijdens het leerproces
begeleiding	richt zich op producten, output	richt zich op processen
denkkader	rationaliteit	sociale en culturele waarden

Bronnen (12, 14, 15, 16)

Organisaties als lerende eenheden

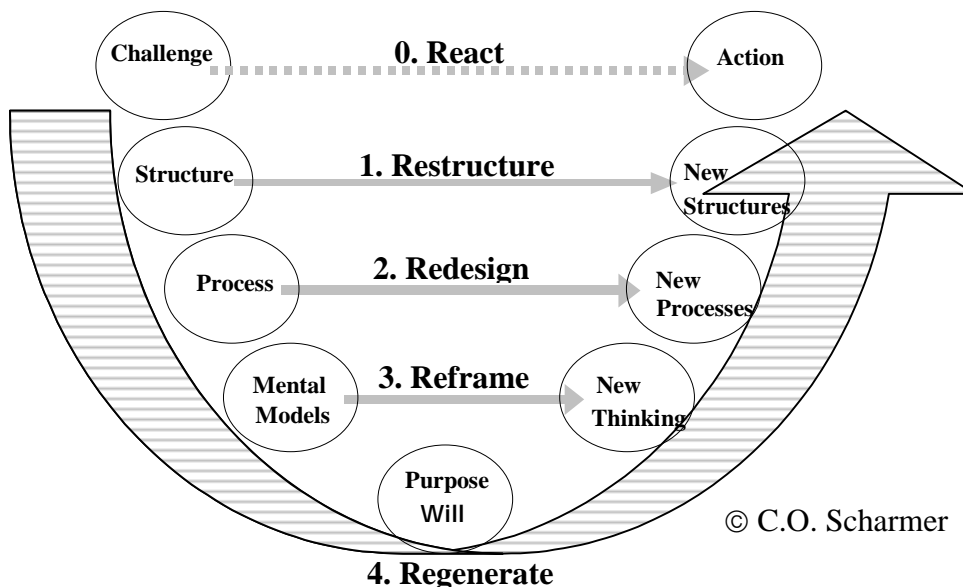
Private bedrijven staan meer dan publieke organisaties onder de constante druk van de immer veranderende omstandigheden van de markt. Innovatie is een cruciaal antwoord op deze uitdaging. Onderzoek naar de manier waarop bedrijven op de veranderende marktomstandigheden reageren biedt veel inzichten die ook voor de publieke sector van belang kunnen zijn. De tucht van de markt vraagt om een continue en actieve reflectie over voortzetting of vernieuwing van

producten, prijs, presentatie en productie processen. Management van innovatie processen kan zich richten op de inhoud van die processen. Dat management kan zich ook richten op de afwegingen die mensen in en rond bedrijven maken. Michael Storper observeert dat zulke afwegingen begrepen kunnen worden als reflectie over de identiteit van het bedrijf en over de relaties met zijn omgeving (17). De kwaliteit van die reflectie bepaalt het vermogen van het bedrijf om te innoveren, om het vol te houden in de dynamiek van de markt.

Dit proces van afweging en reflectie kan begrepen worden als een leerproces. In dat proces leren de betrokken individuen te kijken naar hun gedrag, leren ze dat gedrag te begrijpen en, als gewenst en mogelijk, leren ze dat gedrag te veranderen. En daarmee veranderen ze de output van hun organisatie. Peter Senge beschrijft dit leerproces vanuit een systeembenadering (18). Volgens Senge zijn de mensen in een systeem schepper van dat systeem en worden ze er op hetzelfde moment door gestuurd. Aspecten zoals de formele en informele procedures, de formele en feitelijke prikkels die mensen elkaars geven, de interactie tussen afdelingen, of tussen de organisatie en haar klanten en toeleveranciers, dat alles vormt de context waarin de staf en de medewerkers functioneren. Het systeem stuurt de mensen, maar Senge laat zien dat de mensen evenzeer het systeem kunnen sturen. Om de output van hun systeem te kunnen vernieuwen moeten mensen de kenmerken van hun systeem leren begrijpen en moeten ze de persoonlijke en organisatorische vaardigheden ontwikkelen die nodig zijn om het systeem te veranderen.

Verder bouwend op de algemene concepten van Senge heeft Claus-Otto Scharmer onderzocht hoe mensen en organisaties reageren op nieuwe uitdagingen (19). Hij onderscheidt vijf niveaus van gedrag, en daarmee samenhangend vier niveaus van leren. Figuur 1 laat deze gedragsvormen zien.

Figuur 1: Niveaus van gedrag en leren



Bron: (19)

Een uitdaging die vanuit routine van werken wordt beantwoord krijgt een gestandaardiseerde reactie. Bestaande vakkennis en handboeken zijn sturend. Wanneer die reactie niet effectief is, zal een professional op zoek gaan naar aanverwante vakgebieden, zal breder zoeken naar de systemische aspecten van de uitdaging. Veelal ontstaan zo nieuwe antwoorden. Wanneer die antwoorden niet passen binnen de bestaande procedures, of wanneer de beschikbare middelen niet toereikend zijn, dan wordt het nodig om ook op dat niveau naar vernieuwing te zoeken. Andere coalities, andere geldbronnen scheppen nieuwe ruimte, maar vragen ook weer andere werkwijzen. Een nieuwe verdeling van taken en middelen vraagt vaak ook om vernieuwing van de waarden vanwaaruit de organisatie opereert. In plaats van het sectorale of het lokale belang moet nu een breder denkkader sturing geven aan de activiteiten. Dat kan het ten slotte nodig maken om de identiteit van de organisatie te vernieuwen, zoals bijvoorbeeld kan blijken uit de verandering van de *mission statement*, uit reorganisaties en fusies.

Volgens Scharmer vergt elke uitdaging een eigen benadering om tot een effectief antwoord te kunnen komen. Als een reactie op een oppervlakkiger niveau onvoldoende is, dan zouden mensen en hun organisaties naar de diepere lagen moeten gaan. Maar, leren op een dieper niveau vraagt andere kenmerken van mensen en organisaties dan leren op een oppervlakkig niveau. Een lerende organisatie vraagt van mensen en organisaties het vermogen om te reflecteren en zo nodig een nieuwe vorm te geven aan hun professionele vaardigheden, hun betrekkingen met andere disciplines, hun procedures, soms zelfs aan hun waarden en aan de identiteit van het team en de organisatie als geheel.

De procedures, denkmodellen en waarden waarmee afzonderlijke verkeersdiensten werken ondersteunen niet vanzelfsprekend de integrale en gebiedsgerichte werkwijze van de VPR. Introductie van de VPR vraagt daarom van de professionals niet alleen om te reflecteren over de inhoud van de concepten over afstemming van netwerken en ruimtelijke investeringen (niveau 0 en 1). De VPR vraagt ook om reflectie over de sturende werkwijzen, de inzet van de middelen, de basiswaarden van de eigen dienst en de rol van de organisatie ten opzichte van de regionale uitdagingen (niveaus 2, 3 en 4). Reflectie op deze diepere niveaus vraagt om een andere manier van leren dan reflectie op het niveau van de professionele kennis. Een open aanpak van die reflectie leidt er niet vanzelfsprekend toe dat de professionals de concepten en de planmethodes van de VPR willen overnemen. Slechts in zoverre de VPR aansluit bij de eigen waarden zullen de professionals, - in vrijheid - kiezen om ze te gebruiken. Waarschijnlijk zijn die waarden verbonden met hun eigen beroep, de thema's uit het gebied waar ze voor werken, de thema's die hun bestuurders centraal stellen. Maar ook de individuele voorkeuren van de professionals zullen een belangrijk stempel zetten op de uitkomsten van het leerproces.

Dit concept van gedragsverandering en 'diep leren' vormt het volgende uitgangspunt voor de opgezette training.

Gecommitteerde samenwerking

Samenwerking tussen mensen uit verschillende diensten en overheidslagen vraagt om wederzijds commitment. Meestal gaan afdelingen en diensten er van uit dat hun vertegenwoordigers

in een projectorganisatie eerst en vooral de belangen van de moederorganisatie hebben te verdedigen. De individuele team leden krijgen onvermijdelijk te maken met de spanning tussen de loyaliteit aan de projectgroep en de loyaliteit aan hun eigen organisatie. Succesvolle teams zijn in staat om dit conflict te overstijgen. Zij investeren in een win-win strategie voor alle deelnemers. Teamleden hebben een duidelijk mandaat nodig om zo'n strategie te kunnen ontwikkelen. Projecten die aangestuurd worden vanuit verschillende diensten of organisaties hebben daarom veel baat bij een duidelijke steun uit de politieke arena, maar ook van de directies van de verschillende diensten. Gecommitteerde samenwerking tussen afzonderlijke overheidsinstellingen vraagt om politiek engagement (6, 20). Het proces dat leidt tot zulk engagement zou onderdeel moeten zijn van de introductie van de VPR.

Het laatste maar ook het sterkste aspect van teamwork is het wederzijds commitment tussen de leden van het team. Dit commitment bepaalt de mate waarin individuele leden verantwoordelijkheid nemen voor elkaar en voor het resultaat. Of een team in staat is een antwoord te vinden op de vele vaak tegenstrijdige visies en belangen hangt af van het onderlinge respect, van de onderlinge loyaliteit. Gelijkheid of beter gelijkwaardigheid tussen mensen kan de uiteenlopende visies en belangen overstijgen. Gelijkwaardigheid ontstaat door een manier van omgang waarbij de teamleden elkaar met zorg, aandacht en respect benaderen. Een dergelijke gedrag ontstaat niet vanzelf. Professionals zijn niet gewend om op zo'n manier met elkaar om te gaan. Rationaliteit, debat, conflict en onderhandelen zijn meer kenmerkend voor de relaties tussen mensen op het werk dan subjectiviteit en dialoog. De trainers hebben de taak om hier de ruimte voor te creëren. Delen van ieders persoonlijke, authentieke inspiraties en ambities blijkt een effectieve manier om nieuwe relatievormen op gang te brengen, en daarmee de grondslag te leggen voor de doorbraken in het teamwork. Een leerproces dat zich direct richt op dat proces van wederzijds commitment kan tot bijzondere resultaten tot stand brengen in zulke projecten (10, 19).

Dit laatste aspect gaf aanleiding om te bepalen op welke deelnemers de training zich zou moeten richten. Een traditionele benadering zou waarschijnlijk de projectleiders uit verschillende overheidsdiensten benaderen. Echter, de introductie van de VPR is het meest gebaat bij een training die gedeeld wordt door alle leden van de regionale project teams. De project-start-up blijkt dan het meest geschikte moment om in te haken op de activiteiten van een projectgroep: aan het begin van ieder project heft een team nog de minste ingesleten routine en de grootste openheid voor nieuwe kennis (20).

Training voor Regionale Samenwerking

De hier beschreven overwegingen hebben geleid tot een protocol voor de Training Regionale Samenwerking voor de introductie van de VPR. De training erkent de professionele kwaliteiten van de deelnemers en richt zich vooral op de aspecten van proces en context, meer dan op de inhoud. Het toepassing van de concepten uit de VPR over het afstemmen van netwerken en ruimtelijke planning wordt bevorderd door de kwaliteit van de samenwerking tussen de regionale verkeerskundigen en planologen te verbeteren. De centrale focus van de training is het bereiken van deze samenwerking. In overleg met de projectleider en de opdrachtgever wordt de training

gericht op de altijd weer unieke uitdagingen van hun project. Het protocol bestaat uit vijf stappen:

- *Stap 1 Intake gesprek*
- *Stap 2 Eerste Workshop - vorming van betrouwbare netwerken*
- *Stap 3 Huiswerk - verbinden van team en eigen organisatie*
- *Stap 4 Tweede Workshop - vormen van effectieve communicatie*
- *Stap 5 Resultaten en evaluatie*

Stap 1: Intake gesprek

De gesprekken met de projectleider en de opdrachtgever schetsen een eerste beeld van de opgaven voor de projectgroep en van het eigenaarschap van het project. Zonder een opdrachtgever die verantwoordelijkheid neemt voor de opgaven en voor de activiteiten van de projectgroep, zal het project gegarandeerd stranden in richtingsloze activiteiten. In het intake gesprek formuleren de trainers, de projectleider en de opdrachtgever de uitdagingen, de doelen van het project en het mandaat van het team. Mogelijke risico's en onzekerheden worden benoemd. Tevens wordt afgesproken hoe met nieuwe onzekerheden en risico's om te gaan. Verder komen de ambities van de opdrachtgever aan de orde: wat wil hij of zij met de verschillende beleidsthema's, zijn er al oplossingen vastgelegd of is er veel ruimte voor het team, zien projectleider en opdrachtgever ruimte voor een leerproces ook binnen de moederorganisaties. De trainers benoemen de mogelijke scope van het project en definiëren hun rol in de project-start-up.

Stap 2: Eerste Workshop - vorming van betrouwbare netwerken

Het voornaamste doel van de eerste workshop is het scheppen van betrouwbare, integere relaties tussen de deelnemers, als de grondslag voor de toekomstige samenwerking. De opdrachtgever wordt uitgenodigd om het mandaat aan het team over te dragen en om zijn vertrouwen uit te spreken aan de projectleider en de teamleden. Alle deelnemers krijgen dan de uitnodiging te spreken over hun inspiraties voor hun werk en voor hun persoonlijke leven. Dit opent direct de mogelijkheid om naar elkaar te luisteren op een manier die zelden voorkomt onder normale werkomstandigheden. Het biedt ook de kans aan de deelnemers om meer van hun capaciteiten te laten zien dan de vaardigheden die gebonden zijn aan hun beroep of hun functie. De deelnemers gebruiken daar ook een andere taal voor een dergelijke gesprek. De trainers gebruiken die kans om verschillende manieren van spreken en luisteren toe te lichten: het oppervlakkige gesprek, het debat, de reflectieve dialoog en de creatieve dialoog (19, 21). Met dit gesprek over de beschikbare professionele en persoonlijke vaardigheden krijgen de deelnemers een eerste kans om deze concepten te begrijpen en te hanteren.

Dan verschuift het gesprek naar de inhoud, naar de opgaven waar het projectteam voor staat op de verschillende beleidsterreinen. De conversatie richt zich eerst op de ontwikkelingen rond verkeer en vervoer, ruimtelijke dynamiek, milieu, economie e.d. over de afgelopen decennia. Dat gesprek richt zich meteen op de manier waarop de afzonderlijke afdelingen en diensten el-

kaars werkterrein hebben beïnvloed. In die verkenning worden de concepten uit de VPR gebruikt om het gesprek te richten op dit soort wisselwerkingen. Dit gesprek kan aanleiding geven voor hilariteit, omdat de deelnemers allerlei gemiste kansen worden benoemd. Het gesprek kan ook frustraties aan het licht brengen, ervaringen met gebrek aan vertrouwen of aan commitment, onvermogen om goed te reageren op de voorliggende uitdagingen. De trainers zullen dan een heel precies onderscheid maken tussen problemen die voortkomen uit een gebrekkig persoonlijk functioneren en problemen die voortkomen uit een gebrekkig werkproces, of een gebrekkig functionerende omgeving. Meestal leidt dat onderscheid tot een zekere opluchting over het gebleken onbehagen. Wanneer een deelnemer zich gehinderd voelt door de oude ervaringen, dan vragen de trainers het team om tot een betekenisvol antwoord te komen. Vanaf het begin van de workshop is het team verantwoordelijk voor het resultaat, en voor het welzijn van alle deelnemers. Tot slot van deze conversatie leggen de deelnemers de genoemde ervaringen vast, en worden de relevante items geclusterd en benoemd.

Vervolgens buigt het gesprek zich naar de toekomst. De deelnemers worden uitgedaagd om het werk in en rond het projectteam als kans te zien om de problemen uit het verleden aan te pakken. Elke deelnemer krijgt de vraag te bedenken hoe het projectteam de opgaven idealiter zou aanpakken. De antwoorden op die vraag vormen de basis voor de visie van het team: hoe dit team de uitdagingen gaat oppakken van de afstemming tussen netwerken, ruimtelijke activiteiten, bereikbaarheid en milieu, hoe dit team gaat vormgeven aan de samenwerking tussen de verschillende disciplines en organisaties. Met die visie besluit de eerste workshop.

Stap 3 Huiswerk - verbinden van team en eigen organisatie

De teamleden keren nu terug naar hun eigen organisaties met een opdracht. Ze moeten succesvolle voorbeelden zoeken van de werkwijze die in de visie is geformuleerd. Tevens moeten ze op zoek gaan naar de contexten en de processen die de successen hebben mogelijk gemaakt. De teamleden delen de resultaten van de eerste workshop met hun eigen directies en met hun collega's. Deze gesprekken leiden tot een confrontatie tussen wensen vanuit het team en de routines van de organisatie. Teamleden worden aangemoedigd om elkaar te ondersteunen om dit soort barrières te begrijpen. Het gaat om natuurlijke processen die voortkomen uit de voor de hand liggende frictie tussen de behoeften van de eigen organisatie en de behoeften van het team. Tijdens stap 3 heeft de projectleider de belangrijke taak om de samenhang in het team te handhaven.

Stap 4 Tweede Workshop - vormen van effectieve communicatie

De tweede workshop start in een andere stemming dan de eerste. Deze workshop heeft als doel om de resultaten van de eerste workshop te versterken. Het team bespreekt de succesverhalen die terugkomen uit het huiswerk, en zoekt naar de context die het mogelijk maakte dat de successen ontstonden. De problemen worden eveneens besproken, om begrip te krijgen van de barrières die in de verschillende organisaties blijken te bestaan. De trainers sturen elk probleem dat

boven tafel komt terug naar de groep. De creativiteit van het team wordt uitgedaagd opdat de teamleden kunnen leren hoe dit soort zaken met elkaar op te pakken.

De deelnemers krijgen dan de vraag voorgelegd over de inhoudelijke opgaven voor het project: *als alles meezit, wanneer de omgeving meewerkt en het projectteam goed functioneert, wat kan dit team dan allemaal bereiken?* De teamleden worden uitgedaagd om hun dieperliggende visies te formuleren, vanuit de aanname dat zij een kracht team beschikbaar hebben om die visies te realiseren. Dit gesprek leidt tot een overzicht van de wenselijke uitkomsten van het project.

Dan nodigen de trainers de teamleden uit om hun eigen organisatie opnieuw uit te vinden: *als wij deze visie willen realiseren, wat voor organisatie, procedures, team spirit of steun zou dat mogelijk maken?* In de conversatie die nu ontstaat brengen de trainers de planmethodes uit de VPR in. De aandacht gaat naar de eigen competenties van het team, naar de achterliggende organisaties, naar de beschikbare middelen en naar de opdrachtgevers en de klanten uit de regio. De antwoorden maken zichtbaar welke aspiraties de teamleden feitelijk hebben met dit project. Het team maakt vervolgens een vergelijking van de wenselijke organisatie met de routines binnen de bestaande organisatie. De bestaande kwaliteiten en tekortkomingen kunnen met gemak worden aangeduid. De laatste stap is dan om de creatieve spanning tussen de wenselijke situatie en de feitelijke situatie te vertalen naar concrete acties en verantwoordelijkheden.

Daarmee is de basis gelegd voor het projectdocument waarmee het team het eigen werk kan gaan organiseren. De workshop eindigt met een presentatie van de resultaten van de workshop aan de opdrachtgever. Het team kan het projectdocument laten zien, maar de presentatie zal de nadruk leggen op de kracht die het team in de twee dagen heeft ontwikkeld.

Stap 5 Resultaten en evaluatie

Na de twee workshops start het team zijn activiteiten en zet zich naar alle waarschijnlijkheid in om geschikte antwoorden te vinden op de gestelde opgaven. De trainers kijken met de projectleider en de opdrachtgever terug op de workshops en bespreken de expliciete en impliciete aannames uit stap 1. De trainers vragen ook feedback op hun eigen inzet opdat zij de kwaliteit van hun eigen werk kunnen verbeteren.

Het hele proces kan in één of twee maanden worden doorlopen. Hoeveel tijd het kost om de opdracht te formuleren en het mandaat hangt sterk van de lokale omstandigheden af. De workshops zelf duren elk een dag. De tussenliggende periode zou niet te lang mogen duren om het momentum van het team recht te doen.

Bij de workshops krijgen de deelnemers verschillende documenten die betrekking hebben op de concepten en planmethodes van de VPR. De trainers bieden verschillende oefeningen en verhalen aan tijdens de trainingen, opdat de deelnemers de VPR-concepten en -methodes kunnen onderzoeken vanuit verschillende invalshoeken. Het programma biedt de trainers de vrijheid om gericht in te spleen op het verloop van het leerproces in het team.

Voorlopige resultaten

De Training Regionale Samenwerking is samengesteld uit een brede verzameling ervaringen met trainingen en onderwijs op dit gebied. Bij het schrijven van dit artikel is de training eenmaal geheel gegeven. De elementen van de training zijn door de auteurs al lange tijd toegepast. De resultaten die hieronder worden beschreven komen van beide ervaringen.

Stap 1: de intake

Sommige opdrachtgevers zijn terughoudend in het benoemen van opgaven en van de (politieke) risico's of in het geven van een mandaat aan de projectleider of aan het team. Het succes van de workshops hangt af van een heldere start. Een beperkt maar helder mandaat werkt veel effectiever dan een vage maar onzekere context. De trainers confronteren de opdrachtgevers op een bescheiden en respectvolle wijze opdat het project met de beschikbare helderheid van start kan gaan.

Stap 2: de eerste workshop

Duurzaamheid blijkt voor veel van de verkeerskundigen en planologen vooral van belang vanuit hun persoonlijke inspiraties en aspiraties. Door de professionals met persoonlijk respect te benaderen ontstond er ruimte om de individuele warden in de gesprekken in te brengen. De formele rollen leggen nogal wat beperkingen op aan het functioneren van professionals, die rollen blijken tekort te doen aan de vaardigheden en inzichten die ze als persoon in zich dragen.

De workshops brachten de cultuurverschillen tussen verkeerskundigen en planologen aan het licht. Zeker ook bleek dat de beide beroepsgroepen nogal stereotype beelden van elkaar hebben. Planologen (of ontwerpers) zouden de neiging hebben om de horizon van een project te verbreden, op zoek naar nieuwe kansen, terwijl ingenieurs zich eerder zouden richten op het verkleinen van de complexiteit, op het zoeken naar het haalbare in de opdracht. Planologen en ingenieurs functioneren ook in een andere werkomgeving, ze communiceren elk met andere actoren in de samenleving. Over het algemeen bleken de feitelijke verschillen echter kleiner dan de veronderstelde verschillen. Zodra mensen elkaar niet zien in hun formele rollen, maar wanneer er aandacht is voor het hele individu, dan kunnen ze op nieuwe manieren met elkaar omgaan.

De workshops boden de ruimte om de waarde te ontdekken van diversiteit, als een belangrijk element in teamwerk. De deelnemers ontdekten letterlijk dat ze de neiging hebben om geen vertrouwen te hebben in de bijdragen van de anderen aan het teamwerk. Spreken met respect aandacht en interesse blijkt een krachtig instrument om mensen dat vertrouwen terug te geven.

Stap 3: het huiswerk

In de tussenliggende periode keren de deelnemers terug naar de dagelijkse routines. Verbinding houden tussen de wensen van het team en de eisen van de eigen organisatie blijkt lastig. Wan-

neer een projectleider sterk communiceert, de afzonderlijke teamleden goed ondersteunt, dan blijft de samenhang in het team behouden. Het dagelijkse werk, de vroegere manier van kijken naar de mogelijke resultaten, naar het functioneren van andere mensen of andere diensten en overheden, dat alles komt weer terug zodra de deelnemers achter hun eigen bureau stappen. De deelnemers hebben de neiging om het huiswerk uit te stellen, vaak ook omdat de dag van de eerste workshop een hoop extra werk op het bureau heeft opgeleverd. Voor sommige teamleden bleek duidelijk dat hun eigen directeur geen mandaat wilde geven voor hun bijdrage aan het team. De projectleider moest leren omgaan met de feitelijke werkelijkheid van elk van de teamleden, om ieder afzonderlijk te ondersteunen in het eigen leerproces over hoe de behoeften van de eigen organisatie en de uitdagingen voor het team met elkaar in evenwicht te brengen.

Stap 4: de tweede workshop

De periode van het huiswerk laat zien hoe een team werkelijk functioneert. Er ontstonden vragen als: welke organisaties steunen het project, en welk niet? Welk deel van de opgaven kan makkelijk worden aangepakt, welk deel zal lastiger gaan? Wat voor barrières bleken er te zijn, wat bleek juist makkelijker te gaan dan verwacht? Wie was geëngageerd en wie niet? Door dit soort zaken vanuit een systemische invalshoek te bespreken konden de deelnemers inzicht krijgen in het verschil tussen persoonlijke vaardigheden en de vaardigheden van een organisatie. Voor de meeste deelnemers bleek dat inzicht een belangrijke bijdrage aan hun begrip van hun situatie. Met een zekere opluchting konden ze constateren dat zij niet zelf oorzaak waren aan de problemen rond hun werk. Zij konden het gesprek kantelen van 'goed versus fout' gedrag naar effectief of minder effectief gedrag, naar effectieve en ineffectieve procedures, warden en rol-opvattingen.

Tijdens de workshops leerden de deelnemers hun aandacht verschuiven van de inhoud van de opgaven naar het proces en de context. nadat die verschuiving was gemaakt, veranderde het karakter van het gesprek, de deelnemers bleken meer bereid en in staat tot het doorbreken van de oude rollen. Het team kon een eerlijke beoordeling maken van de echte opgaven, de kwaliteiten van het team, het mandaat (of het ontbreken ervan) van de betrokken organisaties. Het team kon duidelijke keuzes maken over hoe het eigen functioneren te verbeteren, hoe tot resultaten te komen, maar ook, hoe de verwachtingen ten aanzien van het product terug te brengen naar proporties in een redelijke verhouding tot de omgeving.

De setting van de training in-company bood de deelnemers de gelegenheid om inderdaad een verbinding te leggen tussen de nieuwe planmethodes en hun eigen aanpak. Tijdens de workshops ontwikkelden de projectteams hun eigen resultaten, in de vorm van de gedeelde perspectieven en visies, en van de gezamenlijk besluitvorming over de verdere activiteiten.

Stap 5: resultaten en evaluatie

Op dit moment is het nog niet mogelijk een beeld te geven van de resultaten van de eerste complete training. Eerdere (onvolledige) workshops lieten wel belangrijke resultaten zien. De deel-

nemers hebben daarin nieuwe verbindingen gelegd tussen de verschillende vakgebieden, zijn begonnen te werken vanuit een gemeenschappelijk denkkader, en hebben hun eigen rol opnieuw gedefinieerd, in een verschuiving van medewerker bij een specifieke afdeling en overheid, naar een loyaal deelnemer van een team. Wanneer de verschuiving in focus van inhoud naar proces en context duurzamer wordt, zal een team veel kansen krijgen om de eigen kracht te versterken.

Voor de trainers bleek het een uitdaging om alle deelnemers binnen boord te houden, gezien het grote verschil aan betrokkenheid, mandaat, beroepsmatige en persoonlijke vaardigheden. In de loop der tijd is de opzet van de training veranderd om sneller tot concrete resultaten te komen voor die deelnemers die daarin bemoediging vinden. Elke nieuwe ervaring leidt tot nieuwe reflecties over de aannames achter de training en over de eigen inzet van de trainers. De afspraak met Novem is dat alle ervaringen te zijner tijd worden vertaald in een format dat ook door anderen te gebruiken is. Novem zal dan ook een eigen evaluatie maken van de introductie van de VPR en van de rol die de training daarbij heeft gehad.

Afsluitende opmerkingen

De verschuiving van het ruimtelijk beleid en het verkeers- en vervoerbeleid naar de provinciale en regionale overheden schept nieuwe kansen voor verkeerskundigen en planologen om samen te werken aan de regionale problemen rond bereikbaarheid, ruimtelijke investeringen, en milieu. De VPR biedt nuttige instrumenten voor deze complexe taak. De introductie van zulke instrumenten kan een grotere impact hebben wanneer de regionale planners getraind worden om er mee te werken. De training die in dit artikel is gepresenteerd maakt gebruik van de denkbeelden uit de wereld van het constructivisme en de lerende organisatie. De beperkte resultaten tot nu toe geven aanleiding tot optimisme over deze aanpak.

Verkeerskundigen en planologen hebben de neiging om het gesprek over de afstemming tussen de beide beleidsterreinen te richten op de inhoud, op de ruimtelijke concepten en de netwerkbouw. Wanneer de professionals gesteund worden om het karakter te begrijpen van de processen en de context rond hun werk, verbetert de onderlinge samenwerking.

Het afstemmen van de ruimtelijke planning, het verkeers- en vervoerbeleid, de investeringen uit de markt en het milieubeleid voor de regio's lijkt een uitermate complexe opgave. De regionale teams blijken zeer bereidwillig om die uitdaging op te pakken, vooral wanneer ze grip krijgen op de systemische regels van deze complexiteit.

De complexe uitdaging van projecten die over verschillende vakgebieden, beleidsterreinen en overheidslagen heen gaan vraagt om een bredere set van vaardigheden dan de projecten die binnen één enkele organisatie worden uitgevoerd. Gecommitteerde samenwerking kan ontstaan wanneer professionals hun beroepsmatige rollen loslaten en elkaar (en zichzelf) als complete individuen gaan benaderen.

Ruimte geven aan persoonlijke inspiraties en aspiraties blijkt een belangrijk element te zijn in teamwerk. Dit geeft aanleiding van andere gespreksvormen en het laat het team toe om te profiteren van de verschillende vaardigheden waarover de teamleden beschikken.

In een context van respect en vertrouwen, kunnen teams leren om hardop na te denken over de gezamenlijke vaardigheden, planmethodes, waardesystemen en rolopvattingen. Deze reflectie stelt het team in staat om de systemische regels van het spel waar ze in zitten te begrijpen en te bespelen. De leden van het team kunnen elkaar ondersteunen om zulk gedrag te ontwikkelen dat zijn, met elkaar, en in evenwicht met de verschillende organisaties, de uitdagingen van de regionale planning aan kunnen gaan. De project-start-up kan uitstekend worden gebruikt om de regionale projectteams te leren op zo'n manier samen te werken.

Referenties

- 1 Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Nota Mobiliteit, Nationaal verkeers- en vervoerplan*. Concept. Den Haag, 2001.
- 2 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag 2004.
- 3 Meurs, Henk en Rinus Haaijer: Spatial structure and mobility. In: *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. Vol. 6, Issue: 6, November, 2001
- 4 Meurs, Henk: *Duurzaam koersen op tijd*. Utrecht, Novem, 2002.
- 5 Meurs, Henk: *De kleine ruimte bepaalt*. Utrecht, Novem 2002.
- 6 Stead, Dominic et al.: *Integrated land use planning and environmental policy making: an international comparison*. Volume 1 and 2. NOVEM, Utrecht 2003.
- 7 Bertolini, Luca et al.: *Naar een vervoerprestatie voor de regio*. Publicatie in verschillende delen. AME Amsterdam, 2000 – 2003.
- 8 Meurs, Henk: *Duurzame regionale mobiliteit*. NOVEM, Utrecht 2004.
- 9 Zie bijvoorbeeld: Schrijnen, Pieter: *Autobezit en autogebruik, een overzicht van invloedsfactoren en maatregelen*. Universiteit van Amsterdam, 1986.
- 10 Zie bijvoorbeeld: Fisher, Roger and William Ury: *Getting to yes*. New York: Penguin Books, 1983.
Of: Gray, Barbara: *Collaborating, finding common ground for multiparty problems*. Jossey Bass Publishers, San Fransisco 1989.
- 11 Heerema, Peter en Pieter Schrijnen: *Praktijktraining VPR, Rapport van de ontwikkelfase*. Locus, Leiden en TU Delft, maart 2004.
- 12 Vreugdenhil, Kees: *De entourage van het leren*. APS, Utrecht 1999.
- 13 Guba, E.G. en Lincoln, Y.S.: *Fourth generation evaluation*. Sydney: Sage, 1989.
- 14 Klijn, E.H. en G.R. Teisman: Beleidsnetwerken: analyse en management. In: *Beleidswetenschappen*, 1992, 6.
- 15 Röling, N.: Towards an Interactive Agricultural Science. In: *Journal of agricultural education and extension*. 1996.
- 16 Schrijnen, Pieter: *Organiseren van innovaties rond verkeer en vervoer*. Delft: Technische Universiteit, 2002.
- 17 Storper, Michael: *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York: Guildford Press, 1997.
- 18 Senge, P.M.: *The fifth discipline*. Currency Doubleday, New York 1990.
- 19 Scharmer, C.O.: *Presencing: Learning from the future as it emerges*. MIT Sloan School of Management, October 2000.
- 20 Weaver, Patrick and Lynda Bourne: *The project start-up conundrum*. Paper presented to the PMI Melbourne Chapter, March 2002. Available at: www.totalmetrics.com/tmdl/Conundrum.pdf .
- 21 Coppenhagen, Robbert: *Creatieregie, Visie en verbinding bij verandering*. Schiedam: Scriptum, 2002.