

Vormgeven aan uitnodigend bestuur

Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde

Prof.dr. M.W. van Buuren

Rede

in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar 'Nieuwe vormen van organiserend vermogen in het publieke domein' vanwege de Erasmus Trustfonds aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op vrijdag 23 juni 2017.

Colofon

Vormgeven aan uitnodigend bestuur

Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde

Oplage

750, 1e druk
juni, 2017

Vormgeving

Erasmus Universiteit Rotterdam
Karin Milovanovic

Druk/Print

Van Deventer

Inhoudsopgave

1.	Uitgedaagd bestuur	5
2.	Uitnodigend bestuur	8
3.	Gradaties en grijsinten in uitnodigend bestuur	11
3.1	<i>Mengstijlen en grijsinten</i>	12
3.2	<i>Stijldynamiek</i>	12
4.	Uitnodigend bestuur - een korte tour d'horizon	13
5.	Motieven voor uitnodigend bestuur	15
6.	De werkwijze van uitnodigend bestuur	17
6.1	<i>Instrumenten</i>	17
6.2	<i>Beleid</i>	18
6.3	<i>Spelregels</i>	19
6.4	<i>Arrangementen</i>	20
7.	De meerwaarde van uitnodigend bestuur	20
7.1	<i>Publieke waarde</i>	20
7.2	<i>Nieuwe vormen van organiserend vermogen</i>	22
8.	Uitnodigend bestuur als tweebenig bestuur	25
8.1	<i>Van oude en nieuwe kwaliteiten</i>	25
8.2	<i>Het ontwikkelen van tweebenigheid</i>	28
9.	Vormgeven aan uitnodigend bestuur: wat heb je aan de bestuurskunde	29
9.1	<i>Actieonderzoek</i>	32
9.2	<i>Experimenteel onderzoek</i>	33
10.	De bestuurskunde als ontwerpwetenschap	33
11.	Ontwerpgericht onderzoek: principes	35
11.1	<i>Ontwerpgericht onderzoek geeft ruimte aan abductie</i>	36
11.2	<i>Ontwerpgericht onderzoek impliceert een open zoekproces</i>	38
11.3	<i>Ontwerpgericht onderzoek mobiliseert verbeeldingskracht</i>	39
11.4	<i>Tussenconclusie</i>	39
12.	Contouren van een bestuurskundig ontwerpproces	40
12.1	<i>Begrijppen</i>	40
12.2	<i>Definiëren</i>	42
12.3	<i>Bedenken</i>	44
12.4	<i>Verfijnen</i>	45
12.5	<i>Destilleren</i>	47
13.	Ontwerpgericht onderzoek - enkele reflecties	48
13.1	<i>Abductie altijd in combinatie met deductie en inductie</i>	48
13.2	<i>Design: ruimte voor creativiteit en normativiteit</i>	49
13.3	<i>Design: participatie of co-creatie centraal</i>	50
13.4	<i>Ontwerpen: oplossingsgericht maar geen oplossingsmachine</i>	50
13.5	<i>Bestuurskundig ontwerp en de vraag naar legitimiteit</i>	51
13.6	<i>Ontwerpontvankelijkheid</i>	51

14.	Pleidooi voor ontwerpgericht onderzoek	52
14.1	<i>Het doet recht aan ons object van onderzoek</i>	53
14.2	<i>Het sluit aan bij de behoefte uit de praktijk</i>	53
14.3	<i>Het past naadloos in de roep om valorisatie</i>	54
15.	Een ontwerpagenda rond uitnodigend bestuur	55
15.1	<i>Werkwijzen van uitnodigen bestuur</i>	55
15.2	<i>Bouwstenen voor ontvankelijkheid</i>	56
15.3	<i>Het vormgeven aan uitnodigend bestuur</i>	57
16.	Dankwoord	58
Referenties		63
Voetnoten		71

Vormgeven aan uitnodigend bestuur

Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde

**Mijnheer de Rector Magnificus,
Dames en heren,**

1. Uitgedaagd bestuur

Op 5 november 2016 staan in Sint Michielsgestel een tevreden vader en zoon Taks langs de Dommel. Midden in het water bevindt zich de waterkrachtcentrale die op hun initiatief is gerealiseerd en op die dag wordt opgeleverd. Door op een slimme manier een grote vijzelturbine van vier meter doorsnee aan de stuw in de Dommel te bevestigen wordt nu voor 170 gezinnen duurzame energie opgewekt. Een coöperatie van burgers is geldschieter en eigenaar. Het waterschap en de gemeente hebben de benodigde vergunningen geleverd.

Een kleine twee maanden eerder zet staatssecretaris Van Dam voet aan wal op het eerste opgespoten eiland van wat uit moet groeien tot de Markerwadden, een eilandenarchipel opgespoten uit slib, waarmee de waterkwaliteit en de natuurwaarden van het Markermeer een impuls moeten krijgen. De staatssecretaris is trots, terwijl de eilanden er niet komen omdat hij deze in de Tweede Kamer heeft bevochten en omdat Rijkswaterstaat zijn opdracht keurig heeft uitgevoerd. Ze komen er omdat Natuurmonumenten het initiatief heeft genomen en met geld van verschillende publieke en private partijen, onder wie de Nationale Postcodeloterij, de realisatie ter hand heeft genomen. Rijkswaterstaat heeft meegewerkt en gefaciliteerd.

Hotel Spaander in Volendam puilt 3 maart 2017 uit. Boze bewoners hebben zich verzameld in hun verzet tegen de plannen ter versterking van de Markermeerdijk. Ze nemen deze avond een motie aan waarin zij hun steun uitspreken voor het alternatief dat door twee gepensioneerde waterstaatsingenieurs in een brief aan de Tweede Kamer is ontwikkeld. Geen ingrijpende, landschapverstorende

dijkversterking maar een slimme combinatie van maatregelen waarbij het unieke karakter van het landschap behouden blijft. Of het Hoogheemraadschap de werkzaamheden wil stilleggen en het voorstel van de twee ingenieurs onafhankelijk wil laten onderzoeken. Deltacommissaris Wim Kuijken moet er aan te pas komen om het proces tussen Hoogheemraadschap en omwonenden in goede banen te leiden.

Dit is de energieke samenleving (Hajer, 2011). Dit is de realiteit waarmee overheidsorganisaties te maken hebben. Ze worden uitgedaagd! Door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven die zelf de hand aan de ploeg slaan en plannen ontwikkelen en soms ook realiseren. Op tal van terreinen en op tal van schaalniveaus vraagt de burger zelf ruimte en verlangt zij van de overheid dat zij ruimte geeft aan initiatief van onderop (Denters et al., 2013;

Van de Wijdeven, 2012; Oude Vrielink & Verhoeven, 2011). Of dat nu is om de kwaliteit van het groen in hun wijk te verhogen of om gezamenlijk duurzame energie op te wekken. Of om gezamenlijk door

Dit is de realiteit waarmee overheidsorganisaties te maken hebben. Ze worden uitgedaagd!

middel van buurtpreventie inbraken tegen te gaan, soms zelfs met een heuse knokploeg, inclusief helikopter, die criminelen het dorp uitjagen, wat blijkbaar op de Veluwe gebeurt ¹. Buurtbewoners verenigen zich in een coöperatie om een informeel systeem van zorg en aandacht voor elkaar te organiseren of om de eigen wijk schoon te houden door mensen uit de eigen wijk met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ze laten allemaal zien dat je ook zonder overheidsbemoeienis heel wat collectieve goederen en diensten van de grond kunt tillen. Of slimme alternatieven voor overheidsingrepen kunt bedenken, die overheden serieus moeten nemen, of overheden nu willen of niet. Dat kan gebeuren uit pure onvrede met wat de overheid doet (Gofen, 2015). Maar ook uit diepgevoelde compassie met de wijk of het milieu. Of uit welbegrepen eigenbelang, waarbij mensen nieuwe verdienmogelijkheden zien en daarom zelf in touw komen.

Daar waar lange tijd overheden werden gevraagd een stapje extra te doen en de verzorgingsstaat tot in detail te vervolmaken, worden ze nu uitgedaagd een stapje opzij te zetten. Een actieve samenleving komt met tegenvoorstellen of met eigen ideeën. Soms worden overheden daardoor verrast en overvallen en voelen zij zich erdoor bedreigd. Dan reageren ze aarzeland of zelfs uitgesproken afhoudend. Soms omarmen ze deze initiatieven maar wat graag omdat ze zien dat dit hen helpt. En steeds vaker ook worden dit soort initiatieven actief door de overheid uitgelokt en aangejaagd. Oftewel: overheden mobiliseren meer en meer hun uitdagers zelf door actief burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties uit te nodigen om initiatief te nemen en bij te dragen aan het realiseren van collectieve doelen. In dit verband kunnen we spreken over *uitnodigend bestuur*.

Dat doet de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld: *“Het college wil dat Amsterdam een gemeente is waar bewoners zich uitgenodigd en uitgedaagd voelen om zelf problemen aan te pakken en te werken aan maatschappelijke doelen,*

op allerlei terreinen. Initiatieven kunnen activiteiten ontplooiën die aanvullend zijn op wat de overheid doet, bijvoorbeeld stadsdorpen, duurzame-energieco-operaties of buurttheater. Het kan echter ook zijn dat een initiatief de gemeente uitdaagt om overheidstaken over te nemen. Maatschappelijke initiatieven hebben in Amsterdam het recht om de gemeente uit te dagen, wanneer zij een taak willen overnemen, en denken dat beter, efficiënter en met grotere betrokkenheid van bewoners te kunnen doen².

Maar ook de nieuwe Omgevingswet die waarschijnlijk in 2019 zal worden ingevoerd stelt de notie van uitnodigend bestuur centraal. Toelatingsplanologie is niet meer van deze tijd. Ontwikkelingsplanologie lijkt ook achterhaald. We spreken nu over uitnodigingsplanologie. De samenleving en de markt worden uitgenodigd om initiatieven te ontwikkelen. Overheden stellen Omgevingsvisies op die ruimte moeten geven aan initiatief van anderen. Waar nodig faciliteren overheden initiatiefnemers, maar de bal ligt bij burgers, maatschappelijke verbanden en bedrijven die invulling geven aan hun eigen leefomgeving en daarbij zoveel mogelijk afwegingsruimte moeten krijgen (Van Rooy, 2016).

De notie van uitnodigend bestuur vormt het inhoudelijke vraagstuk in deze oratie. Met andere woorden: hoe overheden proberen om ruimte te bieden aan het zelforganiserend vermogen van de samenleving, dit te mobiliseren en te benutten. Ik wil deze notie conceptueel en empirisch nader verkennen.

De titel van deze oratie luidt echter niet voor niets "Vormgeven aan uitnodigend bestuur". Het tweede deel van mijn oratie wil ik wijden aan de vraag hoe de bestuurskunde zou kunnen bijdragen om de notie van uitnodigend bestuur in de praktijk handen en voeten te geven. Daarvoor is mijns inziens een meer ontwerpgerichte bestuurskunde nodig. Deze twee verhaallijnen komen bij elkaar in mijn onderzoekagenda.

2. Uitnodigend bestuur

Lange tijd werd het denken over het openbaar bestuur gedomineerd door het idee dat het openbaar bestuur op eigen kracht beleidsdoelen formuleert en zelf de noodzakelijke inspanning levert om deze doelen te realiseren. In de literatuur wordt dan vaak gesproken over Traditional of Old Public Administration (Bryson et al., 2014; Denhardt & Denhardt, 2011; Stoker, 2006). Deze benadering beleefde in de jaren zeventig haar hoogtijdagen toen de verzorgingsstaat werd uitgebouwd. Vanaf de jaren tachtig werd, als gevolg van oplopende overheids-tekorten, het belang van een bedrijfsmatige, op doelmatigheid en doeltreffendheid gerichte aanpak benadrukt. Dat is bekend geworden als New Public Management (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011). De beide benaderingen vinden elkaar in de nadruk die zij leggen op de overheid die op eigen kracht en initiatief voorziet in de totstandbrenging van collectieve goederen en diensten. Beiden gaan uit van overheidssturing vanuit een verantwoordelijke organisatie, al dan niet gebaseerd op de principes van de markt of eventueel met inschakeling van marktpartijen als opdrachtnemer.

De laatste decennia groeide de erkenning dat overheden bij de aanpak van maatschappelijke problemen afhankelijk zijn van andere partijen. We leven in een netwerksamenleving en dus is een verschuiving van *government* naar *governance* waarneembaar, waarbij netwerksturing belangrijk wordt (Klijn & Koppenjan, 2012; Klijn & Koppenjan, 2016). In de literatuur wordt deze benadering ook wel geduid onder de term New Public Governance (Osborne, 2010; Bryson et al., 2014). Daarin gaat het vooral om het vermogen om via horizontale interactie ('netwerkend werken') tot co-creatie of coproductie te komen. Het instrumentarium dat daarbij hoort, richt zich dan ook op het samenbrengen van partijen, het faciliteren van de dialoog en het organiseren van de samenwerking (Ansell & Gash, 2008).

Recentelijk zien we meer aandacht komen voor het feit dat in deze samenleving veel spontaan gebeurt, zonder dat sprake is van overheidsinitiatief, en dat de samenleving op eigen kracht tot veel en ook veel moois in staat is als ze daar de ruimte voor krijgt. Er is blijkbaar veel zelforganiserend vermogen in de samenleving, waarbij het initiatief tot collectieve actie niet van de overheid komt maar van burgers zelf, al dan niet in georganiseerd verband (Nederhand et al., 2016; Edelenbos et al., 2016; 2017). We leven in een 'self-service society' (Eriksson, 2012). Partijen in de samenleving zoeken naar manieren om - zelf of in samenwerking - publieke waarde te creëren, door zelf in actie te komen en dit niet eenvoudigweg op het bordje van de overheid te schuiven. We zien corporaties ontstaan, in uiteenlopende domeinen zoals wonen, zorg, energie, gebiedsontwikkeling en voedselvoorziening en dus met zeer uiteenlopende doelstellingen (Bokhorst et al., 2015; Hufen & Koppenjan, 2015). Maar ook wijkondernemingen zijn een vorm

Partijen in de samenleving
zoeken naar manieren om
– zelf of in samenwerking –
publieke waarde te creëren, door
zelf in actie te komen en dit niet
eenvoudigweg op het bordje van
de overheid te schuiven.

die door actieve burgers worden gehanteerd (Kleinhans, 2017). En daarnaast zijn er uiteraard tal van informeel georganiseerde verbanden en initiatieven (Hurenkamp et al., 2006).

Hierop sluit de notie van *uitnodigend bestuur* aan. Uitnodigend bestuur is een van de mogelijke antwoorden op de vraag hoe een overheid zich tot dit zelforganiserend vermogen in de samenleving wil en kan verhouden. De notie van uitnodigend bestuur plaatst de burger, de ondernemer of het maatschappelijk initiatief niet langer in de klassieke rol van cliënt, aanvrager of onderdaan, en ook niet in de rol van (gespreks-)partner of coproductent, maar in de rol van initiatiefnemer. Uitnodigend bestuur richt zich, met andere woorden, op het ruimte bieden aan partijen die zelf, uit eigener beweging, de realisatie van publieke goederen of diensten ter hand willen nemen of publieke waarde willen creëren. Daarmee vertrekt uitnodigend bestuur vanuit de notie van zelfsturing en gaat dus een principiële stap verder dan netwerksturing, al krijgt (zo zullen we straks nog zien) de uiteindelijke relatie tussen bestuur en initiatief meestal wel weer kenmerken van coproductie.

	Overheidssturing	Netwerksturing	Zelfsturing
Organiserend principe	Hiërarchie	Coproductie of co-creatie	Zelforganisatie
Rol overheid	Realiserend bestuur	Samenwerkend bestuur	Uitnodigend bestuur
Werkwijze overheid	Spelbepalen, beleid maken en uitvoeren.	Samenwerken, wederzijdse afstemming, dialoog.	Ruimte geven en ruimte maken, faciliteren.
Instrumentarium	Regels, diensten, beleid, informatie.	Deliberatie, netwerksturing, co-creatie	Ondersteuning, aanmoediging, begeleiding.

Tabel 1. Benaderingen van sturing

De wijze waarop een overheid zich tot het zelforganiserend initiatief van anderen verhoudt, kan uiteraard sterk verschillen. In tabel 2 maak ik onderscheid tussen vier mogelijke invitatiestijlen. Daarbij wordt enerzijds onderscheid gemaakt als het gaat om de achterliggende idee: gaat het om het afbouwen van de rol van de overheid (versobering) of gaat het om het laten aanvullen van die rol (verrijking). Anderzijds gaat het om de houding die daarbij wordt ingenomen: is deze vooral passief en afwachtend of juist actief en mobiliserend?

	Focus op versoering	Focus op verrijking
Passief en afwachtend	<i>Overlaten als bestuursstijl</i>	<i>Faciliteren als bestuursstijl</i>
Actief en mobiliserend	<i>Inschakelen als bestuursstijl</i>	<i>Uitnodigen als bestuursstijl</i>

Tabel 2. Invitatiestijlen

Overlaten

Overheden kunnen initiatieven van buiten verwelkomen als zij de beperkingen inzien van hun eigen hulpbronnen en instrumentarium en zelf een stapje terug moeten doen. Dat kunnen ze passief en afwachtend doen. In dat geval laten ze bewust een gat vallen in hun dienstverlening en hopen ze dat anderen daarop inspringen. U weet wel, die gemeenten die flink bezuinigen op beheer en onderhoud en hopen dat de mensen vervolgens uit pure frustratie zelf gaan schoffelen. In feite is hier sprake van afwezig bestuur ³.

Inschakelen

Tegenover deze passieve strategie, staat een meer actieve strategie waarbij overheden actief een beroep op anderen doen en hen stimuleren om een steentje bij te dragen aan de totstandbrenging van collectieve goederen. Dat kan louter pragmatische redenen hebben, gedreven door de wens of de noodzaak om te bezuinigen en de rol van de overheid te verkleinen. Niet voor niets wordt de notie van de participatiesamenleving vaak geïnterpreteerd als een dekmantel voor een kille bezuinigingsstrategie.

Maar of het nu voorkomt uit een pragmatische wens om te bezuiniging, of omdat overheden zien dat hun eigen mogelijkheden tekortschieten, bij het inschakelen van initiatieven van buiten draait het er om de hulpbronnen van anderen aan te boren, waardoor het mogelijk wordt om zelf als overheid een stapje terug te kunnen doen. In de literatuur wordt ook wel gesproken over *responsibilization*, wat ook een leidende gedachte was achter de Big Society gedachte van de Britse overheid (Lister, 2015). Mensen moeten zich weer verantwoordelijk gaan voelen voor hun eigen buurt en omgeving en moeten niet langer denken dat de overheid automatisch alles voor hen opknapt.

Faciliteren

Een overheid die openstaat voor externe initiatieven kan dat ook doen, zonder dat ze zelf zo nodig een stapje terug wil doen, maar omdat ze de meerwaarde inzielt van maatschappelijke initiatieven die mogelijk haar eigen optreden verrijken. Dat is het geval als een overheid kiest voor een faciliterende strategie. Faciliterend bestuur kiest weliswaar voor een passieve houding ten opzichte van extern initiatief, maar als deze initiatieven op de deur kloppen, probeert ze dat

wel mede mogelijk te maken. Ze kiest ervoor deze te faciliteren (Grotenbreg & Van Buuren, 2017). Denters et al. (2014) noemen dit de blauwe benadering, waarbij de gemeente afwacht tot een initiatief zich meldt en dan kijkt wat ze kan betekenen.

Uitnodigen

Tot slot is er het uitnodigend bestuur in de eigenlijke zin van het woord. Daarbij is het ruimte geven aan maatschappelijk initiatief een waarde op zich en probeert het bestuur maatschappelijke partijen actief uit te nodigen om waarde toe te voegen aan het publieke domein. Dus de aard van de bijdrage is open. De insteek is niet in eerste instantie instrumenteel, gericht om de eigen aftocht te dekken, zoals bij het inschakelen. En de houding daarbij is niet passief of afwachtend zoals bij het faciliteren, maar actief mobiliserend en aanjagend. Het hoeft geen betoog dat deze invitatiestijl het meest vergaand is en ook de meeste vragen oproept over hoe dit verwelkomde initiatief zich dan verhoudt tot datgene wat het bestuur wil en doet en hoever het bestuur wil gaan om initiatieven mogelijk te maken die niet naadloos passen in haar eigen agenda.

3. Gradaties en grijstinten in uitnodigend bestuur

Vanzelfsprekend kent uitnodigend bestuur uiteenlopende gradaties. De gemeente Helmond biedt via een interactieve kaart braakliggende stukken grond aan de lokale samenleving aan, om te worden gebruikt voor allerlei activiteiten die door burgers worden geïnitieerd. Andere gemeenten geven burgers het recht op uitdagen (Right to Challenge), waaronder Rotterdam, Utrecht en Tilburg. De laatste gemeente roept de gemeente burgers op om de gemeente uit te dagen onder de noemer "Dat kan ik beter". Burgers mogen het initiatief nemen om een gemeentelijke taak of dienst over te nemen en kunnen dan het budget krijgen wat de gemeente daarvoor beschikbaar heeft.

Met dat een overheid zich uitnodigend opstelt, komt direct de vraag op hoe zij de ruimte die ze daarmee creëert, ook weer afbakent. Wat voor type initiatieven verwelkomt zij eigenlijk? Aan welke criteria moeten die initiatieven eigen voldoen? Hoe sterk moet het verband zijn tussen het initiatief dat aangedragen wordt en de eigen kerntaken van het betreffende bestuur? Wanneer buigt het bestuur mee en wanneer kijkt het weg? Of omgekeerd: in hoeverre worden initiatieven verwelkomd waarbij kerntaken juist deels door andere partijen worden overgenomen? Hoe wordt er met initiatieven omgegaan die – op kortere of langere termijn – het draagvlak voor collectieve (centrale) voorzieningen kunnen bedreigen, zoals initiatieven gericht op decentrale voorzieningen voor waterzuivering?

Uitnodigen betekent dus ook begrenzen. Met uitnodigend bestuur worden bewust of onbewust "invited spaces" (Cornwall, 2004) gecreëerd. Daarmee wordt

dus niet alleen initiatief aangemoedigd en verwelkomd, maar ook begrensd en van een inhoudelijke afbakening en richting voorzien. Bijvoorbeeld om de aansluiting met publieke taken en ambities te waarborgen. Deze grenzen en de vraag of deze onderhandelbaar en flexibel zijn, zeggen veel over de vraag hoeveel vrijheid een overheid wil geven en dus hoe open ze wil zijn voor andere initiatieven dan die rechtstreeks in haar straatje passen.

Maar niet alleen de invitatiestijl en de wijze waarop de uitnodiging wordt begrensd bepaalt hoe een overheid omgaat met maatschappelijk initiatief. Deze stijlen worden nader ingevuld door de wijze waarop overheden initiatieven proberen te reguleren en te regisseren (RoB, 2013). Ook de wijze waarop overheden initiatieven adviseren en met elkaar verbinden speelt hierbij een rol (Schultz et al. 2012). Met deze activiteiten kleuren overheden de wijze waarop zij met initiatieven omgaan, nader in.

3.1 Mengstijlen en grijsinten

De vier genoemde stijlen zijn uiteraard ideaaltypen. In de praktijk zien we meer mengvormen dan zuivere vormen. Een voorbeeld van een mengvorm tussen inschakelen en faciliteren, biedt het asset management van waterschappen⁴. Het Waterschap Rijn en IJssel daagde in 2016 bedrijven en (collectieven van) particulieren via een kansenkaart uit om voorstellen te doen voor het ontwikkelen van waterkrachtcentrales. Zij stelde alle stuwen actief ter beschikking voor privaat medegebruik. Kandidaten konden zich melden om deze stuwen te benutten voor de vestiging van een waterkrachtcentrale. Een dergelijke vorm van uitnodigend beheer van publieke waterwerken, kan gezien worden als het antwoord van een proactieve overheid die niet wacht op verzoeken uit markt en samenleving, maar zelf actief het spel rond het medegebruik organiseert en initiatieven faciliteert, juist omdat ze privaat en maatschappelijk initiatief goed kan gebruiken om haar eigen duurzaamheidsambities tijdig en binnen aanvaardbare kosten te kunnen realiseren.

3.2 Stijldynamiek

Niet alleen zijn de genoemde stijlen ideaaltypen. Ze kunnen ook door de tijd heen verschuiven, mede afhankelijk van de behoeften en de levenscyclus van een initiatief. Een initiatief dat in eerste instantie is uitgelokt, heeft vervolgens de hulp nodig van een overheid en vraagt wellicht om spelregels. Uiteindelijk kan een overheid een dergelijk initiatief ook proberen in te schakelen bij andere publieke taken. Bijvoorbeeld een zorgcoöperatie die door de gemeentelijke overheid wordt gevraagd om ook een rol te spelen in het aanbieden van stageplekken voor kansarme jongeren. De stijl die een overheid hanteert kan dus door de tijd heen meer of minder passief worden. En soms kunnen overheden

Een initiatief dat in eerste instantie is uitgelokt, heeft vervolgens de hulp nodig van een overheid en vraagt wellicht om spelregels. Uiteindelijk kan een overheid een dergelijk initiatief ook proberen in te schakelen bij andere publieke taken.

uiteindelijk de verleiding zelfs niet weerstaan om een initiatief in te lijven (Schulz et al., 2012).

Meer in het algemeen kenmerkt de relatie tussen overheid en initiatief zich veelal na verloop van tijd door een bepaalde mate van coproductie. Daarin zoeken initiatief en overheid naar een vorm van partnerschap, waarbij ze elkaar tot een hand en een voet proberen te zijn (Denters et al., 2013). Hier zien we dat het accent in de sturingsstijl gedurende het ontwikkelproces van een initiatief verschuift van zelfsturing naar netwerksturing.

4. Uitnodigend bestuur – een korte tour d 'horizon

De schets die ik hierboven gaf van de verschillende tradities in het domein van de bestuurskunde, laat wel zien dat er nog relatief weinig aandacht is voor de vraag hoe overheden zich verhouden tot maatschappelijk initiatief en hoe ze daar op een goede wijze op kunnen inspelen. Veel aandacht is er – zeker ook in Nederland – voor de initiatieven zelf (Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2008; Van de Wijdeven et al., 2010; Van de Wijdeven, 2012).

In de internationale literatuur is er, onder de noemers van *self-governance* of *community governance*, vooral aandacht voor de dynamiek die achter dit soort initiatieven schuil gaat. Ook is er oog voor de wijze waarop deze initiatieven interacteren met de formele instituties en de condities waaraan voldaan moet zijn om deze initiatieven te laten slagen (Hendriks & Tops, 2005; Nederhand et al., 2016). Tegelijkertijd bevindt zich het denken over hoe overheden op hun beurt op zelforganisatie reageren, dit stimuleren en ermee omgaan, nog in de kinderschoenen.

Wanneer we in de literatuur zoeken naar begrippen en concepten die ons verder kunnen helpen bij het duiden van het fenomeen van uitnodigend bestuur, dan valt op dat er vooral veel aandacht is voor datgene wat er gebeurt als partijen ingaan op de uitnodiging, oftewel het proces van co-creatie en coproductie wat ontstaat als partijen de uitnodiging 'accepteren' (Kleinhans, 2017). Deze coproductie krijgt veelal het karakter van "*co-delivery*", waarbij burgers, sociaal ondernemers en andere maatschappelijke partijen een belangrijke rol spelen in de uitvoering van beleid en de realisatie van publieke goederen en diensten. Echter, niet zelden is toch een overheidsorganisatie de initiatiefnemer van deze cocreatie en worden partijen vanuit de samenleving vooral uitgenodigd als partner of participant (Alford, 1998; Bovaird, 2007).

Opvallend is dat veel literatuur over de relatie tussen overheidshandelen en maatschappelijk initiatief dit benadert vanuit het perspectief van inschakelend bestuur. Daarbij is vooral aandacht voor de vraag hoe overheden trachten maatschappelijk initiatief aan te jagen om zelf een stapje terug te kunnen doen.

In het Verenigd Koninkrijk wordt in dat verband gesproken over “*community organising*”, een middel “*of encouraging communities to feel like they can deliver change and mobilising community action*”⁵ (cf. Taylor, 2011). Ook dat kan gezien worden als een vorm van *arm’s length governance*, waarbij de overheid op afstand en indirect toch aan de touwtjes probeert te trekken (Durose et al., 2015), zeker als er sprake is van ‘*invited spaces*’ die door een overheid tijdelijk worden opengesteld en geconditioneerd en daarna weer worden afgesloten (Cornwall, 2004).

In aansluiting daarop is er aandacht voor de wijze waarop overheden de samenleving proberen te activeren om in actie te komen. Daarbij kan gedacht worden aan begrippen als *activating politics* (Eriksson, 2012). In het verlengde hiervan wordt wel gesproken over *responsibilization* van burgers: zij zijn zelf verantwoordelijk voor het oplossen van vraagstukken die voorheen vooral op het bordje van de overheid werden geschoven. Zoals eerder aangegeven, zijn dit soort noties mede in zwang geraakt door overheidsagenda’s als Big Society van de Britse regering, waarbij de overheid bewust een stap terug wil doen en verantwoordelijkheden bij de (lokale) gemeenschap teruglegt. In dat verband benadrukken andere auteurs het belang van ‘*empowerment*’, omdat een overheidsorganisatie er niet zonder meer van uit kan gaan dat anderen in het gat stappen dat zij laten vallen (Adamson & Bromiley, 2013).

Met dat overheden proberen maatschappelijk initiatief in te schakelen voor het realiseren van hun eigen beleidsdoelen, proberen zij ook niet zelden hun eigen invloedssfeer en sturend vermogen te vergroten. Interessant is in dat licht de literatuur waarbij gesproken wordt door “*government through community*” (Linders, 2015). In deze bijdragen wordt – veelal vanuit een Foucauldiaans perspectief op governmentality, geanalyseerd hoe overheidssturing gestalte krijgt door middel van het inschakelen of benutten van het sturend vermogen van gemeenschappen. Met andere woorden: door gemeenschappen en maatschappelijke actoren meer ruimte te geven voor zelfsturing, vergroten overheden hun eigen sturend vermogen. De notie ‘*government through community*’ benadrukt dat.

Tot slot is er – onder verschillende noemers – aandacht voor de ontvankelijkheid van overheden voor initiatief van buiten. Daarbij valt op dat dit vooral opgevat wordt als een vorm van openheid als het gaat om de agenda van het openbaar bestuur. Met andere woorden: hier gaat het om vormen van *responsiveness*, de mate waarin overheden in staat zijn om in te spelen op vragen en behoeften uit de samenleving. Met andere woorden: het gaat over responsiviteit als democratische kwaliteit, een openbaar bestuur dat oor heeft voor de noden en zorgen van haar burgers. Sowieso valt op dat er veel aandacht is voor de democratische consequenties van initiatief van onderop, en veel minder voor de gevolgen in termen van beleid en management van publieke organisaties.

Dat overziend, constateer ik dat er voor de vraag hoe een overheid uitnodigend kan opereren zonder daarbij zelf direct de terugtocht te willen inzetten, hoe

zij ontvankelijkheid organiseert, hoe zij in beleid en sturing voorzieningen treft om initiatief te verwelkomen en aanstuurt op zinvolle verbindingen tussen haar eigen handelen en het spontane handelen van anderen, nog relatief weinig aandacht krijgt. Een belangrijke ambitie binnen deze leerstoel is dan ook om het begrip "invitational governance" te munten en zowel conceptueel als empirisch handen en voeten te geven. Ik wil in deze oratie drie elementen kort aanstippen: de motieven voor uitnodigend bestuur, de werkwijze van uitnodigend bestuur en de potentiële meerwaarde ervan.

5. Motieven voor uitnodigend bestuur

Uitnodigend bestuur erkent de waarde van het zelforganiserend vermogen van de samenleving en wil daar ruimte aan geven en zich daarop aanpassen. Daar kunnen echter nog wel verschillende motieven van bestuurders of ambtenaren achter schuil gaan. Inzicht in de eigenlijke motieven achter uitnodigend bestuur is van belang om te begrijpen welke initiatieven het uitnodigend bestuur verwelkomt en op basis waarvan ze deze initiatieven beoordeelt en waardeert. In het ene geval zijn vooral de kosten of verwachte meerwaarde van belang, terwijl in andere gevallen participatie en democratische legitimiteit het belangrijkste criterium is.

Bij het denken over mogelijke motieven kunnen de vier rationales van Lowndes & Sullivan (2008) rondom "*neighbourhood governance*" goede diensten bewijzen. Deze auteurs maken onderscheid tussen:

- 1) *The civic rationale*: burgerschap, zelfredzaamheid en actieve gemeenschappen als doel;
- 2) *The social rationale*: sociale cohesie en saamhorigheid als doel;
- 3) *The political rationale*: toegankelijkheid, responsiviteit, transparantie en legitimiteit als doel;
- 4) *The economic rationale*: efficiency en effectiviteit als doel.

In iets aangepaste vorm, zou ik onderscheid willen maken tussen de volgende vier motieven. Allereerst het *democratisch* motief: de burger zou zoveel mogelijk zelf zeggenschap moeten hebben over zijn omgeving, omdat dit goed is voor de legitimiteit van beleid. Ook kunnen via zelfbestuur nieuwe vormen van meer directe democratie worden uitgetoetst. Dat betekent overigens wel dat de representatieve democratie bereid moet zijn om na te denken over nieuwe vormen van samenspel en complementariteit met deze nieuwe vormen van zelfbestuur.

Daarnaast is er het maatschappelijk motief: het komt de onderlinge cohesie en de gemeenschappelijkheid ten goede als burgers zelf verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie van publieke goederen en diensten. Overigens wordt

dit motief ook vaak betwist, want leidt al deze aandacht voor de actievelingen in onze samenleving niet tot een verdere achteruitstelling van burgers die niet in staat zijn om zich actief te bemoeien met de inrichting van onze samenleving, en dus tot nieuwe tweedelingen?

Ten derde is er het bestuurlijk motief: het vergroot het bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van bestuur als de burger ruimte krijgt voor eigen initiatief. Enerzijds wordt het sturend vermogen vergroot als de gemeenschap meer ruimte krijgt voor eigen initiatief. Anderzijds is het goed voor de kwaliteit van de overheidsorganisatie als zij uitgedaagd wordt door partijen die aangeven het beter te kunnen. Het kan de veerkracht van deze organisaties vergroten (Van Buuren & Meulenbeld, 2016). In die zin brengt uitnodigend bestuur ook een veranderopgave voor publieke organisaties met zich mee. Het dwingt organisaties om zichzelf opnieuw uit te vinden. Ik kom daar straks op terug.

Tot slot is er het *financieel-economisch* motief: alles wat burgers doen, hoeft de overheid niet te doen en scheelt dus geld. Of, positief gesteld, alles wat anderen toevoegen aan datgene wat overheden doen, is toegevoegde waarde die de samenleving ten goede komt. Niet zelden leidt het samen optrekken van overheid en maatschappelijk of privaat initiatief tot synergie en leidt het tot verbreding van nieuwe verdienmogelijkheden en verbreedde businesscases.

Tegelijkertijd is er in toenemende mate aandacht voor de keerzijde van deze motieven. Immers kan, zoals gezegd, de participatiesamenleving ook bijdragen aan een nieuwe tweedeling in de samenleving, nieuwe vormen van uitsluiting of van misrepresentatie (Tonkens, 2014). Ook kan maatschappelijk initiatief leiden tot ongelijkheid, rechtsonzekerheid en intransparantie.

Overheden die dat onderkennen hebben dus ook andere motieven op het moment dat zij ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven. Deze motieven zijn rechtstatelijk van aard en gaan over de vraag welke randvoorwaarden geborgd dienen te zijn, om ervoor te zorgen dat initiatieven niet leiden tot uitsluiting, ongelijkheid en willekeur.

Niet zelden is het discours rond uitnodigend bestuur een stuk ambitieuzer en “uitnodigender” dan de praktijk die toch vooral op de traditionele, aanbodgerichte wijze is ingericht en functioneert.

En laten we ook niet vergeten dat er niet zelden een kloof bestaat tussen het gezegde discours en de feitelijke motieven. Het discours vertrekt dan vanuit het maatschappelijk motief, terwijl het feitelijke motief vooral economisch van aard is. Dit is vooral in de Britse context een veelgehoorde klacht (Corbett & Walker, 2013). Niet voor niets roepen noties als de participatiesamenleving en zelfredzaamheid ook kritiek op (WRR, 2016). Van de andere kant is er ook met regelmaat een kloof waarneembaar tussen het discours en de uiteindelijke praktijk. Niet zelden is het discours rond uitnodigend bestuur een stuk ambitieuzer en “uitnodigender” dan de praktijk die toch vooral op de traditionele, aanbodgerich-

te wijze is ingericht en functioneert. In de praktijk zijn dan toch weer de eigen kerntaken leidend voor wat er wel of niet gedaan wordt (Van Popering-Verkerk en Van Buuren, forthcoming).

6. De werkwijze van uitnodigend bestuur

Onvermijdelijk dringt zich de vraag op hoe een overheid dan ruimte kan scheppen en bieden voor dit soort initiatieven en hoe ze de spelregels vorm kan geven die dit proces kunnen faciliteren. Actieve, of misschien wel assertieve burgers, vragen om een overheid die hun initiatief mogelijk maakt en ondersteunt. Maar dat vergt wel een ander handelingsrepertoire en andere instrumenten, regels en kaders, dan tot dusver gebruikelijk. Dat geldt niet alleen de ambtenaren die met hun voeten in de klei staan. Het geldt ook politici die op een andere wijze kaders moeten durven stellen, ruimte moeten geven en in hun beleid ruimte moeten inbouwen om uit te nodigen tot verrijking en creatieve competitie. De werkwijze van uitnodigend bestuur is volop in ontwikkeling. Bij deze werkwijze onderscheid ik vier bouwstenen:

- de instrumenten van uitnodigend bestuur,
- het beleid achter uitnodigend bestuur,
- de spelregels rondom uitnodigend bestuur, en
- de arrangementen waarmee uitnodigend bestuur wordt georganiseerd.

6.1 Instrumenten

Uitnodigend bestuur vraagt om specifieke instrumenten waarmee maatschappelijk initiatief wordt losgepeuterd. Dat kan een prijsvraag zijn. Ook het initiatief van de city challenges kan hier genoemd worden: gemeenten zetten hun vraag uit via internet (www.citychallenges.nl) en burgers kunnen hun idee indienen en daarmee een geldbedrag winnen. Maar ook een omwisselbesluit zoals dat in het programma Ruimte voor de Rivier werd gehanteerd kan een instrument voor uitnodigend bestuur zijn. Bij de realisatie van het programma Ruimte voor de Rivier deed de rijksoverheid een voorstel hoe de gewenste waterstandsdeling in een bepaald gebied gerealiseerd kon worden. Zij gaf daarbij de regio de gelegenheid om een alternatief te bedenken en als dit dezelfde effectiviteit had, kon het besluit worden omgewisseld.

Een behulpzame manier om na te denken over de vraag met welke instrumenten uitnodigend bestuur zich kan bedienen, biedt het CLEAR model van Lowndes et al. (2006)⁶. Dit diagnose-instrument om te analyseren of een participatieaanpak wel voldoet, kan ook gebruikt worden om na te gaan op welke wijze een overheidsorganisatie maatschappelijk initiatief kan aanwakken en stimuleren. In tabel 3 illustreer ik dit, onder andere met behulp van voorbeelden uit de Amsterdamse notitie Ruimte voor Initiatief.

CLEAR	Instrumentarium voor uitnodigend bestuur
Can do (kunnen)	Scholing, vouchers, beschikbaar stellen van faciliteiten, communicatie, open data
Like to (willen)	Aanjaagsubsidies, maatwerkprocedures, positieve incentives
Enabled to (in staat zijn)	Vergoedingen, ambtelijke ondersteuning, regelluwe zones, open data, beschikbaar stellen vastgoed
Asked to (gevraagd worden)	Prijsvragen, open calls, maatschappelijk aanbesteden, nieuwe vormen van inkoop
Responded to (gehoord worden)	Digitale participatie, deelname aan sociale netwerken, gebiedsmakelaars, spreekuren

Tabel 3. Instrumenten van uitnodigend bestuur

Het ACTIE instrument van Denters et al., (2013) sluit hier vrij goed op aan en kan gehanteerd worden om na te denken hoe overheden in de keuze van hun instrumenten het beste in kunnen spelen op maatschappelijke initiatieven. ACTIE staat voor *animo* (de motivaties en de drijfveren van burgers om hun initiatief gestalte te geven), *contacten* (met buurtgenoten, organisaties in de buurt en instanties), *toerusting* (de mate waarin de groep burgers beschikt over middelen (geld of natura), tijd en vaardigheden), *inbedding* (de manier waarop organisaties zijn ingericht om bewonersinitiatieven te ondersteunen) en *empathie* (het vermogen van de professionals en hun organisaties om zich te verplaatsen in burgers en adequaat in te spelen op hun wensen en verwachtingen). Uitnodigend bestuur kiest idealiter haar instrumenten zodanig, dat zij optimaal aansluit bij de *willingness* en *ability* van (potentiële) initiatiefnemers (Alford, 2002). Maar het hoeft geen betoog dat dit een fundamentele herbezinning vergt op het klassieke instrumentarium van de overheid, dat vooral gericht is op het (laten) uitvoeren van zelfbedacht beleid, het organiseren van samenwerking en het laten participeren van anderen daarin (Bekkers, 2013). Het instrumentarium van uitnodigend bestuur is volop in ontwikkeling en er wordt op tal van plekken geëxperimenteerd om te weten te komen wat werkt.

6.2 Beleid

Vervolgens is van belang dat deze instrumenten zijn ingebed in beleid, in kaders die gehanteerd kunnen worden bij het afwegen van initiatieven van buiten of van unsolicited proposals, voorstellen die spontaan worden gedaan en niet voortvloeien uit een uitnodiging of een verzoek om voorstellen te doen. Het beleid van uitnodigende overheden zal steeds minder in termen van normen zijn beschreven en steeds meer in termen van doelen. Of nog liever, in termen

van maatschappelijke opgaven of vraagstukken, die beter aansluiten bij hoe initiatiefnemers hun eigen initiatieven omlijnen. En niet zozeer in publieke taken, die netjes langs de lijntjes van beleidsafdelingen zijn opgeknipt, maar vaak onherkenbaar zijn voor de samenleving buiten de muren van de overheidsorganisatie. Een voorbeeld biedt het collegeakkoord van 's Hertogenbosch uit 2010.⁷ Dit akkoord kreeg de titel "Uitdagende overheid in een uitdagende tijd". In niet mis te verstane bewoordingen spreekt de coalitie in dit akkoord uit dat het in deze periode ruimte wil maken en ruimte wil geven. De kracht van de stad is het uitgangspunt. De overheid moet haar burgers durven en kunnen vertrouwen dat zij datgene wat ze zegt te doen, ook (goed) doet. Richting het ambtelijk apparaat worden duidelijke verwachtingen geformuleerd en worden concrete ambities uitgesproken om het ruimte geven ook daadwerkelijk mogelijk te maken. Een dergelijk statement is een belangrijke houvast om de omslag naar een meer uitnodigend bestuur te kunnen maken.

Maar belangrijker nog is de empirische vraag met wat voor type plannen, visies en sturingsdocumenten overheden er daadwerkelijk in slagen om initiatief van anderen uit te lokken en ruimte te geven. Wat voor type beleidsuitspraken vraagt dit eigenlijk en welk type kaders is (onder welke omstandigheden) vooral ontmoedigend of juist uitnodigend richting potentiële initiatiefnemers? En: met welk beleid als ruggensteun durven ambtenaren ontvankelijk te zijn?

6.3 Spelregels

Het spel van uitnodigend bestuur dient gespeeld te worden met bijpassende spelregels. Deze spelregels zorgen voor meer of minder restricties waar de uitdagers van het bestuur mee te maken krijgen en bepalen daarmee voor een aanzienlijk deel de uitkomsten die mogelijk zijn en de publieke waarde die gerealiseerd kan worden. De impact daarvan zagen collega Jitske van Popering en ik toen we in verschillende steden onderzoek deden naar de wijze waarop zij het 'right to challenge' hadden vormgegeven. We zagen daarbij ook dat de spelregels heel nadrukkelijk iets vertelden over de motieven die achter uitnodigend bestuur schuilgaan.

De empirische vraag die dan gesteld kan worden is: welke effecten heeft welke spelregelconfiguratie op het presteren van initiatieven? Die vraag kan gebruikt worden als opstapje voor de vraag: welke spelregelconfiguratie leidt tot de gewenste effecten? En met welke spelregels kan uitnodigend bestuur balanceren tussen het geven van ruimte en het waarborgen van basisprincipes die zij onopgeefbaar acht? Wat voor nieuwe spelregels zijn er nodig om een beginsel als verantwoording (accountability) te borgen op een wijze die past bij een maatschappelijk initiatief zonder professionele organisatie en georganiseerde achterban? En welke als het gaat om democratische legitimiteit en representativiteit?

Spelregels zijn niet alleen nodig om de interactie tussen bestuur en initiatiefnemer te structureren. Minstens zo belangrijk zijn de spelregels intern, die nodig zijn om de reflex 'we kunnen het zelf beter' te onderdrukken. Deze reflex krijgt

vaak gezelschap van de risicoreflex waarbij kansrijke initiatieven tal van denkbeeldige beren op de weg moeten wegnemen. Of de regelreflex waarbij een initiatief zodanig wordt gedisciplineerd dat het enthousiasme van de initiatiefnemer wegsmelt als sneeuw voor de zon (Voorberg et al., 2015).

6.4 Arrangementen

Tot slot noodzaakt uitnodigend bestuur ook vernieuwende arrangementen als partijen op de uitnodiging ingaan en er een samenwerking ontstaat tussen burger en bestuur. Het klassieke arsenaal aan arrangementen behoudt deels haar nut (denk aan vergunningen, samenwerkingsovereenkomsten en contracten), maar verdient anderzijds ook aanpassing en aanvulling. We zien daarnaast nieuwe vormen ontstaan, zoals een trust of wijkonderneming, maar ook beheercontracten, wijkdeals en participatiebestekken. Nieuwe arrangementen zijn nodig om publieke middelen intern te kunnen (her-)alloceren, maar ook om de samenwerking te organiseren en nieuwe vormen van toezicht daarop te organiseren.

Als het bestuur haar klassieke regime van planning en control volledig van toepassing verklaart op het initiatief dat zij zegt te verwelkomen, is de kans groot dat het initiatief in bureaucratie versmoort.

Tegelijkertijd is hier ook een worsteling zichtbaar om passende arrangementen te bedenken die initiatiefnemers de ruimte bieden om 'hun eigen ding' te doen, en die anderzijds voldoen aan de randvoorwaarden die het bestuur stelt. Daarbij is het vraagstuk hoe 'vertrouwen geven' en 'controle houden' in balans worden gebracht, een even urgent als precair vraagstuk. Als het bestuur haar klassieke regime van planning en control volledig van toepassing verklaart op het initiatief dat zij zegt te verwelkomen, is de kans groot dat het initiatief in bureaucratie versmoort. Maar omdat ze vaak niet anders heeft of denkt te mogen gebruiken, is dat wel wat er niet zelden gebeurt.

7. De meerwaarde van uitnodigend bestuur

Terecht kan de vraag gesteld worden wat de toegevoegde waarde is als overheden zich uitnodigend opstellen en ruimte maken voor initiatief. Ik wil in dit verband bij twee aspecten stil staan:

1. De publieke waarde die kan worden gecreëerd;
2. Het organiserend vermogen dat gemobiliseerd kan worden.

7.1 Publieke waarde

Uitnodigend bestuur stelt andere actoren in de gelegenheid om hun eigen waarde in het publieke domein te realiseren. Dat kan soms geheel op eigen kracht, maar gebeurt ook vaak door mee te liften met datgene wat overheden reeds doen. Bijvoorbeeld door publieke waterwerken te gebruiken voor het

uittesten of exploiteren van innovatieve vormen van energieopwekking (Van Buuren et al., 2015). Of door plantsoenen in de stad te benutten voor stadslandbouw. Of de daken van maatschappelijk vastgoed voor lokale energievoorzieningen. Andere vormen van waardecreatie worden dus mogelijk gemaakt, vaak in aanvulling op de publieke waarde die overheden realiseren. Soms gericht op andere economische waarden. Of juist op sociale, culturele of ecologische waarden.

In de woorden van Benington (2012): "The question of 'what the public values' can be seen as a counterbalance to previous traditions in public administration in which 'producers' defined and determined the value of public services – for example through political goal-setting, expert policy analysis and professional standards". Met andere woorden: de aandacht verschuift naar de vraag welke waarde burgers en gebruikers belangrijk vinden, welke waarde zij toekennen en verbinden aan datgene wat overheden doen en welke waarde zij zelf willen realiseren.

Een eenvoudig voorbeeld kan dit verhelderen. In Rotterdam werd enkele jaren geleden een gedurfd project gerealiseerd. Langs de Vierhavenstrip werd samen met een projectontwikkelaar een winkelboulevard ontwikkeld, in de directe nabijheid van een waterkering. Dat was nog geen gemakkelijke klus. Bovenop de winkels en de waterkering werd een enorm dakpark aangelegd. Vanuit de gemeente werd er als een berg opgezien tegen de bijbehorende beheeropgave. Iets moois aanleggen is tot daar aan toe. Maar de beheerkosten komen jaarlijks terug. En het beheerbudget van de gemeente is niet zo flexibel en ruim dat op eens een veel mooier gebied ook een veel hogere beheerbijdrage kan krijgen. Vanuit de bewoners daarentegen was er een geheel andere zorg. Zij hadden intensief meegedaan in de fasen voorafgaand aan de realisatie van het Dakpark en maakten zich zorgen toen dat achter de rug was. Want hoe konden zij ervoor zorgen dat zij de ruimte kregen om van het Dakpark ook echt hun park te maken? Dat leidde al snel tot een initiatief dat werd geframed als een pilot rondom het recht op samenwerking. De burgers verenigden zich in een Stichting en ontplooiden al snel een scala van activiteiten waarmee het Dakpark tal van andere functies kreeg dan louter een stuk park. Er worden educatieve activiteiten ontplooid. Er is ruimte voor welzijns- en opbouwwerk. Er worden evenementen georganiseerd. Enzovoorts. Zo ontstaat meerwaarde als aan een tamelijk klassieke taak als het beheer van de buitenruimte door andere partijen nieuwe waarden worden verbonden waardoor ze graag bereid zijn daar tijd en energie in te investeren. Omdat ze zich eigenaar voelen en omdat ze de gelegenheid krijgen hier iets neer te zetten waar ze zelf in geloven.

Dat dit voor elkaar kwam, was uiteraard niet vanzelfsprekend. Want zowel de gemeente als de aannemer en de beheerder moesten aan het idee wennen dat bewoners structureel als partner mee wilden doen en taken wilden overnemen. Het interessante aan dergelijke voorbeelden is natuurlijk dat hier andere, of zo je wilt extra vormen van publieke waarde worden gerealiseerd, die alleen tot stand komen als andere partijen dan het openbaar bestuur zelf 'hun ding mogen doen'. Met andere woorden: uitnodigend bestuur leidt – als het goed is

– tot nieuwe combinatievormen van publieke waarde, al worden deze waarden uiteraard subjectief en dus verschillend gewaardeerd. Problematisch is daarbij dat de waarden die een initiatief beoogt, vaak niet de waarden zijn waar publieke partijen voor aan de lat staan en waar zij budget voor hebben. Dat roept spanningen op als het gaat om de vraag in hoeverre er ruimte wordt gegeven aan deze vormen van waardecreatie en hoe overheden het (bijvoorbeeld richting hun volksvertegenwoordigers) kunnen legitimeren dat zij deze vormen van waardecreatie mede mogelijk maken.

7.2 Nieuwe vormen van organiserend vermogen

Bovengenoemde voorbeelden laten ook zien dat uitnodigend bestuur in potentie andere vormen van organiserend vermogen mobiliseert, die de slagkracht van het openbaar bestuur kunnen versterken. Er worden andere bronnen van kennis, van organiseren, van produceren aangeboord, die een waardevolle aanvulling kunnen zijn op datgene wat overheden zelf in huis hebben. Het is een interessante gedachte dat het bieden van een opening om meer publieke waarde te creëren, ook betekent dat er andere en dus ook meerdere bronnen van probleemoplossend vermogen kunnen worden gemobiliseerd. Lodge & Wegrich (2014) maken onderscheid tussen vier bouwstenen van (wat zij noemen) governance capacity: productiecapaciteit, analytische capaciteit, regulerende capaciteit en coördinatiecapaciteit, zie tabel 4.

Bouwstenen	Omschrijving
Delivery capacity	Vermogen om inputs en resources effectief en efficiënt om te zetten in outputs en resultaten
Analytical capacity	Vermogen om feitelijke informatie te vergaren en te verwerken t.b.v. onzekerheidsreductie en optimalisatie van oplossingen.
Regulatory capacity	Vermogen om (collectieve) gedrag van actoren te structureren
Coordination capacity	Vermogen om het handelen van actoren af te stemmen

Tabel 4. Bouwstenen van organiserend vermogen

De notie van uitnodigend bestuur vertrekt vanuit de overtuiging dat niet alleen de overheid over deze capaciteiten beschikt. De markt en de gemeenschap bevatten vergelijkbare en vaak complementaire capaciteiten, waarmee niet zelden het onvermogen van de overheid kan of moet worden gecompenseerd, en welke daarom doelbewust worden gemobiliseerd. Dat zien we bij de vormgeving van de energietransitie (PBL, 2014); nieuwe ideeën rond waterveiligheid en meerlaagsveiligheid (ACW, 2014; Van Buuren & Ellen, 2014); het zoeken naar vormen van ruimtelijke adaptatie (Rijksoverheid, 2016); beleidsambities rond circulaire economie (RLI, 2015) en vraagstukken van leefbaarheid (VROM-raad, 2009).

Tabel 5 illustreert hoe het probleemoplossend vermogen van markt en gemeenschap verschillen van dat van overheden.

	Van overheden	Van marktpartijen	Van burgers en samenleving
Delivery capacity	Belastinggeld. Ambtelijke staf. Productie-goederen in publieke handen.	Private productie-middelen, distributiekkanalen. Private financiering.	Zelfredzaamheid. Maatschappelijk initiatief, zelfzorg. Burgerzin.
Analytical capacity	(Toegang tot) beleidsanalytische kennis. Bureaucratische competenties.	Marktkennis. Technologische kennis. R&D faciliteiten.	Gebiedskennis, ervaringskennis, gebruikerskennis,
Regulatory capacity	Wetgevende en regulerende bevoegdheden. Mogelijkheid tot toezicht en opleggen van sancties. Beleidsinstrumenten.	Contractuele afspraken. Privaatrechtelijke overeenkomsten	Sociale contracten, groepsbinding, solidariteit en binding aan sociale normen.
Coordination capacity	Publieke regie. Horizontale en verticale afstemming.	Prijsmechanisme tussen vraag en aanbod.	Spontane zelforganisatie. Verwantschap. Wederkerigheid

Tabel 5. Organiserend vermogen van overheid, markt en gemeenschap

Empirisch onderzoek moet duidelijkheid geven over de vraag waarin het organiserend vermogen van burgers en markt afwijkt van dat van overheden. Maar ook of – los van alle beleidsretoriek op dit punt – uitnodigend bestuur nu ook daadwerkelijk resulteert in meer organiserend vermogen.

In dit verband is de vraag belangrijk of deze verschillende vormen van organiserend vermogen wel zonder meer gecombineerd kunnen worden. Met andere woorden: is hier sprake van een eenvoudige optelsom? Mijn (voorlopige) antwoord is – niet verrassend wellicht – ontkennend. Ik onderzocht een aantal jaren lang de omslag in het Nederlands waterveiligheidsbeleid van een preventiegericht naar een risicogericht benadering. Kenmerkend voor de laatste benadering is dat er gesproken wordt over meerlaagsveiligheid. De dijk beschermt ons tegen het water. Maar achter de dijk kunnen we tal van maatregelen nemen die de gevolgen van een overstroming kunnen reduceren. Bijvoorbeeld door de zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Door wegen verhoogd aan te leggen. Door een geluidswal waterwerend te maken. Door shelters te realiseren. Je zou denken dat deze filosofie de deur opent om heel veel extra oplossingen aan te boren en op deze manier het organiserend vermogen in het waterdomein stevig te versterken. Toch werkt het vaak niet zo. Dat komt niet alleen omdat het voor de dijkenbouwers heel moeilijk te verteren is dat ze vandaag de dag 'verder moeten kijken dan de dijk' en preventie niet ten koste van alles de oplossing voor onze waterveiligheid is. Maar ook omdat de partijen geen enkele ervaring hebben met samenwerking en veelal alleen vanuit hun eigen belevingswereld denken, spreken en handelen (Van Buuren et al., 2015).

Waar het dus om gaat is het probleemoplossend vermogen van partijen uit verschillende domeinen, op vruchtbare wijze met elkaar te verbinden. Een cruciale bouwsteen om te komen tot nieuwe, hybride vormen van organiserend vermogen is het verbindend vermogen dat in relaties, ketens en netwerken opgebouwd wordt (Edelenbos et al., 2013). Verbindend vermogen boort het organiserend vermogen uit overheid, markt en samenleving aan, combineert dit en wendt dit effectief aan. Verbindend vermogen is het kraakbeen dat nieuwe configuraties soepel laat functioneren. Zonder dat kraakbeen of met kraakbeen van gebrekkige kwaliteit, zijn eenvoudig lijkende optelsommetjes van gemeenschapszin, overheidsoptreden en ondernemerschap niet meer dan een vorm van wensdenken dat onherroepelijk leidt tot teleurstelling en frustratie.

**Zonder dat kraakbeen zijn
eenvoudig lijkende
optelsommetjes van
gemeenschapszin, overheids-
optreden en ondernemerschap
niet meer dan een vorm van
wensdenken...**

8. Uitnodigend bestuur als tweebenig bestuur

Op tal van plekken worstelen overheden met de vraag hoe zich te organiseren als uitnodigend bestuur. De zoektocht gaat met vallen en opstaan en leidt tot tal van vragen. Hoe moet een publieke organisatie worden ingericht die ontvanke-lijk wil zijn voor initiatief van buiten? Welke capaciteiten en nieuwe aanpakken vraagt dat? En hoe borg je publieke belangen? Want het is nogal niet wat, om je aan de kant te laten zetten en taken over te moeten dragen aan een groep bur-gers. Of om iets extra's te doen, wat je normaal gesproken niet zou doen maar wat je nu wel doet omdat je daarmee een maatschappelijk initiatief verder helpt en zo meer publieke waarde creëert.

8.1 Van oude en nieuwe kwaliteiten

We weten dat overheidsorganisaties vaak goed zijn in de uitvoering van klassie-ke taken waarbij zijzelf aan de lat staan om publieke goederen en diensten te realiseren. Denk aan onze waterschappen. Geen organisatie ter wereld die voor zo weinig geld zo'n veelomvattende infrastructuur van zuiveringen, waterwegen en waterkeringen in stand houdt en daarmee de veiligheid van ons land waar-borgt. Dit systeem wordt daarenboven voortdurend in kleine stapjes verfijnd en geoptimaliseerd.

In de literatuur noemen we deze vaardigheid wel het vermogen tot exploiteren: het bestaande voortdurend, maar incrementeel met kleine stapjes verbeteren of optimaliseren. De bestaande kernkwaliteiten van het openbaar bestuur hebben alles te maken met het voortbrengen van publieke goederen en diensten en het garanderen van de waarden van de rechtstaat. In haar rol van presteren-de en rechtmatige overheid (Van der Steen et al. 2013) voelt een gemiddelde overheidsorganisatie zich het meeste thuis. Daarbinnen kan ze haar vertrouwde instrumentarium toepassen en weet ze wat de regels zijn.

Deze kwaliteiten zijn van groot en blijvend belang. Het openbaar bestuur vervult cruciale taken, voorziet in collectieve goederen die alleen zij kan voortbrengen en is voor kwetsbare doelgroepen een onmisbare achtervang. Ook voor het ga-randeren van de rechtstaat met alles wat daarbij hoort, is een overheid die haar zaakjes op orde heeft en gewoon 'levert', cruciaal.

Tegelijkertijd vraagt een actieve samenleving om overheidsorganisaties die in netwerken van actoren kunnen opereren, die responsief durven te zijn en zich aanpassen aan wat maatschappelijke initiatieven van hen vragen (Van der Steen et al. 2014). De Denktank van de VNG spreekt in dat verband over de improvi-serende gemeente (Denktank VNG, 2013). Hierbij staat niet de taak, maar het vraagstuk zoals dit zich aandient centraal. Het repertoire wat daarbij past heeft betrekking op flexibiliteit, maatwerk, openheid en tolerantie voor mislukkin-gen. Maar ook het leggen van verbindingen die nodig zijn om een vraagstuk te

kunnen tackelen, het onderhandelen om te komen tot gedeelde doelen en het aanpassen van het eigen instrumentarium om in te kunnen spelen op datgene wat initiatiefnemers nodig hebben. Dat vereist het ontwikkelen van een nieuw repertoire wat anders is dan het klassieke repertoire. Ofwel: het vraagt om het vermogen te exploreren, nieuwe vaardigheden te ontwikkelen die fundamenteel anders zijn dan het bestaande.

Daarbij past direct ook een belangrijke kanttekening. Te gemakkelijk klinkt in veel bijdragen aan het debat over de nieuwe overheid in de "do-it-yourself demo-

Juist een overheids-organisatie die een stapje opzij kan maken, moet ook in staat zijn om zelf weer naar voren te stappen op het moment dat er een gat valt.

cracy" de idee door dat we te maken hebben met een transitie van 'oud' naar 'nieuw' gedrag, van een traditionele naar een moderne rolopvatting en dus van presteren naar ontvangen, van produceren naar faciliteren. Dat idee is mijns inziens fundamenteel onjuist en vele anderen hebben dat met mij onderstreept

(Van der Steen et al., 2015). Juist een overheidsorganisatie die een stapje opzij kan maken en plaats durft te maken voor maatschappelijk initiatief, moet ook in staat zijn om zelf weer naar voren te stappen op het moment dat er een gat valt. En waar in het ene geval plaats maken betekent dat een overheid zo ongeveer uit beeld verdwijnt, betekent het in een ander geval dat zij samen optrekt en zoekt naar een complementaire rol. Dat kan ook bij een en hetzelfde initiatief in de tijd verschuiven.

Het zijn dus twee totaal verschillende repertoires waarover uitnodigend bestuur moet beschikken: een repertoire gericht op presteren en een gericht op ontvankelijkheid. We kunnen deze twee als volgt typeren.

	Exploiteren	Exploreren
Karakterisering	De presterende overheid	De ontvankelijke overheid
Leidende vraag	Wat is onze opdracht?	Wat is onze meerwaarde?
Kernopgave	De taak, het doel centraal	De opgave, bedoeling centraal
Werkwijze	New Public Management	Public Value Pragmatism
Logica	Aanbodgestuurd	Vraaggestuurd
Kwaliteiten	Voorspelbaarheid, robuustheid, zekerheid.	Maatwerk, flexibiliteit, improvisatietalent.
Metaforen	Vangnet, steunpilaar	Maatje, partner, sponsor

Tabel 6. Overheidsrollen en kwaliteiten

Het beschikken over deze twee repertoires veronderstelt natuurlijk ook dat uitnodigende organisaties het vermogen hebben om tussen die twee flexibel en tijdig te kunnen schakelen. Uit de bedrijfskunde weten we dat optimaal presterende organisaties in staat zijn om niet alleen voortdurend te optimaliseren maar ook om radicaal te innoveren. Zij combineren het vermogen om te exploiteren met het vermogen om te exploreren. Deze organisaties worden wel ambidexter of tweehandig genoemd. Ze kunnen zowel met hun linker- als met hun rechterhand schrijven. Of met twee benen schieten. Dit al naar gelang de aard van de situatie. In plaats dat er sprake is van 'one best way of organizing' (zoals wel wordt gesuggereerd in veel literatuur over New Public Management of New Public Governance), is er behoefte aan Public Value Pragmatism (Alford & Hughes, 2008). Daarbij is het instrumentarium dat publieke organisaties zouden moeten hanteren, vooral afhankelijk van de aard van de opgave, van de publieke waarde die in een specifieke situatie gecreëerd wordt.

Vooraf uit de bedrijfskunde kunnen we veel leren over de vraag hoe je de balans organiseert tussen exploitatie en exploratie (Van Assen et al. 2008). Soms zijn organisaties tweebenig doordat ze explorerende en exploiterende werkwijzen in de tijd afwisselen en dus serieel organiseren (gescheiden in tijd). Andere organisaties zijn tweebenig omdat ze zowel exploiterende als explorerende onderdelen hebben (gescheiden in plaats). Weer andere organisaties proberen het principe van ambidextrie te realiseren door op elk niveau deze balans te organi-

seren. De vraag hoe een effectieve balans tussen exploitatie en exploratie in het publieke domein in elkaar steekt en hoe deze tot stand gebracht kan worden, hoop ik in de komende jaren verder te onderzoeken. De promotieonderzoeken van Hanneke Gieske en Hans Bil zullen daar belangrijke bouwstenen voor aanleveren.

8.2 Het ontwikkelen van tweebeinigheid

Veel overheden zijn zich ervan bewust dat zij vooral goed zijn in het hanteren van hun aanbodgedreven repertoire en het realiseren van de door henzelf geformuleerde opdrachten. Veel aandacht en energie wordt besteed aan het verder optimaliseren van bestaande kwaliteiten (Gieske et al. 2016). Zo ontwikkelen publieke organisaties kernkwaliteiten (core competencies). Deze kernkwaliteiten kunnen echter verworden tot kernrigiditeiten (Leonard-Barton, 1992). Dan staan deze kwaliteiten de organisatie juist in de weg om flexibel in te spelen op nieuwe uitdagingen en zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Ofwel, je zit zo vast in het repertoire dat altijd een antwoord bood op de problemen waar je voor gesteld werd, dat het je niet meer lukt om een ander repertoire te ontwikkelen.

We hebben dan te maken met padafhankelijkheid of zelfs lock-in (Koch, 2011). Meebewegen met maatschappelijke initiatieven is niet gemakkelijk, als we ambtenaren afrekenen op vooraf gedefinieerde producten en prestatie-indicatoren en ze stringente procedures voor verantwoording en vastlegging op leggen. En dat wordt nog moeilijker als we ook nog eens alles volgens de regels moeten doen die zijn ontwikkeld toen overheden gewoon nog op eigen houtje beleid formuleerden en uitvoerden.

Het ontwikkelen van dit alternatieve repertoire is dus geen sinecure. Het is dan ook niet verwonderlijk dat met regelmaat het pleidooi wordt gehoord om als overheden vaker te experimenteren en te improviseren (VNG Jaarbericht 2013). Maar ook dat we steeds meer overheden daadwerkelijk dit zien proberen met actie- en veranderingsprogramma's, daartoe gestimuleerd en ondersteund door het rijk, de Vereniging Nederlandse gemeenten of netwerkorganisaties als Platform 31. Niet alleen kunnen we tal van pilots en experimenten onder de noemer van co-creatie of sociale innovatie aantreffen. We zien ook overal de living labs, field labs en urban labs als paddenstoelen uit de grond schieten (Boer en Van der Lans, 2014; Van Buuren et al., 2015). Dat is logisch: het ontdekken van nieuwe werkwijzen vergt ruimte om te experimenteren. Om fouten te mogen maken. Dat veronderstelt een veilige omgeving, zoals een pilot of een proeftuin, maar dan wel stevig verankerd in het reguliere proces (Van Buuren et al., 2016). Anders ontstaat al snel een proces van vervreemding waarbij het geleerde in de pilot snel verdampt en niet leidt tot duurzame verandering van het bestaande repertoire. Ik kom op dit punt in mijn onderzoeksagenda (hoofdstuk 15) terug.

Het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen van uitnodigend bestuur, het adresseren van het interne organisatievraagstuk om ontvankelijkheid te organiseren en het handen en voeten geven aan de balanceerkunst tussen vraaggestuurd uitnodigen en aanbodgestuurd uitvoeren, is allesbehalve gesneden koek. En daarbij is elke situatie uniek, elk initiatief en elke initiatiefnemer is anders, steeds weer kunnen er ongekennde en onverwachte reacties optreden, niet alleen tussen initiatief en overheidsorganisatie maar ook bij beide partijen intern. Dat brengt me bij de vraag hoe de bestuurskunde nu kan helpen vormgeven aan uitnodigend bestuur. In het tweede deel van mijn oratie wil ik bij deze vraag stilstaan. Maar ik wil die vraag breder trekken, omdat naar mijn mening de bestuurskunde in algemene zin nieuwe wegen zou moeten inslaan om wetenschappelijk verder te komen en meer te kunnen betekenen voor de praktijk van het openbaar bestuur.

Dat roept als vanzelf de vraag op, hoe de bestuurskunde nu concreet kan helpen bij het vormgeven aan uitnodigend bestuur.

9. Vormgeven aan uitnodigend bestuur: wat heb je aan de bestuurskunde?

De zoektocht hoe uitnodigend bestuur vorm en inhoud moet krijgen, is relatief vers. Op tal van plekken zien we overheden worstelen met de vraag hoe ze initiatief van onderop kunnen aanjagen, faciliteren en verbinden met hun eigen agenda. Dat is geen sinecure. De omgeving waarin dit moet gebeuren is inherent dynamisch, ambigu en complex. Niet alleen is elk maatschappelijk initiatief uniek en veranderlijk. Ook de context waarin initiatieven tot bloei komen, is complex en wordt bepaald door tal van op elkaar ingrijpende factoren. Overheidsorganisaties zijn geen monoliet, maar complexe kluwen van wederzijds afhankelijke actoren met elk een eigen agenda en kijk op de wereld. Politiek-bestuurlijke agenda's zijn onvoorspelbaar. Incidenten, al dan niet uitvergroot door de media, kunnen de houding van het bestuur ten opzichte van initiatieven pijlsnel laten kantelen. En ook de aard van de vraagstukken waar initiatieven een bijdrage aan willen leveren, kan op een grillige en onvoorspelbare manier evolueren, onder meer als gevolg van technologische ontwikkelingen, nieuwe inzichten en de impact van besluitvorming op andere schaalniveaus en binnen andere domeinen.

De bestuurskundige die in dit domein wordt gevraagd om mee te denken over de vraag "hoe moeten we dit aanpakken", heeft het dan ook niet gemakkelijk. Er is immers zoveel onbekend, onzeker of zelfs onkenbaar, dat het vrijwel onmogelijk is om in dit soort situaties de vragensteller gezaghebbend te adviseren.

Daarbij speelt een ander probleem, maar dan aan de kant van de bestuurskundige als wetenschapper. Die bestuurskundige ziet zichzelf namelijk geconfronteerd met een veelheid aan theoretische perspectieven waarmee hij naar de werkelijkheid waar de betreffende vragensteller zich in bevindt, kan kijken. En voor een deel zijn die perspectieven complementair, maar voor een deel zijn ze dat totaal niet. Het vraagstuk van uitnodigend bestuur kun je benaderen als een sturingsvraagstuk. Maar ook zeker als een meer institutioneel vraagstuk. Je kunt er naar kijken vanuit het idee dat de persoonlijke kenmerken van publieke professionals hier cruciaal bij zijn. Je kunt kijken naar de rol van organisatiestrategie en het gedrag van managers. Enzovoorts, enzovoorts. Maar ja, welk perspectief kies je dan en op grond waarvan? Elk perspectief impliceert een keuze, een afbakening, waarvan je niet op voorhand weet of die wel zo slim is. En je laat daarmee ook veel buiten beschouwing, wat achteraf niet slim kan blijken te zijn.

Dit soort ongemakkelijke situaties is aan de orde van de dag. En ze leiden niet zelden tot twee typen uitvluchten, waarvan het de vraag is of ze de praktijk wel helpen en of ze de bestuurskundige zelf wijzer maken.

De eerste uitvlucht is om voor te stellen de situatie eens grondig te bekijken en daaruit een aantal lessen te destilleren. Dit kan dan mooi in de vorm van een evaluatie die dan in ieder geval een mooie casestudy oplevert en de wetenschapper het comfort biedt om relatief eenvoudig te betrachten wat Wildavsky (1989) zo mooi noemde: *speaking truth to power*. Los van dit welbegrepen eigenbelang om op deze manier mooi onderzoek te doen, is een goede diagnose natuurlijk ook buitengewoon waardevol voor de probleemeigenaar. Echter, veronderstelt dit wel dat er al iets is waarop kan worden teruggekeken en wat te evalueren is! Dat is bij problemen die zich nu aandienen, vaak niet het geval.

De andere uitvlucht is die van de duiding en reflectie. Oftewel, de bestuurskundige (niet zelden een begaafd spreker en snelle denker), plaatst het probleem van zijn gesprekspartner in breder perspectief, laat er een ander licht op schijnen, wijst op een aantal paradoxen en dilemma's die in deze situatie onvermijdelijk optreden, benadrukt dat de complexiteit en ambiguïteit van het vraagstuk niet moet worden ontkend maar moet worden onderkend. Collega Van Twist wijst in dit verband in zijn oratie op het taal geven aan teleurstelling (Van Twist, 2010). En gelukkig leidt die vorm van adviseren ook niet zelden tot een zeker onbehagen bij de adviseur zelf.

Dat onbehagen komt terug in een artikel van Watts (2017). Watts beschrijft het ongemak wat hij ervaart als zijn collega's bij IBM hem vragen rond een bepaald probleem het perspectief van de sociale wetenschappen in te brengen. Dat is een onmogelijke vraag. Waarom? Omdat er talloze perspectieven in de sociale wetenschappen zijn. En al die perspectieven zijn verre van consistent. En vrijwel niemand neemt de moeite die inconsistenties op te sporen en te komen tot meer coherentie, omdat sociaal wetenschappers het vooral leuk vinden om hun eigen benaderingswijze verder te brengen en van daaruit nieuwe, verrassende

inzichten te publiceren. Duncan Watts noemt het incoherentieprobleem een van de grootste obstakels om te komen tot praktijkrelevantie en progressie in het doen van sociaalwetenschappelijk onderzoek. Dit probleem is een sta-in-de-weg om te komen tot bruikbare kennis en tegelijk een probleem als het gaat om de vraag hoe we kunnen komen tot kennisaccumulatie.

Watts (2017, p.3) schetst echter een even simpele als inspirerende weg om een stap verder te komen dan de twee genoemde uitvluchten. In zijn woorden: "Another possibility, therefore, is for social science to place more emphasis on solving practical problems of the sort that outsiders would recognize — for example, "How do I maximize the impact of my advertising spending?" or "How do I increase productivity in my organization?" or "How do I increase pro-social behaviour in my community?" (onderstreping door mij, AvB).

Oplossingsgerichte vragen dwingen onderzoekers vraagstukken integratief te benaderen en daarmee theoretische inconsistenties onder ogen te zien en deze op te lossen. Daarenboven: door de oplossingen toe te passen, weten we of ze werken en of de achterliggende kennis deugt.

Kortom, we zouden, aldus Duncan Watts, de focus in de sociale wetenschappen moeten verleggen van gepubliceerde artikelen naar opgeloste problemen. Daarvoor geeft hij verschillende argumenten, meer inhoudelijk en meer strategisch van aard. Aan het einde van zijn paper geeft Watts echter nog een laatste argument, wat ik graag zou willen overnemen. Benuttinggedreven onderzoek – onderzoek dat zich richt op het aandragen van oplossingen voor problemen – helpt niet alleen om iets te doen aan het incoherentieprobleem en draagt dus niet alleen bij aan wetenschappelijke progressie. Nee, met de woorden van Watts: "it would [also] help social science to be more visibly useful to the world, thereby improving its status with an increasingly sceptical public, as well as generating excitement and interest among students who might otherwise choose the natural sciences, engineering or some other profession entirely" (2017, p. 4).

 **plossingsgerichte vragen
dwingen onderzoekers
vraagstukken integratief te
benaderen en daarmee
theoretische inconsistenties op te
lossen.**

De vraag die zich dan als vanzelf aandient, is wat de bestuurskunde eigenlijk in huis heeft om aan deze oproep gehoor te geven en bij te kunnen dragen aan het oplossen van de vraagstukken waarmee het openbaar bestuur worstelt. Ik schets kort twee welbekende benaderingen in onze discipline om tot interventie en verandering te komen: actieonderzoek en experimenteel onderzoek.

Daarna kom ik bij mijn pleidooi voor meer ontwerpgericht onderzoek binnen de bestuurskunde.

9.1 Actieonderzoek

In het geval van actieonderzoek intervenueert de onderzoeker in de praktijk en komt op deze wijze tot een theory of action. Friedman (2001, p. 160, in Duijn, 2009) formuleert het als: "action science attempts to bridge the gap between social research and social practice by building theories which explain social phenomena, inform practice, and adhere to the fundamental criteria of a science". Het op basis van kennis bijdragen aan actie, leidt tot een beter begrip van deze actie zelf en hoe het tot resultaten leidt. Actieonderzoek kan daarmee een belangrijke rol spelen in theorievormend onderzoek (Huxham, 2003).

Huxham & Vangen (2005) stellen met nadruk dat actieonderzoek wel op zoek is naar generaliseerbare uitspraken, patronen of wetmatigheden maar dat doet door middel van het uitvoeren van interventies in praktijksituaties die voor de betrokkenen relevant zijn. Dat laatste is volgens Huxham & Vangen een vereiste om tot valide uitkomsten te komen. Een interventie die voor betrokkenen niet zinvol is, zal geen realistische reacties opleveren. Tegelijkertijd hebben de interventies een onderzoekoogmerk: de onderzoeker doet de interventies om te komen tot generaliseerbare uitspraken.

In de tijd dat actieonderzoek opkwam, werd het niet zelden als methode gehanteerd door onderzoekers met een duidelijke agenda, die met actieonderzoek de door hen gewenste verandering wilden bewerkstelligen (Greenwood & Levin, 2006). Maar er zijn tal van mooie voorbeelden van actieonderzoek dat betrouwbaar en valide is en voortkomt uit een ambitie tot wetenschappelijke verdieping (Van Buuren et al., 2014). De meerwaarde van zulk actieonderzoek is drieërlei:

- Er is er sprake van rijke data: de onderzoeker die een interventie mede vormgeeft kan zien hoe erop wordt gereageerd. Zulk etnografisch onderzoek biedt inzicht in de context van verandering en is een aanvulling op meer gestandaardiseerde vormen van analyse en evaluatie;
- Door directe betrokkenheid in de praktijk die onderzocht wordt groeit de mogelijkheid om daadwerkelijk te begrijpen waarom deze praktijk werkt zoals ze werkt;
- Het levert veranderingen op waar de praktijk bij gebaat is. De interventies die worden uitgevoerd, hebben ook een praktisch doel en dragen bij aan de doelen die deze praktijk zichzelf heeft gesteld.

9.2 Experimenteel onderzoek

Het tweede type onderzoek dat bewust interventies hanteert om tot kennisontwikkeling te komen, is het experimenteel onderzoek. Er zijn experimenten in soorten en maten, ook in de bestuurskunde. We zien een sterke toename in het experimenteel onderzoek (Bouwman & Grimmelikhuijzen, 2016), waarbij onder andere survey experimenten veel aandacht krijgen (Morton and Williams, 2010). En zelfs starten verschillende collega vakgroepen bestuurskunde heuse labs waarin zij experimenten kunnen doen of repliceren.

Experimenteel onderzoek wordt vaak gezien als de meest betrouwbare manier om causaliteit vast te stellen. Daarbij is het de kunst om het doen van experimenten zo zuiver mogelijk te maken, zodat daadwerkelijk iets gezegd kan worden over een causaal verband tussen een bepaalde interventie en het effect. Dat betekent veelal dat de aard van het experiment (de interventie als zodanig) zo strikt mogelijk wordt afgebakend, en ook de effectvariabele die men wil meten.

Tegelijkertijd zijn de condities waaraan voldaan moet zijn om daadwerkelijk te kunnen spreken over causaliteit, dermate stringent dat veel experimenten daar toch niet volledig aan voldoen of daar wel aan voldoen, maar dan alleen door stevige concessies aan de relevantie en de realiteitswaarde te doen. Immers moeten dan allerlei relevante contextfactoren worden uitgesloten en moet de specifieke interventie bewust worden geïsoleerd, terwijl die in de werkelijkheid vaak onderdeel is van een groter geheel.

Ook de repliceerbaarheid staat enorm in de belangstelling en niet ten onrechte, na alle gevallen van "bewezen feiten" die toch geen stand hielden bij nader inzien. Daarmee wint men in strikt wetenschappelijke zin aan betrouwbaarheid. Maar men verliest gemakkelijk als het gaat om relevantie. Die kant moeten we volgens mij niet op. Terecht stellen Bouwman en Grimmelikhuijzen dat er nog een wereld te winnen is als het gaat om het doen van experimenten die daadwerkelijk usable knowledge opleveren.

Experimenteel onderzoek heeft wel degelijk de potentie in zich om beleidsrelevante kennis op te leveren, zeker als er gebruik gemaakt wordt van natuurlijk optredende verschillen (Stoker, 2010) en beleidsmakers en wetenschappers nauwer samenwerken bij de vormgeving en analyse van dit soort experimentele situaties. Het toepassen van inzichten over het uitvoeren van experimenten kan veel bijdragen aan de wens van het openbaar bestuur om meer *evidence-based* beleid te voeren.

10. De bestuurskunde als ontwerpwetenschap

Actieonderzoek en experimenteel onderzoek komt tot kennisontwikkeling door het uitvoeren en analyseren van (reeksen van) interventies. Actieonderzoek wil door het aanbrengen van een serie kleine veranderingen, een complexe situatie begrijpen. Experimenteel onderzoek probeert een complexe situatie terug te brengen tot een zo precies mogelijk afgebakende interventie om het unieke effect ervan te kunnen achterhalen.

Om recht te doen aan de complexiteit van de werkelijkheid die we onderzoeken en de wens daarbij te komen tot bruikbare kennis, moeten we echter mijns inziens een stap verder (durven) gaan en verkennen in hoeverre ontwerpgericht onderzoek een uitweg kan bieden. Daarvoor is een hernieuwde kennismaking met een van de klassiekers van de bestuurskunde gewenst.

Het was immers Herbert Simon (1969) die in zijn klassiek geworden werk "The Science of the Artificial" de bestuurskunde nadrukkelijk een ontwerpwetenschap noemde. Ontwerpwetenschappen zijn immers, zo stelde Simon, alle wetenschapsgebieden die zich richten op het artificiële (het door mensen ontwikkelde) en niet op het natuurlijke (datgene wat als zodanig bestaat). Kenmerkend voor deze wetenschappen is dat zij zich richten op datgene wat door mensen is ontworpen en wat dus gekenmerkt wordt door het doel waartoe het is ontworpen en de functies die eraan worden toegekend. De vragen waar "the sciences of the artificial" zich mee bezighouden, zijn veelal vragen als: 'hoe moet dit artefact worden vormgegeven, zodanig dat het in staat is haar functie te vervullen en daarmee het beoogde doel te realiseren? In de bestuurskunde kan dat 'artefact' van alles zijn. In feite is het openbaar bestuur als zodanig een conglomeraat van artefacten en dus alles wat de bestuurskunde bestudeert: van procesarrangementen, beleidsinterventies, sturingsinstrumenten tot implementatiestrategieën, organisatieprincipes en samenwerkingsvormen.

Simon hanteerde in zijn werk het paradigma van de rationele probleemoplossing en pleitte vooral voor het ontwikkelen van methoden en beslissingsondersteunende systemen om dit soort ontwerp vragen goed te kunnen beantwoorden en binnen de beschikbare kennis ('bounded rationality') keuzen te optimaliseren.

Sinds het werk van Simon wordt met enige regelmaat de stelling betrokken dat de bestuurskunde een ontwerpwetenschap is. Zeker iemand als Trudi Miller (1984) ontpopte zich als erflater van Simon. Hetzelfde deed Radine (1987). Ook het werk van Ostrom verdient hier vermelding. In zijn artikel "The intellectual crisis in American public administration" stelde hij: "An appropriate theory of design is necessary both to understand how a system will work and how modifications or changes in a system will affect its performance" (1974: 102). Een aantal jaren later schreven Shangraw & Crow (1998) een artikel onder de titel "Public Administration as a Design Science".

Recent hebben collega's als Kenneth Meier en Richard Walker de bestuurskunde als ontwerpwetenschap benoemt en onderstreept. Opvallend is dat bij hen de notie dat de bestuurskunde een ontwerpwetenschap is, vooral leidt tot voorstellen om te streven naar meer geavanceerde analysetechnieken voor de data die wordt verzameld zodat makkelijker de stap gezet kan worden naar prescriptie (Meier & Keiser, 1996). Anderen hebben de notie van de bestuurskunde als ontwerpwetenschap vooral gezien als reden om – á la de psychologen – meer werk te maken van grootschalige experimenten (Walker, 2011).

11. Ontwerpgericht onderzoek: principes

Opvallend in bovenstaande schets is dat de wetenschappelijk-analytische en rationa-listische benadering centraal lijken te staan in het denken over de bestuurskunde als ontwerpdiscipline. Dat is opvallend, omdat we in de ontwerp-wetenschappen zelf (design sciences) een in mijn ogen kansrijkere grondtoon vinden. Hoewel Simon ook in de ontwerpwetenschappen gezien wordt als 'founding father' en in veel bijdragen wordt geciteerd, zien we zijn rationalistische benadering daar naar de achtergrond verdwijnen.

Dat heeft te maken met het feit dat veel ontwerpstudies zich baseren op het werk van Rittel & Webber (1973). In de design studies is het een veelvoorkomend betoog dat – waar klassiek wetenschappelijk onderzoek zich prima leent voor *tame issues* – de design studies juist geschikt zijn voor *wicked issues*. Als alle kennis beschikbaar is en het probleem eenduidig is te definiëren, is het eenvoudig de oplossing erbij te vinden. Er is sprake van *determinate* (letterlijk "be-paalde") problems. Maar als onzekerheid ons parten speelt en onze kennis beperkt is, als we te maken hebben met complexiteit, non-lineaire feedback en onvoorspelbare dynamiek, en als er sprake is van normativiteit en controverse over hoe het vraagstuk te interpreteren en af te bakenen, dan is een ontwerpende benadering een kansrijke manier om tot oplossingen te komen. Een ontwerpende aanpak leent zich voor "on-bepaalde" of *indeterminate* problemen (Buchanan, 1992), die gekenmerkt worden door:

- De eindigheid (finitude) van cognitieve vermogens en kennis. Over ongetemde problemen is veel onwetendheid die met de beschikbare hulpbronnen niet is weg te nemen;
- Complexiteit: vanwege onbekende feedbackmechanismen creëren venties in complexe systemen vooraf onvoorspelbare effecten.
- Normativiteit: de gekozen probleemdefinitie en de oplossing bevatten inherent tal van strijdige normatieve waarden (Farrell & Hooker, 2013).

Bij dat soort issues schiet het klassiek analytische arsenaal van methoden tekort. We hebben dan behoefte aan methoden die helpen al zoekend en uitproberend inzicht te krijgen in het vraagstuk en waarbij die niet op voorhand al wordt ingesnoerd door een theoretische bril of een specifieke hypothese. In zo'n geval helpt het als de kracht van creativiteit en verbeelding worden benut om op zoek te gaan naar niet eerder bedachte samenhangen en verrassende ideeën die helpen bij de zoektocht naar het verder brengen van vraagstukken. De ontwerpwetenschappen denkt hier over na. Ontwerpgericht onderzoek organiseert ruimte voor abductie, neemt de rol van creativiteit en verbeelding serieus en voorziet in een werkwijze waarbij iteratief de probleem- en oplossingsruimte wordt gepreciseerd.

Ontwerpgericht onderzoek voorziet in een werkwijze waarbij iteratief de probleem- en oplossingsruimte wordt gepreciseerd.

Deze drie eigenschappen van ontwerpgericht onderzoek wil ik in de komende paragrafen nader toelichten.

11.1 Ontwerpgericht onderzoek geeft ruimte aan abductie

De ontwerpwetenschappen richten zich op het tot stand brengen van een oplossing, iets wat er nog niet is, een waarde die door middel van een dienst, product, systeem of anderszins gerealiseerd wordt. We bevinden ons daarmee in de *context of discovery*, en niet langer in de *context of justification* (Reichenbach, 1938; Mabsout, 2015). Het gaat er bij ontwerp vragen niet om dat we uitzoeken of iets klopt, maar of iets (mogelijkerwijs) zou kunnen werken.

Wetenschappelijk gezien stelt ontwerpend onderzoek dus andere vragen dan klassiek beschrijvend en verklarend of toetsend onderzoek. Dat wordt nog pregnanter op het moment dat we iets willen ontwerpen in een context waarin veel niet bekend is. Bijvoorbeeld als we wel weten welke waarde het moet opleveren (welke uitkomst wordt gewenst), maar we niet weten met welk "object" (wat) we die uitkomst kunnen realiseren en via welk "werkend principe" (hoe) we die uitkomst kunnen realiseren. In dat soort situaties is het aantal mogelijke opties eindeloos en is er geen sprake van een limitatief aantal mogelijkheden die je af kunt wegen en waar je de beste van kunt kiezen (Steen, 2011; Dorst, 2011).

Het bedenken en ontwerpen van datgene dat nog niet bestaat, impliceert dat we met de klassieke vormen van empirisch onderzoek niet uit de voeten kunnen. Normaliter hanteren we twee manieren om tot empirische waarnemingen en conclusies te komen. Er is enerzijds het *deductief onderzoek*. Dat onderzoek vertrekt vanuit datgene wat we reeds weten over causale verbanden en wetmatigheden. Op basis daarvan worden hypothesen opgesteld die worden getoetst. Je weet welke loop de sterren hebben, je weet welke sterren er zichtbaar zijn, dus kun je de sterrenhemel op een bepaalde datum voorspellen. Het tegenovergestelde kan ook. Zeker als je te maken hebt met een relatief weinig bestudeerd fenomeen, dan ga je proberen dat fenomeen te bestuderen, je verzamelt cases en op basis daarvan probeer je patronen te duiden. Dat noemen we inductief onderzoek. Je observeert de sterren gedurende een lange reeks van avonden en op deze wijze leidt je de baan af die ze afleggen.

Deze manieren van onderzoek leiden uiteindelijk tot feiten. Ze helpen om fenomenen te verklaren en te voorspellen. In de woorden van Dorst: "[I]n the sciences, inductive reasoning informs 'discovery', while deductive reasoning informs 'justification'. These two forms of analytical reasoning help us to predict and explain phenomena in the world" (2011, p. 523).

Een derde vorm van redeneren, abductie, wordt gehanteerd op het moment dat er nog (veel) informatie ontbreekt. Dat is bij ontwerpende vragen per definitie het geval. Als er een beleidsinstrument moet worden bedacht voor een nieuw

maatschappelijk vraagstuk. Als een overheidsorganisatie een nieuw handelings-repertoire moet ontwikkelen. Als er een samenwerkingsproces ingericht moet worden. In al die gevallen is het aantal mogelijke opties en de factoren die de effectiviteit van die opties mede bepalen, schier oneindig. Dan hebben we niet de mogelijkheid om alle opties systematisch te vergelijken en de juiste te kiezen. We kunnen zelfs niet op voorhand met zekerheid zeggen binnen welke oplossingsruimte we de oplossing moeten zoeken. In dat geval gebruiken we abductief redeneren, waarbij we gebruik maken van waarschijnlijkheids-redeneringen.

Abductief denken heeft te maken met vermoedens en het doen van 'educated guesses'. Roger Martin (decaan aan de Rotman School of Management) omschreef abductie als de logica van 'wat zou kunnen zijn' (logic of what might be). Deze logica leidt dus niet tot een sluitende bewijsvoering, maar het is een redeneervorm om tot de best mogelijke gevolgtrekking te komen. Het vormt hypothesen op basis van eerdere ervaringen en op basis van datgene wat het meest plausibel is (makes the most sense) is gegeven het geobserveerde fenomeen. In de woorden van Kolko:

Consider the example When I do A, B occurs:

I've done something like A before, but the circumstances weren't exactly the same. I've seen something like B before, but the circumstances weren't exactly the same.

I'm able to abduct that C is the reason B is occurring.

Unlike deduction or induction, abductive logic allows for the creation of new knowledge and insight—C is introduced as a best guess for why B is occurring, yet C is not part of the original set of premises. And unlike deduction, but similarly true to induction, *the conclusions from an abductive argument might turn out to be false, even if the premises are true*". (2010, p. 20)

Bij abductie gaat het dus om het opstellen van tijdelijke, plausibele hypothesen die het proces van kennisvorming verder kunnen helpen (Kolko, 2010). Deze worden geselecteerd door middel van betekenisgeving en een zo rijk mogelijk begrip van de probleemsituatie.⁸ Dew (2007) spreekt van abductie als '*inspired guesswork*'. Abductie heeft volgens hem drie eigenschappen. Allereerst gaat het om plausibiliteit. Gelet op de omstandigheden en gelet op wat we reeds weten, is er vaak al een bepaalde gevolgtrekking de meest waarschijnlijke. Maar deze gevolgtrekking is wel *defeasible*: hij kan weer ongedaan gemaakt worden en worden ingeruild voor een betere als hij niet blijkt stand te kunnen houden in het licht van nieuwe informatie of inzichten. En tot slot zijn abducties '*presumptive*'. Er wordt vermoed, verondersteld dat deze vermoedens juist zijn en dus wordt er in het zoek- of ontwerpproces voortgebouwd op deze abducties (Dew, 2007).

Als er een urgente behoefte is om actie te ondernemen en er niet voldoende tijd, kennis of middelen zijn om volledig uit te zoeken welke actie het gewenste

resultaat zal hebben, is abductie een pragmatische manier (pragmatisch, zoals Dewey dit begrip hanteerde) om onder voorbehoud een hypothese te kiezen waarop vervolgstappen gebaseerd kunnen worden. Zo kan een creatief zoekproces worden gestart, ondanks het feit dat er geen volledige zekerheid en kennis is (Kolko, 2010). Zo helpt abductie om te handelen als we geconfronteerd worden met onzekerheid en onwetendheid (Dew, 2007). Maar het biedt ook een (voorlopig) houvast om op zoek te gaan naar meer inzicht in de complexe realiteit. Dat brengt me bij het volgende punt.

11.2 Ontwerpgericht onderzoek impliceert een open zoekproces

Ontwerp is zowel een manier om tot oplossingen voor ingewikkelde vraagstukken te komen als een manier om incrementeel ons inzicht in complexe situaties te vergroten (Johansson-Sköldberg et al., 2013; Lawson, 2005). Een ontwerpproces vertrekt niet vanuit een vastgestelde probleemdefinitie om vervolgens een oplossing te bedenken. Dat is onmogelijk, gelet op de complexiteit en onzekerheid die de vraagstukken waar ontwerpgericht onderzoek zich op richt kenmerkt.

Nee, ontwerpen is een creatief zoekproces waarbij probleem en oplossing iteratief worden ontdekt. In de woorden van Kees Dorst (2006): *“Creative design seems more to be a matter of developing and refining together both the formulation of a problem and ideas for a solution, with constant iteration of analysis, synthesis, and evaluation processes between the two notional design ‘spaces’—problem space and solution space. In creative design, the designer is seeking to generate a matching problem-solution pair, through a coevolution of the problem and the solution. Creative design involves a period of exploration in which problem and solution spaces are evolving, and are unstable until (temporarily) fixed by an emergent bridge, which identifies a problem-solution pairing”*.

Buchanan introduceert het concept van placements om het proces van contextualisering te duiden. In de woorden van Johansson-Sköldberg et al.: *“Placements are ‘tools’ for intuitively or deliberately shaping a design situation, identifying the views of all participants, the issues of concern, and the intervention that becomes a working hypothesis for exploration and development, thereby letting the problem formulation and solution go hand in hand rather than as sequential steps”* (2013, p. 125). Dit is een cyclisch proces, waarbij elke keer weer gekeken wordt hoe een mogelijke oplossing zich verhoudt tot de verschillende contexten waarin deze gepositioneerd kan worden (Wylant, 2010).

Ontwerpen is op te vatten als doorgaand proces van contextualiseren, het werken aan een oplossing vanuit een voorlopige hypothese (gebaseerd op abductief redeneren), die wordt bijgeschaafd door deze te relateren aan de context waarbinnen deze wordt toegepast. Die context is meervoudig en dus is het proces van contextualiseren in feite het uitvinden welke context uiteindelijk doorslaggevend of dominant moet zijn bij het maken van ontwerpkeuzen.

11.3 Ontwerpgericht onderzoek mobiliseert verbeeldingskracht

Het werken met waarschijnlijkheidsredeneringen en het iteratief verkennen en preciseren van het vraagstuk en de mogelijke oplossing, maken ontwerpgericht onderzoek tot een beloftevolle benadering van *wicked* problemen. Tegelijkertijd vergt deze benadering ruimte voor creativiteit en verbeelding, ook om los te komen van bestaande perspectieven en veronderstellingen.

Creativiteit is nodig om te komen tot kansrijke *“educated guesses”* en bruikbare vertrekpunten voor het in beeld brengen van het vraagstuk en mogelijke oplossingen. Creativiteit is nodig om samenhangen te ontdekken tussen brokstukken informatie, en om het “intelligent gissen” te voeden.

Verbeeldingskracht helpt bij het op een zodanige manier framen van het probleem, dat het de zoektocht naar kansrijke ontwerpoplossingen vergemakkelijkt (Schon, 1984; Kolko, 2009). Bij lastige kwesties helpt het om ze in een nieuw, ongedacht perspectief te plaatsen en van daaruit na te denken over oplossingen die eerder niet in beeld kwamen omdat de probleemdefinitie niet ter discussie werd gesteld.

Vandaar dat in de ontwerpwetenschappen op tal van manieren wordt geprobeerd om creativiteit en verbeeldingskracht te mobiliseren en processen van framing en reframing te faciliteren (Steen, 2013). Binnen de ontwerpwetenschappen zijn tal van methoden ontwikkeld om creativiteit los te maken en aan te wenden.

11.4 Tussenconclusie

We kunnen concluderen dat complexe of ongestructureerde problemen vragen om een ontwerpgerichte onderzoeks aanpak. Een dergelijke aanpak bevat tenminste drie elementen die passen bij dit soort on-bepaalde problemen.

- a. Door expliciet ruimte te bieden aan abductieve redeneringen, waarin op basis van waarschijnlijkheidsredeneringen getracht wordt te komen tot kennisuitspraken die (tijdelijk) houvast bieden en het vertrekpunt vormen voor nader onderzoek.
- b. Door via het ontwikkelen en uitproberen van een mogelijke oplossing voor een probleem inzicht te verwerven, en de oplossing stapsgewijs en al itererend met de formulering van het vraagstuk, steeds verder te verfijnen.
- c. Door de kracht van verbeelding en creatief denken te benutten om zo samenhangen en oplossingen te kunnen vinden die niet bij voorbaat zijn ingesnoerd door het gebruikelijke, het bekende en het voor de hand liggende.

De kracht van ontwerpgericht denken is daarbij dat het vraagstukken integratief benadert en niet op voorhand in het stramien van een conceptueel model

of wetenschappelijke hypothese wringt. Het ontwerpprobleem zoals dat zich aandient in al haar veelkleurigheid en complexiteit staat centraal. Als je die veelkleurigheid negeert of op voorhand probeert af te grenzen, is het maar zeer de vraag of je een oplossing gaan vinden die werkt.

Als we terugdenken aan het pleidooi van Duncan Watts is een ontwerpgerichte bestuurskunde dus een beloftevolle denkrichting om te komen tot oplossingsgericht onderzoek, waarbij zowel gewerkt wordt aan concrete oplossingen voor vraagstukken als aan diepgaand inzicht in complexe, ongestructureerde vraagstukken. Door expliciet ruimte te bieden aan abductie, kunnen we onze kennis over complexe vraagstukken op pragmatische wijze, al lerend vergroten. Door dit als basis te gebruiken voor een ontwerp dat mogelijk effectief is, en dit uit te testen en gaandeweg te verfijnen, komen we tot betrouwbaarder kennis over hoe complexe systemen waarin we interveniëren functioneren.

Ontwerpgericht onderzoek is vooral ook een manier om al zoekend en uitproberend tot een beter begrip te komen van een complexe situatie.

Ontwerpgericht onderzoek is dus zeker niet louter een manier om oplossingen tot stand te brengen. Ontwerpgericht onderzoek is vooral ook een manier om al zoekend en uitproberend tot een beter begrip te komen van een complexe situatie waarin we eigenlijk niet weten waar we moeten beginnen met onze analyse en waar we dan naar op zoek moeten.

12. Contouren van een bestuurskundig ontwerpproces

Dit alles roept de vraag op wat een bestuurskundige ontwerpbenadering of manier van ontwerpend bestuurskundig onderzoek kan zijn, die rekening houdt met de waardengeladen context waarin het wordt toegepast.

Als een bestuurskundige via een ontwerpende benadering bruikbare en valide kennis wil ontwikkelen, is het cruciaal dat hij of zij dit enerzijds "evidence-based" doet, en dus met behulp van betrouwbare kennis en gericht op het produceren van nieuwe kennis. Anderzijds heeft het ontwerpen alleen meerwaarde als er ruimte is voor verbeelding en creativiteit: alleen dan kan er gegist worden naar een plausibele verklaring waarmee het zoekproces naar een werkende oplossing gestart kan worden (Mabsout, 2015). Steen (2013) spreekt over het combineren van *inquiry en imagination*: onderzoek en verbeeldingskracht. Met andere woorden: een ontwerpgerichte bestuurskunde combineert *creative design* met *evidence-based design*.

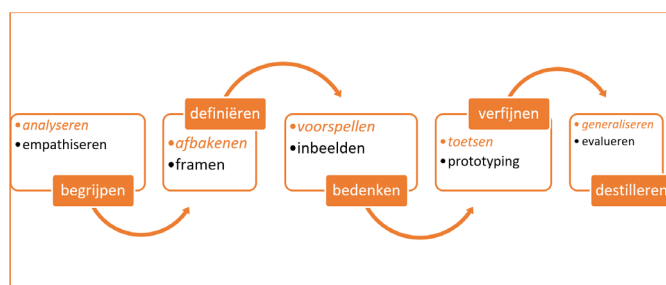
Voor dat laatste is het nodig dat de bestuurskunde haar klassieke arsenaal van wetenschappelijke en analytische methoden, combineert met creatieve werkvormen om ruimte te geven aan de kracht van verbeelding en het toepassen van waarschijnlijkheidsredeneringen (abductief redeneren). Daarbij is de focus tweeledig. Enerzijds op het oplossingsgericht aanvliegen van een vraagstuk, het bedenken en uitproberen van mogelijke oplossingen en het via iteraties van

testen en bijschaven toewerken naar een gevalideerd ontwerp met brede toepassingsmogelijkheden. Anderzijds op het stapsgewijs verdiepen van het inzicht in ons empirisch object en het toevoegen van nieuwe kennis aan de bestaande 'body of knowledge' in de bestuurskunde.

In figuur 1 doe ik een poging het bestuurskundig ontwerpproces in te delen in stappen, waarbij ik onderscheid maak in vijf rondes waarmee een ontwerpgericht onderzoeksproces kan worden doorlopen. Per ronde wordt onderscheid gemaakt tussen meer analytische activiteiten (cursief) en meer creatieve. Bij een dergelijke weergave passen twee kanttekeningen.

Allereerst is het organiseren van korte, snelle iteraties tussen het bedenken en uitproberen van mogelijke ontwerpen cruciaal voor ontwerpprocessen. Dit iteratieve proces op basis van meerdere feedback loops en korte doorlooptijden is wezenlijk anders dan een stapsgewijze benadering van opeenvolgende fasen. In deze iteraties worden de *"problem space"* en de *"solution space"* nader gepreciseerd (Cross & Dorst, 2001).

Kenmerkend voor ontwerpen is ook het belang van cocreatie met eindgebruikers. In de wereld van het openbaar bestuur zouden we zeggen: alle partijen in het netwerk of de keten rond een bepaald vraagstuk. Dat betekent dat de fasen gezamenlijk met deze partijen worden doorlopen (Steen, 2013).



Figuur 1. Proeve van een bestuurskundig ontwerpproces

12.1 Begrijpen

De eerste fase van een ontwerpproces is gericht op het verkrijgen van een beter begrip (verstehen) van de ontwerpuitdaging. Wat is eigenlijk het probleem en wat zijn verschillende probleempercepties? Zoals eerder gesteld, gaat dit begrijpen zowel om de *"problem space"* als de *"solution space"*. Vragen erbij zijn: Hoe is het probleem tot stand gekomen? Wat zijn motieven bij de probleemeigenaar om verandering te willen? En wat zijn doelen die hij met deze verandering beoogt? Welke waarden wil hij realiseren en welke kaders wil hij in acht nemen? In welke context wordt de oplossing toegepast en welke factoren bepalen hoe die context de werking van de uiteindelijke oplossing zal gaan beïnvloeden?

Het gaat in deze fase van begrijpen van de ontwerpopgave niet alleen om de probleemdefinitie van de opdrachtgever, maar ook om de belangen die spelen

rondom het probleem en alternatieve probleemdefinities. Sociale wetenschappers weten dat de werkelijkheid sociaal wordt geconstrueerd en dat als je dat negeert, je oplossingen al snel de plank mislaan.

In hedendaagse benaderingen van ontwerpprocessen wordt de eerste fase geduid als *“empathizing”*. Het gaat, met andere woorden, om het invoelen van het vraagstuk, het ‘er gevoel voor krijgen’, er empathie mee krijgen. Het gaat dus ook om de gevoelswaarde van het vraagstuk, de wijze waarop betrokkenen het ervaren, de emoties die zij erbij hebben.

En uiteraard speelt er ook een reflexieve component in de fase van het begrijpen. Die reflexieve component heeft alles te maken met de vraag of de wijze waarop het vraagstuk wordt afgebakend en op welk schaalniveau het wordt benaderd, wel de meest raadzame is. Met andere woorden: welke elementen zijn wel of niet zinvol om mee te nemen als onderdeel van de ontwerpopgave en op welk schaalniveau kan de ontwerpopgave het beste worden gedefinieerd? Vanuit zijn ervaring en vakmanschap kan een bestuurskundige daar – als het goed is – verstandige dingen over zeggen.

Methoden

De klassieke methodenkoffer van de bestuurskundige kan in deze eerste fase goede diensten bewijzen. Zowel documentstudie, interviews, focusgroepen als vragenlijsten zijn prima inzetbaar om tot een goed begrip te komen van de ontwerpopgave, deze empirisch te duiden en deze te relateren aan vergelijkbare opgaven die al eerder zijn onderzocht en waar we al meer van weten. Het reconstrueren van wat voorafging aan een bepaalde probleemsituatie is vaak al een belangrijke bouwsteen om het issue te begrijpen. Hetzelfde geldt voor het reconstrueren van de probleempercepties bij een gevarieerde groep van belanghebbenden.

Tegelijkertijd is het – om daadwerkelijk gevoel te krijgen voor het vraagstuk – nodig om intenser kennis te maken met het vraagstuk, door participerende vormen van observatie en meer etnografisch onderzoek. Ook meer eigentijdse methoden als story-telling of dagboekstudies kunnen behulpzaam zijn. We kunnen vormen van ‘*appreciative inquiry*’ gebruiken, ofwel we moeten leren om op een waarderende wijze te vorsen naar datgene wat anderen beweegt, waarom ze vinden wat ze vinden en doen wat ze doen (Argyris & Schon, 1978; Dunne & Martin, 2006). Zo leren we niet alleen de werkelijkheid beter begrijpen, maar openen we ook de weg om als bestuurskundigen los te komen van onze eigen opvattingen en perspectieven.

12.2 Definiëren

Begrip van het issue is nog geen werkbare ontwerpopgave. In de tweede ronde van het ontwerpproces wordt dit doel vertaald in een probleemdefinitie voor het ontwerpproces. Met andere woorden: wat is de opgave voor het ontwerpproces? Waar zijn we concreet naar op zoek? In de meest simpele ontwerpopgave weten we het doel en ook het hoe (het *werkend principe* waar we gebruik van maken), maar is de vraag naar het middel, het ‘wat’ die beantwoord moet

worden. Bijvoorbeeld als een overheid op basis van samenwerking wil komen tot een samenlevingsagenda maar niet goed weet welke middelen zij kan inzetten om deze agenda en de daarvoor benodigde samenwerking van de grond te krijgen.

Het kan ook zijn dat juist het werkend principe niet duidelijk is. Bijvoorbeeld: de gemeente Rotterdam wil door middel van meer zelfbeheer komen tot meer efficiency en meer sociale cohesie, maar hoe stimuleer je meer zelfbeheer? Wat beweegt mensen om zelfbeheer ter hand te nemen? Deze en de hierboven genoemde situatie worden in de ontwerpliteratuur abductie type I problemen genoemd (Dorst, 2011).

In de meest ingewikkelde vorm (abductie type II problemen) weten we het doel wel, maar weten we enerzijds het middel niet en ook niet het werkend principe waar we gebruik van zouden kunnen maken. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de vraag hoe het beheer van de buitenruimte effectiever georganiseerd kan worden. Dan is niet alleen onbekend via welk werkend principe het beheer zou georganiseerd moeten worden (via de huidige of via een totaal andere aanpak, meer hiërarchisch, meer marktgericht, meer zelfsturend), maar ook niet met wat voor (klassieke of innovatieve) spelregels, instrumenten of contractvormen. Het definiëren van de ontwerpogave is inherent ook een normatieve keuze. Uiteraard kunnen er allerlei empirische en theoretische argumenten gebruikt worden om een dergelijke keuze te legitimeren en te onderbouwen. Maar er blijft een subjectief element aan kleven. Dit subjectieve element kunnen we vertalen in twee normatieve criteria voor een goede definitie van de ontwerpogave. Ten eerste moet een ontwerpogave inclusief zijn en dus ruimte bieden voor variëteit in opvattingen en belangen van partijen. Dus: een ontwerpogave moet partijen verbinden en bij elkaar brengen. Zeker bij ontwerpogaven in het publieke domein is dit een voorwaarde voor draagvlak voor het uiteindelijke ontwerp. In de tweede plaats moet een ontwerpogave uitdagen, motiveren en enthousiasmeren. Met andere woorden: betrokkenen moeten met de gekozen definitie getriggerd worden om in actie te komen omdat ze de opgave uitdagend en interessant vinden.

Cruciaal is dus niet alleen de afbakening maar ook de *framing* van het vraagstuk (Ozkan & Dogan, 2013). De framing van het vraagstuk is voor ontwerpers een cruciale activiteit, waarbij nieuwe samenhangen tussen verschillende perspectieven worden gevonden die helpen bij het vinden van een mogelijke oplossing (Kolko, 2009; 2010).

Methoden

Methodisch ligt deze ontwerpfase ook in het verlengde van de eerste fase en vindt het al deels plaats tijdens de interviews en groepsgesprekken die plaatsvinden. Juist door empirisch (beschrijvend, verklarend) een stap dieper te gaan, en de complexiteit van de opgave beter te doorgronden, komen ook alternatieve manieren om de ontwerpogave te framen, in beeld.

Hierbij zijn ook methoden nodig die helpen bij het zodanig verwoorden en/of verbeelden van de ontwerpogave dat partijen getriggerd worden om ermee

aan de slag te gaan. Daartoe kunnen werkvormen helpen die ruimte bieden aan creativiteit en verbeelding (zoals spelsimulaties, visualisaties, toekomst-verbeeldingen et cetera). Het instrumentarium van communicatie-experts of vormgevers kan helpen om te expliciteren welke kwestie precies speelt. Ook het nadenken over mogelijke toekomst en manieren om die te realiseren (*inverse future engineering*, scenariospellen) kan helpen. De kunst is om een zodanige framing van de ontwerpogave te realiseren, dat partijen worden verleid om oude beelden opzij te zetten en nieuwe mogelijkheden te verkennen.

12.3 Bedenken

Het bedenken van mogelijke interventies of proefontwerpen (prototypen) is enerzijds een empirische, ambachtelijke onderneming maar is anderzijds een creatieve activiteit. In veel ontwerphandleidingen wordt in deze fase het belang van allerlei creatieve werkvormen zoals brainstorming benadrukt. Het bedenken kan dus niet zonder het organiseren van creativiteit. Dat kan alleen als er ruimte is voor improvisatie en speelsheid (Schon, 1993, March, 1971) en wanneer de ontwerper openstaat voor verrassingen en onverwachte gezichtspunten. Creativiteit heeft alles te maken met het bewust binnenhalen van het onverwachte, het onbekende en het ongerijmde. Juist omdat zo de oplossingsruimte wordt vergroot, en dus de kans op een werkbaar prototype.

Maar ook wetenschappelijk vakwerk speelt er een rol bij. Bijvoorbeeld door systematisch te inventariseren welke basisvormen er mogelijk zijn bij het bedenken van mogelijke oplossingen (denk aan beleidsinstrumenten, arrangementen voor samenwerking of condities voor sociale innovatie). Of door na te gaan welke aspecten of bouwstenen van de te bedenken oplossing conceptueel te onderscheiden zijn. Als dat bijvoorbeeld een afsprakenkader voor het gezamenlijk beheren van openbaar gebied of gemeenschappelijke goederen is, kan het helpen om de verschillende typen regels van Ostrom als leidraad te gebruiken (zie Cox et al., 2010). Als het gaat over programmasturing, kan het helpen om na te denken over de vraag welke ontwerpparameters eigenlijk ten grondslag liggen aan verschillende arrangementen voor programmasturing.⁹ Wat zijn eigenlijk de knoppen waar je aan kunt draaien? Het kan de discussie tussen betrokkenen enorm helpen als gezamenlijk ontwerpprincipes worden ontwikkeld: uitgangspunten waar het ontwerp aan zou moeten voldoen.

Maar ook het ophalen van ervaringen uit andere contexten ter inspiratie en vergelijking kan een zinvolle activiteit zijn. Juist op die manier wordt het ontwerpgericht onderzoek ook evidence-based: het maakt gebruik van inzichten en lessen die gedestilleerd worden uit ervaringen elders en eerder.

Bij dit bedenken van mogelijke ontwerpen gaat het – zoals eerder betoogd – om waarschijnlijkheidsredeneringen. Op basis van incomplete kennis over de situatie en over alle mogelijke interventies worden interventies bedacht die met een zekere mate van waarschijnlijkheid een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het vraagstuk. Het bedenken van mogelijke interventies gaat als vanzelf over het inschatten van mogelijke consequenties van deze interventies.

Daarmee komt er een deductief element in het ontwerpproces, wat de mogelijkheid biedt om te komen tot verdere kennisontwikkeling. Immers biedt de volgende fase – het uitproberen – de kans om te kijken welke interventies welk effect onder welke omstandigheden hebben.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het bedenken van een hypothese over het effect van de bedachte proefontwerpen of -interventies van belang. Daarbij wordt op basis van wat we al weten over de aard van de interventie en van het systeem waarin wordt geïntervenieerd, het verwachte effect 'voorspeld', wat als basis kan dienen voor de eigenlijke testen van de interventie. Zo wordt meer systematische kennisontwikkeling mogelijk gemaakt.

Methoden

Voor het bedenken van mogelijke ideeën zijn er tal van methoden uit de wereld van *creative thinking* beschikbaar. Deze richten zich op de vraag hoe een rijke brainstorm georganiseerd kan worden. Maar ook hoe met behulp van associatietechnieken mensen kunnen worden uitgedaagd om verder te denken dan ze normaal zouden doen. Hierbij kunnen vormen van creatieve competitie helpen. Ook de kracht van ongedachte ontmoetingen kan worden benut. In essentie komen deze methoden erop neer dat de creativiteit van mensen optimaal wordt geprikkeld en benut bij het bedenken van mogelijke interventies (prototypen), zonder dit proces op voorhand in te kaderen en af te bakenen.

Tegelijkertijd kunnen – zoals hierboven al aangegeven – ook meer klassieke onderzoeksmethoden goede diensten bewijzen, juist ook om dit bedenken ook evidence-based in te richten. Het inventariseren en uiteenrafelen van vergelijkbare cases uit andere domeinen, op zoek naar bruikbare bouwstenen, kan bijvoorbeeld helpen. Dat kan prima met het vertrouwde methodenapparaat van de bestuurskunde gebeuren. Ook het inbrengen van conceptuele kennis kan helpen om in interactie met praktijkexperts de relevante ontwerpdimensies en -parameters te achterhalen, als basis voor het bedenken van mogelijke ontwerpen. Bijvoorbeeld een typologie van beleidsinstrumenten, van institutionele spelregels of van proceskwaliteiten.

12.4 Verfijnen

In de vierde ronde gaat het om het zo systematisch mogelijk uitproberen en nader verfijnen van de ontwikkelde interventies om te achterhalen wat er werkt. Dat kan op tal van manieren, al naar gelang de aard van de interventie en de context waarin deze wordt toegepast. Soms is een serie van kleine praktijkproeven mogelijk. Dan wordt de interventie in een aantal varianten op beperkte schaal uitgevoerd om te kijken of en hoe deze werkt. Er kunnen mogelijkheden zijn voor een veldexperiment, waarbij in de ene situatie de interventie wordt toegepast en in de andere situatie niet. En in sommige gevallen kan ook een experiment in een meer gecontroleerde situatie mogelijk of zelfs wenselijk zijn. Dat kan een survey experiment zijn maar ook een laboratoriumexperiment. In deze ronde komt het erop aan dat het systematisch proberen een nadere

uitwerking krijgt. Daarbij gaat het om het grondig observeren van wat een interventie of verandering teweegbrengt door het proces daaromheen van nabij te volgen. Soms kan ook – samen met gebruikers – een proces van *rapid prototyping* worden georganiseerd. Dan vinden meerdere iteraties plaats tussen de proefontwerpen zoals bedacht en het uitproberen ervan. Met andere woorden: de ontwerpen worden aangepast op basis van de feedback die verkregen wordt uit de tests of experimenten en opnieuw uitgetest. Op deze wijze wordt het kaf van het koren gescheiden en wordt het resultaat verfijnd en verbeterd. In andere gevallen is er slechts ruimte voor een bescheiden 'botsproef'. Met een groep kritische experts worden de voor- en nadelen van een interventie besproken en wordt deze nader aangescherpt en verfijnd.

Methoden

Het uitproberen van interventies kan al improviserend worden gedaan, met een grote rol voor de praktijkorganisatie bij het in de praktijk brengen van het ontwerp. Ook kan het testen meer het karakter krijgen van een dialoog tussen experts en practitioners, bijvoorbeeld via workshops of ronde tafelgesprekken. Maar ook kan het meer wetenschappelijke arsenaal aan experimentele aanpakken worden aangeboord. Sommige ontwerpen kunnen worden getest door een quasi-experiment of door een vignette-studie. Niet altijd is het mogelijk om een controlesituatie te organiseren en is het vooral zaak om de werking van een interventie van nabij te volgen. Methoden van actieonderzoek kunnen dan Daarbij kan de recent ontwikkelde aanpak van design experimenten goede diensten bewijzen. Inmiddels hebben een aantal bestuurskundigen dit soort experimenten gedaan en daar verslag van gedaan (Stoker & John, 2009). Askew et al. (2010) deden een design experiment rond een beleidsinterventie om drugsverslaving tegen te gaan. In dit experiment werd het effect van diverse maatregelen onderzocht, werd diepgravend onderzocht welke effecten op welke wijze werden bewerkstelligd en werden gaande het proces ook de maatregelen bijgesteld. Ook werd gewerkt met een controlegroep. Dit specifieke design experiment had dus karakteristieken van een quasi-experiment. Wel werd de interventie gaandeweg verfijnd en doorontwikkeld, waardoor het ook als een vorm van actieonderzoek kan worden gezien.

In de woorden van Askew et al., (2010, p. 584): "The design experiment appeals to policy makers because it helps them at the early stage of policy making, often occurring in a small-scale context. Above all, the design experiment embodies usable knowledge in the social sciences, which is not based on a one-off authoritative adjudication, but emerges from the acceptance of the limits to researchable questions and the integration of social science research with practical knowledge (Lindblom and Cohen, 1979)".

Design experimenten zijn dus in potentie een krachtige combinatie van *rigour en relevance* en verdienen in de bestuurskunde meer aandacht.

Design experimenten zijn dus in potentie een krachtige combinatie van *rigour* en *relevance* en verdienen in de bestuurskunde meer aandacht dan ze tot nu toe krijgen. Ze geven invulling aan datgene wat collega Van der Steen (2016) zo mooi benoemd heeft als “systematisch uitproberen”.

12.5 Destilleren

Tot slot moet uit de veelheid van de ervaringen en lessen datgene worden gedestilleerd dat de moeite waard is om te behouden. In het klassieke ontwerpdenken wordt veelal gestreefd naar een ontwerp dat fungeert als basis voor verdere productontwikkeling. In het bestuurskundig ontwerpen gaat het daarentegen (uiteraard afhankelijk van de ontwerpopgave) vaak om meerdere prototypen of om bouwstenen voor een prototype, die als basis dienen om te komen tot maatwerk in een specifieke situatie, met gevoel voor de context, de tijdgeest et cetera. Dit zijn als het ware verschillende grondvormen of sjablonen, die afhankelijk van de context een nadere invulling kunnen krijgen. Deze fase leidt dus idealiter tot een concreet ontwerpresultaat, waarmee de probleemeigenaar verder kan en die ook als basis kan dienen voor toepassing elders.

Tegelijkertijd gaat het in de fase van het destilleren ook om het ophalen van de wetenschappelijke oogst van het ontwerpproces. Immers is het ontwerpproces ook een manier om stapsgewijs en al uitproberend inzicht te verwerven in een complexe thematiek. Dat betekent dus ook dat in de afrondende fase van een ontwerpproces de vraag beantwoord wordt, welke meer generaliseerbare kennis opgedaan is. Zoals we straks nog zullen zien, kan abductief denken niet zonder deductie en inductie en zijn er juist door het combineren ervan kansen voor meer systematische kennisontwikkeling.

Methoden

Gelet op het tweeledig doel van deze ronde, is ook het methodenarsenaal tweeledig. Enerzijds gaat het om het destilleren van de bruikbare elementen uit een ontwerpproces en het vertalen daarvan in een breder toepasbaar ontwerp. Dat vraagt vaardigheden om inzichten tot een synthese te brengen, wat zowel meer visueel als ook meer narratief kan plaatsvinden. Anderzijds gaat het om het ophalen van de bevindingen in het licht van de veronderstellingen die aan het ontwerp ten grondslag lagen. Daartoe is het vertrouwde scala van bestuurskundige methoden zoals vragenlijsten, interviews en focusgroepen prima bruikbaar.

Meer in het algemeen past het bij een *evidence-based* ontwerpproces om dit ex durante, dus gaande de rit te evalueren en bij te stellen. De methode van de lerende evaluatie kan daarbij goede diensten bewijzen. Deze evaluatie vindt parallel aan het proces plaats, waarbij de evaluatie ook tussentijds aanleiding kan geven om aanpassingen in het proces door te voeren (Edelenbos & Van Buuren, 2005).

13. Ontwerpgericht onderzoek – enkele reflecties

De hierboven gepresenteerde inrichting van het bestuurskundig ontwerpproces, kan toch nog steeds tamelijk instrumenteel overkomen. Het is daarom belangrijk hier enkele reflecties aan toe te voegen.

13.1 Abductie altijd in combinatie met deductie en inductie

Het geschetste ontwerpproces bevat elementen van abductie, inductie en deductie. Abductie is van belang om een handzame starthypotheses te genereren in een situatie waarin veel onbekend en ambigu is. Zodra we die hebben, gaat het er vooral om dat we die op systematische wijze testen om tot generaliseerbare uitspraken te komen. Daarom staat abductie niet los van deductie en inductie. In ontwerpend onderzoek spelen ze allemaal een rol en versterken ze elkaar, zoals figuur 2 (bron: Dunne & Martin, 2006) laat zien.



Figuur 2. Abductie in relatie tot deductie en inductie

Allereerst probeert een ontwerper op basis van een voorlopige probleemdefinitie te komen tot een mogelijke oplossing. Op basis van zijn kennis van de werking van het systeem waarin de oplossing wordt toegepast, kan hij de verwachte effecten van de oplossing bij benadering bedenken. Dat vormt de basis voor het testen van de interventie via het doen van experimenten. Daarna kan inductief redeneren worden gebruikt om de oplossing te verfijnen en te verbeteren. Dit maakt – zoals betoogd – ontwerpend onderzoek tot een vruchtbare bouwsteen voor wetenschappelijk onderzoek. Het helpt een startpunt te definiëren in een complexe werkelijkheid. Tegelijkertijd impliceert het feit dat een bestuurskundig ontwerpproces een wetenschappelijke exercitie is, dat er aandacht en ruimte moet zijn om de verschillende activiteiten op een wetenschappelijk te verantwoorden wijze uit te voeren. Het betekent ook dat het mogelijk moet zijn om het proces zorgvuldig vast te leggen (om de *recoverability* te waarborgen) en vooral ook bij het uitproberen van interventies dit systematisch te doen, met behulp van hypothesen (*educated guesses*) die op deze wijze ook verfijnd en getoetst kunnen worden.

13.2 Design: ruimte voor creativiteit en normativiteit

Als de bestuurskunde aan diepgang en relevantie wil winnen, zal zij op zoek moeten naar wegen om ruimte te geven aan intelligent gis- en puzzelwerk om zo de 'dancing star' te kunnen ontdekken (Farmer, 2005). Daarbij is creativiteit

Als de bestuurskunde aan diepgang en relevantie wil winnen, zal zij op zoek moeten naar wegen om ruimte te geven aan intelligent gis- en puzzelwerk ...

en verbeeldingskracht onmisbaar. Het was Einstein die stelde: "imagination is more important than knowledge". Maar ondertussen hebben we veel van onze verbeeldingskracht als wetenschappers geofferd op het altaar van het positivisme. Of we moffelen het weg onder een

deken van wetenschappelijk correct taalgebruik.

Methodologisch zijn verbeeldingskracht en creativiteit natuurlijk ook lastige begrippen. Ze zijn niet zo gemakkelijk te rijmen met een strikt voorgeschreven en dus voorspelbare methodologische procedure. Maar moeten we ze daarom uit het wetenschappelijk bedrijf bannen? Of moeten we op dit punt misschien toch terug naar de bronnen van de bestuurskunde en te rade gaan bij grote namen in de bestuurskunde, zoals Lasswell (1951) en later ook James March (1971) die het belang benadrukten van creativiteit, dat voortkomt uit andere vormen van kennis en wijsheid dan de standaard deductieve denkwijze die in de wetenschap wordt gehanteerd. March (1971, p.261) stelde de fascinerende vraag: "How do we escape the logic of our reason?" Hij geeft een eenvoudig antwoord. We moeten de rol van speelsheid herwaarderen, oftewel "the deliberate, temporary relaxation of rules in order to explore the possibilities of alternative rules." Het belang hiervan erkennen en de toepassing ervan onomwonden benoemen, zal ons wetenschapsgebied meer goed doen, dan het rationalistisch en reductionistisch blijven verfijnen van het bestaande methodenapparaat dat niet meer weet te ontsnappen uit de logische kringloop van deductie en inductie en op die manier nauwelijks soelaas biedt in het licht van de complexe vraagstukken waar ons object van onderzoek mee worstelt.

Wat geldt voor creativiteit, geldt ook voor normativiteit. Dezelfde Simon (1969) beargumenteerde overtuigend dat er een zeer dunne scheidslijn loopt tussen het feitelijke en het normatieve, en zeker als het object van onderzoek gaat over (het beoordelen van) besluitvorming, ofwel het maken van keuzen. Dezelfde normativiteit speelt des te meer als we onderkennen dat de bestuurskunde een ontwerpwetenschap is. Des te meer bevreemdt het dat de normatieve dimensie van het vakgebied steeds verder uit het curriculum van onze opleiding is verdwenen. Ook hiervoor zou ik willen pleiten voor transparantie en bezinning. Het bewust ontwikkelen en expliciet hanteren van een normatief kader biedt niet alleen houvast en richting, het maakt het ook mogelijk om hierover met elkaar het debat te voeren.

13.3 Design: participatie of co-creatie centraal

Ringeling noemde in zijn afscheidsrede (2007) het ontbreken van een klantbegrip als een van de obstakels bij het komen tot een goede ontwerpmethodologie in de bestuurskunde. Ik citeer: "In de bestuurskunde ontbreekt (...) een klantbegrip en een klantoriëntatie, of zo u wilt, een patiëntbegrip en een patiëntrelatie. Die begrippen vragen om ontwikkeling. Maar dan wel op een manier, die past in dit vak. Want al te snel vallen wij in de kuil die de te ver voortgezette metafoor heet. Het openbaar bestuur heeft al voldoende last gehad van het verkeerd begrepen begrip 'klant'".

Ook het user-centered design-thinking wat centraal staat in tal van 'policy labs' die door overheden in het leven worden geroepen (cf. Bason, 2016), heeft last van dit verkeerd begrepen klantbegrip. In het openbaar bestuur is de klant niet zonder meer koning. Sowieso is voor veel vraagstukken in het openbaar bestuur de klant of eindgebruiker niet de eerst aangewezen en zeker niet de enige partij om in het ontwerpen van oplossingen te betrekken. Het gaat er veelmeer om dat alle actoren uit het netwerk of de keten rondom het vraagstuk opgespoord en geïnvolveerd worden.

We kunnen dan ook beter spreken over co-design of over participatief design. Ontwerpprocessen maken alleen kans van slagen als ze vertrekken vanuit het principe van cocreatie, tussen experts, ontwerpers en stakeholders. Die laatste groep bevat uiteraard de beleidsmakers zelf. Maar ook de ontvangers van beleid, de consumenten van beleid zagezegd. En de uitvoerders natuurlijk. Maar ook de handhavers en toezichthouders, indien van toepassing. Juist het betrekken van het gehele netwerk of de gehele keten bij bestuurskundige ontwerpprocessen vormt een belangrijke sleutel tot hun succes.

13.4 Ontwerpen: oplossingsgericht maar geen oplossingsmachine

Mijn pleidooi voor ontwerpgericht onderzoek bouwt voort op de oproep van Duncan Watts om het bedenken van oplossingen centraal te stellen in sociaal-wetenschappelijk onderzoek. En invloedrijke stromingen in het ontwerpend onderzoek zijn inderdaad gewijd aan "design as problem-solving" (Rittel & Weber, 1978; Buchanan, 1992).

Maar bestuurskundig ontwerpen zal niet snel kant-en-klare, bewezen en generiek toepasbare blauwdrukken van beleidsinstrumenten, aanpakken, procesvormen of spelregels opleveren. Zo eenvoudig is de wereld van de bestuurskunde niet. Gelukkig maar. Maar ontwerpgericht onderzoek levert wel – meer dan wellicht de klassieke onderzoeksbenaderingen – inzicht in de bepalende kenmerken van het vraagstuk en van de oplossingsruimte als ook in datgene wat nodig is om van probleem naar oplossing te komen. Dat zijn vaak stukjes van de puzzel. Die stukjes zijn niet zonder meer altijd direct passend. Ook vormen ze lang niet altijd de gehele puzzel. Maar ze bieden een voorlopig houvast, waar de praktijk

van het openbaar bestuur in ieder geval meer mee kan dan met wat algemene reflecties of wijsheden achteraf uit een evaluatiestudie.

13.5 Bestuurskundig ontwerp en de vraag naar legitimiteit

Bestuurskundig ontwerp kan alleen gebeuren als de institutionele context waarbinnen het ontwerp zal worden toegepast, wordt erkend en serieus genomen. Deze context bepaalt als het ware 'de ontwerpruimte'. Deze ruimte is enerzijds geen vaststaand gegeven, maar als het ontwerp zich buiten de begrenzingsen van deze ruimte begeeft, betekent dit wel dat er een opgave ligt om te komen tot institutioneel ontwerp. Het is belangrijk om dat te onderkennen en na te denken in hoeverre dit institutioneel ontwerp haalbaar en acceptabel is. Hiermee hangt samen de voorwaarde dat er aandacht is voor het vraagstuk van legitimiteit. De vier vragen van Hemerijck (2003) zullen in een bestuurskundig ontwerpproces voortdurend worden gesteld, om zo te komen tot een ontwerp dat:

- Het vraagstuk daadwerkelijk oplost en de gestelde doelen realiseert (het werkt);
- In overeenstemming is met de bestaande institutionele condities (het past);
- Aansluit bij politieke en rechtstatelijke procedures, grondrechten, bestaande verdeling van bevoegdheden (het mag);
- De verlangens, verwachtingen, noden en gevoelens van burgers weer spiegelt (het hoort).

13.6 Ontwerpontvankelijkheid

Het inzetten van bestuurskundig ontwerpen als methode veronderstelt echter ook dat aan de kant van de opdrachtgever aan een aantal voorwaarden voldaan is. We kunnen dit ontwerpontvankelijkheid noemen. Die bestaat uit openheid voor vernieuwing, bereidheid tot experimenteren en de wil tot wederkerigheid.

Openheid

Allereerst veronderstelt ontwerpontvankelijkheid de bereidheid om open te staan voor creativiteit, ongedachte oplossingen en het bewandelen van onbekende paden.

Ofwel, het gaat erom dat een overheid durft te exploreren en buiten het gangbare wil onderzoeken wat alternatieve manieren van denken en doen zouden kunnen betekenen. Een ontwerpende benadering die binnen de grenzen van het gebruikelijke moet blijven, heeft weinig toegevoegde waarde. Dit betekent ook dat er sprake moet zijn van lef om fouten te durven maken en daarvan te leren. Ontwerpen gaat niet alleen – om terug te grijpen op de woorden van March (1971) – om het tijdelijk versoepelen van de klassieke principes van wetenschappelijk onderzoek, maar ook van de regels van de bureaucratie met alles wat daarbij hoort.

Een ontwerpende benadering die binnen de grenzen van het gebruikelijke moet blijven, heeft weinig toegevoegde waarde.

Experimenteren

In het verlengde daarvan vergt ontwerpelijk onderzoek de bereidheid om te experimenteren. Dat is in de wereld van het openbaar bestuur geen sinecure. Nu ja, we zien natuurlijk wel pilots en experimenten bij de vleet, maar meestal worden die op een veilige afstand van het reguliere werk georganiseerd en na afloop weer snel opgeheven en vergeten. Experimenteren is de uitzondering, niet de regel. Een ontwerpgerichte benadering vraagt echter om het experimenteren veel meer tot *'standard operating procedure'* te verheffen en veel systematischer al doende te leren.

Wederkerigheid

Daarnaast veronderstelt ontvankelijkheid voor een ontwerpgerichte benadering ook de bereidheid tot wederkerigheid. Een ontwerpgerichte bestuurskunde kan alleen slagen als zij niet alleen leidt tot maatschappelijke impact, maar ook als zij daar wetenschappelijk gezien van kan oogsten en wijzer van kan worden. Dat stelt eisen aan de wijze waarop ontwerpprocessen worden ingericht en worden uitgevoerd. Die eisen maken deze processen vaak tijdrovender en ingewikkelder dan wanneer een "gewone" consultant wordt ingehuurd. Daar staat tegenover dat er ook een wetenschappelijke meerwaarde kan worden gerealiseerd.

14. Pleidooi voor ontwerpgericht onderzoek

Ik ben niet de eerste die beweert dat de bestuurskunde een ontwerpende wetenschap is of tenminste zou moeten zijn. *Public Administration as a Design Science*, was en is een notie die veel vakgenoten onderschrijven.

Maar tegelijkertijd zijn we dit idee in de bestuurskunde langzaamaan kwijt aan het raken. Daarvoor zijn we veel te druk met het verfijnen van ons empiristische methodenkoffertje, daartoe aangemoedigd door de editors van de tijdschriften waar we een plekje in willen veroveren. Via een achterdeur halen we de loze beloften van het positivistisch wereldbeeld vrolijk ons vakgebied binnen en jagen we op de heilige graal van causaliteit. Alsof er geen complexiteit, fundamentele onwetendheid en dubbele hermeneutiek is. En door de reflex om ons te willen meten met onze natuurwetenschappelijke collega's, verliezen we niet alleen in rap tempo relevantie voor de praktijk, maar boeken we ook in wetenschappelijk oogpunt steeds minder vooruitgang.

In een spraakmakend stuk over de mythe van het positivisme stelt Kenneth Meier dat de sociale wetenschappen de natuurwetenschappen en de wiskunde overtreffen, doordat ze empirisch zijn en een ontwerpambitie bevatten. Dat maakt ze niet alleen veeleisender maar ook interessanter (Meier, 2005). Er is dus geen reden voor een Calimero-reactie vanuit de sociale wetenschappen

Via een achterdeur halen we de loze beloften van het positivistisch wereldbeeld vrolijk ons vakgebied binnen en jagen we op de heilige graal van causaliteit.

richting meer exacte wetenschappen. Het is veel meer zaak om recht te doen aan het eigene van het vakgebied en de kracht daarvan te benutten.

Er is daarom alle reden om de bestuurskunde als ontwerpdiscipline opnieuw uit te vinden, te verdedigen en er serieus werk van te maken. Ik geef drie redenen, die hierboven deels al aan de orde zijn geweest:

- 1) Het doet recht aan ons object van onderzoek
- 2) Het sluit aan bij de behoefte uit de praktijk
- 3) Het maakt het mogelijk om rigour en relevance te combineren

14.1 Het doet recht aan ons object van onderzoek

Bestuurskundigen weten als geen ander hoe lastig het is om grip te krijgen op hun object van onderzoek. De wereld van het openbaar bestuur is grillig en gefragmenteerd, grillig en onvoorspelbaar. Issues zijn veelkleurig en vervlochten met tal van andere issues. Het krachtenveld rondom een issue is veranderlijk en verraderlijk. Toen ik collega's vertelde over mijn streven om een meer ontwerpgerichte bestuurskundige benadering te ontwikkelen, waren er dan ook genoeg die hun wenkbrauwen optrokken. Zij waarschuwden mij voor onterechte maakbaarheidsidealen en voor een hernieuwd positivisme dat geen recht doet aan de complexiteit en ambiguïteit van de wereld waarin wij onderzoek doen.

Die waarschuwing neem ik graag ter harte. De ontwerpgerichte benadering die ik voorsta, draait erom dat we proberen om op basis van voorlopige veronderstellingen en van het stapsgewijs uitproberen van onze ideeën, ons inzicht in de werking van complexe vraagstukken, te vergroten. Daarbij erkennen we dat we niet op voorhand weten hoe we dit vraagstuk het beste kunnen afbakenen om tot bruikbare kennis te kunnen komen, maar vinden we dat met kleine stapjes uit.

Ontwerpen is geen technocratische, maar een reflexieve activiteit, een manier van sensemaking die past bij de on-bepaaldheid van de vragen waar het openbaar bestuur mee worstelt (Weick, 1995; Schon, 1984; Lawson, 2006). Maar dan niet vrijblijvend, als een aangenaam academisch tijdverdrijf, maar met de oprechte intentie iets bij te dragen aan zowel ons inzicht in de werking van complexe systemen als aan het verbeteren ervan.

14.2 Het sluit aan bij de behoefte uit de praktijk

Eerder noemde ik reeds de verbazingwekkende opkomst van tal van laboratoriumachtige omgevingen waarbinnen overheden naar hartenlust experimenteren met nieuwe manieren van doen. Het al doende leren lijkt steeds meer de nieuwe normaal te worden. Overheden kiezen om pragmatische redenen voor het werkende weg ontdekken van wat werkt en wat niet. Dit gaat gepaard met een roep om praktisch toepasbare kennis en om participatie van wetenschap-

pers in deze leer- en experimenteromgevingen. Ook de eisen van onderzoeksfinanciers gaan meer en meer deze richting uit. Het onderzoek dat door Europa en NWO wordt gefinancierd moet steeds vaker een bijdrage leveren aan concrete oplossingen. Denk alleen aan het onderzoek dat wordt gefinancierd in het kader van de topectoren. Daarnaast, en dat is een andere trend die we zien, is er een sterke roep om evidence-based beleid. En ook daar kan de bestuurskunde zich niet aan onttrekken, naar mijn mening.

Dat inspelen op de behoefte in de praktijk is nog niet zo eenvoudig. Zeker als de wetenschapper met zijn vertrouwde methodenkoffertje een dergelijke omgeving binnenstapt. Juist daar kan een meer ontwerpgerichte aanpak soelaas bieden. De roep die vanuit het openbaar bestuur ons vakgebied bereikt, is niet een roep om meer relaties te testen of cases te analyseren, maar om samen met hen, met de voeten in de modder, te werken aan oplossingen die werken.

14.3 Het past naadloos in de roep om valorisatie

Dit brengt me bij het laatste punt. Wie geen vreemdeling is in de academische wereld, zal wel weten dat er een steeds sterkere roep wordt gehoord om wetenschappelijk onderzoek te valoriseren. Opvallend genoeg gaat er achter het idee van valorisatie vaak een tamelijk lineaire opvatting van kennisproductie schuil. Na het proces van kennisproductie, dat zich veilig in de ivoren toren van de wetenschap kan afspelen, vindt er valorisatie plaats. Ofwel, er wordt een workshop georganiseerd. Er wordt een tool ontwikkeld. Of er wordt een persbericht verzonden. Geen kwaad woord hierover.

Toch geloof ik niet dat dit de goede weg is als het gaat om het maximaliseren van onze impact als wetenschapper. En ik geloof ook niet dat dit de meest efficiënte manier is om valorisatie handen en voeten te geven. Om het maar kort en goed te zeggen: we zouden als wetenschap onze impact vooral ook moeten organiseren als een natuurlijk onderdeel, als een effect van onze manier van onderzoek doen. Dus niet als iets wat er nog eens extra bovenop komt. Maar als een dubbeldoelstelling achter ons onderzoek, waarbij we inzicht en impact niet loskoppelen, maar verknopen.

Dat is een zwaarwegende reden waarom ik ontwerpend onderzoek als kansrijk ontwikkelperspectief voor de bestuurskunde wilt benoemen. Ik ben ervan overtuigd dat dit type onderzoek de toepassingsgerichte oriëntatie in de bestuurskunde kan verstevigen en van een sterkere methodologische basis kan voorzien. Tegelijkertijd is ontwerpend onderzoek een krachtige benadering om te komen tot valorisatie van bestuurskundige kennis. Niet alleen de beleidsmakers vragen daarom, ook de problemen van de huidige tijd vragen van ons als bestuurskundigen om uit onze comfortzone te komen en werk te maken van de toepassingsgerichte ambitie van ons vak.

15. Een ontwerpagenda rond uitnodigend bestuur

In deze oratie heb ik twee zwaartepunten aangebracht. Het ene zwaartepunt betrof het vraagstuk van uitnodigend bestuur. Het andere zwaartepunt was een pleidooi om werk te maken van een ontwerpgerichte bestuurskunde. In de korte agenda die ik nu wil schetsen zal ik beide insteken samenbrengen en een aantal onderzoeksambities schetsen waarbij ik met een ontwerpgerichte onderzoeksbenadering het thema van uitnodigend bestuur zal gaan benaderen.

Overigens is ook deze agenda – geheel in lijn met het thema van deze oratie – nadrukkelijk als uitnodiging bedoeld.

Overigens is ook deze agenda – geheel in lijn met het thema van deze oratie – nadrukkelijk als uitnodiging bedoeld. Ik nodig graag onze praktijkpartners uit om ontwerp-vraagstukken aan te dragen, die zowel in ons onderwijs als in ons onderzoek kunnen worden opgepakt.

Om de ontwerpgerichte bestuurskunde een stevige impuls te geven, heeft onze vakgroep besloten de Erasmus Governance Design Studio op te richten. Samen met William Voorberg en Margot Hermus ben ik druk bezig om deze Studio vorm en inhoud te gaan geven. Wij gaan datgene wat in deze oratie is geschetst, de komende jaren niet alleen verdiepen maar vooral ook praktisch handen en voeten geven door het in de praktijk te brengen en daar weer van te leren.

Daartoe werken we aan een aanpak die we governance design labs noemen. Deze labs zijn concrete samenwerkingsprojecten met partijen uit de praktijk rondom een concreet vraagstuk. In deze labs combineren we klassiek wetenschappelijk onderzoek met ontwerpgericht onderzoek in een op maat gesneden aanpak die past bij het ontwerp-vraagstuk in kwestie. De ontwerpgerichte benadering die in deze oratie is geschetst, wordt in deze labs toegepast om zo te komen tot oplossingen die werken en tot vernieuwende kennis over de vraagstukken en oplossingen.

Nu is uiteraard de inhoudelijke oriëntatie van de Erasmus Governance Design Studio veel breder dan alleen het vraagstuk van uitnodigend bestuur. In de Studio werken we aan een scala van vraagstukken, van migratie en circulaire economie tot aan sociale zekerheid en bereikbaarheid. Maar het vraagstuk van uitnodigend bestuur leent zich misschien wel bij uitstek voor een ontwerpgerichte benadering. Ik wil dan ook wat preciezer een aantal plannen voor de korte termijn hier presenteren.

15.1 Werkwijzen van uitnodigend bestuur

Het promotieonderzoek van Margot Hermus onder de noemer: “de burger aan zet, een zetje aan de burger” zal een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de ontwerpgerichte bestuurskunde en zal ook inhoudelijk het vraagstuk van uitnodigend bestuur een flinke stap verder brengen door ontwerpgericht te onder-

zoeken hoe overheden burgerinitiatief kunnen uitlokken en stimuleren. Een eerste Governance Design Lab willen we inrichten rond vraagstukken van zelfbeheer in Rotterdam. Van welke instrumenten, spelregels, beleidsinhouden en arrangementen kan uitnodigend bestuur zich bedienen om initiatieven in de buitenruimte aan te moedigen en te faciliteren? Met andere woorden: hoe kunnen burgers worden verleid om initiatieven te ontwikkelen rondom het beheer van de openbare ruimte en hoe kan de gemeente zich daar effectief toe verhouden? Deze vragen gaan we samen met de afdeling Stadsbeheer en de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken al doende lerend beantwoorden.

Voortbouwend hierop wil ik ook nadrukkelijk aandacht geven aan de wijze waarop overheden in het ruimtelijk domein ruimte voor initiatieven kunnen organiseren. De nieuwe Omgevingswet heeft dat uitdrukkelijk als ambitie gesteld. En op dit moment wordt er druk nagedacht over de vraag hoe dit dan concreet vorm kan krijgen. In de pilots die hiervoor worden ingericht, wordt gezocht naar instrumenten en werkwijzen waarmee je ruimte voor initiatieven organiseert. Een ontwerpgerichte benadering kan hierin veel betekenen, ook om te komen tot meer inzicht in de condities voor uitnodigend bestuur en de instrumenten die daar wel en niet aan bijdragen. Samen met onze incubator GovernEUR doen we daar reeds een aantal onderzoeken naar en starten we zeer binnenkort met een promotieonderzoek rond dit thema.

Nauw gerelateerd aan deze thematiek, doen we in Europees verband onderzoek hoe via sociale innovatie maatschappelijk en privaat initiatief kan worden gemobiliseerd ten behoeve van het realiseren en in standhouden van klimaatbestendige openbare ruimte in de stad. Via het Europese project BEGIN kunnen we in tien Europese steden ontwerpend onderzoek naar deze vraag gaan doen en kunnen we profiteren van de samenwerking met de Royal College of Art. Met de inzet van Liselotte Hagen komt hier vast en zeker een heel mooi proefschrift uit voort.

15.2 Bouwstenen voor ontvankelijkheid

Veel van deze onderzoeken worden uitgevoerd onder de paraplu van ons onderzoeksprogramma RePolis naar het organiserend vermogen van maatschappelijke initiatieven en hun relatie met het openbaar bestuur. Binnen dit programma doe ik samen met Jitske van Popering survey-onderzoek naar de vraag wat de ontvankelijkheid van overheden voor initiatief van buiten nu eigenlijk bepaalt. Voortbouwend op dit onderzoek hopen we binnenkort een ontwerpgericht onderzoek naar de ontvankelijkheid van publieke professionals voor initiatief van buiten te starten. Met welke organisatorische, beleidsmatige en andere interventies kunnen publieke organisaties hun ontvankelijkheid vergroten? Als er nog overheden zijn die aan een dergelijk onderzoek mee willen doen: bij deze van harte uitgenodigd!

Het vraagstuk hoe je ontvankelijkheid organiseert, speelt ook voor het programmateam rondom het Rotterdamse Beleidskader Jeugd. Het interessante

van dit programma is dat het heel nadrukkelijk probeert haar rol als presterende overheid te optimaliseren door sterk evidence-based in het jeugddomein te willen opereren. Tegelijkertijd erkent het programmateam dat veel afhangt van de spontane inzet en medewerking van partijen in de stad. Met andere woorden: het programma moet ook energy-based zijn: het moet de energie die er in de lokale samenleving is, aanboren en benutten. Dat roept tal van interessante ontwerpgerichte vragen op. Bijvoorbeeld: hoe boor je die energie aan? Hoe kom je tot een programmering van maatregelen die ontvankelijk is voor de energie in een wijk en stuur je tegelijkertijd op bewezen effectiviteit? In een te ontwikkelen Governance Design Lab willen we deze vragen met behulp van een design experiment te lijf gaan.

15.3 Het vormgeven aan uitnodigend bestuur

Ook het organisatievraagstuk van uitnodigend bestuur wil ik nader onderzoeken. Bijvoorbeeld de zoektocht van publieke organisaties om via experimenten op enige afstand van de dagelijkse hectiek hun tweebeinigheid te vergroten en zich open te leren stellen voor initiatief van buiten. Dit soort experimenten dreigt nogal eens in de valkuil van de pilot paradox te vallen (Van Buuren et al. 2016). De pilot paradox ontdekte ik samen met een aantal collega's toen we met elkaar de resultaten van een aantal pilots naast elkaar legden. Toen viel op dat veel pilots of tijdelijke experimenten best heel aardige resultaten opleveren. Maar ook dat hun blijvende impact vaak zeer gering is. De oorzaak daarvan is eigenlijk paradoxaal. Het zijn juist de factoren die de pilot als zodanig succesvol maken, die tegelijkertijd opschaling en doorwerking lastig maken. Een pilot krijgt vaak wat meer ruimte, wat meer middelen. Een pilot wordt vaak uitgevoerd met mensen die het leuk vinden om iets nieuws uit te proberen. Zij krijgen de gelegenheid om dit op een manier te doen die anders is dan anders. En juist al deze factoren maken doorwerking lastig: de afstand met de thuishonken groeit, er treedt vervreemding op, de werkwijze past niet in wat er gebruikelijk is binnen de staande organisaties. Het extra geld wat de pilot succesvol maakte, is na afloop op. De critici stonden al die tijd aan de zijlijn en voelden zich nu niet verantwoordelijk om iets met de uitkomsten van de pilot te doen.

Ik zie het als een interessante uitdaging om met behulp van ontwerpend actie-onderzoek in een aantal situaties inzichten te achterhalen hoe deze paradox kan worden voorkomen. Het Living Lab Ruimtelijke Adaptatie in Dordrecht waar wij als partner in opereren, biedt daartoe unieke kansen. Samen met de kennisinstututen Alterra en Deltares hoop ik rond dit thema de komende jaren veel actieonderzoek te gaan uitvoeren. Juist omdat ik denk dat we op deze wijze de vereiste tweebeinigheid van uitnodigend bestuur kunnen versterken.

In dat licht ben ik ook geïnteresseerd in het veranderproces dat organisaties doormaken op het moment dat ze geconfronteerd worden met de spannende

consequenties van uitnodigend besturen. Dat is bijvoorbeeld het geval in de casus Oosterwold (Almere) waar burgers hun eigen woonomgeving creëren en daarbij ook zelf verantwoordelijk zijn voor voorzieningen als waterbeheer en waterzuivering. De vraag hoe de beheer- en toezichhoudende taken van het waterschap vorm moeten krijgen in de context van dit soort ontwikkelingen, legt tal van interne dilemma's en spanningen bloot. Maar ook allerlei mechanismen die padafhankelijkheid in stand houden en het ontwikkelen van meer tweebenigheid bemoeilijken. Juist het nadenken over mogelijke oplossingen (ontwerpen voor beheerafspraken bijvoorbeeld) maakt het mogelijk om diepgaand inzicht te krijgen in de mechanismen die ontvankelijkheid voor initiatief van buiten belemmeren of bevorderen.

Dit is slechts een momentopname. En er zou nog veel meer te noemen zijn. Dat doe ik niet. Het enige wat ik nog wil noemen is het feit dat we in het kader van onze masteropleiding Beleid en Politiek studenten daadwerkelijk aan het werk willen zetten met een ontwerpprobleem uit de praktijk van het openbaar bestuur. Ook daarvoor zou ik zeggen: wees welkom!

16. Dankwoord

Ik weet niet hoe het u vergaat. Maar voor mij is het dankwoord van een oratie een beetje zoals het dessert na een goed diner. Je zit al best wel vol, maar wat smaakt dat ijs toch lekker...! Waarom? Omdat met de slotwoorden de kersverse hoogleraar zich even – zij het in bedekte termen – in het hart laat kijken. Welnu, kijk maar even mee.

Geachte rector, leden van het College van Bestuur, geachte decaan. Dankzij uw instemming met mijn voordracht kon ik worden benoemd op deze leerstoel aan deze prachtige universiteit. Ik dank u oprecht voor het in mij gestelde vertrouwen en voor de ruimte die u biedt aan mij als onderzoeker om vorm en inhoud te geven aan de thema's die mij na aan het hart liggen.

Hooggeleerde Bekkers, beste Victor. Jij geeft mij alle ruimte om mijn onderzoekslijn neer te zetten en de initiatieven te ontplooiën die daarbij passen. Je hebt je hard gemaakt voor het aanbrengen van een ontwerpgerichte spits in ons onderzoeksprogramma en zowel de komst van de Governance Design Studio als onze incubator mogelijk gemaakt. Ik ben je daar dankbaar voor en ik hoop dat we nog jarenlang samen kunnen blijven werken.

Hooggeleerde Dykstra, beste Pearl. Ik geloof dat onze manieren van onderzoek doen zo ongeveer even veel van elkaar verschillen als dag en nacht. Toch sta je vierkant achter mijn pogingen om op deze wijze de brug tussen wetenschap en praktijk te slaan. Ik vind dat ontzettend mooi en ik dank je daarvoor.

Hooggeleerde Van Paridon, beste Kees. Het klinkt een beetje pathetisch, maar ik meen het als ik zeg dat jij mij altijd hebt gesteund en gestimuleerd. Jarenlang

heb je als voorzitter van onze vakgroep je bekommerd om mijn welzijn, niet alleen zakelijk maar zeker ook persoonlijk. Ik waardeer dat enorm en wens je alle goeds toe, zeker ook nu het moment van jouw afscheid naderbij komt.

Hooggeleerde Teisman, beste Geert. Krap 15 jaar geleden belde je mij om te vertellen dat je me wilde aannemen als promovendus. Ik vroeg bedenktijd, maar durfde uiteindelijk toch ook geen nee te zeggen. Dankzij jou werd mijn promotietraject en mijn loopbaan daarna een uiterst leerzaam en inspirerend ontwikkelpad. Zonder jou had ik hier niet gestaan. En ik leer nog steeds van jou. Dank ook voor de vriendschap die wij van Irene en jou ontvangen.

Hooggeleerde Klijn, beste Erik-Hans. Vijftien jaar geleden schreef ik bij jou een scriptie gebaseerd op een institutionele netwerkanalyse. Ik geloof niet dat jij in die vijftien jaar noemenswaard bent veranderd. Er is een rode lijn door al die jaren: je onverslijtbare, bijna verbeterde passie voor het vak en je onverwoestbare inzet maakt het samenwerken met jou steeds weer tot een feest.

Hooggeleerde Edelenbos, beste Jurian. Je was ooit mijn copromotor. Maar ook na mijn promotie spande jij je in om mijn persoonlijke ontwikkeling te stimuleren en het pad te effenen om in de wetenschap verder te komen. De onbaatzuchtigheid en loyaliteit waarmee jij je inzet, zijn verkwikkend in de soms harde wereld van de wetenschap.

Nog twee hooggeleerden wil ik met name noemen. Dat zijn mijn oud-collega's Ringeling en Kickert. Van hen kreeg ik college. Zij brachten mij – ieder op zijn eigen wijze – de liefde voor het openbaar bestuur en voor het vak van de bestuurskunde bij. Arthur en Walter, ik voel me erflater en leerling. Dank voor de bagage die ik van jullie kreeg.

Er zijn veel relaties uit mijn onderzoekspraktijk in de zaal aanwezig. Collega-wetenschappers, opdrachtgevers uit de praktijk, collega's uit de advieswereld. Ik word daar een beetje verlegen van. Zonder het vertrouwen dat jullie mij hebben geschonken, had ik hier nu niet gestaan. Ik zie uit naar een verdere samenwerking met jullie. De uitnodiging om mijn onderzoeksagenda te vullen is reeds gedaan, maar ik herhaal die graag.

Er zijn heel veel collega's die ik graag bij name zou willen noemen. Ik loop echter het risico dat ik mensen oversla die juist vermeld moeten worden. Wel wil ik graag mijn collega's Mike Duijn en Corniel van Leeuwen noemen. Samen met hen mag ik invulling geven aan een heuse incubator: GovernEUR. Binnen deze kraamkamer brengen we kansrijke onderzoekslijnen vanuit onze vakgroep een stap verder richting maatschappelijke en economische valorisatie. Dankzij jullie klasse gaat dat bijna vanzelf.

Daarnaast wil ik mijn collega's binnen het RePolis programma noemen. Samen werken we aan een rijkgeschakeerd, maar toch samenhangend onderzoeks-

programma rond het organiserend vermogen van burgerinitiatieven. De ongelijke inzet van Malika, Astrid, Jose, Jitske, Margot, Liselotte, William en Ingmar maken dit programma tot een bruisend geheel waar voortdurend nieuwe ideeën in opborrelen. Dank daarvoor!

Ik prijs me gelukkig dat ik ook een rol mag spelen in de promotieonderzoeken van Hanneke, Hans, Ellen, Saskia en Diana. Jullie onderzoeken zijn zowel inspirerend als veelbelovend. Dank voor jullie toewijding!

Ook de aanwezige studenten wil ik graag bedanken. Het contact met jullie geeft altijd weer energie. Nou ja, bijna altijd. Soms geven jullie aanleiding tot verwondering, af en toe zelfs tot bewondering. Maar altijd tot reflectie op de vraag hoe wij als docenten jullie kunnen voorbereiden op een rol waarin je met kennis van zaken kunt bijdragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dat is mooi werk en zeker als we merken dat jullie onze passie voor het vak gaan delen.

Een apart woord van dank wil ik uitspreken in de richting van Geert Teisman, William Voorberg, Margot Hermus, Jitske van Popering en Mike Duijn die meedachten over deze oratie en wiens feedback mij enorm heeft geholpen. Daarnaast wil ik in het bijzonder Karin Milovanovic bedanken die ervoor gezorgd heeft dat deze rede ook in gedrukte vorm op tijd klaar is.

Collega's uit de fractie, het gemeentebestuur, het schoolbestuur, broeders van de kerkenraad. Het doet mij oprecht deugd dat u hier vanmiddag bent. Sommige van mijn collega's denken dat al de tijd die het mij kost om deel van uw verband uit te maken, ten koste gaat van mijn wetenschappelijke arbeid. Ze vergissen zich schromelijk. Zonder de energie, inspiratie, vreugde en voldoening die ik ontleen aan het werk voor kerk, school en lokaal bestuur zou ik het hier waarschijnlijk geen maand uithouden.

Lieve ouders. Ooit verlieten jullie rond je veertiende de ambachtsschool en de huishoudschool om geld te verdienen voor het gezin van jullie ouders. Dat vonden jullie normaal. En tegelijkertijd vonden jullie het net zo normaal om er alles aan te doen om mij te laten studeren. Jullie waren het die mij aanmoedigden, steunden en hielpen om op het voor jullie onbekende pad van de wetenschap verder te gaan. Ik ben jullie uit de grond van mijn hart dankbaar voor alles wat jullie voor mij betekend hebben en nog steeds betekenen. Dat geldt ook voor het gezin waar ik uit kom, mijn verdere familie en ook zeker mijn schoonmoeder. Dank voor jullie liefde en betrokkenheid.

Ik kom als vanzelf bij onze lieve kinderen. Terwijl ik deze zin schrijf loop ik af en toe heen en weer naar de voorzolder omdat jullie daar de boel verbouwen. Het is zaterdagmorgen en met z'n vijven spelen jullie met al het enthousiasme wat in jullie zit. Nee, het is niet de meest rustige werkomgeving. Maar wel de allerleukste! Geert, toen papa bezig was met zijn oratie te schrijven kwam jij op zijn kamer en vertelde over school. Je vertelde dat in jullie taalboek stond dat een professor iemand is die over iets heel veel weet. Je vertelde het op zo'n manier van: nou ja, hoe komen ze daar nou bij? Beste Geert, ik snap het ook niet. Je moet maar niet alles geloven wat in je schoolboeken staat. Wij weten wel beter. Maar ik dank jou, samen met Joost, Geeske, Maartje en Mark uit de grond van mijn hart voor al jullie relativering en liefde. En ik ben heel erg benieuwd of ik m'n cadeautje nu krijg. Jullie onverbiddelijke eis was dat ik dan eerst mijn oratie goed moest doen. We gaan het zo dadelijk merken...

Liefste Gineke. Voor jou zijn de laatste woorden van mijn oratie. Ik zal het kort houden, stel je gerust. Je betekent veel meer voor mij dan jij – in de jou zo kenmerkende bescheidenheid – wilt geloven. Dank voor al je zorg, liefde en aandacht voor mij en ons gezin. Ik hou van je.

Dat brengt me bij mijn laatste dankwoord. Lieve mensen, ik zou mij heel ongemakkelijk voelen als ik vanaf deze plaats ook niet mijn dankbaarheid uitspreek naar de Heere God. Ik weet dat Rotterdammers niet zoveel op hebben met wat uit Amsterdam komt. Toch kunnen we wel wat leren van de Vrije Universiteit aldaar. Daar wordt elke academische plechtigheid besloten met de woorden: 'De Naam des Heeren zij geprezen, van nu aan tot in der eeuwigheid' (Psalm 113:2). Daar is alle reden toe. God overlaadt ons dag aan dag met tal van gunstbewijzen. Ik hoop en bid dat ik – in afhankelijkheid aan Hem – mijn ambt aan deze universiteit met Zijn onmisbare zegen mag uitoefenen.

Lieve mensen. Mijn oratie ging over uitnodigend bestuur. Ik wil deze oratie ook graag afsluiten met een uitnodiging. Ik zie er naar uit u zo dadelijk de hand te schudden en u te bedanken voor uw belangstelling. Dan is ook een gedrukte versie van deze rede voor een ieder beschikbaar. Maar laat ik u vooral ook uitnodigen om eerst een drankje te nemen en in de rij aan te sluiten als die naar uw mening aanvaardbare proporties heeft aangenomen.

Ik heb gezegd.

Referenties

Referenties

- Adviescommissie Water (2014). *Advies meerlaagsveiligheid*. Den Haag. 10 juli 2014.
- Adamson, D. & Bromiley, R. (2013). Community empowerment: learning from practice in community regeneration. *International Journal of Public Sector Management*, 26(3), 190 -202.
- Alford, J. (2002). Why do public-sector clients coproduce? *Administration & Society*, 24(1), 32- 56.
- Alford, J. (1998). A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co- Producers of Public Services. *Australian Journal of Public Administration* 57(4), 128-137.
- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130 – 148.
- Ansell, Ch. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543 – 571.
- Argyris, C., & Schon, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Askew, R., John, P. & Liu, H. (2010). Can policy makers listen to researchers? An application of the design experiment methodology to a local drugs policy intervention. *Policy & Politics*, 38(4), 583 – 98.
- Assen, G. V. D. B., Van den Bosch, J. J. P., & Volberda, H. W. (2008). De ambidex tere organisatie: optimaliseren en innoveren. *Holland Management Review*. 199, 61-70.
- Bason, C. (2016). *Design for policy*. Oxon: Routledge.
- Bekkers, V.J.J.M. (2013). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. 2e herziene druk. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Benington, J. (2012). *Leadership, Governance and Public Value in an Age of Austerity*. New Zealand Treasury, 2.
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J. & Oude Vrielink, M. (2015). Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving, *Bestuurskunde*, 24(2), 3-16.
- Bouwman, R. & Grimmelikhuisen, S. (2016). Experimental public administration from 1992 to 2014: a systematic literature review and ways forward. *International Journal of Public Sector Management*, 29(2), 110 – 131.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagements and participation: user and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846 – 860.
- Bozeman, B. & Scott, P. (1992). Laboratory experiments in public policy and management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(3), 293-313.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445 -456.

- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design Issues*, 8(2), 5 – 21.
- Cornwall, A. (2004). Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation. *IDS bulletin*, 35(2), 1-10.
- Corbett, S., & Walker, A. (2013). The big society: Rediscovery of 'the social' or rhetorical fig-leaf for neo-liberalism? *Critical Social Policy*, 33(3), 451-472.
- Cox, M., Arnold, G., Villamayor-Tomas, S., 2010. A review of design principles for community-based natural resource management. *Ecology and Society* 15 (4), 38 <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>
- De Boer, N. & Lans, J. Van der (2014), *Decentraal. De stad als sociaal laboratorium*. Amsterdam: AtlasContact.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2011). *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Denters, S.A.H., Tonkens, E., Verhoeven, I. & Bakker, J.H.M. (2013). Burgers maken hun buurt. Den Haag: Platform31. http://www.platform31.nl/uploads/attachment_file/41/Publicatie_Burgers_maken_hun_buurt.pdf
- Dew, N. (2007). Abduction: a pre-condition for the intelligent design of strategy. *Journal of Business Strategy*, 28(4), 38-45.
- Dorst, K. (2011). The core of 'design thinking' and its application. *Design Studies*, 32(6), 521- 532.
- Dorst, K. (2006). Design Problems and design paradoxes. *Design Issues*, 22(3), 4-17.
- Dorst, K. & Cross, N. (2001). Creativity in the design process: co-evolution of problemsolution. *Design Studies*, 22(5), 425–437.
- Duijn, M. (2009). *Embedded reflection on public policy innovation*. Delft: Eburon.
- Dunne, D. & Martin, R. (2006). Design thinking and how it will change management education: An interview and discussion. *Academy of Management Learning and Education*, 5(4), 512–523.
- Durose, C., Justice, J., & Skelcher, C. (2015). Governing at arm's length: eroding or enhancing democracy? *Policy & Politics*, 43(1), 137-153.
- Edelenbos, J., & Van Buuren, M.W. (2005). The learning evaluation: a theoretical and empirical exploration. *Evaluation Review*, 29(6), 591-612.
- Edelenbos, J., Bressers, N.E.W. & Scholten, P.H.T. (Eds.). (2013). *Water Governance as Connective Capacity*. Farnham, Surrey: Ashgate.
- Edelenbos, J., Van Meerkerk, I. & Schenk, T. (2016). The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: cross-case insights from three countries. *The American Review of Public Administration*, 1 – 21.
- Edelenbos, J., Van Meerkerk, I., & Koppenjan, J. (2017). The challenge of innovating politics in community self-organization: the case of Broekpolder. *Public Management Review*, 19(1), 55-73.
- Eriksson, K. (2012). Self-service society: participative politics and new forms of governance, *Public Administration*, 90(3), 685 – 698.

- Farmer, D. J. (2005). A dancing star: Arguments from imagination. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 413-425.
- Farrell, R., & Hooker, C. (2013). Design, science and wicked problems. *Design Studies*, 34(6), 681-705.
- Gieske, H., Van Meerkerk, I., Van Buuren, M.W. (2016). *Innovatief vermogen van waterschappen. Innoveren, optimaliseren en presteren*. Onderzoeksrapport Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gofen, A. (2015). Citizens' entrepreneurial role in public service provision. *Public Management Review*, 17(3), 404-424.
- Greenwood, D. J. & Levin, M. 1998. *Introduction to action research: social research for social change*. Sage Publications, Thousand Oaks, California, USA.
- Grotenbreg, S. & Van Buuren, M.W. (2017). Facilitation as a Governance Strategy: Unravelling Governments' Facilitation Frames. *Sustainability*. Online first.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hemerijck, A. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en maatschappij*, 30(1), 3 – 20.
- Hendriks, F., & Tops, P. (2005). Everyday fixers as local heroes: A case study of vital interaction in urban governance. *Local government studies*, 31(4), 475-490.
- Hood, Ch. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hufen, J.M., & Koppenjan, J.F.M. (2015). Local renewable energy cooperatives: revolution in disguise? *Energy, Sustainability and Society*, 5(1), 1-14.
- Hurenkamp, M., Tonkens, E.H. & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam; en Den Haag; NICIS Kenniscentrum Grote Steden.
- Huxham, Ch. (2003), Action research as a methodology for theory development. *Policy & Politics*, 31(2), 239 – 248.
- Huxham, Ch. & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: the theory and practice of collaborative advantage*. New York: Routledge.
- Johansson-Sköldberg, U., Woodilla, J. & Çetinkaya, M. (2013). Design thinking: past, present and possible futures. *Creativity and Innovation Management*, 22(2), 121 – 146.
- Karré, P. M., Vanhommerig, I., & Van Bueren, E. (2015). De stad als lab voor sociale verandering. *Bestuurskunde*, (24)1, 3 – 11.
- Kleinhans, R. (2017). False promises of co-production in neighbourhood regeneration: the case of Dutch community enterprises. *Public Management Review*, (onlinefirst), 1 – 19.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 187-2016.
- Koch, J. (2011). Inscribed strategies: Exploring the organizational nature of strategic lock-in. *Organization Studies*, 32(3), 337-363.
- Kolko, J. (2010). Abductive thinking and sensemaking: The drivers of design synthesis. *Design Issues*, 26(1), 15-28.

- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (2016) *Governance Networks in the Public Sector*, Oxon: Routledge.
- Lasswell, H. D. (1950). Politics: Who gets what, when, how. New York: P. Smith.
- Lawson, B. (2006). How designers think: the design process demystified. New York: Routledge.
- Leonard-Barton, D. (1992). Core capabilities and core rigidities: A paradox in managing new product development. *Strategic Management Journal*, 13(1), 111-125.
- Lister, M. (2015). Citizens, doing it for themselves? The Big Society and government through community. *Parliamentary Affairs*, 68(2), 352-370.
- Lodge, M., & Wegerich, K. (Eds.). (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Lowndes, V. & Sullivan, H. (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration*, 86(1), 53 – 74.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. *Social Policy & Society*, 5(2), 281-291.
- Mabsout, R. (2015). Abduction and economics: the contributions of Charles Peirce and Herbert Simon, *Journal of Economic Methodology*, 22(4), 491-516.
- Martin, R. L. (2009). *The design of business: why design thinking is the next competitive advantage*. Harvard Business Press.
- March, J. M. (1971). The technology of foolishness. In J. G. March (Ed.) *The pursuit of organizational intelligence (1988)*. Basil Blackwell: Oxford. Pp: 253–265.
- Meier, K. J. (2005). Public administration and the myth of positivism: The anti-christ's view. *Administrative Theory & Praxis*, 27(4), 650-668.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *De Doe-Democratie*. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. www.rijksoverheid.nl.
- Morton, R. B., & Williams, K. C. (2010). *Experimental political science and the study of causality: From nature to the lab*. Cambridge University Press.
- Nederhand, J., Bekkers, V.J.J.M., & Voorberg, W. (2016). Self-organization and the role of government: how and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? *Public Management Review*, 18(7), 1063-1084.
- Osborne, S.P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York and London: Routledge.
- Ostrom, V. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press.
- Oude Vrielink, M.J. & Van de Wijdeven, T.M.F. (2008). Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken? *Bestuurswetenschappen*, 2008(3), 66-83.
- Oude Vrielink, M. J., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), 377-387.

- Overman, E.S. (1998) A response to Ralph F. Shangraw, Jr. and Michael M. Crow. *International Journal of Public Administration*, 21(6-8), 1079-1087.
- Ozkan, O., & Dogan, F. (2013). Cognitive strategies of analogical reasoning in design: Differences between expert and novice designers. *Design Studies*, 34(2), 161-192.
- PBL (2014). *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten. De energieke samenleving in praktijk*. Den Haag: PBL. Beleidsstudie.
- Perry, J. L. (2012). How can we improve our science to generate more usable knowledge for public professionals? *Public Administration Review*, 72(4), 479-482.
- Pollitt, Ch. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A Comparative analysis – New public management, governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. (2013). *Terugtrekken is vooruitzien Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Radine, L. B. (1987). Organization theory in administrative law: A proposal for a design science. *The American Sociologist*, 18(3), 278-283.
- Rijksoverheid (2016). *Aanpassen met Ambitie. Nationale Klimaatadaptatie-strategie 2016*. Den Haag, december 2016.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning, *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2015). *Circulaire economie: van wens naar uitvoering*. Juni 2015. Den Haag.
- Reichenbach, H. (1938). *Experience and prediction*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ringeling, A. (2007). *Tussen distantie en betrokkenheid: een bericht aan de tovenaarsleerlingen*. Afscheidsrede Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Rooy, P. (2016). *Overheidsparticipatie. Gebiedsontwikkeling en Omgevingswet*. www.nederlandbovenwater.nl/uploads/2/4/1/3/24136493/overheids-participatie_totaal.pdf
- Schon, D.A. (1993) *Generative metaphor: A perspective on problem-setting in social policy*. Ortony, A. (ed.). *Metaphor and Thought*, 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Schön, D. A. (1984). Problems, frames and perspectives on designing. *Design Studies*, 5(3), 132-136.
- Schulz, M., M. Van der Steen, Van Twist, M. (2012). *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Utrecht, Boom Lemma.
- Shangraw, R.F. & Crow, M.M. (1989). Public administration as a design science. *International Journal of Public Administration*, 21(6-8), 153–160.

- Simon, H. (1969). *The sciences of the artificial*. Cambridge: The MIT Press.
- Steen, M. (2013). *Co-design as a process of joint inquiry and imagination*. *Design Issues*, 29(2), 16-28.
- Van Buuren, E., Karré, P.M., Vanhommerig, I. (2015). Slotartikel: Het oplossend vermogen van living labs. *Bestuurskunde*, (24)1, 65-72.
- Van Buuren, M.W., Eshuis, J., & Van Vliet, M. (2014). *Action research for climate change adaptation: Developing and applying knowledge for governance*. London: Routledge.
- Van Buuren, M.W. & Meulenbeld, R. (2016). *Nieuwe vormen van organiserend vermogen voor een veerkrachtige stad. Hoe robuuste instituties en vindingrijke netwerken elkaar versterken*. Bijdrage aan de Focus Area Governance, Resilience Strategy Rotterdam, Rapport Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2016.
- Van Buuren, M.W. Vreugdenhil, H., Verkerk, J. V. P., & Ellen, G. J. (2016). *Beyond the pilot paradox How the success conditions of pilots also hinder their up-scaling in climate governance*. Paper for the INOGO workshop "Beyond experiments: Understanding how climate governance innovations become embedded" (WG2) 25th –27th April, 2016.
- Van Buuren, M.W. & Ellen, G-J. (2014). *De governance van slimme combinaties. Spelregels voor samenwerking rond meerlaagse vormen van waterveiligheid*. (Extern rapport, no 1208559-000). Utrecht: Deltares.
- Van Buuren, M.W. Duijn, M., Grotenbreg, S., Van Leeuwen, C.W.G.J., Klijn, E-H. & Boons, F.A.A. (2015). *De Governance van Energiedijken. Stap stenen en ontwikkelpaden voor de integratie van waterkeringen en duurzame energieproductie*. (Extern rapport). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Van Buuren, M.W., Ellen, G.J., Van Leeuwen, C.W.G.J. & Van Popering-Verkerk, J. (2015). Werken aan waterveiligheid gezamenlijke opgave. *Land en Water*, 12 (December 2015), 26-27.
- Van de Wijdeven, T.M.F. (2012). *Doe democratie: over actief burgerschap in stadswijken* (Proefschrift Tilburg University, Tilburg). Delft: Eburon.
- Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Hajer, M. Scherpenisse, M.J., Van Gerven, O.J. & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Van der, Scherpenisse, J., Van Twist, M. (2015) *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M. (2016). *Tijdig bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag: NSOB.
- Van Popering-Verkerk, J. & Van Buuren, M.W. (2017) *Design parameters for invitational urban governance. Revising the Right to Challenge in Rotterdam*. Paper for the panel on The design of policy and governance design: principles, practices and potentials. International Conference on Public Policy, Singapore 28 June 2017 – 30 June 2017.

- Van Twist, M.J.W. (2010). *Over (on)macht en (on)behagen in de beleids-advisering*. Den Haag: Lemma.
- Wylant, B. (2010). Design thinking and the question of modernity. *The Design Journal*, 13(2), 217-231.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Stoker, G. (2010). Translating experiments into policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 628(1), 47-58.
- Stoker, G., & John, P. (2009). Design experiments: Engaging policy makers in the search for evidence about what works. *Political Studies*, 57(2), 356-373.
- Taylor, M. (2011). Community organising and the Big Society: is Saul Alinsky turning in his grave? *Voluntary Sector Review*, 2(2), 257-264.
- Tonkens, E. (2014). *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*. Afscheidsrede. Universiteit van Amsterdam.
- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M. & Tummers, L.G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333 – 1357.
- VROM-Raad (2009). *Stad en wijk verweven. Schakelen, verbinden, verankeren in de stad*. Den Haag: VROM-raad.
- Watts, D. (2017). Should social science be more solution-oriented? *Nature Human Behaviour*, 1 (2017), 0015.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Wijdeven, T.M.F. Van de, Hendriks, F. & Oude Vrielink, M. (2010). *Burgerschap in doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute.
- Wildavsky, A. (1989). *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag.
- Wylant, B. (2010). Design thinking and the question of modernity. *The Design Journal*, 13(2), 217-231.

Noten

¹<http://www.ad.nl/binnenland/veluwse-knokploeg-met-helikopter-jaagt-op-criminelen~a915d9a3/>

²<https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/maatsch-initiatieven/>

³<http://www.socialevraagstukken.nl/uitnodigende-overheid-komt-eraan/>

⁴<http://www.rooilijn.nl/wp-content/uploads/2016/01/van-Buuren-en-Roovers-Het-cre%C3%ABren-van-meerwaarde-bij-publieke-werken.pdf>

⁵<http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/briefing-papers/2013/beyond-the-state.pdf>

⁶Ik ontleen dit idee aan de website <https://wedoenhetzelfwel.nl/>

⁷http://www.denboschpolitiek.nl/documentenonline/Coalitieakkoord_2010-2014.pdf

⁸<https://plato.stanford.edu/entries/abduction/peirce.html>

Zie bijvoorbeeld het werk van o.a. Pascal Lamberigts & Liesbeth Schippers:

⁹<http://gedeeldeigenaarschap.overmanagement.net/>

