



initiatief

Eenmalige uitgave RePolis &
ESSB-Erasmus Universiteit
Oktober 2018

Uitgenodigd?

Een verdiepend artikel over
het uitnodigend bestuur

De **KRACHT**
van verbinders

Lessen uit **2** transities

Rondetafelgesprek hoogleraren

Inhoud



PAG **8**

Nederland
versus
inter-
nationaal

PAG **18** **Groen**
is goed!

Lessen uit
2 transitie | PAG **20**



PAG

4

Uitgenodigd?



PAG

12 De **kracht**
van verbinders

PAG

24

Rondetafelgesprek
Hoogleraren

Colofon

Initiatief is een eenmalige uitgave van RePolis onderzoeksprogramma
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences |
Erasmus Universiteit Rotterdam | Oktober 2018

Hoofdredactie Gijs Custers, Marjolein Kooistra, Jitske van Popering-Verkerk |
Redactieleden Steven Blok, José Nederhand | **Vormgeving** PanArt, Rhoon |
Fotografie Wilma van de Hel, Dorien Los, Johannes Odé, Beeldbank Erasmus
Universiteit, Jan van der Ploeg | **Druk** De Bondt | **Oplage** 750 stuks

Alle (intellectuele) naam- en eigendomsrechten met betrekking tot het RePolis Magazine
Initiatief berusten uitsluitend bij RePolis/ ESSB-Erasmus Universiteit Rotterdam. RePolis
behoudt zich deze rechten uitdrukkelijk voor. De (auteurs-)rechten met betrekking tot het
format en de inhoud van dit magazine (de daarin opgenomen gegevens, afbeeldingen,
teksten en andere informatie) berusten uitsluitend bij RePolis ESSB-EUR. De inhoud
mag alleen worden gebruikt voor persoonlijk gebruik. Zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van RePolis/ ESSB-EUR is het niet toegestaan de inhoud van magazine Initiatief
door te sturen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.
Meer informatie over het RePolis initiatief vindt u op: <http://www.repolis.com/>

voor- woord

INITIATIEF geeft ons een blik achter de schermen van het reilen en zeilen van een groot aantal initiatieven dat de laatste jaren in Nederland, maar ook in andere landen, het licht heeft gezien. Initiatieven die – zeker ook in het licht van de economische crisis die Nederland ongeveer 10 jaren gijzelde – laten zien hoe veerkrachtig de samenleving en groepen in onze samenleving zijn. Interessant is te zien hoe rondom de zorg voor ouderen, de transitie naar duurzame energie en de behoefte aan leefbare wijken, initiatieven zijn ontstaan die laten zien wat de kracht maar ook de beperkingen van zelforganisatie zijn.

Initiatief leert ons bovendien iets over het veranderende karakter van de bestuurskunde. Dertig jaren geleden, richtte de bestuurskunde zich nog op de rol en de positie van de overheid als maatschappelijke probleemoplosser. Daarbij werd tevens gekeken naar de grenzen aan het sturingspotentieel van diezelfde overheid en werd binnen deze grenzen gezocht naar nieuwe sturingsvormen en –instrumenten. Anno 2018 zien we dat de bestuurskunde zich veel meer is gaan richten op de vraag: hoe gaan samenlevingen om met vraagstukken en uitdagingen die voor diezelfde samenleving als gemeenschap van vitaal belang zijn? Zijn we in staat om vormen van collectieve actie te organiseren die bijdragen aan het creëren van bijvoorbeeld klimaatbestendige wijken en buurten, hoe kunnen we alternatieve energiebronnen bijdragen aan een noodzakelijke geachte energietransitie, en hoe



creëren we voorzieningen die ons in staat stellen om hulp, zorg en ondersteuning te bieden aan een steeds meer vergrijzende bevolking? Die collectieve actie komt niet voor rekening van de overheid, maar krijgt steeds meer gestalte in samenwerkingsverbanden tussen de overheid, het bedrijfsleven en de samenleving (of groepen daarbinnen). Daarbij zijn deze drie partijen wisselend in de 'lead', hetgeen vaak ook afhankelijk is van de specifieke fase waarin dit samenwerkingsverband zich bevindt. Het begrijpen van deze achterliggende processen, die mede bepalend zijn voor de prestaties die worden geleverd, levert interessante gezichtspunten op. Tegelijkertijd roepen de daarbij horende normatieve, dan wel politieke vragen, stof tot nadenken op, zeker als het gaat om de legitimiteit van deze verbanden.

Initiatief laat ons ook zien dat het begrijpen van deze nieuwe ontwikkelingen – die overigens in Nederland kunnen bogen op een lange traditie – slechts één zijde van de medaille is. De andere zijde is de wijze waarop we initiatieven kunnen stimuleren, hoe beperkingen en barrières kunnen worden weggenomen. Dit raakt ook een andere opgave van de bestuurskunde, die wellicht de afgelopen jaren wat is ondergesneeuwd. Namelijk, hoe kunnen we wetenschappelijk geïnspireerde en methodologisch verantwoorde interventies ontwikkelen (en evalueren), die handvaten geven aan beleidsmakers en alle betrokkenen. *Initiatief* maakt duidelijk dat het wetenschappelijke en maatschappelijke hand in hand kunnen gaan. Daarom ben ik ook heel blij met *Initiatief* als initiatief: als brug tussen wetenschap en praktijk, die tevens laat zien dat denken en doen elkaar juist kunnen versterken. Ik wens de initiatiefnemers en de redactie daarom ook heel veel succes. ■

Prof.dr. Victor Bekkers

Hoogleraar Bestuurskunde en decaan van de Erasmus School of Social en Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Uitnodigend bestuur

Prof.dr. Arwin van Buuren | Margot Hermus, MSc.

DE A9 Gaasperdam-
merweg is een
megaproject. Tot
2021 wordt er gewerkt aan de
verbreding en ondertunneling
van dit stuk snelweg,
dat dwars door
Amsterdam
Zuid-Oost loopt.
Eenmaal achter de
rug is dit stadsdeel
een prachtig park
rijker.



Prof.dr. Arwin van Buuren is programmaleider van RePolis, het onderzoeksprogramma aan de Erasmus Universiteit waarin burgerinitiatieven centraal staan.

Maar tot die tijd is het behelpen en incasieren voor de omwonenden. Zou dit project ook tijdens de realisatie iets kunnen betekenen voor het stadsdeel? Dat was de vraag die Rijkswaterstaat zich stelde. Het antwoord was bevestigend. En zo werd Buurbouw geboren, een project waarmee lokale initiatieven worden uitgenodigd om meerwaarde te realiseren voor het stadsdeel en de bouwput met alles eromheen te benutten voor het eigen initiatief. En zo zijn er kamperfoelies op het werkterrein geplant om te testen hoe goed deze plantjes fijnstof vangen. En een deel van het parcours van de 22e editie van de Gaasperplasrun ging over het werkterrein van Rijkswaterstaat.

Een actieve samenleving vraagt om een ander type bestuur. Vaak wordt dan

gezegd: de overheid moet responsief en ontvankelijk zijn. En dat is natuurlijk waar. Als een initiatiefnemer zich meldt, moet een overheid passend reageren. Als initiatieven publieke waarde hebben, moet de overheid ze mede mogelijk maken en haar medewerking eraan verlenen. Dit blijkt in de praktijk niet altijd een makkelijke opgave. Toch gaan veel overheden nog een stap verder. Ze willen niet alleen reactief reageren op burgerinitiatieven en wachten tot zij door deze initiatieven worden verrast. Ze denken na over meer proactieve vormen om initiatieven uit te nodigen en aan te moedigen. Soms vanuit de oprechte overtuiging dat anders publieke opgaven niet gerealiseerd kunnen worden (denk aan de energietransitie). Soms ook vanuit de meer intrinsieke motivatie dat het stimuleren van maatschappelijk initiatief in zichzelf waardevol is.

Een sprekend voorbeeld van een actieve strategie om initiatief uit te nodigen zien we bij gemeenten die burgers het recht geven om hen uit te dagen, ook wel 'Right to Challenge' genaamd, naar het Britse voorbeeld. Als burgers kunnen aantonen dat ze in staat zijn een gemeentelijke taak tegen dezelfde kosten of met een hogere maatschappelijke meerwaarde uit te voeren, mogen ze deze overnemen

“Een actieve samenleving vraagt om een ander type bestuur”

met het gemeentelijk budget erbij. Een dergelijke manier van uitnodigend bestuur is fundamenteel anders dan de klassieke wijze van sturen, waarbij de overheid vooral bezig is om haar eigen beleid

vervolg pagina 6 ►►



“ Zo gezien is
de zoektocht
naar vormen
van uitnodigend
bestuur een
sympathieke
ontwikkeling ”

“Al te streng begrenzen kan ervoor zorgen dat overheden in plaats van burgers actief uit te nodigen, burgerinitiatieven in de kiem smoren”

vervolg ►►

uit te rollen. Dat beleid is dan vaak volledig voorgeprogrammeerd en elke poging van buiten om daar iets anders voor in de plaats te stellen, wordt al snel opgevat als een lastige verstoring.

Zo gezien is de zoektocht naar vormen van uitnodigend bestuur een sympathieke ontwikkeling. Overheden erkennen het zelforganiserend vermogen van de samenleving en willen daar expliciet ruimte aan geven. Ze ontwikkelen instrumenten om initiatieven uit te lokken en creëren mogelijkheden voor initiatiefnemers om aan te haken bij wat een overheid onderneemt, dat te verrijken met een eigen initiatief of

daar een alternatief voor in de plaats te stellen. Een mooi voorbeeld zijn waterschappen die hun stuwen en sluizen beschikbaar stellen voor duurzame energieproductie door burgercoöperaties. Of gemeenten die burgers faciliteren om bij de herinrichting van openbaar gebied actief mee te doen en het beheer ervan in eigen hand te nemen en er hun eigen invulling aan te geven.

En tegelijkertijd kan uitnodigend bestuur ook weer een poging betekenen om initiatieven te disciplineren. Immers betekent uitnodigen ook altijd en per definitie een bepaalde manier van afbakenen, van begrenzen. Overheden stellen eisen aan de aard van de initiatieven en de initiatiefnemers en bedenken op voorhand hoe zij hen willen ondersteunen. Zij creëren dus actief ruimte voor actieve burgers, maar bakenen deze ruimte ook

meteen af. Hierdoor ontstaat een “invited space”. Een voorbeeld van een mogelijke begrenzing is een afkadering van het begrip ‘initiatiefnemer’: is dat alleen een “echte” burger? Of kan het ook een sociaal ondernemer zijn? Sommige overheden menen dat mensen die aan hun initiatieven verdienen, niet thuis horen in deze space. Anderzijds worden aan dergelijke burgerinitiatieven soms dezelfde eisen met betrekking tot rekening en verantwoording gesteld als aan een professionele private partij. Dat vraagt een mate van professionaliteit die niet elke ‘gewone’ burger in huis heeft. Overheden kunnen die “invited space” ook begrenzen middels inhoudelijke eisen, door te stellen dat een initiatief wel moet bijdragen aan de beleidsdoelen die deze overheidsorganisatie voor zichzelf gesteld had.

Al met al is de constructie van deze space dus een delicate kwestie. Al te streng begrenzen kan ervoor zorgen dat overheden in plaats van burgers actief uit te nodigen, burgerinitiatieven in de kiem smoren. Toch is een zekere begrenzing ook nodig: een overheid moet haar bijdrage aan een initiatief kunnen legitimeren en ervoor zorgen dat dit initiatief andere burgers niet schaadt. Het maken van bewuste keuzes over deze afbakening is dus cruciaal. Hier ligt een grote uitdaging voor overheden, voor ambtenaren en politici. Zij zouden er goed aan doen (potentiële) initiatiefnemers bij deze opgave te betrekken, zodat de opgestelde kaders inspelen op hun behoeften en mogelijkheden. Uitnodigen doe je immers in de hoop dat genodigden daadwerkelijk komen en gebruik willen maken van wat jij ze biedt. ■



Margot Hermus, MSc.

Hoe kom je tot **DUURZAME** burgerinitiatieven?

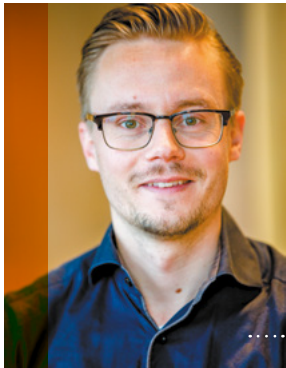
Vier sleutelfactoren belicht

Dr. Ingmar van Meerkerk | Malika Igalla MSc. | Dr. Astrid Molenveld

BURGERINITIATIEVEN maken zich sterk voor een breed scala aan publieke diensten, zoals groenonderhoud en ouderenzorg. Met hun initiatieven springen burgers in op gevoelde behoeften uit de gemeenschap. In het licht van de terugtrekkende overheid spelen ze een vitale rol in de wijk en geven ze gestalte aan de roep om meer zeggenschap van burgers over hun directe leefomgeving.

woningbouwcorporaties om projecten van de grond te krijgen en om (hulp)bronnen te mobiliseren. Steun van gevestigde partijen kan een belangrijke boost geven, maar is geen noodzakelijke conditie voor duurzaamheid. Wel blijkt het

volledig afwezig zijn van steun het 'omvallen' van initiatieven deels te verklaren.



Dr. Ingmar van Meerkerk

Maar hoe duurzaam zijn burgerinitiatieven? In hoeverre kunnen ze continuïteit van hun initiatief en van hun bijdrage aan de wijk garanderen?

Met duurzaamheid bedoelen we de capaciteiten van burgerinitiatieven om publieke diensten langdurig aan te bieden. In verschillende onderzoeken hebben we (uiteenlopende) burgerinitiatieven onderzocht wat betreft sleutelfactoren die hun duurzaamheid verklaren.

Vier sleutelfactoren zijn:

- Sociaal kapitaal: ontwikkeling van intern en extern netwerk
- Ondernemend en verbindend leiderschap
- Steun van gevestigde instituties (lokale overheden, woningbouwcorporaties)
- Organisatiecapaciteit: een goed verdienmodel en voldoende vrijwilligers

Sociaal kapitaal en steun van instituties zijn echter niet genoeg om tot een duurzaam burgerinitiatief te komen. Ondernemend en verbindend leiderschap is cruciaal om nieuwe projecten op te starten, kansen te benutten, maar ook om instituties en vrijwilligers te binden. Sommige burgerinitiatieven werken aan een eigen verdienmodel om hun autonomie te behouden. Ook wordt de organisatiecapaciteit bevordert door voldoende toegewijde vrijwilligers te rekruteren. Hoewel beide erg uitdagend blijken te zijn, kunnen ze een belangrijke rol spelen in de continuïteit en bestendigheid van het initiatief.

Voor meer informatie:

Igalla, M. (2015). De duurzaamheid van burgerinitiatieven vanuit een sociaal netwerk perspectief. Een onderzoek naar de effecten van netwerkstructuren en boundary spanning op het bestaan van duurzame burgerinitiatieven. Masterscriptie Bestuurskunde. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Igalla, M. & van Meerkerk, I. (2015). De duurzaamheid van burgerinitiatieven. Een empirische verkenning. Bestuurswetenschappen, 69(3): 25-53.

Van Meerkerk, I., Kleinhans, R., & Molenveld, A. (2018). Exploring the Durability of Community Enterprises: a Qualitative Comparative Analysis. Public Administration (open access). DOI: 10.1111/padm.12523. ■



Dr. Astrid Molenveld

Initiatieven bezitten sterke interne netwerken wanneer de groep met kartrekkers regelmatig en goed samenwerkt en de verantwoordelijke eerlijk verdeelt. Deze netwerken zijn relevant voor de ontwikkeling van het initiatief en vormen de rots in de branding bij tegenslagen. Hiernaast zijn relaties in het externe netwerk enorm belangrijk. Dit gaat enerzijds om verbindingen met de gemeenschap, met andere wijkorganisaties en maatschappelijke partijen. Deze verbindingen vergroten de meerwaarde van het initiatief en helpen om vrijwilligers en doelgroepen te bereiken. Anderzijds gaat het om verbindingen met gevestigde partijen, zoals de gemeente en

MET de term “Big Society”, gemunt door de Britse oud-premier David Cameron in 2010, heeft het Verenigd Koninkrijk afgelopen tien jaar flink ingezet op burgerparticipatie. Hierbij ligt de nadruk op de sterke en energieke samenwerking, die veel zelf kan doen. Camerons pleidooi was om deze kracht nog meer te benutten.

In Nederland echode de ideeën over de “Big Society” door in de term “participatiesamenleving”, voor het eerst genoemd in de troonrede in 2013. Dit wordt gezien als een belangrijk keerpunt en het afscheid van de verzorgingsstaat. Zowel de “Big Society” als de “participatiesamenleving” zijn voorbeelden van de nieuwe wind die in West-Europa is gaan waaien: er is duidelijk meer (beleids-) aandacht voor een actieve rol van burgers bij besluitvorming en publieke taken. Hoe verschilt Nederland hierin van andere landen? Dit artikel positioneert Nederland in een Europese context, gebaseerd op vergelijkend onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij klimaatadaptatie, in het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland, Zweden en Nederland.



Halte Westplein (Rotterdam), waar bewoners zelf tuintjes aanleggen en onderhouden

Burgerinitiatieven schieten in heel Europa als paddenstoelen uit de grond, en komen voor in alle soorten en maten. Initiatiefnemers organiseren zich bijvoorbeeld rond groene energie, voedselproductie, welzijn, gezondheid en leefbaarheid. Zulke initiatieven zijn vaak lokaal georiënteerd (“place-based”) en bestaan uit een hechte, kleine groep burgers. Waar de “traditionelere” bewegingen (zoals de milieubeweging en vrouwenrechtenbeweging) werkten met leden en problemen aan de kaak stellen op grotere schaal, zijn dit soort burgerinitiatieven gericht op het creëren van een specifieke dienst of product die de nabije leefomgeving verbetert. In ons onderzoeksproject over stedelijke klimaatadaptatie zien we dat gemeenten door heel Europa zulke burgerinitiatieven proberen te stimuleren en meer verantwoordelijkheden bij burgers willen leggen. Kunnen buurtbewoners bijvoorbeeld het onderhoud van de groenstrook overnemen? De nieuwe verhoudingen tussen burger en overheid leiden tot nieuwe, hybride samenwerkingen. Deze samenwerkingen worden vaak gepresenteerd als ‘sociale innovaties’. Het innovatieve is de wijze waarop burgers en overheid samen publieke waarde creëren, ook wel ‘co-creatie’ genoemd. De volgende Europese voorbeelden illustreren dat vergaande co-creatie niet simpel te realiseren is.

Om te beginnen de Angelsakische context. Het Verenigd Koninkrijk staat bekend om haar kleine overheid en de grote rol voor de markt. Desondanks kan de Schotse gemeente Aberdeen met burgerinitiatieven nog minder goed uit de voeten. Formeel bestaat bij de gemeente Aberdeen geen beleid voor het faciliteren van burgerinitiatieven. Grote projecten doorlopen een consultatieproces, waarbij ambtenaren gedurende enkele dagen de ontwerpplannen toelichten op een openbare locatie. Deze beperkte vorm van inspraak laat zien dat het faciliteren van initiatieven en het daadwerkelijk co-creëren van plannen nog een stap te ver is.

Wat staat Neerland?

Burgerinitiatieven in

Brainstorm van
bewonersinitiatief Heliport,
Rotterdam

De Belgische gemeente Gent gaat al een stuk verder dan de gemeente Aberdeen. Bij gemeentelijke plannen voor het realiseren van waterberging in een park, haken burgers aan om tegelijkertijd het park op te knappen. Er wordt wederkerigheid gecreëerd. In Gent zijn ook allerlei projecten in het leven geroepen om burgers "aan zet" te krijgen, zoals fondsen voor burgerinitiatieven (bijv. burgerbudget, 'wijk aan zet' en crowd-funding-platforms), tijdelijke invullingen van plekken (o.a. leefstraten), en co-creatie in citylabs.

Hoewel burgerinitiatieven veel positieve functies hebben, worden er ook zorgen geuit door betrokken actoren. Nemen wel alle groepen burgers deel, of zijn het vooral de welgestelde, goed geïnformeerde burgers die de fondsen voor hun initiatief aanwenden?



Maar aat der- nd?

in Europese context

“Er is duidelijk meer (beleids-) aandacht voor een actieve rol van burgers bij besluitvorming en publieke taken”

keren ook terug in het Verenigd Koninkrijk en Nederland. In andere gevallen heeft de burger gewoon geen zin om mee te doen. Ons onderzoek toont aan dat in sommige buurten in Antwerpen bewoners liever niet verantwoordelijk worden voor het groenbeheer, omdat ze groenbeheer zien als taak voor de overheid. Het is dan niet zozeer dat de bewoners het niet kunnen overnemen, maar vooral dat de bewoners deze taak niet willen overnemen van de overheid.

Deze zorgen over de mogelijke uitsluiting van groepen die niet de capaciteit (in middelen, kennis en kunde) hebben om hun initiatief tot een succes te maken,

Scandinavië is vaak verder met sociale innovaties dan andere landen in Europa. De gemeente Göteborg (Zweden) heeft sinds de jaren negentig in verschillende vormen gewerkt aan sociale innovatie: van het ontwikkelen van nieuwe manieren van dialoog met de bewoners tot 'yes, we say yes'-beleid. Dit laatste betekent dat de overheid in principe ja zegt tegen voorstellen van bewoners en vervolgens gezamenlijk wordt gekeken hoe het plan vorm kan krijgen. Dit is echte co-creatie te noemen. Voorbeelden van dit beleid is het gebruik door verschillende groepen bewoners van de binnenhaven in Göteborg voor zeilactiviteiten, het ontwikkelen van drijvende studentenwoningen en een openbare sauna en een openluchtwembad. Burgers mogen hier dus niet alleen meepraten, maar ook meedoen en de publieke ruimte claimen.

vervolg volgende pagina ►►



Het Zomerhofkwartier (Rotterdam), waar ondernemers en bewoners niet alleen de gebouwen maar ook de buitenruimte hebben ingericht.

vervolg ►►

Ons Europese onderzoek illustreert de verschillende houdingen van de overheid ten opzichte van burgerparticipatie. Waar Britse burgerinitiatieven soms 'gaten opvullen' die ontstaan door een traditionele kleine overheid en daardoor meer op afstand staan in besluitvorming, getuigen Scandinavische en Belgische voorbeelden van een gezamenlijke inspanning. De Nederlandse voorbeelden die we hebben onderzocht zitten hier tussenin. Het huidige beleid in de gemeente Dordrecht is bijvoorbeeld om meer gebruik te maken van de initiatieven en energie uit de stad. Eén van de onderdelen hiervan is het rode looper programma, waarbij alle initiatieven die binnenkomen snel en duidelijk antwoord krijgen. Daarnaast zijn er ook meerdere projecten waarbij de methode 'placemaking' gebruikt wordt om samen met de inwoners tot een plan te komen om de buurt samen opnieuw in te richten. Tegelijkertijd zien we dat de onderzochte gemeenten graag zelf de controle houden, waardoor burgerparticipatie al snel verzandt in consultatie. Burgerinitiatieven botsen vaak met ambtelijke regelgeving en procedures. Dit leidt dan tot strubbelingen met lokale initiatieven, die in het ergste geval ophouden te bestaan.

Voorlopig zijn er in de verschillende Europese steden vooral ad-hoc initiatieven om burgers te ondersteunen en is nog weinig sprake van structureel co-creatiebeleid. Daarop is Nederland geen uitzondering. Ons onderzoek laat zien dat er in Nederland nog veel te winnen valt wat betreft het inrichten van publieke ruimte als gedeelde uitdaging voor overheid én burgers. Vanuit een internationaal perspectief concluderen we dat Nederland – met haar traditioneel sterke overheid – soms meer moeite heeft met "loslaten en overlaten" dan andere landen. Burger en overheid zoeken nog naar nieuwe samenwerkingsvormen, waarbij ook meer aandacht is voor de vraag hoe wenselijk het is om co-creatie en sociale innovatie als strategie te omarmen. ■

Meer informatie over dit onderzoek is te vinden op:
<http://northsearegion.eu/begin/>

Dr. Jannes Willems



Dr. Astrid Molenveld



Dr. William Voorberg



“Vanuit een internationaal perspectief concluderen we dat Nederland – met haar traditioneel sterke overheid – soms meer moeite heeft met “loslaten en overlaten” dan andere landen”

Het probleem van collectieve actie

Hoe zorg je dat iedereen meedoet?

IEDEREEN kent ze wel, uit eigen ervaring of van horen zeggen: de zogenaamde *free riders*. Free riders zijn mensen die in een samenwerkingsverband net iets minder doen dan rest en dus profiteren van het resultaat of bij het verdelen van de verjaardagstaart net een grote stuk pakken met als gevolg dat iemand anders een kleiner stuk heeft.

Steven Blok, MSc.

zijn ze geneigd om – voor zichzelf – rationeel gedrag te vertonen ten koste van de ander. Gevolgen van collectieve actieproblemen zijn dat er te weinig wordt ingezet, met als gevolg dat er geen eindresultaat is. Mensen lopen er bijvoorbeeld de kantjes van af bij het verzorgen van buurtbewoners, met als resultaat ondermaatse zorg. Of iedereen pakt te veel van de verjaardagstaart en meerdere mensen krijgen geen stuk.

Burgerinitiatieven zijn een vorm van collectieve actie: burgers werken samen aan publieke of collectieve diensten, bijvoorbeeld een buurttuin. In hoeverre hebben burgerinitiatieven te maken met deze problemen van collectieve actie en hoe gaan ze hier mee om? In de literatuur zijn hier meerdere antwoorden op te vinden, zoals dat communicatie en face-to-face contact helpen om 'minder egoïstisch' samen te werken. Heldere regels kunnen ook bijdragen aan vruchtbare collectieve actie, een voorbeeld hier van zijn 'grensregels': bepalen wie er mag meedoen



Steven Blok, MSc.

De free rider is de kern van 'het probleem van collectieve actie'. Wanneer mensen samenwerken

en wie niet. De gedachte hierachter is om zo betrouwbaar mogelijke mensen op te nemen in je initiatief. Dergelijke regels maken een initiatief exclusief, wat voor de overheden tot dilemma's kan leiden: willen we wel initiatieven steunen die exclusief zijn?

Ons recent onderzoek laat zien in hoeverre 'grensregels' die de exclusiviteit vergroten ook zichtbaar zijn bij burgerinitiatieven. De resultaten wijzen op een zeer subtiele aanwezigheid van grensregels: in principe mag iedereen gebruik maken van de dienst. Het wordt echter wel als belangrijk gezien om een bepaald evenwicht van gebruikers te hebben. Het blijkt voornamelijk dat er afspraken zijn over wie wat mag doen. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een bestuur of kerngroep die activiteiten organiseert, vrijwilligers aanstuurt of 'gebruikers' van het initiatief beheert. Niet iedereen die te maken heeft met het initiatief is onderdeel van de kerngroep en 'mag' dus niet alles doen. Vervolgonderzoek beoogt dit soort structuren verder te onderzoeken om tot een beter begrip van collectieve actie binnen burgerinitiatieven te komen. ■

VERBINDERS zijn mensen die actief zijn in netwerken en organisaties. De kracht van verbinders is dat zij projecten en processen over organisatie grenzen heen weten te vertalen en te verknopen, tijdig de juiste personen en arena's weten te activeren en netwerken met elkaar in contact weten te brengen. Verbinders spelen een belangrijke rol in de relatie tussen overheid en burgerinitiatieven.

Dr. Ingmar van Meerkerk | Prof. dr. Jurian Edelenbos



Dr. Ingmar van Meerkerk

Vernuftige

Aan de kant van overheden zijn verbinders belangrijk omdat ze burgerinitiatieven kunnen navigeren door het woud van regels en procedures. Ze kunnen initiatieven vertalen naar de ambtelijke en bestuurlijke taal, zo de relevantie aantonen en steun voor het initiatief verwerven. Aan de kant van burgerinitiatieven zijn verbinders gewenst omdat ze het initiatief weten te verbinden met andere agenda's en partijen, en zo de publieke waarde van het initiatief vergroten. Maar wat maakt hen zo belangrijk? Wat doen deze verbinders of 'boundary spanners', zoals deze personen in de bestuurskunde worden genoemd? En wat zijn hun uitdagingen en worstelingen?

In ons onderzoek wordt duidelijk dat verbinders cruciaal zijn voor het welslagen van initiatieven, zoals het bereiken van resultaten en het verwerven van steun en legitimiteit. De publieke waarde van burgerinitiatieven kan (vaak) vergroot worden op het moment dat het initiatief zich weet te verbinden met agenda's en initiatieven van andere partijen, zoals de overheid. Hierdoor kan het bereik en de betekenis van het initiatief groeien. Andersom geldt dat de publieke waarde van bestaande dienstverlening, de openbare ruimte en maatschappelijk vastgoed vergroot kan worden als de overheid, als eigenaar en juridisch verantwoordelijke, zich weet te verbinden met bottom-up initiatieven.

Aan de kant van het burgerinitiatief spelen verbinders een belangrijke rol in het opbouwen van relaties en netwerken, het verbinden van het initiatief aan projecten en beleid van andere partijen (waarmee vaak ook nieuwe middelen kunnen worden

verkregen), en het coördineren en onderhandelen met gemeentelijke partijen (ambtenaren, bestuurders en soms ook politieke partijen). Geregeld zien we dat deze verbinders, vanuit hun (eerdere) professionele carrière, ervaring hebben binnen de publieke sector en een groot netwerk hebben opgebouwd. Zij spreken daardoor de taal en snappen de werkwijze van de gemeenten en/of de lokale politiek. Een treffend voorbeeld is de (voormalig) voorzitter van het Vlaardingse burgerinitiatief Federatie Broekpolder, een initiatief dat zich richt op de ontwikkeling en het beheer van een groot recreatie- en natuurgebied. Als voormalig raadslid kent zij het spel van de lokale politiek. Ook weet zij veel betrokkenen te mobiliseren, vrijwilligers te binden en wordt zij gewaardeerd



Bij initiatief Tuin op Hofbogen, Rotterdam

VERBINDERS

door de bewoners. Zo weet zij krachtig te opereren en het burgerinitiatief effectief en legitiem te maken. In een ander burgerinitiatief in Rotterdam, de Delfshavencoöperatie, zien we de drie bestuursleden als verbinders opereren richting wijk, gemeente, woningcorporatie en andere partijen. Ze brengen mensen in contact met elkaar, weten ideeën en projecten op te starten, en het initiatief te bestendigen.

Aan de kant van de overheid, meestal de gemeente, spelen verbinders een belangrijke rol in het faciliteren van het initiatief. Initiatiefnemers hechten veel waarde aan dergelijke personen. Dit kan een gebiedsmanager zijn die de coördinatie met verschillende gemeentelijke afdelingen (groenbeheer, welzijn) op zich neemt en het initiatief door de gemeentelijke bureaucratie loodst. Dit type verbinder werkt aan de uitdaging dat initiatieven vaak niet goed passen binnen bestaande regels en routines van de gemeentelijke organisatie. Of zoals een initiatiefnemer van een bewonersbedrijf een vernuftige verbinder binnen de gemeente beschrijft: "[hij] is een enorme inspirator. Diegene die mij oppept als ik het

even niet meer zie zitten. Het is meer dan alleen faciliteren. Hij regelt heel veel zaken voor ons. Hij ziet ook wel eens dingen door de vingers voor ons. Alle bewonersbedrijven lopen tegen regelgeving aan, past allemaal net niet binnen de kaders die er zijn. [Hij] biedt wel eens ruimte om dingen door de vingers te zien. Maar hij regelt ook die dingen die voor ons belangrijk zijn."

“Aan de kant van overheden zijn verbinders belangrijk omdat ze burgerinitiatieven kunnen navigeren door het woud van regels en procedures”

Een burgerinitiatief heeft vaak steun van de overheid nodig en dat maakt het belangrijk dat binnen de overheid mensen zijn die het initiatief weten te faciliteren met dossierinformatie en kennis van het reilen en zeilen

binnen de overheid. En niet onbelangrijk: de activiteiten en de gemaakte afspraken weet door te vertalen en te doen landen in de backoffice van de organisatie, bij mensen die meer op afstand staan van de burgerinitiatieven.

Kortom, verbinders weten op vernuftige wijze overheid en burgerinitiatief met elkaar te verknopen, ruimte te maken voor het initiatief en zo het initiatief tot (betere) resultaten te leiden. Maar wat maakt iemand een effectieve verbinder? Daar weten we eigenlijk nog te weinig over. Het is een combinatie van de goede vaardigheden hebben, zoals inlevingsvermogen, communicatief kundig zijn, 'vertaalvaardigheid' bezitten, alsook ervaring en inhoudelijke kennis van zaken hebben. Niet alleen capaciteit, maar ook de positie in het netwerk en binnen organisaties lijkt een belangrijke rol te spelen. Daarnaast helpen bepaalde organisatorische condities, zoals mandaat hebben en duidelijkheid over de precieze rol die de persoon speelt. Kortom, er zijn tal van factoren die de rol van vernuftige verbinder maken of breken.

vervolg volgende pagina ►►

“ Het werk van verbinders is per definitie ‘ongepast’ omdat ze afwijken van normale procedures en routines ”

vervolg ►►



Dat maakt de rol van verbinder niet gemakkelijk. Er zijn tal van risico's, uitdagingen en worstelingen. Het grootste gevaar is dat verbinders tussen wal en schip (overheidsorganisatie of burgerinitiatief) vallen omdat ze nergens geaccepteerd worden, te los opereren of conflicten ervaren in de uitvoering van hun rol. Het werk van verbinders is per definitie 'ongepast' (vanuit de bestaande organisatie of structuur gezien), omdat ze afwijken van normale procedures en routines. Het is een stressvol bestaan, omdat de rol vaak niet duidelijk geformuleerd is, er veel op de verbinder afkomt en de verbinder constant vernieuwend, ondernemend en creatief moet zijn. Moet je ervoor in de wieg gelegd zijn of kun je de rol van vernuftige verbinder aanleren? Het is waarschijnlijk een beetje van allebei. Maar duidelijk voor ons is wel dat we meer over de (persoonlijke, organisatorische, netwerk en omgeving) factoren die het werk en de effectiviteit van verbinders beïnvloeden te weten moeten komen. En daarmee begrijpen wanneer en hoe verbinders zo vernuftig weten te werken. Hun werk is immers van groot belang voor het laten slagen van burgerinitiatieven. ■

Voor meer informatie:

Van Meerkkerk, I. & Edelenbos, J. (2018). *Boundary Spanners in Public Management and Governance. An Interdisciplinary Assessment*. Edward Elgar Publishing.

Edelenbos, J., van Meerkkerk, I., & Schenk, T. (2018). *The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: Cross-case insights from three countries*. *The American Review of Public Administration*, 48(1), 52-66.

Van Meerkkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks*. *Public Management Review*, 20(4), 503-524.

Prof. dr. Jurian Edelenbos

HET LSA is de landelijke vereniging van actieve bewonersgroepen die hun buurten sterker en leuker maken. Bewonersorganisaties, buurthuizen, BewonersBedrijven en buurtcoöperaties uit alle delen van Nederland bundelen hun kracht en hun stem en delen hun kennis binnen dit netwerk. Samen maken we ons sterk voor ruimte en zeggenschap voor bewonersinitiatief.



LSA voor bewonersinitiatief



Aansluiten bij de beweging van onderop

In de 30 jaar dat we bestaan hebben we enorm veel kennis en ervaring opgebouwd. We zetten die kennis graag in om beleidsmakers, beroepskrachten en bestuurders te adviseren, ondersteunen en inspireren hoe aan te sluiten bij deze beweging van onderop.

Veel gemeenten zoeken naar manieren om bewonersinitiatief te ondersteunen.

Het LSA kan daarbij begeleiden, bijvoorbeeld door workshops over de positieve Wijk aanpak van onderop 'ABCD', door een op maat gemaakt traject om het right to challenge in te voeren (dat is het recht voor bewonersgroepen om diensten betaald over te nemen van de gemeente). Of door in werklabs mét bewoners te werken aan betere samenwerking.

Kijk wie we zijn en wat we voor jouw organisatie kunnen betekenen: www.lsabewoners.nl/aanbod. ■

Recente publicaties RePolis

Vormgeven aan uitnodigend bestuur



Pleidooi voor een ontwerp-gerichte bestuurskunde

Door
Arwin van Buuren

Overheden worden steeds vaker uitgedaagd door burgers die zelf initiatief nemen. In zijn oratie beschrijft hoogleraar Arwin van Buuren hoe overheden ruimte kunnen bieden aan initiatieven uit de samenleving. Hij noemt dit uitnodigend bestuur.

Arwin maakt dit concreet door te beschrijven welke instrumenten, beleidsvormen, spelregels en organisatie-arrangement bijdragen aan uitnodigend bestuur. ■

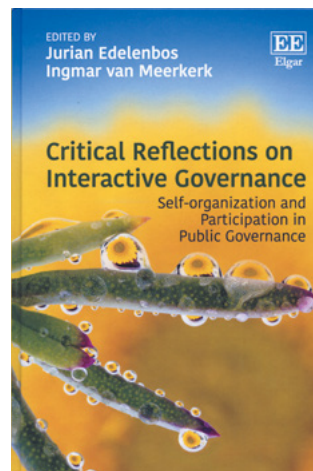


Oefenen in bescheidenheid

Een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge Rotterdam

Door Jitske van Popering-Verkerk en Arwin van Buuren

Met Right to Challenge krijgen Rotterdammers de mogelijkheid een gemeentelijke taak over te nemen. Sinds 2015 zijn enkele taken overgenomen door bewoners, waaronder de herinrichting van een straat en het beheer van speeltuinen. Het organiseren van Right to Challenge was voor de gemeente Rotterdam een intensief



Critical reflections on interactive governance

Self-organization and participation in public governance

Door Jurian Edelenbos en Ingmar van Meerkerk (editors)

In dit Engelstalige boek staat de interactie tussen overheid en burger centraal. Vanuit de term interactieve governance worden de interactiemogelijkheden verkend, variërend van inspraak en participatie tot burgerinitiatief. Interactieve governance leidt vaak tot betere besluitvorming, maar is verre van gemakkelijk. Daarom hebben Jurian Edelenbos en Ingmar van Meerkerk een boek samengesteld waarin een kritisch perspectief wordt gehanteerd. In dit boek gaan verschillende auteurs in op de democratische principes van interactieve governance, de manier waarop co-productie tussen overheid en burger vorm kan krijgen en het leiderschap hiervoor nodig is. ■

leerproces. In dit rapport worden de lessen gedeeld.

Zo wordt ingegaan op de lenigheid die het vraagt om een integraal initiatief te realiseren in een verkokerde overheidsorganisatie, en op de noodzaak van een snel en transparant 'beginbesluit' over een initiatief. ■

Burgerinitiatief bij **DIJKVERSTERKING** Holtenbroek (Zwolle)

Wijkboerderij De Klooienberg op de dijk die het waterschap gaat versterken

Dr. Jitske van Popering-Verkerk (Erasmus Universiteit), en **Hanna de Weerd, MSc.** (Waterschap Drents Overijsselse Delta), **Dr. Mike Duijn** (Erasmus Universiteit)

DE dijk langs het Zwarte Water in Zwolle moet versterkt worden. Deze dijk en uiterwaarden maken deel uit van de aandachtswijk Holtenbroek. In Holtenbroek heeft de gemeente zich afgelopen jaren ingezet om het zelfbewustzijn en initiatief onder bewoners aan te moedigen. Inmiddels heeft de wijk een bloeiend wijkcentrum, een wijkkrant en tal van wijkactiviteiten.

De stadsboerderij, gelegen langs de dijk die versterkt moet worden, is een plek waar bewoners graag komen en activiteiten organiseren. Onder de bewoners zijn de meningen over de dijkversterking verdeeld en zijn tegelijkertijd tal van ideeën ingebracht.

In een Community of Practice van waterschappers en wetenschappers is samen met de betrokkenen in Holtenbroek verkend hoe de ideeën vanuit buurtbewoners vorm kunnen krijgen bij het

dijkversterkingsproject. Essentieel is om niet vanuit het plan voor de dijkversterking met de wijk in gesprek te gaan ('van de dijk naar de wijk'), maar de dijk als onderdeel van de wijk te beschouwen ('van de wijk naar de dijk'). In de Community of Practice is een aantal lessen geformuleerd. Allereerst is het belangrijk dat de overheid, in dit geval het waterschap, de wijkbewoners expliciet uitnodigt mee te doen. Daarnaast blijkt het van belang dat er een verbinder is tussen overheid en bewoners. Want Holtenbroekers en waterschappers spreken lang niet altijd dezelfde taal. In dit geval hielp welzijnsorganisatie Travers de bewoners om hun ideeën te formuleren en hierover in gesprek te gaan met het waterschap. Tot slot is er opvallend veel positieve energie in de wijk. Dit vereist wel dat de ideeën snel geconcretiseerd worden, zodat de dijkversterking daadwerkelijk gaat bijdragen aan de wijk Holtenbroek.

De resultaten van de Community of Practice zijn door het waterschap verwerkt in een participatieplan Holtenbroek voor het dijkversterkingsproject. Het waterschap heeft dit plan samen met welzijnsorganisatie Travers opgesteld. Travers zal een belangrijke rol blijven vervullen als verbindende schakel tussen waterschap en wijk. ■



Groen is goed!

GROENGOED! zet het samen verbouwen van groenten in om armoede te bestrijden en om te bouwen aan een duurzame stad met veel biodiversiteit. Op acht buurtmoestuinen in Rotterdam Noord en Centrum proberen we bewoners te voorzien in fundamentele menselijke behoeften: gezond voedsel, fysieke beweging, sociale cohesie, natuur- en milieueducatie, een (pedagogisch) veilige ruimte op straat, contact met andere mensen, contact met de natuur.



Rutger Henneman
Sociaal hovenier bij
GroenGoed!

Op acht buurtmoestuinen in Rotterdam Noord en Centrum proberen we bewoners te voorzien in fundamentele menselijke behoeften: gezond voedsel, fysieke beweging, sociale cohesie, natuur- en milieueducatie, een (pedagogisch) veilige ruimte op straat, contact met andere mensen, contact met de natuur.

De sociaal hoveniers van GroenGoed! zijn actief op het Wilgenplantsoen, Blokland-

tuin, Avonturentuin van Kinderparadijs Meidoorn, Bergwegplantsoen, Eetbaar Park Pompenburg en Tuin op Hofbogen. Daarnaast ondersteunen we ook de Vredestuin en Vredestuin Noord. Het zijn gemeenschappelijke tuinen in zelfbeheer van bewoners. Tuinieren is bij ons per definitie een groepsactiviteit. De sociaal hoveniers van GroenGoed! begeleiden bij het tuinieren en bij de processen van zelfbeheer.

Iedereen is welkom om mee te doen, wat mogelijk is op wekelijkse vaste werkmomenten. Klussen variëren van werken met planten tot schilderen, van bouwen met hout en het opstellen van zaaischema's tot het volgen/organiseren van workshops. Ook voor kinderen is er genoeg leuks te doen. Het hele jaar door zorgen we samen voor een gevarieerde oogst, die na elk werkmoment verdeeld wordt onder de aanwezigen. Extra productie wordt geschonken aan armoedebestrijdingsprojecten. ■



Zelfsturing in Peel en Maas

DE Noord-Limburgse gemeente Peel en Maas (43.000 inwoners, 11 dorpskernen) werkt sinds 2000 met het concept van zelfsturing en gemeenschapsontwikkeling. Dit betekent dat de dorpskernen alle ruimte krijgen om initiatieven te ontplooiën die de leefbaarheid in lokale gemeenschappen versterken.

Het betreft zowel sociaal-maatschappelijke als ook economische en culturele initiatieven. Eén van de vele voorbeelden is de ontwikkeling van lokale dorpsdagvoorzieningen met volledige dagprogramma's in de gemeenschapshuizen. Aan deze voorziening kunnen alle oudere inwoners of mensen met een beperking deelnemen. Begeleiding van activiteiten vindt plaats door inwoners uit het dorp zelf, met een lichte ondersteuning van een zorgprofessional. Ook de exploitatie van deze voorziening wordt gedaan door een stichting uit het dorp, die daarnaast ook het lokale

dorpsvervoer en een eetpunt regelt, waar ouderen gebruik van kunnen maken. Dit soort welzijn en zorg werd in het verleden nagenoeg exclusief aangeboden door welzijnsinstellingen en zorgaanbieders. Door de invoering van het zelfsturingconcept nemen dorpsgemeenschappen zelf verantwoordelijkheid voor het welzijn van oudere dorpsbewoners. Het gemeenschapsgevoel wordt versterkt en ouderen blijven langer in hun eigen dorp wonen. Voor gemeente en professionele zorgaanbieders betekent dit dat ze niet langer 'in de lead' zijn, maar vooral ondersteunend en stimulerend moeten werken. ■



Jan Custers
Adviseur
zelfsturing



Vivian Visser, MSc. | Prof. dr. Arwin van Buuren

Ruimte voor initiatief binnen de Omgevingswet: laat de ruimte niet enkel een feestje worden voor de 'happy few'

WE bevinden ons aan de vooravond van een belangrijke verandering in het ruimtelijk domein: de totstandkoming en implementatie van de Omgevingswet. Deze wet, waarvan de implementatie in 2021 gepland staat, bundelt en moderniseert alle wetten voor de fysieke leefomgeving.

Dit moet zorgen voor betere, snellere en meer flexibele besluitvorming, met als doel een goede balans te vinden tussen het beschermen en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Opvallend is dat maatschappelijke vraagstukken centraal staan; het ruimtelijk beleid is dienend aan uitdagingen zoals economische welvaart, klimaatadaptatie en sociale ongelijkheid. Om een daadkrachtig antwoord te formuleren op deze complexe vraagstukken is het bieden van ruimte aan initiatieven uit de samenleving een fundamentele pijler. Overheden schetsen – in samenspraak met belanghebbenden – een langetermijnvisie en nodigen initiatiefnemers uit zich daarbij aan te sluiten. Daarmee ontstaat echter het risico dat de Omgevingswet een instrument voor de initiatiefrijke burger wordt, wat tot ongelijkheid in participatie in het ruimtelijk domein kan leiden.

Het is een bekend gegeven dat burgers met een lagere sociaaleconomische status ondervertegenwoordigd zijn in het initiëren van burgerinitiatieven. Bestaand onderzoek verklaart dit vooral door een gebrek aan tijd, geld, politiek relevante kennis of de juiste connecties.

Ons onderzoek toont aan dat ook culturele factoren verklaren waarom sommige burgers zich niet uitgenodigd voelen om een initiatief te starten. Zo voelen lager opgeleiden zich bijvoorbeeld gestigmatiseerd en niet serieus genomen door de overheid vanwege hun opleidingsniveau, waardoor ze zich terugtrekken uit het publiek domein. Deze groep voelt zich vaker onzeker omdat ze niet het 'ambtelijk taaltje' beheersen of niet de benodigde 'expertkennis' hebben. Kortom, ze menen pas een voorstel voor bijvoorbeeld de

“De manier waarop de uitnodiging wordt vormgegeven, is bepalend voor het soort initiatieven en het soort initiatiefnemers dat ingaat op de uitnodiging”

inrichting van hun straat in te 'mogen' dienen, als ze stedenbouwkunde of landschapsarchitectuur hebben gestudeerd en zich op een specifieke manier kunnen uitdrukken. Bovendien ervaart deze groep een kloof tussen zichzelf en de overheid, omdat de bekommernis om vele regeltjes niet past bij hun 'hands-on' mentaliteit of omdat ze overheidsmedewerkers beschouwen als afkomstig uit een 'beter' milieu.

Een uitnodigende overheid – een overheid die expliciet initiatieven uit de samenleving aanmoedigt – moet rekening houden met deze aspecten, wil zij ervoor zorgen dat het ruimtelijk domein niet enkel een feestje

wordt voor de 'happy few' mondige en vaak welbedeelde burgers.

Een uitnodiging voor initiatief is nooit alleen een open uitnodiging, maar ook altijd een afbakening. De manier waarop de uitnodiging wordt vormgegeven, is bepalend voor het soort initiatieven en het soort initiatiefnemers dat ingaat op de uitnodiging. Als overheden een divers scala aan initiatiefnemers willen uitnodigen, kunnen zij zich richten op het doorbreken van bovenstaande culturele barrières die participatie in burgerinitiatieven voor sommigen ontmoedigen. Bij het ontwerpen van de uitnodiging kan men bijvoorbeeld denken aan de 'taal' waarin wordt gecommuniceerd, de manier waarop het verspreid wordt en het benadrukken van praktijkkennis in plaats van theoretische of vakinhoudelijke kennis. Ook een open en benaderbaar karakter van het eerste ambtelijk aanspreekpunt, alsmede het terugdringen van 'ambtelijke rompslomp' verdient aandacht.

Door op zoek te gaan naar *best practices* of met behulp van ontwerpgericht of (quasi-) experimenteel onderzoek, kunnen we meer inzicht krijgen in interactievormen of benaderingswijzen waarmee uitnodigend bestuur sociaal inclusief kan zijn. Op die manier kunnen we de Omgevingswet als instrument omarmen om een duurzame fysieke leefomgeving te creëren die ook sociaal duurzaam is. ■



Vivian Visser, MSc



Prof. dr. Arwin van Buuren

Gijs Custers, MSc. | José Nederhand, MSc. | Dr. Philip Karré

Verzorgingsstaat in verandering

HET huidige discours rondom de verzorgingsstaat kenmerkt zich door een nadruk op ‘zelfredzaamheid’ en ‘samenredzaamheid’. Een transformatie van de verzorgingsstaat met meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers lijkt hard nodig om deze toekomstbestendig te maken.

Zo verdubbelt bijvoorbeeld het aantal ouderen tot 2040, waarbij vooral het aantal 75-plussers fors groeit. Het idee achter deze transformatie is dat burgers niet automatisch naar de overheid kijken voor hulp, maar problemen in eerste instantie zelf proberen op te lossen. Deze nadruk op eigen kracht en verantwoording betekent dat burgers niet langer gezien worden als afhankelijke consumenten maar als actieve coproducten van zorg en welzijn. De verantwoordelijkheden verschuiven dus voor een gedeelte terug naar het individu en de familie.

“Rondom de kwetsbare burger zijn allerlei vormen van zelforganisatie en ondernemerschap ontstaan, zoals sociale ondernemingen, zorgcoöperaties en burgerinitiatieven”

Zorg en welzijn worden zodoende een lokale aangelegenheid, met nieuwe verantwoordelijkheden voor de gemeentelijke overheid. Dat betekent echter niet perse dat gemeenten zelf zorg aan moeten bieden. Rondom de kwetsbare burger zijn allerlei vormen van zelforganisatie en ondernemerschap ontstaan, zoals sociale



Gijs Custers, MSc.



José Nederhand, MSc.



Dr. Philip Karré

ondernemingen, zorgcoöperaties en burgerinitiatieven. Dergelijke initiatieven worden tegenwoordig vaak geschaard onder de paraplu van ‘sociale innovatie’.

Van sociale innovatie wordt veel verwacht. Veel van deze initiatieven kunnen dan ook op waardering rekenen. Tegelijkertijd is het belangrijk om kritisch te blijven kijken in termen van inclusiviteit en gelijkheid. Zo weten we nog maar weinig over de daadwerkelijke impact van allerlei vormen van sociale innovatie, zoals bijvoorbeeld sociale ondernemingen (veel sociale ondernemingen brengen hun bijdrage nog niet voldoende in kaart). Een nadruk op participatie, in plaats van representatie, kan tot meer ongelijkheid leiden als steeds dezelfde burgers (de spreekwoordelijke hoogopgeleide, oudere, witte mannen met veel sociaal kapitaal) de scepter zwaaien binnen burgerinitiatieven, sociale ondernemingen en alles daartussenin. Er is dus nog relatief weinig bekend over ongelijkheid in ‘traditionele’ participatie, zoals vrijwilligerswerk bij een vereniging, en in ‘sociaal innovatieve’ participatievormen.

Ook is het de vraag hoe gemeenten zich tot dit soort initiatieven moeten gaan verhouden. Wat is hun rol binnen een context van financiële beperkingen en verschillende, vaak tegenstrijdige, politieke wensen en ideeën over de precieze invulling en reikwijdte van begrippen als ‘zelfredzaamheid’ en ‘eigen kracht’? Uit onderzoek van Nederhand en anderen blijkt dat gemeenteambtenaren en initiatiefnemers van zorgcoöperaties verschillende beelden hebben van de ideale

relatie tussen ambtenaar en initiatiefnemer (onderzoek bij sociale ondernemingen laat een vergelijkbaar beeld zien).

De smaken variëren van een faciliterende en afwachterende houding van ambtenaren tot ambtenaren die een actieve rol spelen in het beschermen van de inclusiviteit van initiatieven. Welke smaak gewenst is, hangt af van de specifieke context.

Kortom, burgers en gemeenten zijn druk bezig met invulling te geven aan een veranderende verzorgingsstaat. In de praktijk stuit deze verandering wel op een aantal uitdagingen, zoals hierboven beschreven. Onderzoek kan een belangrijke rol spelen die uitdagingen in kaart te brengen, te analyseren en in normatieve zin te bekijken, alsook in het ontwikkelen van manieren daarmee om te gaan.

Verder lezen:

Snel, E., Custers, G. & Engbersen, G. (2018). *Ongelijkheid in de participatiestad. Stadsbuurten en burgerparticipatie*. Mens en Maatschappij, 93, 1: 31-57.
Nederhand, J. & van Meerkerk, I. (2017). *Activating citizens in Dutch care reforms: framing new co-production roles and competences for citizens and professionals*. Policy & Politics, <https://doi.org/10.1332/030557317X15035697297906>.
Karré, P.M. (2017). *Sociale innovatie en zelfredzaamheid zijn politiek en lastig*. Sociale Vraagstukken. <https://www.socialevraagstukken.nl/sociale-innovatie-en-zelfredzaamheid-zijn-politiek-en-lastig/> ■

GovernEUR

GovernEUR is in 2016 opgericht als valorisatie incubator door Arwin van Buuren, Mike Duijn en Corniel van Leeuwen. GovernEUR wil het transferpunt te zijn van (sociaal) wetenschappelijke kennis naar de praktijk, en van nieuwe maatschappelijke vraagstukken naar de wetenschappelijke wereld.

GovernEUR werkt vanuit de overtuiging dat het probleemoplossend vermogen van de samenleving versterkt wordt door het toepassen van bestuurskundige en sociologische kennis die in interactie met de praktijk wordt ontwikkeld, ingezet en verfijnd. Tegelijkertijd inspireert de dagelijkse praktijk van beleid en bestuur het wetenschappelijk onderzoek met nieuwe thema's, vraagstukken en inzichten.

GovernEUR biedt de volgende diensten aan:

- Assessments
- Ontwerpen
- Interventies
- Reflecties
- Evaluaties
- Procesbegeleiding

Meer weten over onze diensten?
Kijk op: www.gouverneur.nl. ■



Erasmus Governance Design Studio

**Erasmus Governance Design Studio
(EGDS) in 2017 opgericht door
prof.dr. Arwin van Buuren.**



De ambitie van de Erasmus Governance Design Studio is om enerzijds antwoorden te vinden op ingewikkelde kwesties in de bestuurspraktijk. Anderzijds is de studio opgericht om te onderzoeken op welke wijze een ontwerpende benadering ons kan helpen meer begrip te krijgen voor en over die bestuurspraktijk. Intensieve samenwerking met betrokken stakeholders is hierbij het kernbegrip (co-design).

De EGDS is betrokken in verschillende projecten, bijvoorbeeld rondom klimaatadaptatie, participatie van bewoners in groenvoorziening en het oplossen van governance problemen rondom circulaire economie.

Meer informatie is te vinden op
www.erasmusgds.nl. ■

Op zoek naar vaste verkering

DE overheid is dol op bewonersinitiatieven. Zeker in domeinen waar ze zelf taken uit haar handen heeft laten vallen, zoals zorg, welzijn en het groen. Subsidieregels en strak geregisseerde ‘challenges’ en ‘innovatielabs’ zorgen voor stroomlijning met bestaand beleid.

Joke van der Zwaard

Ontwikkelings-
psycholoog,
stadsonderzoeker
en mede-initiatief-
nemer van Leeszaal
Rotterdam West

Eenzaamheid bestrijd je bijvoorbeeld met huisbezoeken en niet met ontmoetingsplekken. Om hun eigen ideeën te kunnen realiseren, zoeken bewonersinitiatieven daarom steun bij particuliere fondsen. Dat is een tijdelijke oplossing, want net als de overheid houden fondsen (en universiteiten blijkbaar ook, gezien de titel van deze gelegenheidsuitgave) heel erg van initiatieven, maar houden ze ook van volhouden? Bewonersinitiatieven mogen misschien nog één keer terugkomen, liefst met een verhaal dat vol staat met nieuwe plannen, maar daarna moeten ze in staat zijn om ‘hun eigen broek

op te houden’. Hoe lang zijn initiatieven een initiatief, ook voor zichzelf trouwens, en wat zijn ze daarna? Sociale ondernemingen? Mooi gesproken, maar voor speeltuinen, leeszalen, collectieve tuinen, of buurthuizen in zelf-

beheer is geen verdienmodel te verzinnen. Ze produceren waarden, daar is geen twijfel over en er zijn rekenmodelletjes om die in euro’s om te zetten, maar wie gaat die betalen? En hoe voorkom je dat een bewonersinitiatief uit financieel lijfsbehoud ingesnoerd wordt in het targetgestuurde bestaande beleid? Bewonersinitiatieven willen niet trouwen, maar ook geen oneyearstand zijn; ze willen ook na drie, vier jaar interessant gevonden worden om wat ze (proberen te) zijn. Ze zoeken partners, het mogen er best meer zijn, die behalve uitnodigend, betrouwbaar en op z’n tijd kritisch, ook trouw zijn. ■



Rondetafelgesprek



Prof. dr.
Erik Hans Klijn

Prof. dr.
Jurian Edelenbos

Prof. dr.
Arwin van Buuren

Hoogleraren over de en **TOEKOMST** van

Initiatief nemen én houden

Het eerste thema is een gedachtewisseling over het ontstaan van burgerinitiatieven. Fenger moet meteen denken aan de theorievorming over collectieve actie van Elinor Ostrom. "Helemaal in het begin moet iemand zo 'gek' zijn om een initiatief te starten" zo stelt hij. Wanneer er genoeg gelijkgezinden zijn die een steentje willen bijdragen, dan kan een burgerinitiatief van de grond komen.

Na de opstart belanden veel initiatieven opnieuw op een spannend punt, vult Edelenbos aan. Dan moet blijken of een initiatief in staat is om ook op langere termijn een publieke dienst te leveren. Dit is vaak geen gemakkelijke opgave. Wanneer bijvoorbeeld een enthousiaste initiatiefnemer stopt, zakt het initiatief al snel als een plumpudding in elkaar. Klijn vraagt zich af hoe erg dit is en of een overheid zich daar druk over moet maken.

Hij stelt voor verschil te maken tussen extraatjes en basisvoorzieningen: "Als het zelfbeheer van een plantsoentje wegvalt, is dat niet zo erg. Maar wat als een zorgcoöperatie stopt? Is de wijkverpleging dan nog wel geregeld?" Fenger wijst op het belang van professionalisering. Het vraagt professionaliteit van een initiatief om zich ook over de lange termijn te kunnen buigen. Hoewel het niet aan de overheid is om te besluiten over het voortbestaan van een initiatief, kan de overheid wel ondersteuning bieden bij de professionalisering.

„Helemaal in het begin moet iemand zo ‘gek’ zijn om een initiatief te starten”



Prof. dr.
Menno Fenger

HET RePolis programma onderzoekt diverse aspecten van burgerinitiatieven. Voor dit magazine gingen vier hoogleraren bestuurskunde, allen verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, met elkaar in gesprek over een aantal fundamentele vragen rond burgerinitiatieven. Wat is de betekenis van burgerinitiatieven in onze samenleving? Welke invloed hebben burgerinitiatieven op overheid en bestuur? En hoe verwachten we dat de trend van burgerinitiatieven zich in de toekomst voort zal zetten? Een verslag van het gesprek tussen Arwin van Buuren, Jurian Edelenbos, Menno Fenger en Erik Hans Klijn.

OPKOMST burgerinitiatieven

De dilemma's van gelijkheid en relevantie

Fenger stelt dat burgerinitiatieven potentieel in staat zijn om publieke diensten met meer kwaliteit te leveren dan een centrale overheid. Maar, zo gaat hij verder, deze kwaliteit is niet in gelijke mate te realiseren: "Initiatieven bestaan bij de gratie van uitsluiting. Initiatieven hebben kwaliteit, maar met als consequentie ongelijkheid".

Zijn gesprekspartners zijn hierover genuanceerder. Van Buuren ziet het als taak van de overheid om voorwaarden te stellen aan initiatieven en zo gelijkheid en andere democratische principes te waarborgen. Edelenbos vult aan dat de ongelijkheid rond burgerinitiatieven ook niet overschat moet worden. Er bestaan namelijk tal van initiatieven die zich juist als doel stellen om mensen met een achterstand te betrekken of verbindingen te leggen tussen verschillende groepen in de wijk.

Impliceren deze observaties, gegeven de kwaliteit van diverse burgerinitiatieven, dat beleidsdoelen beter via initiatieven gerealiseerd kunnen worden? Tijdens het gesprek wordt een interessante paradox zichtbaar. Initiatieven schuren vaak tegen overheidsdoelen aan, bijvoorbeeld als het gaat om duurzame energie of oplossingen in de bijstand. Maar vertelt Edelenbos: "juist als je in het tuintje van de overheid gaat spitten, komt de klassiek sturende rol van de overheid naar boven". En dus geldt een paradox, vat Van Buuren samen: hoe relevanter een initiatief is vanuit overheidsperspectief, hoe meer de overheid zich ermee bemoeit en het risico toeneemt dat een initiatief wordt overgenomen of weggeduwd.

Het Ministerie van Niets

Over welke rol de overheid moet spelen bij burgerinitiatieven zijn de meningen verdeeld. Klijn ziet een actieve rol voor de overheid weggelegd. Wanneer ►►



er publiek geld in initiatieven wordt gestoken, moet de overheid waarborgen dat het bijdraagt aan de beleidsdoelen en moet hierover verantwoording plaatsvinden: "Als je niets doet, ga je nat. Mensen hebben niet voor niets op je gestemd". Fenger daarentegen, houdt een pleidooi voor het nietsdoen. Initiatieven gedijen beter als ze ruimte krijgen, vindt hij. Sterker nog, als de overheid zich er actief mee bemoeit, gaan burgers achterover leunen. De overheid moet expliciet aangeven dat ze iets niet doet en zo initiatief uitlokken: "dat zou toch mooi zijn, een Ministerie van Niets".

Van Buuren zoekt naar een balans, want je kunt niet verwachten dat mensen initiatief nemen terwijl de overheid niets doet: "nietsdoen is dan het erkennen en uitleggen dat je het niet weet, maar het mag geen excuses zijn om niets te doen". Het nietsdoen, zo vervolgt hij, krijgt een actieve invulling, het is hard werken. Het gaat dan om het wegnemen van barrières, het ondersteunen, het mogelijk maken, en het weerstaan van de beheersings-

reflexen. Edelenbos vult aan: "Niet nietsdoen, maar je geeft de ruimte, je geeft iets".

De discussie over het nietsdoen spitst zich toe op de energietransitie. Dit voorbeeld laat volgens Klijn precies zien waarom de overheid haar rol moet pakken. Deze transitie kan niet alleen van onderop ontstaan. Hier zijn verregaande maatregelen op nationaal en internationaal niveau voor nodig: "anders komt de energietransitie niet op stoom". Zo'n draconisch besluit kan fungeren als stok achter de deur, stelt Van Buuren. Hij refereert naar het Omwisselbesluit ten tijde van Ruimte voor de Rivier, waarbij een besluit genomen wordt en er ruimte is om van onderop met een alternatief besluit te komen. Zo pakt de overheid haar verantwoordelijke rol en nodigt tegelijkertijd bewoners uit met initiatief te komen. Voor Fenger is de energietransitie juist een voorbeeld waarbij de overheid vaker niets moet doen. Er ontstaat een schijn van beheersbaarheid die ertoe leidt dat mensen minder bij gaan dragen aan de transitie. Fenger benadrukt: "Door niets te doen, ontstaat juist het initiatief".

Initiatieven veranderen de overheid

De rolopvatting van overheden wordt vaak beperkt door de gebruikelijke werkwijze. Zo ziet Van Buuren dat overheden gevangen zitten in hun klassieke repertoire en het hierdoor lastig is initiatieven op de juiste manier te faciliteren. De opkomst van initiatieven uit de samenleving verandert echter wel degelijk de werkwijze van overheden.

“Overheden

Allereerst is er bij ambtenaren en bestuurders een verandering van houding te herkennen. Klijn beschrijft deze veranderende houding als minder sturend en minder interventivistisch. Tegelijkertijd zijn de mensen die 'van buiten naar binnen werken' nog steeds verreweg in de minderheid. Van Buuren herkent dit. Hij duidt deze mensen als de grenswerkers, die ondanks hun werk buiten toch steeds weer te maken krijgen met de beperkingen vanuit de thuisorganisatie. Edelenbos vat het samen: "het dienend sturen, het dienend opstellen moet zich als nieuwe sturingsvorm gaan ontwikkelen".

Ook organisatorisch is er bij de overheid een verandering waar te nemen. Initiatiefnemers kijken integraal naar maatschappelijke vraagstukken, hierdoor wordt de verkokerde overheid gedwongen ook integraler te handelen. Fenger noemt als voorbeeld de afnemende verkokering tussen de van oudsher gescheiden afdelingen Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling bij gemeente Rotterdam. Uit dezelfde gemeente noemt Van Buuren



“Juist als je in het tuintje van de overheid gaat spitten, komt de klassiek sturende rol van de overheid naar boven”

moeten vaker niets doen”

programma's zoals CityLab010 en Right to Challenge die buiten de afdelingen om initiatieven mogelijk maken.

Signalen van een nieuw tijdperk?

Burgerinitiatieven zijn geen nieuw fenomeen. Door de tijd heen zijn er golfbewegingen te herkennen. Zo was er eind 19e en begin 20e eeuw heel veel initiatief vanuit de samenleving, en is dit halverwege de 20e eeuw afgenomen. De huidige golfbeweging heeft echter wel nieuwe kenmerken. Zo kwamen initiatieven destijds voort uit een ideologische en vaak religieuze grondslag, en is dit in de huidige golfbeweging vaak niet het geval. Edelenbos duidt nog een tweede verschil. Internet en social media creëren een context waarin het voor mensen veel gemakkelijker is zichzelf te organiseren.

Hoe verwachten de hoogleraren dat de trend van burgerinitiatieven zich in de toekomst voort zal zetten? Fenger ziet de opkomst van burgerinitiatieven als de eerste signalen van een nieuw tijdperk, waarin het de overheid niet meer lukt om centraal de maatschappelijke problemen op te lossen: “volgens mij zien we het einde van een sturende nationale overheid”. Dit heeft te maken met wat de auteur Manuel Castells ‘glocalisering’ noemt: de samenleving verschuift zowel naar het globale niveau als naar het lokale niveau van de dagelijkse leefomgeving. Edelenbos vult aan dat hij, net als Fenger, een brede maatschappelijke ontwikkeling ziet die tot wezenlijk nieuwe verhoudingen leidt.



“De overheid blijft beslissingen nemen, maar het is de kunst voor overheden om beslissingen te nemen die een zetje zijn voor het organiserend vermogen in de samenleving”



Klijn en Van Buuren aarzelen bij de stelling dat het tijdperk van de sturende overheid voorbij is. Klijn verwijst naar grote maatschappelijke problemen, zoals klimaatverandering en de flexibilisering van arbeid. Deze problemen zijn volgens hem alleen op te lossen op een hoger schaalniveau en daarvoor

blijft regulering nodig. Ook Van Buuren ziet een actieve rol voor de overheid weggelegd, maar wel op een nieuwe manier: “de overheid blijft beslissingen nemen, maar het is de kunst voor overheden om beslissingen te nemen die een zetje zijn voor het organiserend vermogen in de samenleving”.

De tijd zal leren of burgerinitiatieven de eerste signalen zijn van een nieuw tijdperk. In het gesprek met de vier hoogleraren wordt een agenda voor de bestuurskunde duidelijk. Het is aan de bestuurskunde om uit te zoeken welke mechanismen initiatieven werkbaar maken en tot kwaliteit en meerwaarde leiden. Ook is het van belang te gaan begrijpen welke effecten burgerinitiatieven hebben op de overheid en op het ‘besturen’ in de hedendaagse samenleving. In deze samenleving heeft de overheid steeds vaker een bescheiden rol. De bestuurskunde kan helpen deze dienende rol vorm en inhoud te geven. ■

Erasmus Universiteit Rotterdam

Onderzoeksprogramma RePolis



BURGERS doen van alles in hun eigen buurt of wijk. Ze signaleren een behoefte in hun omgeving of ergeren zich ergens aan en willen daar wat mee doen. Ze organiseren zichzelf, ontwikkelen initiatieven en realiseren die.

Burgers produceren bijvoorbeeld duurzame energie, beheren openbare plekken of organiseren zorgvoorzieningen. Overheden en andere institutionele spelers staan voor de vraag wat deze initiatieven voor hen betekenen en hoe zij daarop willen reageren.

In het Erasmus RePolis onderzoeksprogramma bestuderen we deze initiatieven vanuit een bestuurskundig oogpunt. Daarnaast kijken we naar de mate waarin en de wijze waarop initiatieven bijdragen aan het probleemoplossend vermogen van de samenleving. Dit doen we door middel van vergelijkend onderzoek van initiatieven in diverse sectoren (zorg en welzijn, duurzaamheid, ruimte en water, leefbaarheid en economie) en verschillende landen.

We streven naar inzichten die wetenschappelijk vernieuwend zijn en de praktijk ten goede komen. We zoeken naar bewezen interventies. Interventies waarmee het samenspel tussen burgerinitiatieven en instituties wordt verbeterd en publieke waarde kan worden gerealiseerd. Vandaar dat we samenwerken met veel partijen, zoals tal van overheden, adviesbureaus (waaronder Berenschot), koepelorganisaties (waaronder LSA Bewoners), universiteiten en kennisinstellingen (waaronder TNO, Deltares en IHS).

Aanhaken?

We staan altijd open voor nieuwe partnerschappen en (onderzoeks-)initiatieven. Ook voor afstudeerprojecten, adviezen, reflecties en (evaluatie-)onderzoeken kunt u een beroep doen op ons onderzoeksteam.

Kijk op onze website: www.repolis.com
of neem contact op: repolis@essb.eur.nl. ■