





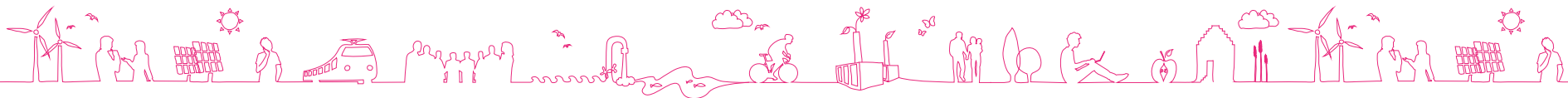


# BESTUREN MET BURGERKRACHT

SAMENSPEL IN DE ENERGIEKE SAMENLEVING

Jos van der Schot

november 2016

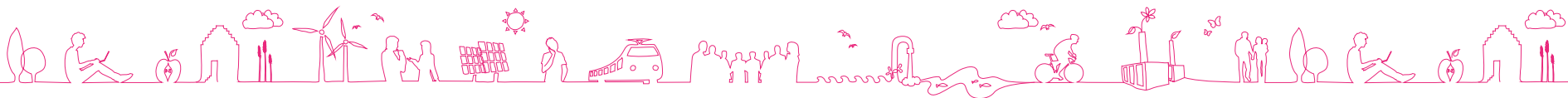


Het Kennisprogramma DuurzaamDoor heeft als doel om de realisatie van een groene, duurzame economie te versnellen. Hiertoe stimuleert het samenwerking tussen partijen die nu afzonderlijk werken aan een groene, duurzame economie en maakt het kennis beter toegankelijk en toepasbaar. Dit wordt langs vijf inhoudelijke lijnen vorm gegeven: energie, water, biodiversiteit, materialen en voedsel. Met de activiteiten werkt het programma aan het versterken van competenties en vaardigheden bij jongeren, burgers, ambtenaren en bedrijven.

4 Het programma ondersteunt regionale duurzaamheidsnetwerken en verbindt daarin (ook landelijke) netwerken van ondernemers, onderwijs, onderzoek, overheid en organisaties van burgers (de vijf O's). Hiervoor wordt een verscheidenheid aan sociaal instrumentarium (diverse vormen van kennis- en leerprocessen) ingezet. Ook werkt het programma aan een goede kennisinfrastructuur, zodat kennis op het gebied van duurzame ontwikkeling en sociaal instrumentarium voor de regionale netwerken snel toegankelijk is en beter te benutten. Het programma is actief op nationaal en internationaal niveau.

Het programmateam beschikt over kennis, vaardigheden en methodieken op het terrein van sociaal instrumentarium (bijvoorbeeld: communities of practice, systeemdenken, masterclasses, co-creatie, intervisie, workshops, dialoogsessies, ...) en kan dit instrumentarium inzetten in maatschappelijke vraagstukken en ambities op het terrein van duurzame ontwikkeling, zodat doorbraken en versnelling mogelijk worden.

DuurzaamDoor is een interbestuurlijk en interdepartementaal kennisprogramma, dat wordt uitgevoerd door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).



# INHOUD

**VOORWOORD**

1. **STILLE REVOLUTIE – DE ENERGIEKE SAMENLEVING**

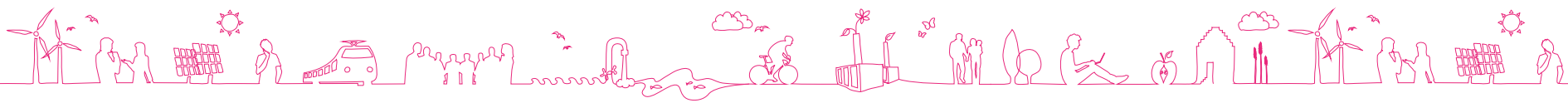
**DEEL 1: NIEUWE VERHOUDINGEN**

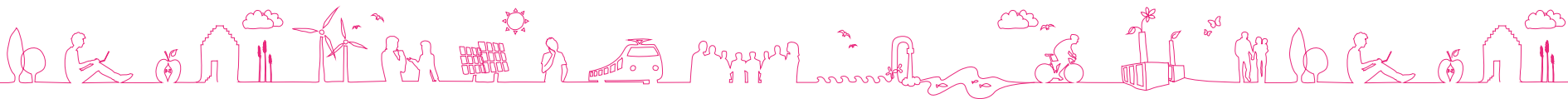
- 2. **BURGERS IN BEWEGING – MEEDOEN-MEEDENKEN-MEEBESLISSEN**
- 3. **LESSEN VAN LOCHEM – PIONIEREN IN DE ENERGIEKE SAMENLEVING**
- 4. **BEST OF BOTH WORLDS – TWEE WERELDEN KOMEN SAMEN**

**DEEL 2: NIEUWE PRAKTIJKEN**

- 5. **DE INITIATIEVENMACHINE – EIGENAARSCHAP EN VERTROUWEN ALS SLEUTELS TOT SUCCES**
- INTERMEZZO 1: RENKUM – SAMEN WERKEN AAN WERK
- 6. **OVER DE EIGEN SCHADUW – DENKEN VANUIT COLLECTIEVE BELANGEN**
- INTERMEZZO 2: SOMEREN – SAMEN ZORGEN VOOR ZORG
- 7. **TWEE WETEN MEER DAN EEN – DELEN EN VERMENIGVULDIGEN VAN KENNIS**
- INTERMEZZO 3: MARKDAL-NOORD BRABANT – WEDERZIJDIG VERTROUWEN DOOR PROFESSIONALITEIT
- 8. **IN GESPREK MET DE TOEKOMST – NAJAGEN VAN GEDEELDE DROMEN**
- INTERMEZZO 4: ZUTPHEN E.O. – WEZENLIJKE SWITCH IN BESTUUR ÉN SAMENLEVING

<b>7</b>	<b>DEEL 3: NIEUWE BESTUURSKRACHTEN</b>	<b>63</b>
<b>10</b>	9. <b>WEG MET DE SCHUTTING – NAAR EEN NIEUW MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD</b>	<b>64</b>
	INTERMEZZO 5: HAARLEM – PARTICIPATIE ALS HET ER TOE DOET	<b>68</b>
	10. <b>DOEN EN LATEN – REGISSEREN VAN HET SAMENSPEL</b>	<b>70</b>
	INTERMEZZO 6: HOLLANDS KROON – ORGANISEREN VAN EEN VRAAGGERICHTE OVERHEID	<b>78</b>
<b>25</b>	11. <b>GEVEN EN NEMEN – LEIDERSCHAP IN TURBULENTE TIJDEN</b>	<b>80</b>
<b>33</b>	12. <b>BESTUURDERS IN BEWEGING – SAMEN MET ENERGIEKE BURGERS</b>	<b>85</b>
<b>34</b>		
<b>40</b>	<b>LITERATUUR</b>	<b>87</b>
<b>42</b>	<b>NASCHRIFT: DE TOTSTANDKOMING VAN DIT BOEK</b>	<b>90</b>
<b>48</b>		
<b>50</b>	<b>COLOFON</b>	<b>91</b>
<b>54</b>		
<b>56</b>		
<b>60</b>		





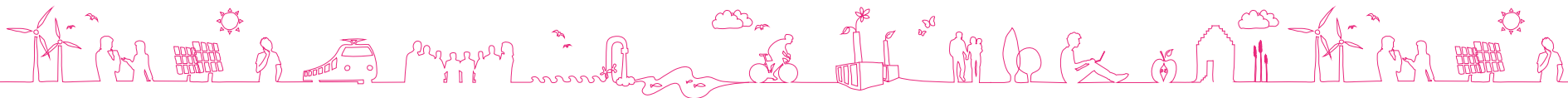
# VOORWOORD

## BESTUREN MET BURGERKRACHT: HET BIJZONDERE GEWOON MAKEN

De manier waarop publieke waarde tot stand komt is in beweging. Niet door de ‘afkondiging’ van de participatiesamenleving in de troonrede, maar vanuit een intrinsiek gemotiveerde beweging van onderop – door burgers die besluiten om verschil te maken op een thema dat hen kennelijk aanspreekt. Soms door duurzame energie op te wekken of te participeren in een energiecoöperatie, soms door in de wijk aan de slag te gaan, dan weer door met elkaar samen een risico te verzekeren. De energieke samenleving, zoals zo fraai omschreven door Maarten Hajer in 2011, is geen beleidsprogramma maar een maatschappelijke ontwikkeling. Het gaat niet over beleid voor burgers, maar over burgers die aan de slag zijn in domeinen waar vaak óók beleid is.

Tegelijkertijd heeft de energieke samenleving enorme consequenties voor de overheid, voor beleid en voor het bestuur. Het is een grote misvatting om een scheidslijn te trekken tussen de actieve samenleving en het openbaar bestuur. Of om te zeggen dat de overheid zich niet met de energieke samenleving moet bemoeien. Energieke samenleving gaat óók over de overheid. Daar zijn twee redenen voor.

Ten eerste is de energieke samenleving geen gegeven. Maatschappelijke participatie komt vanuit mensen zelf, maar vereist vaak ook inspanning van de overheid om het mogelijk te maken. Er moeten condities geschapen worden, ruimte gemaakt, regels gebogen, of bestaande versperrende instituties worden afgebroken. Mensen participeren uit eigen beweging, maar in die beweging vinden ze veel belemmeringen die alleen de overheid kan wegnemen. Energieke samenleving ligt niet logisch in het verlengde van hoe het nu in veel domeinen is georganiseerd: er moeten ook dingen worden afgebroken om de energieke samenleving de ruimte te geven om verder te ontluiken.



Ten tweede ontstaan in energieke samenleving nieuwe verdelingsvragen, die de representatieve democratie, de rechtstaat en grondbeginselen van een goede eerlijke samenleving onder druk zetten. Let wel, met 'onder druk' bedoel ik niet dat het 'ten koste gaat van', maar dat de bestaande mechanismen om bijvoorbeeld gelijke behandeling te garanderen niet goed meer passen. We willen allemaal dat initiatieven ruimte krijgen, ook als dat wettelijk niet kan. Maar hoe we dat doen en hoe principes als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dan geborgd blijven is een vraag waarop we het antwoord nog niet weten. Volgens sommigen ligt dat antwoord niet bij de overheid, maar in maatschappelijke vormen van democratie, in de energieke samenleving zelf. Ik denk zelf van niet. Volgens mij is het een opgave voor de overheid om de kernwaarden van goed bestuur te herinterpreteren voor de realiteit van de energieke samenleving. Ook daar zie ik dus een grote opgave voor het openbaar bestuur, die uiteraard moet meebewegen met de maatschappelijke oplossingen die rond deze thema's verder worden ontwikkeld.

8 Er liggen dus grote uitdagingen voor de overheid, juist ook in een energieke samenleving. Ten aanzien van die uitdagingen doet dit boek een paar heel bijzondere dingen. Het biedt een prachtig overzicht van de conceptuele ruimte waarin we ons begeven: het geeft een fraai overzicht van de verschillende perspectieven om naar de energieke samenleving te kijken. Vervolgens gaat het boek in op de verschillende dilemma's die zich voordoen bij het organiseren rondom maatschappelijke initiatieven en bij het besturen met burgerkracht, waarbij aan de hand van de talrijke casuïstiek zichtbaar wordt hoe op allerlei plekken in het land pragmatische oplossingen voor de dilemma's gevonden worden. Zo komt de spanning tussen verschillende perspectieven op overheidssturing (de verschillende 'kwadranten') goed tot uitdrukking, maar krijgen we via de voorbeelden ook zicht op mogelijke oplossingsrichtingen. Dat maakt het boek tot een bijzondere combinatie van een heel gedegen introductie in de 'theorie' van de energieke samenleving en de rol van de overheid daarbinnen én de 'praktijk', die laat zien hoe het anders kan.

Het boek is geschreven in het kader van het programma DuurzaamDoor, dat de afgelopen jaren talrijke initiatieven heeft geholpen om zich verder te ontwikkelen, samen met de daarbij betrokken overheden. Het programma gaat zelf gelukkig ook door. Met dit boek in de hand kunnen we de komende jaren hopelijk de volgende stap zetten, die ook in het boek al wordt aangekondigd: het normaliseren van het werken in netwerken. Energieke samenleving, actieve burgers, het samen optrekken met partners in netwerken zijn nog teveel de uitzonderingen die de regel – het 'gewone werken' – bevestigen. We bewegen toe naar een





openbaar bestuur dat op verschillende manieren kan en wil werken, naar gelang het vraagstuk in kwestie daar om vraagt. Niet als uitzondering, met een separaat programma als ondersteunende buitenboordmotor ter ondersteuning, maar als 'heel gewone' werkwijze. We moeten het bijzondere gewoon maken, dat is de uitdaging voor de komende tijd. Ik zie dit boek als een krachtige volgende stap op die weg en wens de lezers veel inspiratie toe.

prof. dr. Martijn van der Steen

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur  
Erasmus Universiteit Rotterdam



# 1. Stille revolutie – de energieke samenleving

Als Maarten Hajer in 2011 een boekje uitbrengt met de titel *De Energieke Samenleving*<sup>1</sup>, opent hij veel ogen en harten. Actiegroepen, duurzame energiecoöperaties, stadslandbouwers, buurtcomités, sociaal ondernemers en ‘gewone’ burgers voelen zich eindelijk erkend als mondige wezens en zien zich gepromoveerd tot de voorhoede van de samenleving. Bestuurders die het boekje lezen kijken plots naar buiten: ‘Is dat echt de samenleving waar ik sturing aan mag geven?’ Het beeld van de samenleving als een krachtige motor van welvaart en verandering is natuurlijk niet gecreëerd of verzonden door Maarten Hajer en zijn collega’s op het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Net zomin als de participatiesamenleving een idee is van de koning of van het tweede kabinet Rutte. Die samenleving van zelfstandige, ambitieuze en verantwoordelijke burgers bestond al langer, in alle uithoeken van het land en in een veelheid van vormen. Volgens Tine de Moor, hoogleraar Instituten voor collectieve acties, bestond deze samenleving van zelfstandige burgers al in de middeleeuwen. Toen vooral bij afwezigheid van centrale autoriteit en goed functionerende markten. ‘Gezien het huidige falen van zowel staat als markt om veel sociale en economische problemen op te lossen,

is het niet verbazingwekkend dat burgers nu teruggrijpen op dit soort instituties.<sup>12</sup> Het is wat de mensen van het PBL zagen toen ze even de tijd namen om om zich heen te kijken: tal van relatief kleine activiteiten en initiatieven die ze vervolgens in een groter kader hebben gezet. Die optelsom van lokale reuring vormt het beeld van een energieke samenleving.

De herontdekking van de samenleving geschiedt momenteel op veel plaatsen. De samenleving kreeg de laatste jaren allerlei labels opgeplakt: energieke samenleving, doe-democratie<sup>3</sup>, doe-het-samen maatschappij<sup>4</sup>, netwerksamenleving<sup>5</sup>, rotondesamenleving<sup>6</sup>, deelsamenleving<sup>7</sup>, participatiesamenleving<sup>8</sup>. Deze namen benadrukken het contrast met de ervoor liggende periode, die het stempel ‘verzorgingsstaat’ droeg. Het was een periode waarin de (rijks)overheid collectieve arrangementen verzorgde om risico’s van kwetsbare mensen af te dekken en voor minder vermogenden basisvoorzieningen beschikbaar te maken, zoals gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en inkomen bij ontbreken van arbeid (ziektewet, WW, bijstand, WAO, Wajong, AOW). Met deze georganiseerde solidariteit heeft de zorgzame

overheid zelforganiserende gemeenschappen en voor zichzelf zorgende burgers in een keurslijf geplaatst en hun kracht en mogelijkheden om zelf in hun behoeften te voorzien beperkt.

De verzorgingsstaat is geleidelijk ontstaan uit een breed palet aan maatschappelijke instellingen, zoals woningbouwverenigingen, particuliere scholen, kruisverenigingen, armenzorg. Deze private instituten, vaak georganiseerd langs sociale en religieuze zuilen, voorzagen weliswaar in een groot deel van de collectieve behoeften, maar konden niet voorkomen dat sommige mensen buiten de boot vielen. Om dat probleem te tackelen en om een grotere mate van gelijkheid te creëren stelde de overheid wetten en regels op. Als de private aanpak binnen dat stelsel van regels niet tot het beoogde niveau van voorzieningen leidde, nam de overheid vaak de totale verantwoordelijkheid op zich. De naam ‘verzorgingsstaat’ is een meer dan adequate term voor deze institutionele verankering van de solidariteit.

De huidige drang tot verandering komt zowel van binnen als van buiten de verzorgingsstaat. Enerzijds druk-



ten de kosten van de verzorgingsstaat dermate fors op de overheidsbegroting dat er barsten kwamen in het voorzieningsniveau. Daarbij ontstonden discussie over wat wel en wat niet tot de collectieve voorzieningen diende te behoren en verzwakte de bereidheid van een deel van de samenleving om mee te betalen aan een breed voorzieningsstelsel. Anderzijds beperkte het stelsel van wetten en regels de bewegingsruimte van individuen en collectieven, die alternatieve paden voor zichzelf wilden ontwikkelen. Deze ontwikkelingen zetten van twee kanten druk op de verzorgingsstaat. Positiever geformuleerd: de geleidelijk verkleining van de verzorgingsstaat maakt ruimte voor eigen initiatief, collectieve actie en maatwerk.

*De Energieke Samenleving* gaat overigens wel een stap verder dan beschrijven wat er in de wereld

gebeurt. Het PBL beschrijft een sturingsfilosofie die het openbaar bestuur in staat stelt om te 'reageren op wat er op ons af komt': klimaatverandering, grondstofcrisis, vergrijzing, zorgtekort, financiële schulden en andere problemen die met de dag groter worden. Naast deze inhoudelijke vraagstukken komt er iets anders op de bestuurders af: een enorm leger van slimme en ondernemende burgers die zich – individueel of collectief – verzetten tegen misstanden en met eigen ideeën de problemen te lijf gaan. Sommige bestuurders ervaren een fundamentele tegenstelling tussen de vertrouwde representatieve democratie en de opkomst van deze participatieve democratie. Een groeiend aantal bestuurders ziet de burgerwerking als broodnodige aanvulling op het bestaande representatieve model en verwelkomt de leden van de

energieke samenleving met open armen. Ze proberen de sturingsfilosofie uit *De Energieke Samenleving* zelf uit in de praktijk en verrijken deze met eigen ideeën en ervaringen.

Over die bestuurders en over die leden van de energieke samenleving gaat dit boekje. Politici, bestuurders en ambtenaren erkennen de energieke, mondige, capabele burgers en proberen samen met hen de stille revolutie, waar Loesje, de Arnhemse spreekbuis van de Energieke samenleving *avant la lettre*, over spreekt tot een succes te brengen.

**STILLE REVOLTE  
ONGEMERKT WAS EEN  
DEEL VAN HET VOLK  
STIEKEM NAAR ZICHZELF  
GAAN LUISTEREN**

*Loesje*

<sup>1</sup> Maarten Hajer e.a., *De energieke samenleving, op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, PBL, 2011

<sup>2</sup> Zie onder andere Tine de Moor, *Homo Cooperans*, Universiteit Utrecht, 2013 en Tine de Moor, *Inspiratie uit ons institutionele geheugen*

<sup>3</sup> Ted van de Wijdeven, *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*, 2012; WRR, *Vertrouwen in burgers*, 2012

<sup>4</sup> Jurgen van der Heijden e.a., *Experimenteren met burgerschap – van een doe-het-zelf naar een doe-het-samen Maatschappij*, ministerie van BZK, 2011

<sup>5</sup> Nico de Boer e.a., *Swingen met lokale kracht – overheden en de netwerksamenleving*, RMO, 2013

<sup>6</sup> Gemeentesecretarissen op avontuur – Ervaringen uit de VGS-leerkring 'Meer Burger', VGS, 2015

<sup>7</sup> Harmen van Sprang van ShareNL in interview op [www.nieuworganiseren.nu](http://www.nieuworganiseren.nu), 5 juni 2014

<sup>8</sup> Koning Willem Alexander van Oranje, Troonrede, 2013



PERSPECTIEVEN

UITVOERINGSKRACHT

IDEALEN



VERBINDEN



# 1.

## NIEUWE VERHOUDINGEN

- 2. BURGERS IN BEWEGING – MEEDOEN-MEEDENKEN-MEEBESLISSEN
- 3. LESSEN VAN LOCHEM – PIONIEREN IN DE ENERGIEKE SAMENLEVING
- 4. BEST OF BOTH WORLDS – TWEE WERELDEN KOMEN SAMEN



## 1. Burgers in beweging – meedoen-meedenken-meebeslissen

De Energieke samenleving, die Maarten Hajer schetst, is 'een samenleving van mondige, snel lerende burgers en bedrijven die zelf een energiebron vormen'<sup>9</sup>. Ze bestaat uit individuen en collectieven die hun kracht inzetten voor de gemeenschap. Soms voor de bestaande, vaak voor een andere, in hun ogen betere, samenleving. Deze actieve gemeenschap staat in schril contrast met de volgzame samenleving van brave burgers van enige decennia geleden én met de opstandige burgers die zich keren tegen de overheid die hun belang schaadt.

### De burger

Wie is die 'burger' eigenlijk? Dé burger bestaat natuurlijk niet en zowel de brave, volgzame als de dwarsliggende, opstandige burger is natuurlijk een cliché. Ze passen in het brede spectrum van mensen die zich op uiteenlopende manieren verhouden tot elkaar en tot de overheid. Sinds mensenheugenis zetten energieke mensen zich in voor de samenleving. Naarmate de overheid en de markt zwakker zijn slaan burgers de handen ineen en nemen sociale bewegingen een grotere plaats in in het maatschappelijke krachtenveld<sup>10</sup>. Kort na de tweede wereldoorlog bloeit het verenigingsleven en loopt solidariteit via formele en informele sociale verbanden die veelal los staan van de overheid. Als de overheid, vanaf de jaren 1950 meer voorzieningen biedt en de verzorgingsstaat vorm krijgt, verdwijnt de actieve burger uit beeld. Hij wordt door de overheid als klant beschouwd en stelt zich ook zo op. Dat wil niet zeggen dat hij of zij niet meer actief is. De inzet richt zich meer op individuele activiteiten en 'extra's', bovenop de collectieve overheidsvoorzieningen in het 'basispakket'. Ze nemen taken op zich bij sport- en ontspanningsverenigingen, buurtactiviteiten en diverse ondersteunende vrijwilligerswerkzaamheden. Daarnaast pakken ze nieuwe zaken op waar binnen de overheid nog geen aandacht voor is of die zijn gegund aan 'de markt', die niet met het gewenste aanbod komt. Als de overheid deze actieve burgers vraagt om zich voor het algemene belang in te zetten, geven ze vaak niet thuis.

Een te gemakkelijke verklaring voor deze afwezigheid in het publieke domein is dat de individualisering de aandacht voor het collectieve heeft verdreven. Mensen willen zich wel degelijk inzetten voor het grotere geheel, zeker als het in het belang is van hun familie en vrienden en hun directe leefomgeving<sup>11</sup>. Het SCP concludeert dat burgers in principe wel degelijk bereid zijn om hun 'eigen verantwoordelijkheid' te nemen, maar dat ze tegelijkertijd kritisch staan tegenover de overheid. Ze zorgen voor zichzelf en hun (directe) omgeving, maar weigeren 'gedwongen' deelname aan collectieve actie.



**HALLO**  
**DE TIJDSGEEST**  
**IS VERANDERD**  
**WE DOEN**  
**HET NU WEER**  
**SAMEN**

*Loesje*



Ondertussen wandelt door de Nederlandse straten een breed scala aan do-it-yourself-burgers<sup>12</sup>: dwarse burgers, autonome en anarchistische burgers, collectief opererende individuen in buurt- en wijkcomités, verenigingen, stichtingen en coöperaties en maatschappelijk verantwoorde en sociale ondernemers. Ze zetten hun kwaliteiten, vaak ad hoc en tijdelijk, in op zaken die in hun (leef)omgeving spelen. Ze staan als het ware op stand by voor ondersteuning van overheidsbeleid.

### **Participatie: kunnen, willen en gevraagd worden**

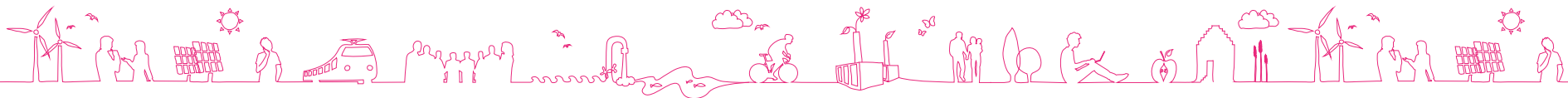
Om de energie van de samenleving aan te boren, is het nodig om te weten wat *stand by*-burgers in de actieve modus brengt. Daarvoor is inzicht nodig in capaciteit, motivatie en invitatie, ofwel 'kunnen', 'willen' en 'gevraagd worden'. De capaciteit om te participeren draait om vaardigheden, tijd en geld. Heeft men de vereiste skills? Heeft men voldoende tijd beschikbaar? En kan men het zich (financieel) veroorloven om juist dit te doen en niet iets anders? De tweede factor, de motivatie, blijkt te groeien als mensen het gevoel hebben daadwerkelijk iets te kunnen bereiken, invloed te kunnen uitoefenen en er sociaal of materieel beter van te worden. Tot slot blijkt dat mensen die gevraagd worden om te participeren meestal positief reageren. Uitnodigingen komen van bekenden, maar opvallend genoeg reageren mensen ook op 'anonieme' verzoeken aan de voordeur of via post of e-mail.

<sup>9</sup> Maarten Hajer, *De energieke samenleving*, pag. 29

<sup>10</sup> Tine de Moor, *Homo Cooperans*, Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving, Universiteit Utrecht, 2013

<sup>11</sup> Ted van de Wijdeven (Tilburgse School voor Politiek en Bestuur) verzamelde en analyseerde de literatuur over actief burgerschap (*Actief Burgerschap-Lijnen in de literatuur*, 2013)

<sup>12</sup> Niet iedereen kan tot de potentieel actieve burgers gerekend worden. De WRR onderscheidt in zijn publicatie *Vertrouwen in burgers* verantwoordelijke burgers die vaak participeren (30-35%), volgzaam burgers die zelden meedoen (15%), pragmatische burgers die incidenteel actief zijn (25-30%), en kritische burgers die vooral te porren zijn voor actie tegen de overheid (30-35%).



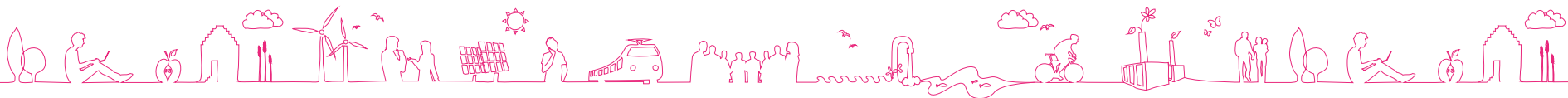
De bereidheid en de positieve sociale instelling groeien verder als mensen worden aangesproken op specifieke kwaliteiten. De focus op zelfontplooiing die past bij de individualiseringstrend is dan ook een kans tot sociale activering. Als hun opleidingsniveau en hun welstandsniveau stijgt en voorzieningen overvloedig aanwezig zijn, staan mensen open voor immateriële zaken. Ze willen zich gekend weten in al hun kwaliteiten en talenten, een behoefte die zich niet beperkt tot de (betaalde) werkomgeving. Professionals die 's avonds van hun werk thuiskomen, zijn ook in hun vrije tijd vaklieden.

Hoe ze hun kwaliteiten inzetten verschilt. Sommigen houden van 'doen', anderen meer van praten. Doeners en vergadertijgers verenigen zich in nieuwe gemeenschappen of informele burgerinitiatieven. De nieuwe participatie is vergelijkbaar met die in de oude zuilen, met dat verschil dat nu de connecties lossen, opener, informeler en van kortere duur zijn.

### Typen burgerinitiatieven

Het ene burgerinitiatief is het andere niet. Sommige initiatieven zijn (heel) lokaal, zoals buurt- en wijkinitiatieven. Bewoners organiseren zich in buurtpreventieteams, bewonerscommissies of groengroepen, waarbij woongenot en leefbaarheid vaak een verenigend thema is. Andere initiatieven zijn in geografische schaal minder beperkt – gemeentelijk, regionaal, provinciaal of nationaal – en hun thema's vertrekken meer vanuit maatschappelijk belang: stadslandbouw, voedselvoorziening, water of natuurbehoud. Weer andere kiezen nog bredere maatschappelijke ontwikkelingen en bewegen zich mede daardoor vaak bovenlokaal. Daarbij kan het gaan om gebiedscoöperaties, die de ruimtelijke inrichting willen verbeteren of de regionale economische ontwikkeling in duurzame richting willen sturen. Een al vijftig jaar bestaand voorbeeld van deze laatste is de Waddenvereniging, recentere vinden we bijvoorbeeld in de noordelijke provincies (Noorden Duurzaam) en in Gelderland (Het Gelders Energieakkoord).

De grotere initiatieven hebben doorgaans een hoge organisatiegraad, met regelmatige bijeenkomsten, duidelijk onderscheiden functies en identificeerbare verbindingen met de (lokale) overheid en met andere sociale organisaties en bedrijven in de omgeving. De in dit boek beschreven burgerinitiatieven – energiecoöperaties, arbeidsbegeleiding, zorgcoöperaties, natuurbescherming, buurtbedrijvigheid – functioneren nadrukkelijk in deze relatief grote maatschappelijke context en kunnen veel verbindend sociaal kapitaal en verbonden burgerkracht realiseren.





### Burgerschapstypen

Naast diversiteit in initiatieven bestaat er ook onderscheid in typen actieve burgers.<sup>13</sup> Je hebt initiatiefnemers en ondersteuners, organisatoren en uitvoerders, denkers en doeners. Bij de daadwerkelijke uitvoering van specifieke projecten werken deze actievelingen in verschillende verhoudingen samen. Sommige mensen richten zich op concreet handelen – doen – en zijn vaak langere tijd structureel betrokken in verschillende met elkaar verbonden activiteiten. Andere doeners werken op een meer ad hoc, projectgebonden basis mee. Naast die doeners zijn er mensen die zich meer richten op de officiële instituties, de politiek en de (gemeentelijke) bureaucratie. Zij zijn geïnteresseerd in de besluitvormingsprocessen, -structuren en -routines. Een deel daarvan is structureel, soms jarenlang, betrokken, een ander deel zet zich alleen in voor een toevallige casus die bij hem of haar past. Voor succes is vaak een gezonde mix van deze werkstijlen nodig.

### Overheidsbemoeyenis

De houding ten opzichte van de overheid kent twee uitersten. Aan de ene kant van het spectrum willen mensen met rust gelaten worden. Als de overheid zich afzijdig houdt bloeit de civil society, stellen ze. Vertrouw maar op het initiatief en de creativiteit van burgers en geef ze ruimte om actief te zijn in het publieke domein. Deze mensen vragen feitelijk om een rolomkering: de burger is aan zet en de overheid bemoeit zich alleen met het 'spontane burgerinitiatief' als dat absoluut nodig is<sup>14</sup>. In deze gedachtegang leidt nagenoeg elke vorm van interventie tot verstoring dan wel verzwakking van de samenredzaamheid van burgers.

Aan de andere kant van het spectrum staan mensen die juist actieve stimulering en ondersteuning willen. De gedachte is dat dan meer burgers actief worden en initiatieven tot volle ontplooiing komen. In het wijkenbeleid van toenmalig minister Vogelaar vormden burgerinitiatieven een belangrijk speerpunt. Ze zouden leiden tot verbetering van de leefsituatie, gemeenschapszin oproepen en als 'leerscholen der democratie' kunnen functioneren. In die visie dienen ambtenaren en professionals burgers actief te 'verleiden' tot initiatief en hen te ondersteunen in de uitvoering.

<sup>13</sup> Van de Wijdeven keek in zijn studie – Doe-democratie, over actief burgerschap in stadswijken (2012) – specifiek naar actieve buurtbewoners.

<sup>14</sup> Deze gedachte is terug te zien in de landelijke beleidscampagne 'Help een burgerinitiatief' en in publicaties van de WRR uit en de ROB uit 2012, met de veelzeggende titels 'Vertrouwen in burgers' en 'Loslaten in vertrouwen'.



Naast deze uitersten bestaan veel tussenvormen met meer of minder overheidsbemoeyenis. In Limburg vinden we twee vormen die het initiatief van verschillende kanten aanvliegen. Zo is het IBA-Parkstad netwerk een echt top-down door de overheid georganiseerd netwerk, dat van daaruit ideeën en initiatieven uit de samenleving heeft opgehaald. Meer noordelijk vinden we Groei Peel en Maas, een netwerk dat juist bottom-up is ontwikkeld. Beide netwerken blijken in staat om verbindingen te leggen tussen burgers, maatschappelijke organisaties, ondernemers, onderwijs en overheid. Op zich is het dus niet bepalend wie het initiatief neemt en hoe groot de overheidsbemoeyenis is. Waar het om gaat is of het zich kan ontwikkelen tot een netwerk dat betrokken partijen aan een gemeenschappelijke missie weet te binden.

### Ondersteuningswens

Hoewel veel actieve do-it-yourself-burgers moeite hebben met overheidsbemoeyenis, zijn ze vaak blij met ondersteuning. Ze hebben een veelheid aan behoeften. Globaal draait het om drie vormen van ondersteuning: betrokkenheid, luisteren en waarderen en subsidie<sup>15</sup>. In de startfase is betrokkenheid, wederzijdse informatie en waardering vaak al voldoende om het initiatief op gang te helpen en over de eerste barrières te helpen. Subsidie kan in deze fase helpen, maar als dat ingewikkelde verantwoordings-eisen en jaarplannen betekent, doen de deelnemers het net zo lief zonder. Wat in die fase goed werkt is klein handgeld: voor een zaaltje, een etentje, een bedankje voor vrijwilligers en dergelijke.

Grotere initiatieven hebben meer aandacht nodig zowel bij de overheid als bij andere organisaties. Een goede relatie en actieve aansluiting bij de doelgerichtheid van het initiatief kan wonderen verrichten. Een stap verder vinden we initiatieven met dermate hoge doelen, dat ze deze zonder hulp niet kunnen realiseren. Om succes te boeken is financiële ondersteuning onmisbaar. Dat kan dienen voor administratie, bestuursactiviteiten en de organisatie van bijeenkomsten of voor (voor)investeringen in het maatschappelijke project zelf. De financiering van IJsselwind door de gemeenten en de provincie is een mooi voorbeeld van een combinatie van organisatie en project. Overheden en andere organisaties stellen bij subsidie of een andere financiële bijdrage meer en preciezere eisen en ze kunnen ervoor kiezen ook personele ondersteuning te geven om het risico van mislukken te verkleinen. Bij de vraag om financiële ondersteuning zoeken initiatieven, al dan niet aangemoedigd door de overheid, naar alternatieve bronnen en verdienmodellen: van crowdfunding tot het oprichten van een sociale onderneming.

Meer nog dan inhoudelijke ondersteuning vragen mensen proces- en netwerkondersteuning. Onder deze



Behoeftepiramide bij burgerinitiatieven



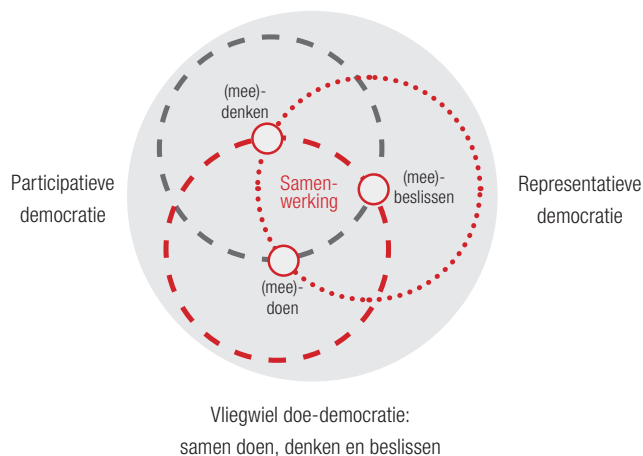
proces- en netwerkvraag zit de wens om als organisatie sterker te worden en tot het netwerk van bestaande partijen in het werkveld toe te treden. Vaak zijn deze organisaties op zoek naar *empowerment* van de individuele leden of de groep als geheel. Minstens zo belangrijk is een soort gids om burgers de weg te wijzen in het oerwoud van de ambtelijke organisatie en bijbehorende procedures. De kunst van ondersteuning schuilt in flexibiliteit, in hulp met het verbindings leggen met anderen (andere burgers, andere initiatieven, andere organisaties) en bij het voldoen aan bureaucratische vereisten.

### De overheid en de nieuwe burger

In de gesprekken voor dit boek toonden beleidmakers – zowel wethouders als ambtenaren – enige allergie voor het woord ‘burger’. Ze hebben het liever over ‘inwoner’, ‘stads-, wijk- of buurtbewoner’, ‘initiatiefnemer’, ‘ideeënmakers’, ‘deelnemers’ of ‘vrijwilligers’. De oorzaak van deze huiver voor burger konden de bestuurders vaak moeilijk benoemen. Het boekje *Gemeentesecretarissen op avontuur* van de VGS geeft een antwoord: ‘burgers zijn altijd iets buiten ons systeem. Inwoners zijn we zelf ook, dat creëert veel meer gemeenschappelijkheid’. De zoektocht naar een betere aanspreekvorm die de overheid en de samenleving verbindt, lijkt vooral een poging om de participatieve democratie vorm te geven naast of binnen de representatieve. In die participatieve democratie neemt de overheid de burger serieus en geeft ze haar een plek als meedenker, medewerker en medebeslisser.

Zo ontstaat een nieuwe relatie tussen overheid en burger. Het is een combinatie van de traditionele representatieve democratie en de vernieuwende participatieve democratie. Daarin grijpen drie raderen – meedenken, meedoen, meebeslissen – in elkaar en vormen gezamenlijk een vliegwiel,<sup>16</sup> dat nodig is om samenwerking effectief te maken.

Ook bij de burger – misschien toch de best denkbare term – zien we die zoektocht naar actieve verbinding en het verlangen serieus genomen te worden in visievorming, besluitvorming en uitvoering van overheidsbeleid. Beweging ontstaat en versnelt als de burger wordt erkend in zijn verschillende rollen: (mee)denker, (mee)doener en (mee)beslisser. Als een van deze rollen onvoldoende ruimte krijgt zal de motor van de burgerkracht haperen.



<sup>15</sup> Hurenkamp e.a., *Wat burgers bezielt*, pag. 63

<sup>16</sup> De metafoer en de verbeelding ervan komt van Movisie: *Het vliegwiel van de doe-democratie*

## 2. Lessen uit Lochem – pionieren in de energieke samenleving

We beginnen onze zoektocht naar het bestuurlijke antwoord op de initiatieven en behoeften van burgers in de Gelderse gemeente Lochem. Het is een van de vele plaatsen waar de energieke samenleving al jaren bruist en waar we een concrete invulling vinden van de sturingsfilosofie die Maarten Hajer en zijn PBL-medewerkers in hun boek beschrijven. 'Een sturingsfilosofie die het openbaar bestuur en de maatschappij in Nederland in staat stelt om te reageren op wat er op ons af komt', zoals Hajer schrijft, klinkt nogal abstract. De echte wereld, bijvoorbeeld die in Lochem, kan verhelderend werken.

Zoals overal jagen in Lochem veel burgers hun – gezamenlijke – idealen na. Zij zien zich sinds 2006 gesteund en gestimuleerd door een nieuw aangetreden wethouder. Thijs de la Court, met in zijn portefeuille onder andere de openbare ruimte, heeft zich voorgenomen in zijn ambtsperiode te werken aan de ontwikkeling van een manier van besturen die niet ophoudt bij het 'rekening houden met de inwoners'. Hij en zijn ambtelijke adviseurs zoeken de burger actief op en samen met hen zijn ze aan de slag gegaan om de voordelen van burgerparticipatie volop te benutten.

Een van de gezamenlijke zoektochten resulteert in LochemEnergie. Het is een van de circa 500 energie-initiatieven in Nederland en een van de ruim 100 lokale energiebedrijven die de lastige beginfase van idee tot feitelijke oprichting succesvol hebben doorlopen. Oprit Duurzaamheid en de Universiteit Twente hebben de ontstaansgeschiedenis van LochemEnergie en de rol van de wethouder daarbij bestudeerd. Hun analyse<sup>17</sup> werpt licht op tal van leerzame momenten in deze ontwikkeling. Leermomenten die kunnen helpen bij de reactie op andere initiatieven in den lande.

### De ambitie

Het precieze moment van het initiatief is moeilijk te benoemen. Zelfs de initiatiefnemer is niet aan te wijzen. LochemEnergie is de kristallisatie van een aantal ideeën en ambitieuze initiatieven in de samenleving. Dat deze kristallisatie überhaupt tot stand kwam is te danken aan het samenspel tussen bestuur en burgers. Dit samenspel is cruciaal op de hindernisbaan, die alle (energie)coöperaties en andere burgerinitiatieven tegenkomen op weg naar volwassenheid.

Er borrelen in Lochem al langer ideeën en plannen bij mensen die dromen van een duurzame toekomst en de toepassing van hernieuwbare energiebronnen. Voor een overheid die van plan is maatschappelijke

## HOUDING BESTUUR BIJ INITIATIEVEN

**Afwijzend:** wij maken het beleid en weten wat goed voor u is

**Overnemend:** wij zetten dit om in beleid en doen wat goed voor u is

**Afwachtend:** ga uw gang en maak er iets moois van

**Faciliterend:** ga aan de slag en kom maar langs als u hulp nodig hebt

**Actief betrokken:** laten we er samen iets moois van maken, jullie staan aan het roer en we zoeken samen naar de middelen en wegen om het initiatief te laten slagen





## Het samenspel

Hoewel de leden zelf het meeste werk verrichten, werpt ook de samenwerking met de gemeente zijn vruchten af. Zo ondersteunt de gemeente LochemEnergie met procesbegeleiding door een opbouwwerker, met evenementen waarop ze het burgerinitiatief in de spotlights zet, met fondswerving, met het beschikbaar stellen van ruimtes voor overleg en, *last but not least*, dakoppervlak voor zonnepanelen. De gemeente verpacht het dak van haar nieuwe gemeentehuis aan LochemEnergie en biedt het initiatief daarmee een goede zichtbare basis. De energie van het dak gaat naar de leden van de coöperatie. Wat zeker ook helpt is de keuze van de gemeente om zich aan te melden voor een landelijk gesubsidieerd proeftuinproject voor slimme netten binnen de gemeentegrens. In dit samenwerkingsproject met netbeheerders Alliander en Enexis, energiebedrijf Trianel (later vervangen door Eneco), lokale huishoudens en de Universiteit Twente, krijgt LochemEnergie de spilpositie.

## Beleid en business

Als het initiatief levensvatbaar is gebleken, zien De la Court en zijn collega wethouders een basis ontstaan voor meer fundamenteel duurzaam energiebeleid in de gemeente. Ze leggen de toekomst van de Lochemse aanpak op het vlak van energie en duurzaamheid voor een belangrijk deel vast in het Lochemse energieakkoord, met burgercoöperatie LochemEnergie als centrale partner. In het onderliggende plan krijgt LochemEnergie de rol als partner van een samenwerking van Lochemse bouw- en installatiebedrijven (Opgewekt Lochem), die samen een maatschappelijke Energiedienstenbedrijf (Energy Service Company of ESCo) oprichten. Hiermee spreekt de gemeenteraad de verwachting en het vertrouwen uit dat LochemEnergie de komende jaren zal professionaliseren en een breder dienstverlenend energiebedrijf kan worden. Punt op de horizon is dat de revenuen die het bedrijf behaalt, naar een maatschappelijk fonds vloeien van waaruit activiteiten bekostigd worden die de Lochemse maatschappij ten goede komen.

Daarmee staan LochemEnergie en Opgewekt Lochem voor de opgave een business case voor deze ESCo te ontwikkelen, waarmee ze aan de lokale betrokkenen overtuigend zichtbaar kan maken dat de bedrijfsvoering in de toekomst daadwerkelijk financieel en maatschappelijk rendement zal genereren.

## Lessen uit energiek Lochem

De ontwikkeling van LochemEnergie staat model voor de sturingsfilosofie die de gemeente in acht jaar heeft





orde krijgen van het initiatief. Pas toen de levensvatbaarheid duidelijk was, is het vervolgbeleid stevig verankerd in raadsbesluiten, onder andere door de lancering van het Lochemse Energieakkoord. Het burgerinitiatief staat centraal in de sturingsfilosofie.

6. **Rolwisseling** – het gemeentebestuur neemt niet het voortouw, maar zorgt wel op geëigende momenten voor stevige ondersteuning van het proces. Want hoewel initiatiefnemers zelfstandig en competent zijn, hebben zij vaak toch nog een steuntje in de rug nodig. In Lochem hielp de gemeente het initiatief vooral in zijn professionaliseringsproces. De gemeente daagde uit, koos voor actieve begeleiding, verdween tijdelijk uit beeld of bood concrete oplossingen voor lastige problemen. Uiteindelijk nam ze haar verantwoordelijkheid en zorgde voor verankering van het burgerinitiatief in het gemeentelijke beleid. Deze flexibele rolkeuze versterkt het proces naar een slagvaardig energiebedrijf én -beleid.
7. **Proces- en netwerkmanagement** – de gemeente geeft het burgerinitiatief veel vrijheid, maar ze zorgt wel voor professionele ondersteuning van het proces door intermediairs, zoals ‘opbouwwerkers’ en ‘participatiemedewerkers’. Verbinden, schakelen, spelregels toepassen of veranderen, inzicht in het lokale krachtenveld en het tijdig toedienen van prikkels zijn van groot belang gebleken om zowel maatschappelijke partners te ondersteunen als de gemeentelijke organisatie te hervormen om dienstbaar te zijn aan de ‘energieke samenleving’. Met de inzet van bestaande netwerken en de slagkracht van de gemeentelijke organisatie zijn doorbraken gecreëerd.
8. **Grensverleggend** – LochemEnergie heeft in korte tijd een ontwikkeling doorgemaakt van een enthousiast burgerinitiatief naar een professioneel energiebedrijf. Dat hielden velen niet voor mogelijk en paste zo’n tien jaar geleden niet in het denkraam van de bestuurders en bewoners van Lochem. Om zo’n doorbraak tot stand te brengen is het belangrijk om steeds de grens op te zoeken van het denkbare en van wat acceptabel gevonden wordt, om te leren van hindernissen, slim om te gaan met regels en spelregels te veranderen als ze de transitie in de weg zitten. Spelregels en gemeentelijke beleidsregels laten zich niet zo maar veranderen. In Lochem is aangetoond dat door behendig de ‘grens op te zoeken’, conflicten te creëren en met creatieve oplossingen te komen, ruimte kan worden gecreëerd om fundamentele veranderingen te realiseren. Je kunt dit met recht ‘creatieve destructie’ noemen.





### 3. Best of both worlds – twee werelden komen samen

Het proces dat wethouder De la Court in Lochem op gang heeft gebracht lijkt op het eerste gezicht een toevallige keuze van een individuele bestuurder, iemand die gelooft in de kracht van de burger<sup>18</sup> en die hier de bestuurlijke meerwaarde van ziet. Maar zo toevallig is die keuze niet. Ze past in 'de tijdgeest', waarin zowel in theorie als praktijk gezocht wordt naar nieuwe verhoudingen in de publieke ruimte. De la Court bevindt zich, zoals we later in dit boek laten zien, in goed gezelschap van bestuurders die op hun eigen manier proberen 'de energieke samenleving' vorm te geven. Kortom, 'de' overheid realiseert zich dat zij zich op een andere manier dient te verhouden tot de samenleving en is op zoek naar bestuurlijk handelingsperspectief.

#### BURGERBETROKKENHEID BIJ BELEID

1e generatie (jaren 1980) - inspraak voor de burger

2e generatie (jaren 1990) - vooroverleg met de burger

3e generatie (sinds ca 2005) - initiatief door de burger

#### Van inspraak tot initiatief

Laten we, voor we naar die praktijk gaan, kort stilstaan bij de antwoorden die de afgelopen jaren in diverse studies zijn geformuleerd om de onontkoombare doorbraak van de energieke samenleving te doorgronden en te voorzien van bestuurlijke energie. Een breed scala aan studies, visies, essays en andere rapporten is de afgelopen jaren verschenen<sup>19</sup>. Stuk voor stuk zoeken de onderzoekers naar manieren om de mondiger burger een stem te geven de besluitvorming over de openbare ruimte en ze waar mogelijk de ruimte te geven om hun ideeën in de praktijk en tot wasdom te brengen.

Die ruimte voor initiatiefrijke burgers past logisch in de ontwikkeling van de afgelopen halve eeuw. Na de wettelijk vastgelegde plicht om burgers (achteraf) formele inspraak te geven over een genomen besluit en de pragmatische keuze om vooraf met ze te overleggen, kwam begin deze eeuw de uitdaging om het initiatief van burgers zelf een plek te geven in het beleid en het handelen van de overheid. Handlingsperspectief

<sup>18</sup> De la Court ontleent zijn vertrouwen in burgers en de noodzaak daar als bestuurder prudent en bescheiden mee om te gaan aan de jaren dat hij als ontwikkelingswerker in India boeren ondersteunde. De lokale kennis van het land en de gewassen was vele malen groter dan wat hij uit Nederland meebracht. Zijn toegevoegde kennis en technologie konden alleen effectief zijn als ze aansluiting vonden bij de al bestaande praktijk.

<sup>19</sup> Een niet uitputtende lijst van organisaties heeft zich over de problematiek gebogen: de ministeries van BZK en I&M, verschillende universiteiten (UvA, Universiteit voor Humanistiek, EUR-Drift, WUR-LEI), Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Movisie, Motivaction, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), Raad voor Openbaar Bestuur (ROM), Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In de literatuurlijst staat een aantal relevante publicaties.



voor bestuurders en burgers ontstaat uit “een combinatie van ambitie, grote interventies om richting te geven en kleine interventies om het maatschappelijk initiatief een steun in de rug te bieden.”<sup>20</sup>

### **De uitdaging – nieuwe relatie overheid-samenleving**

‘De kracht van de energieke samenleving’, zo lezen we in De Energieke Samenleving, ‘is deels het resultaat van decennialang overheidsbeleid. Probleem is echter dat die kracht de overheid niet per se zal ondersteunen. Wie de energieke samenleving niet voor zich wint, vindt deze niet zelden tegenover zich.’<sup>21</sup> De uitdaging voor de overheid is om de kracht in de samenleving te (h)erkennen en de samenleving voor zich te winnen. Volgens Maarten Hajer dienen bestuurders drie beleidstekorten weg te nemen: een legitimiteitstekort, een uitvoeringstekort en een leertekort.

De overheid zag de burger lange tijd als passieve stemmer, maar deze wil ook actief meedenken en meebeslissen. Als op die wens geen antwoord komt is de legitimiteit van het bestuur in het geding. Dit gebrek aan legitimiteit werkt door in het uitvoeringstekort. Dat is niet simpelweg een kwestie van ‘beter rekening houden met’ legitieme vragen en zorgen van burgers. Wanneer de overheid alleen aan het stuur zit en zelf de behoefte van de burgers invult, vindt zij die burgers geregeld tegenover zich. Deze naar binnen gerichte houding leidt bovendien tot een leertekort. Een overheid die beleid zelf voorstelt, vaststelt en uitvoert heeft onvoldoende aandacht voor het mobiliseren van nieuwe creativiteit. Ze doet geen recht aan de ‘gemeenschappelijke’ kennis en maakt onvoldoende gebruik van de maatschappelijke dynamiek voor het realiseren van publieke doelen. Kortom, door burgerkracht samen te brengen met bestuurskracht, nemen het draagvlak, de uitvoeringskracht, de creativiteit en de dynamiek toe.

Daarvoor is een restauratie van de relatie met de samenleving nodig. Die wederopbouw begint bij de samenleving, maar schreeuwt om een antwoord van de overheid. ‘Als de lijn van de doe-democratie wordt voortgezet en burgers meer zelf gaan doen, welke toegevoegde waarde heeft een gemeente dan nog?’ vraagt de Vereniging van gemeentesecretarissen zich af<sup>22</sup>. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) schrijven in hun gezamenlijk essay: ‘Waar voorheen nog werd gesproken van burgerparticipatie, kan nu beter gesproken worden van overheidsparticipatie. Het gaat niet over optimale benutting van de energie van de overheid, maar om het benutten, aanboren en aanjagen van de energie in de samenleving voor het bereiken van maatschappelijke doelen en publieke waarde.



Het gaat niet alleen meer om de burger die meedoet binnen de randen die de overheid voor inspraak heeft uitgetekend, het gebeurt ongeacht die randen.<sup>23</sup> Dit sluit aan bij het perspectief dat De Energieke Samenleving' schetst: 'Een samenleving van mondige, snel lerende burgers en bedrijven die zelf een energiebron vormen. Het is dan aan de overheid om hiervoor de condities te scheppen.'<sup>24</sup>

Naast erkenning van de capabele burgers en bedrijven is het van belang dat de overheid meer aansluiting zoekt bij wat burgers beweegt. Burgers zijn zeer betrokken bij hun eigen leefomgeving en in het ruimtelijk beleid liggen aanknopingspunten voor een andere kijk op de relatie tussen overheid, burgers en bedrijven. Dat dat niet gemakkelijk is moge duidelijk zijn. De maatschappelijke dynamiek is tot nu toe vooral gezien als de veroorzaker van problemen. Maar die dynamiek kan ook de motor zijn voor werkende oplossingen. De vraag die dan opkomt is hoe de overheid dit kan uitlokken. Welke rol en opstelling passen daarbij? En op welk bestuursniveau zitten daarvoor de beste aanknopingspunten?

### Perspectiefwisseling

De 'terugtrekkende overheid' biedt die aanknopingspunten niet. Het is een misvatting dat het maatschappelijk proces zal verbeteren als de overheid zich terugtrekt en van oorsprong publieke taken aan de samenleving laat. De energieke samenleving vraagt niet om minder overheid, maar om een andere overheid: 'Een overheid die vaardig is in het combineren van klassieke rollen van de overheid (rechtmatig, presterend) met nieuwe rollen (netwerkend, participierend en faciliterend).'<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Martijn van der Steen, Maarten Hajer e.a., Leren door doen - Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, NSOB/PBL, 2014 (p4)

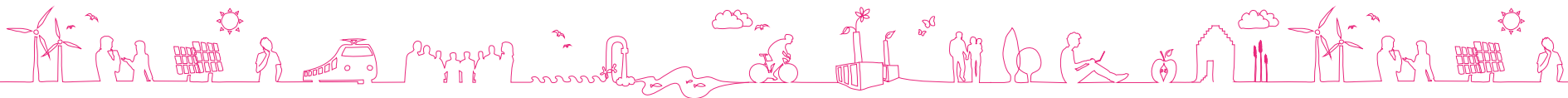
<sup>21</sup> De Energieke Samenleving, p 29

<sup>22</sup> Gemeentesecretarissen op avontuur - Ervaringen vanuit de VGS-leerkring 'Meer Burger', VGS, 2015.

<sup>23</sup> Leren door doen - Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, NSOB/PBL, p7

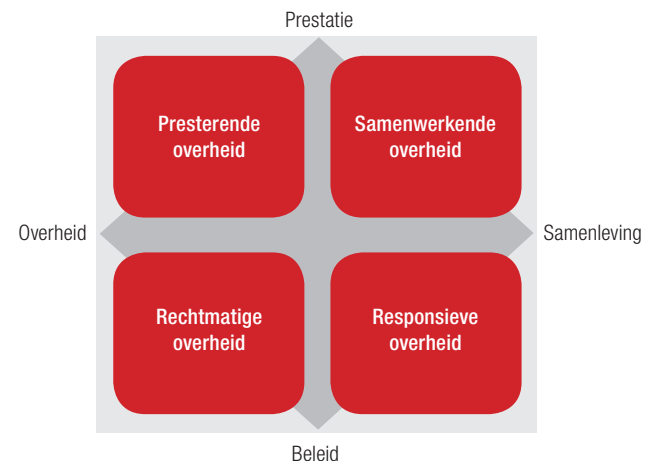
<sup>24</sup> De Energieke Samenleving, p 299

<sup>25</sup> Leren door doen, p 4



Zo ontstaan vier perspectieven op de rol van de overheid<sup>26</sup>.

1. **De rechtmatige overheid:** Dit perspectief stelt de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. De verhouding met de samenleving en de markt is gericht op het bewaken van rechten en plichten. Het is een sterk legalistisch perspectief, dat de wettelijke basis van het overheidshandelen en de formele scheiding tussen politieke primaat en ambtelijke loyaliteit benadrukt. De overheid doet het goed als er heldere procedures zijn om goed voorbereide politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. De samenleving voegt zich naar deze set van rechten en plichten.
2. **De presterende overheid:** In dit perspectief overstijgt het belang resultaten te bereiken de plicht om zich volledig aan de randvoorwaarden te conformeren. Doel is het presteren en het meetbaar bereiken van resultaten. Naast het realiseren van de afgesproken opbrengsten, is het van belang deze binnen de tijd, binnen het budget, op de overeengekomen manier en conform het contract te produceren. Goed is niet per se 'geslaagd', maar 'volgens afspraak'.
3. **De samenwerkende overheid:** In dit perspectief gaat het nog steeds om het bereiken van resultaat, maar vanuit de opvatting en concrete ervaring dat die resultaten niet door één organisatie alleen gerealiseerd kunnen worden. Om de eigen doelen te realiseren heeft de overheid ook inzet of middelen van anderen nodig. De overheid trekt daarom naar buiten, op zoek naar maatschappelijke organisaties of andere partners die met de overheid samen zouden kunnen optrekken voor dit doel. Die partijen kunnen tot op zekere hoogte hun eigen gewenste resultaat in het proces inbrengen en de overheid moet dus kunnen onderhandelen met die partijen. Dit begint met het leggen van verbindingen en krijgt vervolg in vastgelegde afspraken en bewaking van de voortgang van vaak complexe processen.
4. **De responsieve overheid:** Dit perspectief gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving, waarin partijen hun eigen randvoorwaarden en bedoelingen hebben en die in het publieke domein najagen. De overheid gaat niet naar buiten om zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar wordt geconfronteerd met een beweging die er buiten al is. De overheid moet een betekenisvolle verbinding aangaan met die partijen. Dat doet ze door die ontwikkelingen buiten te koppelen aan haar eigen doelen. De relatie tussen overheid en samenleving wordt daarmee tweezijdig.



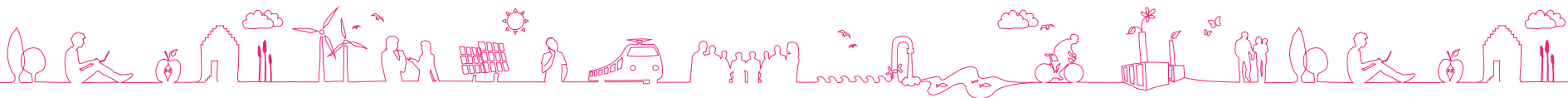
De volgorde van deze vier perspectieven is niet toevallig gekozen. Het is een geleidelijke ontwikkeling





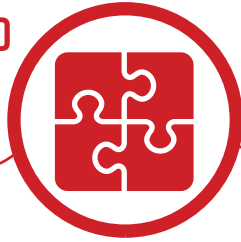
heid van bestaande regels. De energieke samenleving daagt kortom het bestaande systeem uit, inclusief zijn vertrouwde spelregels. Was de stap van binnen naar buiten al lastig, deze confrontatie van de gewenste werkelijkheid met de bestaande mores wordt door veel bestuurders gevoeld als de ondermijning van de rechtsstaat. Maar als het lukt om – via experimenten, regelvrije ruimtes, uitzonderingsposities – de energieke samenleving mededragers van de rechtmatige overheid te maken, dan zorgt het voor een enorme versterking van de overheid.

Daarmee is de cirkel van de meervoudig georganiseerde overheid rond. Een rechtmatige overheid heeft een presterende overheid nodig om de beoogde doelen te realiseren; een presterende overheid kan tot betere en gedragen uitvoering komen als ze dat doet in samenwerking met de gemeenschap; een coöperatieve overheid versterkt zijn werkingskracht als ze de daadkracht van de samenleving combineert met haar creativiteit en initiatievenrijkdom; en een responsieve overheid neemt aan kracht toe als ze de wensen, behoeften en ambities van de samenleving laat doorwerken in de politieke en normatieve afwegingen, waardoor ze de beleidsmatige en juridische basis van het bestuur versterkt. Het sluiten van de cirkel van de meervoudige werkende overheid wint met burgerkracht ook aan bestuurskracht.





**GELIJKWAARDIGHEID**



**COLLECTIEF**

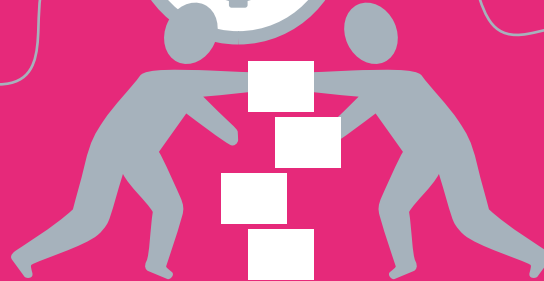
**CAPACITEITEN**



**INITIATIEF**



**SAMENWERKEN**





# 2.

## NIEUWE PRAKTIJKEN

5. **DE INITIATIEVENMACHINE –  
EIGENAARSCHAP EN VERTROUWEN ALS SLEUTELS TOT SUCCES**  
INTERMEZZO:  
RENKUM – SAMEN WERKEN AAN WERK
6. **OVER DE EIGEN SCHADUW –  
DENKEN VANUIT COLLECTIEVE BELANGEN**  
INTERMEZZO:  
SOMEREN – SAMEN ZORGEN VOOR ZORG
7. **TWEE WETEN MEER DAN EEN – DELEN EN VERMENIGVULDIGEN VAN KENNIS**  
INTERMEZZO:  
MARKDAL-NOORD BRABANT – WEDERZIJDIG VERTROUWEN DOOR  
PROFESSIONALITEIT
8. **IN GESPREK MET DE TOEKOMST – NAJAGEN VAN GEDEELDE DROMEN**  
INTERMEZZO:  
ZUTPHEN E.O. – WEZENLIJKE SWITCH IN BESTUUR ÉN SAMENLEVING



#### 4. De initiatievenmachine – eigenaarschap en vertrouwen als sleutels tot succes

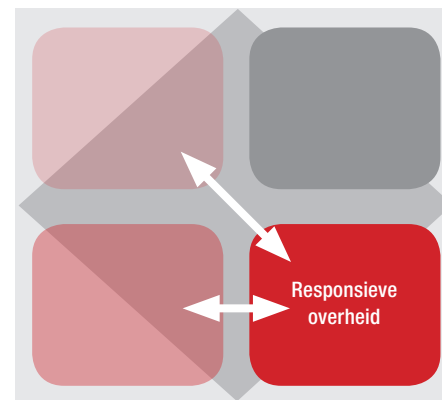
De gesprekken over burgerbetrokkenheid voor dit boek vertonen een vast stramien. Bestuurders starten, ongevraagd, met een opsomming van initiatieven die vanuit de samenleving op ze afkomen (zie kader). Ze zijn overduidelijk ingenomen met de betrokkenheid, inventiviteit en ondernemerszin van de stads- en dorpsbewoners.

De lijst onderwerpen waarop burgers in actie komen is schier eindeloos: groenbeheer, onderwijs, voedsel, energie, wonen, zorg, jongeren, mobiliteit, sociale- en verkeersveiligheid, sociale cohesie, wijk economie, buurtbeheer, communicatie, noem maar op. Overheden missen maar al te vaak het zicht op de veelheid aan initiatieven. Een groot deel ervan meldt zich namelijk niet bij haar, maar start 'gewoon'. Denk aan mensen die een buurtbarbecue organiseren. Denk aan straten waar tegels plaats maken voor geveltuintjes. Denk aan het gezamenlijke actie voor isolatie en zonnepanelen. Denk aan het plaatsen van bloembakken of zelfgekozen parkeerstrategieën om de snelheid van auto's in een woonwijk te beperken. En denk aan buurtapps voor (sociale) veiligheid, uitruilen van spullen, het onderling opknappen van klusjes, het zorgen voor elkaars kinderen of het doen van boodschappen voor ouderen. Het gros van de sociale verbanden en gezamenlijk gekozen activiteiten onttrekt zich aan het 'alziend' oog van de overheid.

##### Eigenaarschap

De eerste reflex van bestuurders of ambtelijke organisaties die kennis maken met een nieuw initiatief (gemeld en niet gemeld) is om dit 'naar binnen te halen', het te beoordelen op rechtmatigheid of het idee te spiegelen aan bestaand beleid. Bijgaande figuur laat de effecten van een burgerinitiatief zien op de responsieve en de presterende rol van de overheid. Beide vragen – mag het wel? en wat doen wij daar als overheid al aan? – zijn nuttig. De juridische toets op rechtmatigheid hoort bij de primaire taak van de overheid. En initiatiefnemers wier ideeën op gespannen voet staan met staand beleid of samenvallen met al in voorbereiding zijnde plannen, kunnen daar het best in een zo vroeg mogelijk stadium op gewezen worden.

Maar ... Een al te formele reactie vanuit de overheidsrol en -verantwoordelijkheid pakt gemakkelijk contra-productief uit. In het eerste geval – noem het de juridische invalshoek – krijgen burgers mogelijk te maken met procedures, klemmende regels en beperkingen, die de betrokkenen als ingewikkeld of onnodig ervaren. Deze bestuurlijke of ambtelijke reflex is zelfs een van de oorzaken dat mensen hun ideeën onder de radar



Effect van initiatieven op de rechtmatige en presterende overheid



## BURGERINITIATIEVEN TE OVER

In Haarlem kwam een groep bewoners met ideeën voor een 'leefstraat', groenonderhoud door de buurt en collectieve kweektuinen voor stadsgroenten. In Hollands Kroon rolde uit een dorpsvisie een plan voor een collectieve sportcampus, wilden bewoners een verloederd meertje opknappen en verbouwen ondernemers een oud gemeentehuis tot een Huis van het Dorp. In Renkum kwamen bewoners met ideeën voor herinrichting van een dorpsplein, een wijkplan voor energiebesparing en voor onkruidbestrijding met varkens. Someren ontving een stroom aan ideeën over basiszorg, variërend van mantelzorg en een huiskamerproject tot een complete dorpscoöperatie. Zutphen noemt het plan voor gebruik van een braakliggend terrein en een binnentuin, aanbod van een woonabonnement voor isolatiemaatregelen en aanleg van een zonnepark.

houden, of in ieder geval buiten het zicht van de overheid ontwikkelen. De officiële route kost namelijk tijd en moeite, zonder dat het voor het gevoel iets extra's oplevert. Mensen denken of hopen dat de actie als ze gestart of uitgevoerd is, wel geaccepteerd zal worden. De ambtelijk-juridische ijver is soms het gevolg van de opdracht die bestuurders geven. In plaats van de vraag te stellen of iets juridisch wel toegestaan is, zou een bestuurder ambtenaren de opdracht kunnen geven om iets juridisch mogelijk te maken.

De tweede reflex – direct als beleid omarmen – heeft een vergelijkbaar afbreukrisico. Als de overheid zich te energiek opstelt, haken de burgers vaak af. Ze verliezen het eigenaarschap, kunnen niet meer vrij over de plannen beslissen en laten het dan maar helemaal schieten.

Wethouder Theo Maas van de gemeente Someren noemt eigenaarschap als een van de kernpunten als het gaat om burgerkracht. Wie zich eigenaar voelt, voelt ook verantwoordelijkheid en zal daardoor net iets harder lopen dan iemand die de kastanjes voor een ander – lees 'de gemeente' – uit het vuur haalt. In de gemeente Someren gaat het om het delicate samenspel tussen vrijwillige zorgverleners en professionals. Het is voor een gemeente de kunst de initiatiefnemers waar mogelijk aan het roer te laten en zich gelijktijdig te verbinden, samen te werken en waar nodig de helpende hand te bieden.

### Wat hebben jullie nodig?

Maar laten we kleiner beginnen met initiatieven die voor bewoners veel betekenen en van relatief beperkte invloed zijn op het functioneren van de overheid. Geveltuintjes zijn, hoe klein deze initiatieven ook lijken, illustratief voor hoe het fout kan lopen. Het idee ontstaat vaak als autonome actie van buurtbewoners die niet gelukkig zijn met het beeld van de straat waarin ze wonen. Ze trekken, zonder dat bij de gemeente te melden, tegels uit de straat en planten er groen naar eigen keuze om het straatbeeld op te fleuren. De gemeente heeft vaak goede redenen om zich ermee te bemoeien, maar met de komst van bekeuringen of een overactieve groendienst, verdwijnt niet zelden de kans om gezamenlijk tot een succes te komen. Sterker nog, het ondermijnt het vertrouwen en de bereidheid om acties die de gemeente zelf voorstelt te ondersteunen.

Er zijn ook goede voorbeelden. In de Indische buurt in Amsterdam ging het stadsdeel in gesprek met de bewoners over het aantal tegels dat mocht worden verwijderd en over het type planten dat gemakkelijk te onderhouden is en past in het straatbeeld. Toen het overleg een positieve draai kreeg, stelde ze gratis



planten beschikbaar voor bewoners die mee wilden doen, onder de voorwaarde dat degene die de tegels licht, haar of zijn tuintje ook verzorgt. Deze houding past bij wat wethouder Wendy Ruwhof van de gemeente Renkum als belangrijkste vraag ziet: 'wat hebben jullie nodig om je initiatief tot een succes te maken.'

Ook bij initiatieven die wél via de beoogde weg worden aangemeld staat de gemeente voor een keuze zich meer of minder streng op te stellen als rechtmatige overheid. In Haarlem paste de gemeente bij een burgerinitiatief voor een leefstraat het geëigende vergunningenspoor enigszins aan om het plan mogelijk te maken. Ze vertrouwde erop dat de initiatiefnemers zelf eventuele knelpunten zouden oplossen.

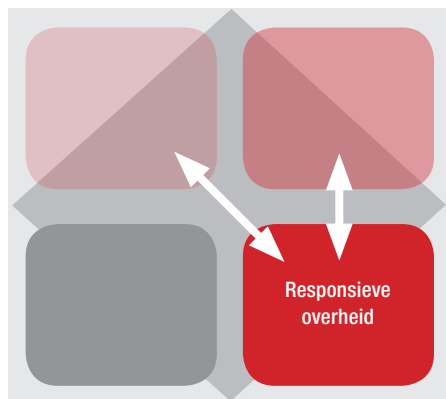
### Vertrouwen

Vertrouwen blijkt, naast eigenaarschap, een tweede sleutelbegrip bij vrijwel alle burgerinitiatieven. Het belang ervan neemt toe naarmate een initiatief uitstijgt boven de incidentele gebeurtenis en uitgroeit tot een gemeenschappelijke onderneming van de gemeente en de gemeenschap.

Gemeenten kunnen talloze redenen hebben om zich steviger te verbinden met een initiatief dat in de gemeenschap ontstaat. Bestuurders zijn vaak aangenaam verrast door inventiviteit, de betrokkenheid en het draagvlak van een groep actieve burgers en willen helpen hun plan tot een succes te maken. Een burgerinitiatief kan ook richting geven aan een thema dat al wel politiek-bestuurlijk aandacht heeft, maar nog niet concreet in plannen en beleid is uitgewerkt. Het kan dan een van de startpunten van deze uitwerking worden.

Zelfs als een initiatief niet direct op het terrein van de gemeente lijkt te liggen, kan het lonen om samen op te trekken. Dit gebeurde in de gemeente Renkum, waar een aantal professionals een netwerk opzette voor mensen die op zoek zijn naar werk. Ze hadden daarbij aanvankelijk vooral ondernemende burgers op het oog en teleurgestelde cliënten van het UWV. De initiatiefnemers zagen raakvlakken met de gemeentelijke taak om mensen in de bijstand naar werk te begeleiden. Met twee verschillende doelgroepen was samenwerking niet vanzelfsprekend, maar intensief contact kon geen kwaad. Het resulteerde onder andere in het gebruik van het gemeentehuis voor een omgekeerde banenmarkt, waar bedrijven op zoek konden naar nieuw talent. Mogelijk krijgt dit burgerinitiatief nog een plek in de activering van de 'cliënten' van de gemeente.





Effect van initiatief met groeipotentie op presterende en samenwerkende overheid

## Uitbouwen

Sommige initiatieven uit de samenleving hebben de potentie om herhaald en gekopieerd te worden en zo uit te groeien tot een samenlevingsbreed initiatief. Sommige staan model voor toekomstig (overheids) beleid of (commerciële) bedrijvigheid op tal van onvermoede terreinen. De burgercoöperatie is inmiddels een succesformule bij de aanpak van energiebesparing en -opwekking, bij zorg, bij kleine dorpswinkels, in de stadslandbouw en het beheer van publieke gebouwen, zoals buurthuizen en bedrijfsverzamelgebouwen. Niet zelden spruit een dergelijke coöperatie voort uit een piepklein initiatief. Bijgaande figuur laat het effect van dergelijke initiatieven op de presterende en samenwerkende overheid zien.

Een goed voorbeeld is de verbetering van de energiehuishouding in woningen. Mensen die hun huis opknappen, kiezen er vaak voor om gezamenlijk advies te vragen en hun aankopen te bundelen. Dit kan de kostprijs verlagen. Deze logica is de basis geworden van een wijkgerichte aanpak, soms georganiseerd door de bewoners zelf, soms door een energiecoöperatie, soms door een woningbouwcorporatie, soms door (een consortium van) bedrijven en soms door de overheid. Het succes van deze wijkgerichte aanpak is dat mensen op vrijwillige basis deelnemen, dat bewoners met elkaar in gesprek gaan over de behoeften en mogelijkheden, dat de vraag van de bewoner leidend is en dat er een zekere vrijheid is in de keuze van producten en leveranciers. Door als gemeente te helpen bij de bundeling van de particuliere energievragen en -oplossingen in een collectief project, ontstaat ook bundeling van de initiatieven en de energie van de wijkbewoners. Het beperkt bovendien de kans dat tegenkrachten de gewenste ontwikkelingen frustreren.

De redenen voor overheden om zich in te zetten voor groei en uitbouw van een coöperatieve activiteit zijn divers: dienstbaarheid, rechtmatigheid, leergierigheid, efficiëntie en effectiviteit. Vanuit een opvatting dat de overheid dienstbaar is aan haar inwoners kan ze de mensen die iets ondernemen helpen om hun plannen tot succes te brengen. Sommige gemeenten doen mee om te zorgen dat zo veel mogelijk mensen in de uitvoering kunnen meedoen en kunnen profiteren van de voordelen. Ambitieuze overheden willen goede ideeën op meerdere plaatsen toepassen en kennen soms groepen burgers die op andere plaatsen in de samenleving vergelijkbare plannen hebben. Door buurten met elkaar in contact te brengen of een nieuwe groep te begeleiden met de zelf opgedane kennis, groeit het enthousiasme en ontstaat een olievlek die sommige vernieuwingen tot nieuwe standaard maken. Daarmee groeit niet alleen het project in volume en impact, maar gaat het geleidelijk onderdeel uitmaken van de gemeentelijke aanpak op het desbetreffende terrein.



## Valkuilen

Veel burgerinitiatieven ontwikkelen zich onafhankelijk van de overheid en zullen in de meeste gevallen gewoon doorlopen en tot resultaat leiden, ook als de overheid niet van het bestaan ervan op de hoogte is. Als de gemeente wel weet heeft van een initiatief, dan heeft ze de keuze tussen afzijdig blijven of deelnemen aan acties van burgers. Bemoeienis van de overheid kan er aan bijdragen dat het proces versnelt, er meer mensen bij betrokken raken, dat de ambities hoger reiken en daardoor betere resultaten geboekt worden, dat de deelnemers tevreden zijn en dat er een vervolg komt. Dat is echter niet vanzelfsprekend. Zeker als de gemeente op het terrein al beleid voert kan ze in de verleiding komen om een grotere rol te spelen dan nodig en gewenst is. In het ergste geval werkt de overheidsbemoeienis, vaak onbedoeld, regelrecht tegen het burgerinitiatief in. Het risico van een regelreflex is dat een veelbelovend initiatief in de kiem wordt gesmoord.

Een voorbeeld hiervan is de keuze van de gemeente Arnhem om in een van haar wijken de opwekking van zonne-energie een impuls te geven. De keuze voor de wijk was ingegeven door de wetenschap dat in deze wijk bewoners waren die in actie wilden komen voor duurzame energie en het klimaat. De keuze voor een zonneweide midden in de wijk bleek een misser van jewelste. Het braakliggende terrein had een functie voor het uitlaten van honden en werd door de buurtbewoners bovendien gekoesterd als een van de weinige groene veldjes in deze vinexwijk. De burgerkracht die de nog prille plannen voor energieactie had opgeleverd, keerde zich tegen de gemeentelijke plannen voor de zonneweide. Het inschakelen van een lokale energiecoöperatie kon het tij keren en de oorspronkelijke plannen weer op gang brengen. Zonder de door de overheid gewenste zonneweide.

Er zijn meer valkuilen. Zo kunnen ervaringen uit de tijd van klassieke inspraakprocedures ertoe leiden dat de overheid een neiging heeft om 'lastige burgers' buiten de deur te houden. In de beleving van de ambtelijke organisatie zorgen zij vooral voor negatieve energie en kritiek. Daarmee ontzegt de gemeente zich ook de betrokkenheid en de creativiteit van deze bevrogen burgers. Een sterke overheid doet er goed aan haar eigen tegenkracht te organiseren in het vertrouwen dat ze hier, samen met andere stevige burgers, sterker uit zal komen.

Aan de andere kant van het spectrum ligt de verwachting dat een open houding vanzelf zorgt voor actieve burgers. Wie de deur openzet krijgt vooral de mondige burgers binnen, terwijl ook de 'zwijgende meerder-



heid' iets te zeggen heeft. Om de ideeën van die mensen op tafel te krijgen is een actievere benadering nodig. Een voorbeeld hiervan is de keuze van de gemeente Lochem om bij de ontwikkeling van een nieuwe aanpak van het wegenonderhoud in het buitengebied alle burgers te horen. In plaats van een enquête of een open mededeling in het huis-aan-huisblad koos de gemeente ervoor om bij iedere aanwonende op bezoek te gaan en te vragen waarvoor hij of zij de wegen gebruikt. Daarmee haalden ze ideeën, wensen, belangen en bezwaren op, die in een enquête onder de oppervlakte zouden zijn gebleven. Daarmee won de uitvraag aan het uitvoerende infrabedrijf sterk aan kwaliteit én ontstond al op voorhand draagvlak bij de direct betrokkenen.

De speelruimte van de responsieve overheid zit ergens tussen de uitersten van vastpakken en loslaten, afwachten en aanjagen. Er is geen standaardprocedure te ontwerpen voor de reactie op burgerinitiatieven. Er zit niets anders op voor de gemeente dan bij ieder nieuwe initiatief of burgeractie opnieuw een respons op maat te zoeken.



## INTERMEZZO 1 | RENKUM – SAMEN WERKEN AAN WERK

Na een zorgvuldige voorbereiding koos de gemeenteraad van Renkum kort voor de verkiezingen van 2014 voor een nieuwe bestuursfilosofie. Deze filosofie vormt een van de pijlers van het collegeakkoord 2014-2018. De klassieke rol van sturende overheid wordt daarmee gekoppeld aan een luisterende en activerende rol ten aanzien van burgerinitiatieven. Een filosofie die op vele terreinen is toe te passen, waaronder de bemiddeling van werkzoekenden naar werk.

In zijn collegeakkoord verwoordt het college van B&W haar opdracht als volgt: *'We willen een open en transparante politiek, waarbij de inwoner centraal staat en meer verantwoordelijkheden krijgt. Dit vraagt een andere houding van de gemeente ten opzichte van de inwoners en sluit aan bij de discussie in de raad over de nieuwe bestuursfilosofie. De wijze waarop deze wordt uitgevoerd, moet nog samen met de raad worden vormgegeven. Het gaat vooral om een cultuuromslag waaraan de komende vier jaar door raad en college gewerkt moet worden.'* Het creëren van werk lijkt een mooi thema om die cultuuromslag ook samen met de inwoners te ontwikkelen.

Wethouder Wendy Ruwhof schetst om te beginnen de betrokkenheid van de gemeente bij een aantal andere burgerinitiatieven. In het dorp Heveadorp zoeken bewoners naar energiebesparing; de gemeente zorgt voor professionele begeleiding. Een bewoner stelde vorig jaar voor onkruid te bestrijden met behulp van varkens; de gemeente zorgt voor een informatiebord, de ondernemer voor de varkens. Bewoners en ambtenaren werkten gezamenlijk een plan uit voor de herinrichting van een centraal plein in het dorp Renkum. En bij een plan voor een collectieve tuin met hoogstamfruitbomen heeft de gemeente een subsidie verstrekt om de grond gif- en asbestvrij te maken. Ruwhof: "Wij hebben bij burgerinitiatieven om te beginnen een open oor en vragen ze 'waar hebben jullie behoefte aan?' Het is heel lastig om vanuit de gemeente burgers te activeren." Ze vertelt over een wijk waar de gemeente een aantal bewoners heeft gevraagd een energiebesparingsproject op te zetten. "Het resultaat was niet geweldig. Nee, een toverstokje hebben we niet."

De gemeente ziet een dubbele aanleiding om samenwerking te zoeken met burgerinitiatieven. "De decentralisatie van delen van het sociale domein heeft onze opdracht zwaarder gemaakt terwijl ons budget krimpt," stelt Ruwhof. "We hebben nieuwe taken en moeten het werk anders gaan

organiseren. We móeten wel samenwerken. Deels als reactie op de tekorten, deels als reactie op de veranderende samenleving."

Want de samenleving verandert en waar de gemeente moeite heeft mensen te activeren lukt dat burgers onderling vaak wel. Een voorbeeld is Samen Werkt Oosterbeek. Een initiatief dat in 2013 werd genomen door drie professionals in persoonlijke ontwikkeling en werkbegeleiding. Al snel trok Samen Werkt Oosterbeek tweewekelijks 20 tot 30 mensen naar een lokaal cultureel ontmoetingscentrum. Tijdens deze woensdagochtenden gaan werkzoekenden, startende ondernemers en andere geïnteresseerden gezamenlijk op zoek naar een nieuwe invulling van hun (werkzame) bestaan. In september 2015 organiseerde Samen Werkt Oosterbeek (SWO) een drukbezochte banenmarkt in het gemeentehuis van Renkum, waarbij de deelnemers hun talenten aanboden aan potentiële werkgevers.

De intentie van de initiatiefnemers was enerzijds werk te genereren voor henzelf als professionals in het veld en anderzijds lotgenoten te ondersteunen die stuk liepen bij instanties als het UWV bij het opbouwen van nieuw werk. Ze bereikten vrij snel een deels vaste, deels wisselende groep deelnemers voor hun workshops. Met een gevarieerd programma creëerde SWO een netwerk, waarin de deelnemers elkaar activeerden. Een aantal van hen kwam hierdoor aan (betaald) werk. Wat als een klein initiatief begon is uitgegroeid tot een serieuze nieuwe vorm van arbeidsbemiddeling voor en door burgers zelf.

De lokale politiek raakte al snel betrokken. Het initiatief kreeg van Renkumse partijen een aantal prijzen voor het beste burgerinitiatief. In de verkiezingstijd van 2014 organiseerde SWO een forum met gemeentelijke lijsttrekkers om te vragen naar hun visie op werk en de rol van de overheid daarbij. In de verkiezingsprogramma's stond namelijk niets over de creatie van werk. In die bijeenkomst vroeg SWO aandacht voor het gat dat gaapt tussen de bovenlokale bemiddeling van het UWV en de lokale benadering van de gemeente. Bij het UWV krijgt de werkzoekende WW-er of WAO-er weinig actieve steun en is vrijwilligerswerk alleen onder strenge voorwaarden toegestaan. De gemeente stimuleert bijstandsgerechtigden en moedigt vrijwilligerswerk aan – onder de participatiewet is een tegenprestatie zelfs verplicht – maar dat is geen vanzelfsprekende opstap





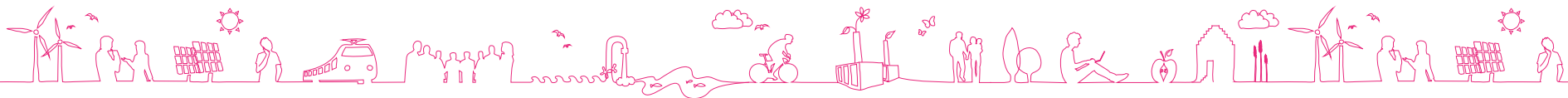
naar zinvol en betaald werk. Samen Werkt Oosterbeek spreekt met name de eerste doelgroep aan, maar hun aanpak kan ook voor mensen in de bijstand van nut zijn.

Samenwerking met de gemeente ligt voor de hand, vertelt José Krechting die ambtelijk verantwoordelijk is voor het activeren van werkzoekenden. “We hebben bij het loket Werk@Renkum een programma voor en door werkzoekenden. We zorgen daarin voor ontmoetingen en individuele coaching om mensen in hun kracht te zetten. Dat programma heeft wisselwerking met Samen Werkt. Sinds eind 2013 wijzen we deelnemers aan onze bijeenkomsten op de activiteiten van SWO.” De waardering van de gemeente voor SWO is groot en hun omgekeerde banenmarkt, waar de werkzoekenden hun talenten presenteren aan bedrijven die werknemers zoeken, heeft de gemeente overtuigd van de kracht van dit burgersnetwerk. “Ze kregen van verschillende mensen het compliment dat dit beter was dan UWV of de gemeente ooit hadden gedaan,” vertelt Ruwhof. Krechting ziet nu al de meerwaarde: “Samen Werkt ondersteunt momenteel ook de consultants van ons loket Werk@Renkum met hun trainingsprogramma. Daar kunnen ook onze coaches in deelnemen en ervaring opdoen.”

Samen Werkt Oosterbeek is niet de enige maatschappelijke partij die op dit terrein actief is. Naast het burgercollectief SWO bestaat er een onderneming die individuen ondersteunt bij het opzetten

van een eigen bedrijf (Samen ZP). De gemeente dicht daarnaast het Huis van Renkum en KrachtVaardig een rol toe. Het Huis van Renkum is een burgerinitiatief dat moeilijk bereikbare groepen in de maatschappij bij elkaar weet te brengen; KrachtVaardig geeft mensen met een handicap een kans zich nuttig te maken, bijvoorbeeld in de zorg. Die veelheid aan burgerinitiatieven die op het gebied van werk actief zijn, juicht de gemeente toe. De gemeente gaat regelmatig in gesprek met de verschillende initiatieven. Ruwhof: “We kunnen ze goed gebruiken.”

Samen Werkt Oosterbeek zou graag, in aanvulling op haar huidige werkzaamheden, concrete projecten opzetten. Dat zou bijvoorbeeld samen met de gemeente kunnen, ook al valt het netwerk van SWO – overwegend WW-ers en zelfstandige ondernemers – niet direct samen met die van de gemeente – bijstandsgerechtigden. Binnenkort gaat de gemeente weer met een aantal initiatieven in overleg om te inventariseren wat de mogelijkheden zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een plek te geven. Naast de vraag ‘waar hebben jullie behoefte aan?’ klinkt nu ook de vraag ‘hoe kunnen jullie ons helpen?’ Daarmee ontstaat geleidelijk de open houding naar de samenleving, die de nieuwe bestuursfilosofie vraagt.



## 5. Over de eigen schaduw – denken vanuit collectieve belangen

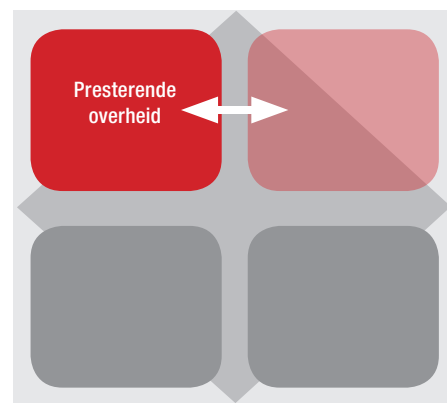
De initiatievenmachine uit het vorige hoofdstuk komt meestal gemakkelijk op stoom als het gaat om de eigen wensen en dromen in vervulling te brengen. Lastiger is het om burgers in beweging te krijgen voor het algemene belang, zeker als de overheid dat voorheen altijd behartigde. Als de saamhorigheid en gemeenschapszin groot is kunnen burgerinitiatieven echter wel degelijk deze brede functie krijgen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in Austerlitz. In deze dorpskern van de gemeente Zeist is ongeveer 70 procent van alle gezinnen aangesloten bij een belangenvereniging. Deze vereniging, Austerlitz' Belang, nam begin 2012 het initiatief om te onderzoeken hoe oudere dorpsbewoners langer thuis en dus in het dorp konden blijven wonen. De inventarisatie mondde binnen een jaar uit in de zorgcoöperatie Austerlitz Zorgt, die steun, zorg en hulp voor ouderen en andere zorgbehoevenden in het dorp wilde organiseren. Het initiatief sloeg aan en inmiddels is ruim veertig procent van het dorp lid van Austerlitz Zorgt – deels als zorgontvanger, deels als zorgverlener.

Austerlitz Zorgt is een van de eerste zorgcoöperaties, maar al lang niet meer de enige. In de gemeente Someren groeide een vergelijkbaar initiatief in de kern Lierop uit tot een dorpscoöperatie die verder gaat dan het bieden van louter (zieken)zorg. Alle vragen waar mensen mee zitten kunnen ze melden bij deze vereniging van burgers, die vervolgens zoekt naar antwoorden. Interessant aan dit soort initiatieven is dat de behoefte van de inwoners zelf het uitgangspunt ervan vormt – de leefbaarheid van het dorp – terwijl de activiteit die eruit volgt invulling geeft aan de behoefte van de overheid om meer burgers te betrekken bij het (zorg)beleid. Collectief belang is eigen belang en omgekeerd.

### Top down dreiging

Niet altijd staat de burger te springen om betrokken te worden bij maatschappelijke taken die traditioneel gezien worden als openbare voorzieningen waar de overheid of (semi-)private bedrijven de verantwoordelijkheid voor dragen: afvalinzameling, veiligheid in de buurt, openbare groenvoorziening, exploitatie van buurthuis of speeltuin, opruimen van zwerfvuil, onderhoud van de wegen. De betrokkenheid hierbij kan echter opbloeien als deze voorzieningen versralen of zelfs dreigen te verdwijnen. De bereidheid om mee te denken en zelf de handen uit de mouwen te steken groeit verder als inwoners het vertrouwen hebben dat de gemeente de inbreng van de burgers serieus neemt en de burger met de verantwoordelijkheid ook een deel van de zeggenschap krijgt.

De overheid zal die bereidwilligheid bij burgers wel moeten verdienen. Niet zelden organiseert de over-



Doorwerking van overheidsbeleid in de samenleving



heid, ongewild, zelf het verzet tegen haar eigen plannen. Eerst schrijven ambtenaren op het gemeentehuis zorgvuldig een beleidsnota, vervolgens voorziet de gemeenteraad deze nota van aanvullende wensen en ontdoet hem van te duur geachte franje. Als de afgehamerde plannen vervolgens in de krant komen en voor inspraak voorliggen, breekt het aanzwellende protest los. Recentelijk zagen we protesten tegen door de overheid aangekondigde asielcentra of windmolenplannen die al in een vergevorderd stadium van ontwikkeling waren. Zelfs mensen die asielzoekers een plaats gunnen en voorstanders van duurzame energie komen in verzet.

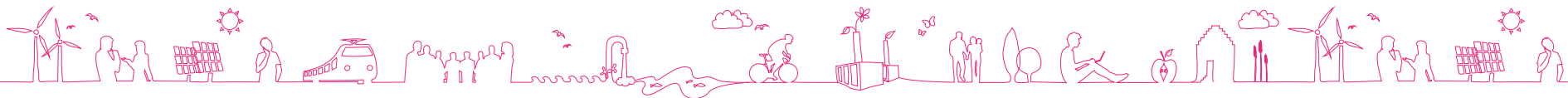
Toch is de situatie al sterk verbeterd ten opzichte van begin jaren 1980, toen actieve burgers niet alleen de plannen moesten bevechten, maar ook het recht om een mening hierover te mogen geven. Dat recht op inspraak voor iedere betrokkene is inmiddels wettelijk vastgelegd. Dit luidde een periode in waarin de overheid, voorafgaande aan het besluitvormingstraject, in overleg ging met belanghebbenden. Vaak was dit een pragmatische keuze, omdat bezwarenprocedures achteraf veel tijd en moeite kosten. Daarmee was de top-down-dreiging niet voorbij. Medewerkers van de overheid hebben nog altijd moeite om de bestaande routines los te laten en vertrouwen er niet altijd op dat burgers voldoende kennis en tijd hebben om volwaardig en gelijkwaardig mee te praten over plannen. Omgekeerd staan betrokken burgers vaak nog in de anti-stand. Geconditioneerd als zij zijn op het bestrijden van hun onwelgevallige overheidsplannen zijn ze vaak onvoldoende bij machte om hun belangen goed te verwoorden en zelf mee te denken.

De afwachtende reactieve houding van vorige eeuw heeft gedurende het afgelopen decennium geleidelijk plaatsgemaakt voor ongevraagde initiatieven vanuit de burgerbevolking. Een overheid die zelf burgerkracht wil inzetten om haar doelen te bereiken en haar beleid uit te voeren, doet er goed aan niet alleen rekening te houden met de belangen van haar inwoners en vooraf in overleg te gaan met betrokken burgers, maar deze uit te nodigen en aan te moedigen om zelf ideeën in te brengen. Dat vraagt wel om een aanpassing van de bestaande routines en (besluitvormings)procedures<sup>27</sup>

### Zeggenschap over eigen omgeving

Laten we als voorbeeld het groenonderhoud bij de kop nemen. Als gevolg van bezuinigingen schroeven veel gemeenten het aantal onderhoudsbeurten terug. Met de afname van het onderhoud verrommelt het

<sup>27</sup> Daarover meer in hoofdstuk 10.



straatbeeld, met ontevreden bewoners als gevolg. Dit is zelden een goed startpunt om de vraag te stellen om zelf meer te doen.

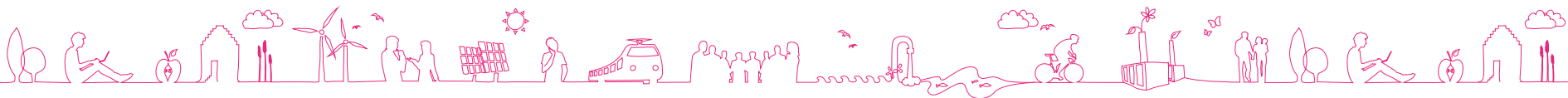
Toch kan een wethouder die met gevoel en respect reageert op de onvrede, bewoners soms verleiden om minimaal een deel van het onderhoud zelf te verzorgen. Gesprekken tussen vertegenwoordigers van de wijk en de gemeente kunnen ervoor zorgen dat bewoners onder wederzijdse voorwaarden deze gemeentelijke taak ter hand willen nemen. Belangrijk daarbij is dat er aan beide zijden vertrouwen bestaat, dat er geen onmogelijke eisen op tafel komen en dat de overheid middelen beschikbaar stelt.

In de gemeente Hollands Kroon gebeurde precies dát. Omwonenden herstelden daar een parkje rondom een vijver in oude glorie. Ze kregen daarvoor een praktijktraining in landschapsonderhoud en de beschikking over materieel om het uit te voeren. Wat deze bewoners uiteindelijk over de brug hielp was dat ze (weer) zeggenschap kregen over hun eigen leefomgeving.

In veel gevallen ontstaat een bijkomend positief effect. Onderhoudsarme beplanting, die de gemeente in het verleden uit budgetoverwegingen heeft gekozen, wordt vervangen door planten die de mensen zelf mooi vinden. Het feit dat deze planten meer onderhoud nodig hebben nemen de wijkbewoners voor lief. Daarnaast blijkt dat als mensen weer zelf voor hun leefomgeving gaan zorgen, ze ook meer oog krijgen voor andere hinderlijkheden in de buurt – zwerfvuil, vernielingen, onhandige inrichting van de wegen en voetpaden – en oplossingen hiervoor zoeken. Ze spreken elkaar makkelijker aan op gedrag, pakken sneller een losliggend blikje of plastic zakje op en melden losliggende tegels of andere zaken eerder bij de gemeente. Het geschonken vertrouwen betaalt zich zo terug, soms zelfs in de vorm van nieuwe initiatieven en voorstellen.

### **Valse tegenstelling**

Wat voor groenonderhoud en de zorgsector geldt, geldt voor veel andere voorzieningen. Zo kunnen gemeenten relatief gemakkelijk nieuwe routines introduceren bij de inzameling van afval, zonder dat de burger daartegen in verzet komt. Afvalscheiding is ooit uit eigenbelang ontstaan in de samenleving. Verenigingen haalden het oude papier apart op omdat het waarde had of gebruikten groenafval in de eigen of ander-mans (moes)tuin. Het besef dat 'afval' waarde heeft verklaart het succes van de glaszameling, waarvoor mensen een lichte inspanning willen leveren, en later het apart houden van groente-, fruit- en tuinafval en plastic.



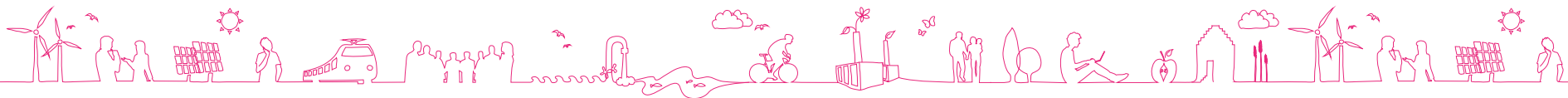
Het besef van waarde maakt de stap naar volledig scheiden aan de bron relatief klein. Het eigen belang is weliswaar vervangen door het collectieve belang, maar als dit belang overtuigend over het voetlicht komt is veel mogelijk. Het eigenbelang en het algemene belang vallen samen. De meeste mensen accepteren moeiteloos dat de gemeentelijke afvalbelasting afhankelijk wordt gemaakt van de manier van aanbieden of het scheidingsgedrag van de huishoudens: wie minder of minder vaak restafval aanbiedt kan zo goedkoper uit zijn omdat hij ervoor zorgt dat de gemeente goedkoper uit is. De vermeende tegenstelling tussen eigenbelang en collectief belang bestaat in dit geval niet. De soepelheid van invoering is afhankelijk van de communicatie over de plannen en van de geboden mogelijkheid om zelf met alternatieve ideeën te komen. Zo ontstaat een gezamenlijke zoektocht naar oplossingen die aanvaardbaar zijn en bijdragen aan gedeelde doelen.

### Geld speelt een rol

Maar zelfs als algemeen en eigen belang niet vanzelfsprekend samenvallen is veel mogelijk. Burgers snappen namelijk maar al te goed dat zaken soms anders moeten. Dat bleek bij het wegenonderhoud in het buitengebied van de gemeente Lochem. Tot voor kort trok de gemeente daarvoor op de begroting jaarlijks drie miljoen euro uit. Die last is niet langer te dragen – de gemeente heeft er jaarlijks maximaal €900.000,- voor beschikbaar – en de mensen begrijpen dat. Ze accepteren de bezuiniging, mede doordat een zorgvuldig proces is ingericht. 'Zoiets ingrijpends lukt alleen als iedereen de kans krijgt mee te denken en als met ieders belang rekening is gehouden,' verklaart procesbegeleider Reinder Boon het succes van het veranderingsproces<sup>28</sup>. Geld bleek een geaccepteerd argument, omdat het het probleem, de uitdaging en het belang verbond: we kunnen het niet meer doen zoals nu; hoe kunnen we het anders doen? en wat heeft u nodig?

In het proces stond de gebruiker centraal. In plaats van wegenbouwers te vragen om met een oplossing te komen, is de gemeente eerst te rade gegaan bij haar burgers. In een persoonlijk gesprek kwamen de wensen van de aanwonenden letterlijk op de keukentafel. Daar bleek dat burgers niet zo veeleisend zijn als bestuurders wel eens veronderstellen. Ze gaan weliswaar uit van het eigen gebruik, maar begrijpen dat daar niet vanzelfsprekend een brede asfaltweg voor nodig is. De daadwerkelijke behoefte die zo komt

<sup>28</sup> Anders werken bij de overheid – circulair financieren als duurzaam alternatief, Jos van der Schot, MilieuMagazine, 2014-9, pag. 14, Kluwer, oktober 2014



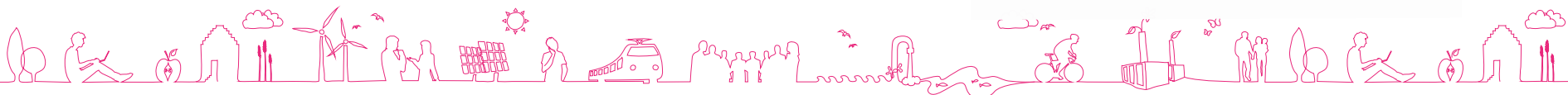
bovendrijven bevat details die een wegenbouwer achter de tekentafel nooit kan vermoeden. Een aantal infrabedrijven maakte vervolgens plannen op basis van deze inventarisatie. De verschillende voorstellen zijn vervolgens voorgelegd aan de omwonenden, die zelf 'het beste' plan uitkozen. Ook bij de uitvoering blijven de bewoners betrokken. Ze maken volwaardig deel uit van een langjarig partnerschap met de overheid en het uitvoerende bedrijf. Deze trojka zorgt in een coöperatieve vorm voor een lange periode voor wat functiegericht wegbeheer is gaan heten.

Wat hier baanbrekend is, behalve de intensieve betrokkenheid van de omwonenden, is dat in het proces een bijna onhaalbare uitdaging is neergelegd. Het feit dat het budget in één klap 70 procent kleiner is dwingt tot onconventionele oplossingen. Juist dan, zo blijkt, is een proactieve volwaardige betrokkenheid van de burgers die het aangaat onmisbaar én waardevol.

Een tweede wezenlijke verandering is dat de gemeente er nadrukkelijk voor heeft gekozen de burger tot maatlat voor de kwaliteit van de oplossing te maken. Dat legt druk op het democratische proces. De gemeenteraad moet zich namelijk realiseren dat afwijzing van een door alle betrokkenen in een intensief proces ontwikkelde oplossing een onherstelbare vertrouwensbreuk kan veroorzaken. De gemeenteraad accepteerde dit op voorwaarde dat hij intensief bij het proces betrokken zou zijn.<sup>29</sup>

### Gelijkwaardigheid

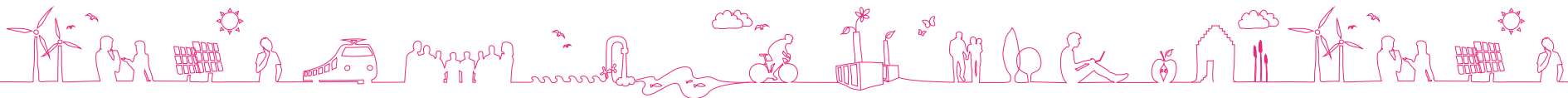
Wat uit bovenstaande spreekt is dat vertrouwen in de betrokkenheid van de bewoners en bedrijven bij het algemeen belang een stimulans is om open over de problemen en mogelijke oplossingen te spreken. Voor iedereen – de gemeente, haar medewerkers, de burgers en bedrijven – is het de kunst om over de eigen schaduw heen te springen, vanuit de gebruiker te denken en op zoek te gaan naar wat mensen in beweging brengt. Invullen van de drijfveren van de burgers is riskant en ook mensen naar hun mening vragen leidt niet vanzelfsprekend tot de juiste richting. Onder de vaak scherpe mening liggen behoeften, belangen en waarden. Om echt vanuit de samenleving te gaan werken is interesse in deze onderliggende motivaties nodig. Wat drijft mensen? Waarom doen ze wat ze doen? En wat maakt dat ze zich met het grotere geheel bezig houden? Belangen vormen een goede ingang voor de dialoog. Het is niet voor niets dat veel lokale politieke partijen de titel 'Lokaal Belang' hebben gekozen.



Samenwerking voor het oplossen van een concreet vraagstuk start met een gesprek over de verhouding tussen het algemeen belang dat de overheid behartigt en het eigen belang dat burgers nastreven of het collectieve belang waarop ze elkaar hebben weten te vinden. Dat vergt idealiter een maatschappelijke dialoog over de meest gewenste toekomst<sup>30</sup>. Bij vrijwel alle concrete kwesties volstaat een pragmatische aanpak waarin een open gesprek gevoerd wordt over het onderwerp waarvoor steun in de samenleving wordt gezocht. De overheid gaat daarbij op zoek naar redenen voor de burger om de meerwaarde van samenwerking met de gemeente te omarmen, en over de schaduw van de eigen droom heen te springen.

<sup>29</sup> In hoofdstuk 11 gaan we dieper in op het politieke en bestuurlijke proces binnen de poorten van het gemeentehuis.

<sup>30</sup> Hoofdstuk 9 gaat over het gesprek tussen overheid en burgers over een gedeelde visie op de toekomst



## INTERMEZZO 2 | SOMEREN — SAMEN ZORGEN VOOR ZORG

Hoe bedank je mensen die vrijwillig zorg verlenen? Het antwoord is meestal snel gegeven: een bloemetje of een cadeaubon. In Someren mochten de mantelzorgers zelf dit zogenoemde mantelzorgcompliment kiezen. Het antwoord was divers; sommigen hadden er zelfs geen behoefte aan. De overgrote meerderheid wilde een financiële vergoeding. En die kwam er voor iedereen.

Dit mantelzorgcompliment staat model voor de manier waarop de gemeente Someren de zorgverlening en de organisatie eromheen in de samenleving legt. "Eigenaarschap is voor mij het sleutelwoord als het gaat om de verhouding tussen de overheid en de samenleving," stelt wethouder Theo Maas. Dat geldt ook, of misschien wel vooral, bij zorgverlening. "Wij zijn wettelijk verplicht om iedereen die dat nodig heeft zorg te verlenen. En toch ligt het eigenaarschap van de zorg niet bij de gemeente, maar bij de gemeenschap, bij de mensen zelf dus." Daarmee schuift Maas niet de gemeentelijke verantwoordelijkheid opzij. In tegendeel: "Wij zijn mede-eigenaar, geven kaders, gaan gesprekken aan, formuleren beleid en bieden waar nodig ondersteuning, ook financieel."

Someren kiest helder positie in het debat over de noodzaak om burgers een grotere rol te laten spelen in de zorg voor iedereen die zorg nodig heeft: ouderen, jongeren 'met een rugzakje', gehandicapten, zieken en andere zorgvragers. Die keuze is niet primair ingegeven door geldgebrek bij de overheid en de zorginstellingen. Minstens zo belangrijk is de keuze om de kwaliteiten van de mensen zelf te benutten. Theo Maas ziet het activeren van 'burenzorg' als medicijn tegen de overgeprofessionaliseerde zorgsector: "Professionele zorg haalt niet alleen het risico weg bij de samenleving, ook de kracht van de mensen zelf verdwijnt."

Maas is niet de enige die daar zo over denkt. In Lierop, een van de vier dorpskernen van Someren, heeft een ex-wethouder het initiatief genomen voor een dorpscoöperatie. "Ze hebben het nadrukkelijk 'dorpscoöperatie' genoemd," vertelt Maas. "Dat is meer dan een zorgcoöperatie. Alle vragen die in het dorp leven kunnen op tafel komen." Het eerste initiatief dat in Lierop van de grond kwam is een huiskamerproject, waarbij mensen terecht kunnen voor een ontspannen middag. De doelgroep zijn bewoners die moeizaam zelfstandig wonen, maar een te goede gezondheid hebben om intramuraal verzorgd te worden.

De coöperatie maakte een vliegende start en veel dorpingen doen mee. Maas: "Het is echt iets van de gemeenschap. De rol van de gemeente is vanaf het begin een ondersteunende en faciliterende geweest. We denken mee over de vraag wat een dorpscoöperatie kan gaan doen, leveren kennis en soms menskracht."

Ilse van Gerven, ambtelijk verantwoordelijk voor participatie schetst de zorgsector in de vorm van een piramide: een brede basis van lokale ondersteuning, waarop achtereenvolgens collectieve voorzieningen, individueel maatwerk en gespecialiseerde zorg rusten. Van Gerven: "Hoe hoger in de piramide, des te groter de rol van de professionals is. De brede basis heeft veel actieve vrijwilligers en kan vrijwel zonder professionele zorg."



Het brengt direct de vraag omhoog wat de relatie is tussen de professionals en de 'amateurs'. "De kracht van het geheel zit in de verbinding tussen professionals en vrijwilligers," ervaart Van Gerven. "Vrijwilligheid betekent niet vanzelfsprekend een lagere kwaliteit, maar brengt wel kwetsbaarheid met zich mee. Mensen kunnen doordat ze werk krijgen of door andere oorzaken wegvallen. Dat lossen we deels op met betaalde dorpsondersteuners. Dat doen we niet omdat wij in het gemeentehuis dat willen. We hebben de mensen gevraagd wat ze nodig hebben. Het antwoord: we hebben warme verwijzers nodig, die precies weten waar welke zorg beschikbaar is."

Maas realiseert zich dat het ondoenlijk is om alle risico's te vermijden. Hij pleit er dan ook voor om mensen vooral voor te bereiden op risico's en ze er bewust van te maken. "Een interessant voorbeeld hiervan was de vraag wie er verantwoordelijk is als iemand uit een rolstoel valt die door vrijwilligers wordt geduwd. Vreemd genoeg stelt niemand die vraag als familie achter de rolstoel loopt." De oplossing was snel gevonden. De gemeente sloot een vrijwilligersverzekering maar ging ook het gesprek aan. "Soms schieten we door in de angst dat er mogelijk iets zou kunnen





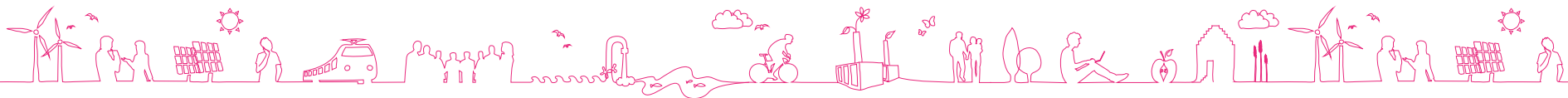
gebeuren als je als vrijwilliger actief bent. Met de verzekering haal je het risico niet weg, maar voorkom je onnodige problemen.”

Omgang met risico's is een van dilemma's als de gemeente meer (zorg)taken in de samenleving legt. Een ander is de vraag wie plannen maakt en vaststelt. “We hebben dat ervaren bij het plan van aanpak weerbaarheid,” vertelt Van Gerven, “een plan, waar partijen van kinderopvang tot jongerenwerkers bij betrokken zijn. We zijn heel tevreden met het resultaat, maar de uiteindelijke inhoud is niet het belangrijkste van dit plan. Belangrijker was het gezamenlijk formuleren van speerpunten en het gevolgde proces. Het is een plan van de gemeenschap geworden in plaats van een plan van de gemeente.” Maas geeft ook hier het belang van eigenaarschap aan: als je samen ontwikkelt wordt er ook samen aan gewerkt om doelen te behalen.

Naast dit 'eigenaarschap' is ook 'vertrouwen' van cruciaal belang. “We hebben het dan wel over gefundeerd vertrouwen,” verheldert Van Gerven. “Dat doen we door gezamenlijk de ambities te

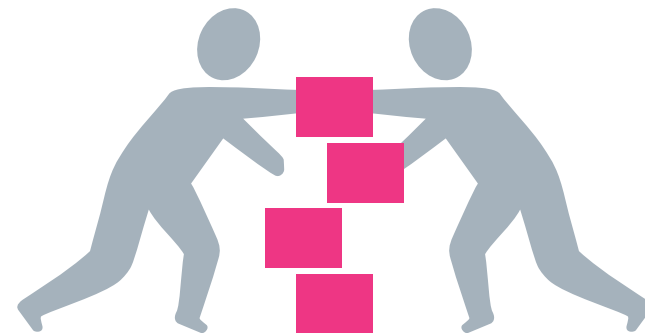
formuleren en de belangen te bespreken. Uiteindelijk draait het erom of je mensen het vertrouwen durft te geven. Daarmee erken je ook de professionaliteit van vrijwilligers en geef je mensen het gevoel ertoe te doen.” Vertrouwen spreekt ook uit de tijd die je een initiatief geeft om zich te 'bewijzen'. Maas: “Initiatieven hebben bestuurlijke rust nodig. Daar zijn we slecht in. We willen snel, soms te snel, resultaten zien. Maar je moet een ontwikkeling wel tijd geven, soms vier jaar, soms een half jaar.”

Someren kiest voor *bottom up* ontwikkelingen. Het vraagt durf om die te laten ontstaan, erkent Maas. “Natuurlijk kijken we altijd naar de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de verantwoordelijkheid. Tegelijk kunnen we niet garanderen dat het gaat lukken. Wel kunnen we ons voorbereiden op onvoorziene zaken en kijken we of we de 'juiste' partij aan tafel hebben. Doordat we laten zien dat we het proces zorgvuldig en samen met de mensen doorlopen, kunnen we voldoende vertrouwen bij de gemeenteraad opbouwen. Ze hebben onze aanpak tot nu toe niet geblokkeerd, maar staan juist positief tegenover de betrokkenheid van de burgers in Someren.”



## 5. Twee weten meer dan een – delen en vermenigvuldigen van kennis

In Amsterdam Oost loopt een pittoresk weggetje met bomen langs het water. Als de naam niet Ringdijk was, zou je niet weten dat je aan de rand van een polder staat en dat deze dijk een belangrijke rol speelt in de waterhuishouding. Het stadsdeel had vergaande plannen om de bomen weg te halen; ze zouden het fundament van de dijk aantasten en daarmee het risico op wateroverlast vergroten. In een rondgang door de buurt sprak een deelraadbestuurder veel bewoners die ongelukkig waren met de ingreep. Eén gesprek bracht de al goedgekeurde rooiplannen in beweging. De gesprekspartner was werkzaam in de waterbouw en kende een techniek om de precieze locatie van boomwortels te bepalen. De deelwethouder besloot tot onderzoek, waaruit bleek dat slechts 20 procent van de boomwortels gevaarlijk diep in het dijklichaam staken. Het merendeel van de bomen bleef gespaard, tot vreugde van de buurt én van de wethouder financiën.



### Bescheidenheid

Burgerinitiatieven bulken, zonder dat we dat vaak weten, van expertise en ongekenne kwaliteiten. Professionals laten hun kennis, hun vaardigheden en hun vermogen tot organiseren en logisch nadenken immers niet achter op hun werkplek. Ook 's avonds en in het weekend zijn ze vakmensen. Dat is extra waardevol omdat veel gemeenten zelf, mede door bezuinigingen, een tekort hebben aan menskracht en specialistische kennis. Ze huren deze expertise in bij externe dienstverleners en andere overheidsdiensten.

Die kennis is dichterbij en vaak veel goedkoper te vinden. Het bovenstaande voorbeeld laat een quick win zien. Maar de winst kan vele malen groter zijn. Het kan het verschil zijn tussen slagen en falen, zo blijkt uit de ervaringen in het Markdal. Het was de overheid niet gelukt om de inrichting van dit Brabantse beekdal ten zuiden van Breda zodanig te verbeteren dat het in de Ecologische Hoofdstructuur paste. Toen stond een collectief van natuurorganisaties, agrariërs en omwonenden op, die kennis van natuur en landschap combineerde met het vermogen om met bewoners en gebruikers van het gebied afspraken te maken over een vernieuwd Markdal. Wat de provincie, de gemeenten en het waterschap niet gelukt was, lukte het burgercollectief wel: invulling geven aan een uniek stukje Brabant.

In het Markdal was de kennis van hydrologie en natuur misschien niet eens het belangrijkste. De kennis van het sociale netwerk en het vertrouwen dat de vrijwilligers van de Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal genoten, maakten waarschijnlijk het grote verschil. Door die kracht van de burgers te erkennen en voor het proces en de inhoudelijke invulling een heldere taakverdeling te maken – de vereniging in de lead, de



overheidsorganisaties ondersteunend – kon in relatief korte tijdsspanne een degelijk en breed gedragen plan worden gepresenteerd.

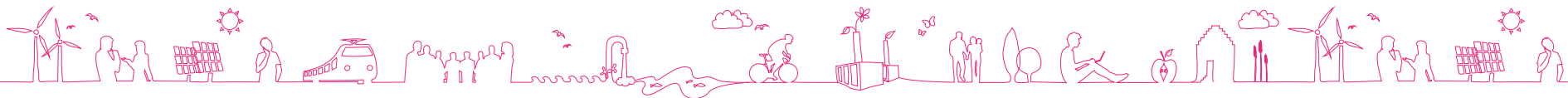
Deze bescheiden opstelling siert de Brabantse overheden en past meer algemeen bij de overheid die in samenwerking met burgers plannen probeert te realiseren. Zoals we in hoofdstuk 2 zagen draait deelname van burgers om de drie zaken: kunnen, willen en gevraagd worden. Burgerinitiatieven kunnen en willen veel. Ze beschikken over kwaliteiten, ideeën, kennis en vaardigheden die binnen de overheid lang niet altijd voorhanden is. Alle reden om ze erbij te vragen.

### Blikverruiming

De capaciteiten van burgerinitiatieven mogen dan lange tijd onderschat zijn, het risico van overschatting ligt momenteel serieus op de loer. Overtuigd als ze zijn van de kwaliteit van hun eigen initiatief, zullen ze vooral op zoek gaan naar informatie die hun plannen ondersteunt en informatie die dit in twijfel trekt minder gewicht geven. Deze blikvernaauwing kan tot kennistekort leiden en roept om serieus tegenwicht. Daarom is een kritische houding van de overheid ten opzichte van 'het ideale verhaal' van levensbelang. Ook, of juist, voor het initiatief zelf.

Het is dan ook verstandig om niet té bescheiden te zijn bij gezamenlijke projecten. Burgerinitiatieven hebben niet alle capaciteiten in huis en zijn erbij gebaat om hun blik te verruimen. Bij de financiering van initiatieven binnen het Gelders Energieakkoord<sup>31</sup> heeft de provincie er bijvoorbeeld voor gekozen om partijen die om financiële ondersteuning van hun plannen vragen, aan te bieden om hun businesscase te valideren. Deze 'vrijwillig verplichte' validatie heeft als hoofddoel om het plan zodanig te verbeteren dat het ook daadwerkelijk succes oplevert en dat overheidsgeld niet in een zwak project wordt gestoken. In de doorlichting van een aantal plannen met enorme potentie ontdekte de door de overheid betaalde adviseur blinde vlekken en onvoldoende doordachte processen. Samen met de initiatiefnemer vulde de adviseur de businesscase aan met kennis en vaardigheden van derden. Door de oorspronkelijke ideeën aan te vullen en te voorzien van

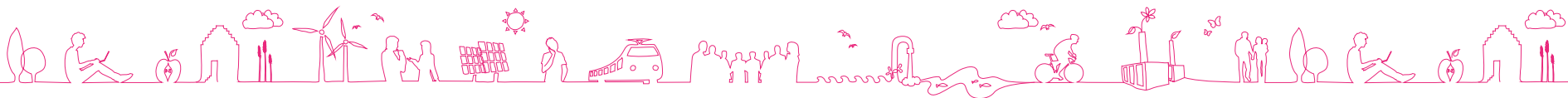
<sup>31</sup> De financiële onderlegger is door Innovatiepartners ontwikkeld en beschreven in het rapport De versnelling financieren. Hij is aangevuld met een set aan arrangementen om een potentieel goede businesscase naar daadwerkelijke uitvoering te begeleiden. In de wandelgangen van de provincie zijn deze arrangementen 'de wasstraat' gedoopt.



solide inhoud, stijgt de levensvatbaarheid en de succeskans.

De inrichting van een samenwerkingsproject, waarin informatie en kennis, sociale vaardigheden, netwerken en procesvoering het verschil kunnen maken, vraagt om transparantie. Dat betekent dat iedereen over dezelfde informatie kan beschikken en dat de partijen voortdurend gezamenlijk zoeken naar ontbrekende en aanvullende kennis. Juist omdat het vaak om onbekend terrein gaat, waar de beste oplossing niet op voorhand bekend is, is het nodig om elke waardevolle gedachte of innovatieve kans te verkennen. Wie het proces inricht als expeditie naar iets onbekends en zich daarbij richt op voortschrijdend inzicht, kan erop vertrouwen dat de verschillende deelnemers samen de benodigde inhoudelijke puzzelstukjes ontdekken en tot de gewenste oplossing komen.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> In deze procesaanpak, onder andere toegepast in Lochem, combineert Innovatiepartners de Mutual Gains Approach van MIT-hoogleraar Larry Susskind met de Waarderend veranderen aanpak, mede ontwikkeld door Movisie.





## INTERMEZZO | MARKDAL-NOORD BRABANT – WEDERZIJS VERTROUWEN DOOR PROFESSIONALITEIT

Bij de herinrichting van het beekdal van de Mark tussen Breda en de Belgische grens stuitte de Brabantse Landinrichtingscommissie op een aantal taaie opgaven. Enkele bewoners en agrarische ondernemers stemden niet in met de voorgelegde plannen. De Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal, een platform van natuurorganisaties, agrariërs en omwonenden, brak de patstelling open en stelde samen met de bewoners van het beekdal, de gemeenten en het waterschap een alternatief plan op.

Het gesprek met de Bredase wethouder Alfred Arbouw en zijn twee meest betrokken ambtenaren, Peter Hurks en Rombout van Eekelen, gaat vooral over de manier waarop de samenwerking tussen de Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal enerzijds en de verschillende overheden anderzijds – naast Breda zijn ook buurgemeente Alphen-Chaam, het waterschap Brabantse Delta en de provincie Noord Brabant betrokken – vorm heeft gekregen. Het opschriftboek zit al bijna in de tas als de wethouder nog een nabrander heeft: “Cruciaal in dit soort processen is dat je in het prille begin de capaciteit van de initiatiefnemer op waarde weet te schatten.”

Arbouw noemt het fingerspitzengefühl om al in een vroeg stadium te kunnen aanvoelen of een maatschappelijke partij wel in staat is om de belofte waar te maken. “Je moet dan inschatten of het een gouden kans is, of dat samenwerken vooral verloren energie betekent.” In dit specifieke geval kreeg de vereniging snel het benodigde vertrouwen. “We kenden een aantal mensen – een oud-wethouder van Breda en een oud-hoofd van de plantsoendienst – zodat we wisten dat er bestuurlijke en inhoudelijke kennis aanwezig was.” Dat wil niet zeggen dat de initiatiefnemer alles zelf kan en dat het zeker goed komt, maar wel dat er in een zekere mate van gelijkwaardigheid kan worden samengewerkt.

De Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal vindt gelijkwaardigheid en openheid ook essentieel, aldus voorzitter Jettie Rattink: “We werken van binnenuit, met mensen uit het gebied zelf, die meedoen op basis van vrijwilligheid. Niemand kan iets afdwingen, we zullen elkaar moeten overtuigen. Dat vraagt om respect en vertrouwen bij alle partijen.” In een intentieovereenkomst is de samenwerking vastgelegd met afspraken over informatie-uitwisseling, over hoe te faciliteren en elkaar pro-actief te betrekken, maar uiteindelijk krijgt het vorm in regelmatig overleg en het nakomen van concrete afspraken.

Herinrichting van de openbare ruimte is geen zaak waar de overheid licht over denkt. Het is een kerntaak, omgeven met wetten en regelingen: de Wet op de ruimtelijke ordening, binnenkort vervangen door de Omgevingswet, de Kaderrichtlijn Water, Streek- en Bestemmingsplannen. “De nu gekozen weg vraagt om inhoudelijk en juridisch maatwerk. Er bestaat geen juridisch kader voor,” stelt Peter Hurks, adviseur buitengebied van Breda. “Je zult dus creatief met de regels moeten omgaan. Dat maakt het bestuurlijk kwetsbaar.” Dat geldt niet alleen voor de gemeenten. Het waterschap komt mogelijk in de situatie dat het voor de uitvoering van plannen moet zorgdragen, die onder regie van een vereniging van burgers zijn opgesteld. Ook voor de provincie is het complex en nieuw. Zij staat voor de taak de meerwaarde van de plannen te beoordelen ten opzichte van de huidige situatie.

Een aantal concrete ingrepen vraagt om onderhandelingsruimte. De Vereniging Markdal heeft ervoor gekozen niet de overheidsopgaven, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de Kaderrichtlijn Water, centraal te stellen. Ze heeft ook de wensen en behoeften van de bewoners van het Markdal meegewogen, zoals leefbaarheid, sociale cohesie en economische ontwikkelingsmogelijkheden. Sommige bewoners zijn bijvoorbeeld bereid om grond af te staan als zij een schuur mogen ombouwen tot woonhuis. Hurks: “Dat past formeel niet in de bestaande groen-voor-roodregeling. Dan komt het erop aan dat je de uitruil kunt uitleggen aan andere inwoners die mogelijk eenzelfde soort ruil willen. De vraag die dan speelt is of de maatschappelijke meerwaarde van deze ruil vergelijkbaar is met het bedrag dat iemand normaal gesproken voor die ombouw zou moeten betalen.”

Daarmee is de term ‘maatschappelijke rendement’ gevallen. Alle partijen zien de meerwaarde van een geheel afgeronde herinrichting. Het gaat om 102 hectare van de Ecologische hoofdstructuur en ecologische verbindingzones, met recreatieve wandel- en fietsroutes. “Een uniek stukje Breda,” noemt Arbouw het. “Met kans op verhoging van de biodiversiteit en versterking van de sociale cohesie,” vult Van Eekelen aan. De Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal heeft, zo is te lezen op haar website, als doel ‘om van het Markdal ten zuiden van Breda een gebied te maken waarin ecologie, economie en samenleving in evenwicht zijn. Wij streven naar een levendig Markdal waar volop ruimte is voor natuur en water, waar men graag wandelt en fietst en waar tegelijkertijd een goede boterham verdiend kan worden.’



De provincie rondt waarschijnlijk voor de zomer 2016 het meerwaardetraject af. Als ze beoordeelt dat met dit pakket aan maatregelen daadwerkelijk maatschappelijke meerwaarde kan worden gerealiseerd, stemt ze feitelijk in met het gepresenteerde plan, en zal ze nadere specifieke regels opstellen voor het Markdal. Deze krijgen doorwerking in bestemmings- en waterinrichtingsplannen, die onder de gemeenten en het waterschap vallen. Hurks: “Breda heeft met de vereniging en de gemeente Alphen-Chaam afgesproken de bestemmingsplanprocedure op zich nemen. Wij kennen die trajecten goed, kunnen sneller werken dan externe bureaus én wij hebben het vertrouwen van alle partijen.”

Het project is niet alleen juridisch een noviteit. Ook sociaal zet het veel in beweging, zowel buiten als binnen de overheid. Hurks proefde in het begin veel argwaan bij zijn collega's: “Vooral voor mensen die plannen toetsen, is dit een heel grote stap. Juristen vragen zich openlijk af of dit wel goed gaat.” Het is een goede leerschool voor de komende Omgevingswet die een deel van de toetsing immers legt bij ‘de markt’. Van Eekelen ziet ook twijfel bij de inhoudelijk medewerkers: “Moeten we natuurbeheer wel overlaten aan niet-professionals, zoals agrariërs?” De onwennigheid is nog altijd aanwezig, al neemt het vertrouwen wel toe.

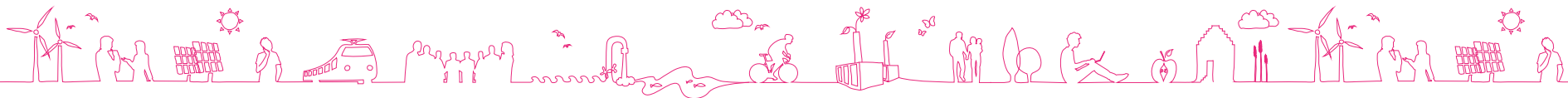
Voor mensen buiten de overheid is goed verwachtingsmanagement essentieel. “Tijdens een van de eerste bijeenkomsten kwam ook ter sprake dat de snelweg die het dal doorsnijdt verdiept zou moeten worden,” herinnert Hurks zich. “Het is goed dat die ambitie er is, maar al snel werd

duidelijk dat dit er nog niet in zit. Ze hebben een gevoel van vertrouwen in de gekozen route en het tempo, maar realiseren zich dat ze niet alles voor het zeggen hebben.” Dat vertrouwen is nodig, want er volgt nog een lange procedure. De definitieve vaststelling wordt medio 2017 verwacht. Het tekent de professionaliteit van het burgerinitiatief dat dit niet tot gemor bij de betrokkenen leidde.

### Samenspel ook bij uitvoering

Met het vaststellen van het inrichtingsplan is de burgerbetrokkenheid niet ten einde. De Vereniging Markdal heeft namelijk een overeenkomst gesloten met de provincie Noord Brabant om in 2018, 102 hectare EHS in het Markdal te hebben begrensd en ingericht. De provincie heeft hiervoor ook financiële middelen beschikbaar gesteld. Vereniging Markdal heeft het Waterschap Brabantse Delta gevraagd om deze uitvoering gezamenlijk op te pakken. “Onderling vertrouwen is hierbij van groot belang,” vertelt dijkgraaf Carla Moonen. “Het waterschap heeft veel ervaring bij het uitvoeren van dergelijke inrichtingsprojecten waar de Vereniging Markdal haar voordeel mee kan doen. De Vereniging heeft op haar beurt weer heel veel kennis en vertrouwen in het gebied waar het waterschap zijn voordeel mee kan doen.”

Waterschap Brabantse Delta ziet het proces in het Markdal als een grote kans om ook op andere plekken de gebiedsontwikkeling op deze manier uit te voeren met een andere partij als waar het normaal gesproken mee samenwerkt. In deze samenwerking ligt de regie deels bij de burger. Moonen: “Dat levert veel draagvlak op in het gebied.”



## 8. In gesprek met de toekomst – najagen van gedeelde dromen

In de provincie Gelderland is in het najaar van 2016 de campagne 'Wijk van de toekomst' van start gegaan. De Gelderse samenleving mag in deze campagne ideeën opperen voor de ideale inrichting van haar eigen leefomgeving. De organisatoren richten zich bij deze visualisatie van de toekomst vooral op de mensen die ook zelf de toekomst hebben: de schooljeugd. Aan alle scholen wordt gevraagd om in woord en beeld te laten zien waar ze waarde aan hechten. Hoewel nog niet is besloten wat de provincie en de gemeenten met deze toekomstbeelden gaan doen, is het geen vrijblijvende uitvraag. De toekomstdromen van de inwoners doen er toe.



Wat de 'Wijk van de toekomst' in het groot en met een ver weg liggende tijdshorizon doet, gebeurt dagelijks in alle hoeken van Nederland in het klein. Wekelijks komen mensen bij elkaar in buurthuizen, sporthallen en raadszalen om te praten over de ideale wereld. Vaak staat op de agenda het afwenden van een gevreesde toekomst – klimaatverandering, bomenkap, sluiting van het wijkcentrum, opheffen van een buslijn etc. – maar de mensen komen er om hun dromen te delen in de hoop gelijkgestemden te vinden om samen een gedeelde droom na te jagen.

56

Een bestuurder heeft de (on)dankbare rol om de toekomst mogelijk te maken en vorm te geven. Met een wereld in verandering en een mondige burger die over de schouder meekijkt is het niet makkelijk toekomstbestendig beleid te formuleren. Maarten Hajer roept in De Energieke Samenleving op om 'alle inventiviteit uit de samenleving te mobiliseren om een duurzaam Nederland, met prettige leefomgeving te kunnen garanderen voor de volgende generaties.' En wat voor 'een duurzaam Nederland' geldt, geldt misschien nog wel sterker voor een duurzame gemeente. Wat is er dan logischer om die samenleving mee te laten praten over het beleid, de inrichting van die duurzame gemeente en de manier waarop deze gestalte krijgt<sup>33</sup>. Zeker omdat, we zagen het in de voorgaande hoofdstukken, voor uitvoering van dat beleid medewerking van de burgers onontbeerlijk is. De rol van het lokaal bestuur verandert en de burger staat meer dan ooit centraal. En daarmee ook zijn dromen van een mooie toekomst.

### Samenspraak

Is het mogelijk om samen met de samenleving beleid te formuleren en tot uitvoer te brengen? Het is zeker een enorme trendbreuk. Wie bang is dat dit ertoe leidt dat de toekomst van de gemeente is overgeleverd





aan die samenleving, kan gerust zijn. Politiek en bestuur behouden hun mandaat en daarmee de sleutelpositie waar het gaat om het omzetten van de maatschappijbreed gedragen toekomstvisie in consistent en coherent beleid. Samenspraak biedt wél de mogelijkheid om beleid te maken dat de maatschappij aanspreekt en prikkelt om te innoveren. De overheid zorgt uiteindelijk voor borging van dat beleid.<sup>34</sup>

Het gezamenlijk ontwikkelen van visie en van toekomstbestendig beleid is meer dan een inhoudelijk gesprek: wat is nodig om klimaatneutraal te worden, hoe zorgen we dat we alle afval als grondstof behandelen, wat is de minimale zorg waar iedereen recht op heeft, enzovoort? Het gaat vooral over verbeelding. Hoe ziet die duurzame, schone, veilige en zorgzame wereld eruit?

Wat betekent het voor mijn leven, mijn leefomgeving en die van de gemeenschap waar ik deel van uitmaak? Daarover gaat het gezamenlijke gesprek met de toekomst.

### **Van oplossing naar vraag**

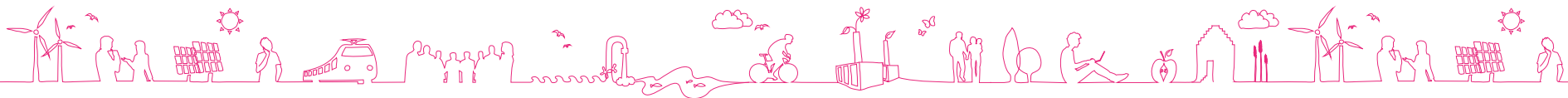
Wouter van Dieren, mede-oprichter van de Vereniging Milieudefensie, verraste ooit alle aanwezigen bij een discussie over de toekomst van de energievoorziening. ‘Kernenergie is de oplossing,’ was zijn openingszin. Met zijn vervolg zette hij de tafels weer rechtop: ‘maar, wat was de vraag ook alweer?’ In de discussies over windenergie zien we momenteel hetzelfde. In de Drentse en Groningse Veenkoloniën is windenergie als oplossing voor het klimaatvraagstuk verworden tot een van de grootste problemen in het gebied. Belangrijkste oorzaak is dat de plannen zijn ontwikkeld zonder de direct betrokken bewoners te vragen hoe zijn over dit toekomstbeeld dachten.

Een even groot windpark in de Wieringermeer stuit op veel minder weerstand van de bewoners<sup>35</sup>. Die zijn namelijk vanaf dag 1 van de planvorming betrokken geweest. Ze kregen uitleg over de techniek en de

<sup>33</sup> De toon die adviesorganen de afgelopen jaren hebben geschreven is helder: ‘Terugtrekken is vooruitzien’ (RMO, 2013), ‘Vertrouwen in burgers’ (WRR, 2012), en ‘Loslaten in vertrouwen’ (ROB, 2012). De VNG (2013) voegt daar aan toe: ‘Van eerste overheid naar eerst de burger’.

<sup>34</sup> Over de organisatie van het politieke proces dat hiervoor zorg draagt gaan de laatste twee hoofdstukken.

<sup>35</sup> Een overzicht van de instrumenten die in de Wieringermeer zijn ingezet om participatie te bevorderen zijn te vinden via <http://tinyurl.com/participatietool-wind>



effecten ervan. Ze mochten meepraten over de locaties en de vormgeving. Ze mochten meedenken over de besteding van een deel van de financiële opbrengst. Op scholen werden ontwerpwedstrijden gehouden. En er kwam uiteindelijk een Poldermolen, die van de bewoners zelf was.

De rol die de overheden in de Veekolonien en in de Wieringermeer hebben gekozen bij het vormgeven van het publieke debat verschilt hemelsbreed. De provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten op wier grondgebied plaatselijke agrariërs hun gezamenlijke plannen ontwikkelden, legden de hete aardappel bij de initiatiefnemers. 'Kom maar bij ons als jullie er met je burens uit bent,' zou de samenvatting kunnen luiden. In de Wieringermeer namen de gezamenlijke gemeenten het voortouw, zonder zich inhoudelijk uit te spreken over het initiatief van de projectontwikkelaar en het energiebedrijf.

### **Een nieuwe rolverdeling**

In dit boekje bespreken we de windmolenplannen die rondom Zutphen vorm krijgen. Daar zag de gemeente aanvankelijk windmolens als belangrijke oplossing van het klimaatprobleem. Om de volgende stap te zetten, vroeg ze een aantal burger-energiecoöperaties om mee te ontwikkelen. Onderdeel van deze gezamenlijke exercitie vormt een serieus gesprek met de samenleving om te toetsen of en hoe wind de juiste oplossing kan bieden voor de bij veel burgers levende vragen.

Een aantal gemeenten heeft al ervaring opgedaan met burgerondernemingen. Dat heeft niet alleen een indicatie gegeven van de spankracht, de ideeënrijkdom en de bereidheid tot deelname van de gemeenschap. Het heeft ook het netwerk van actief meedenkende burgers in beeld gebracht. Hierop voortbordurend kan een creatieve uitwisseling van ideeën en toekomstvisies ontstaan. Die uitwisseling zal niet tot een voor iedereen bevredigend toekomstbeeld leiden. Wel is het mogelijk om er een set aan belangen, wensen en randvoorwaarden uit te destilleren.

### **Openbare beleidsvorming**

Minimaal twee valkuilen liggen op de loer. De eerste is om de visie en bijpassend nieuw beleid te ontwikkelen met de bekende samenwerkingspartners. Dat werkt vast sneller. Er bestaat onderling vertrouwen en de verwachtingen zijn bekend. Het wekt echter gemakkelijk een ons-kent-ons indruk alsof de mening en ideeën van de rest van de gemeenschap er niet echt toe doen. Daarmee is de tegenkracht en hindermacht georganiseerd en is draagvlak een serieus punt van zorg. De tweede valkuil is om het gesprek geheel los



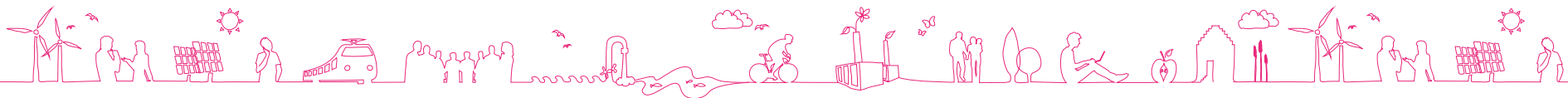
te koppelen van de concrete praktijk. De koppeling van de toekomstvraag aan een concrete beleidsopgave – energievoorziening, huisvesting, veiligheid, landschapsbeeld, zorgverlening – geeft structuur aan die discussie.

Het proces van de totstandkoming van het Nationaal Energieakkoord kan als voorbeeld dienen. Natuurlijk is veel af te dingen op het Energieakkoord, maar de gezamenlijke vaststelling van een stip op de horizon en de toedeling van verantwoordelijkheden aan alle spelers om hun deel van de klus te klaren, hebben ontegenzeggelijk de basis gelegd voor een maatschappijbreed draagvlak. Het heeft partijen met verschillende visies en belangen aan elkaar verbonden en het heeft iedere deelnemer het recht gegeven anderen aan te spreken op de afspraken en de uitvoering van toebedeelde taken. Zo'n proces – in het klein uitgevoerd – kan ook op gemeentelijke schaal de route naar de toekomst wijzen. Het kan een lokaal energieakkoord opleveren, een lokaal zorgakkoord, een lokaal afvalakkoord, en zo verder.

### Feest van de burger

Wederom biedt Lochem een sprekend voorbeeld. Daar ontstond in de gemeenteraad discussie over de bomen langs de gemeentelijke wegen in het buitengebied. Het onderhoud van deze zogenaamde laanbomen was duur en er dreigde binnen afzienbare tijd een kaalslag, omdat veel bomen dan een kwetsbare leeftijd zouden bereiken. Om een oplossing te vinden consulteerde de gemeente verschillende maatschappelijke belangengroepen: bewoners, agrariërs, natuur- en landschapsorganisaties, ondernemers in de recreatie- en toerismesector. De gemeente nam zelf als belanghebbende aan het proces deel. In een zorgvuldig proces dat ongeveer anderhalf jaar duurde passeerden alle belangen, wensen, problemen, oplossingen, deelname van de bewoners en financiële effecten de revue. Alle gewenste informatie kwam op tafel en werd gedeeld en bediscussieerd. Het resulteerde in een voorstel aan de gemeenteraad waarin drie scenario's op tafel kwamen, die op steun konden rekenen bij alle deelnemende partijen. De gemeenteraad koos voor een landschappelijk scenario, dat nauw aansloot bij het toekomstbeeld dat de deelnemers voor ogen stond. Het besluit van de gemeenteraad werd een hamerstuk, maar het was ook het feestje van de burger die de basis voor dit besluit had gelegd.

Het uiteindelijke succes van deze open beleidsvorming zit hem in de nazorg. De gemeente zal de ideeën, de energie en de beloofde daadkracht moeten omzetten in zo concreet mogelijke instrumenten en procedures die ervoor zorgen dat de gezamenlijke droom geen bedrog wordt.



## INTERMEZZO | ZUTPHEN E.O. – WEZENLIJKE SWITCH IN BESTUUR ÉN SAMENLEVING

Vier energiecoöperaties werken samen onder de naam IJsselwind mee aan het energieneutraal maken van Zutphen. De gemeente deelt in dit project actief de verantwoordelijkheid voor haar eigen plannen toe aan de burger. Belangrijkste redenen: burgers vragen erom en kunnen het waarschijnlijk beter dan de gemeente zelf.

Coby Pennings, wethouder in Zutphen, geeft in het begin van het gesprek ruiterlijk toe 'de wijsheid niet altijd in pacht te hebben'. Het voorbeeld dat ze erbij geeft laat zien hoe belangrijk het is om als bestuurder samen met initiatiefnemers en andere betrokkenen maatschappelijke vraagstukken te verkennen. "Een aantal bewoners kwam bij ons met de vraag of ze een braak liggend stukje land mochten gebruiken. De gemeente had er geen bestemming voor en ook geen plan voor de toekomst. We realiseerden ons dat er een spanning zit tussen afspraken voor tijdelijk gebruik en het gevoel bij de bewoners dat het permanent 'hun' stukje grond wordt. Daarom zijn we met ze in gesprek gegaan om een gezamenlijk plan te maken."

Soms is het bestuurlijke antwoord gemakkelijker te vinden. Een bewoonster wilde een binnentuin, eigendom van de gemeente, omtoveren tot een boomgaard. De gemeente gaf toestemming onder de voorwaarde dat de bewoners van de zeven omliggende woningen hun handtekening zouden zetten onder een afspraak over beheer en onderhoud van de tuin. Die handtekeningen kwamen, het project ging van start en heeft nu een pool van 35 deelnemende buurtgenoten.

Wat nu als de overheid zelf plannen heeft die de inwoners raken? Ze heeft een mandaat van de kiezer, maar dat is lang niet altijd voldoende om die plannen te realiseren. Bij het potentieel explosieve onderwerp van windenergie, bijvoorbeeld, kan de gemeente onmogelijk aan de slag als draagvlak bij de bevolking ontbreekt. Windenergie werd actueel toen de gemeenteraad na een aangenomen motie uit 2007 in 2011 het beleidsplan Zutphen Energieneutraal vaststelde. En hoewel aan dit doel geen jaartal hing, realiseerde men zich dat er nog veel moest gebeuren. Windenergie kon zoden aan de dijk zetten.

Het gemeentebestuur zocht direct naar maatschappelijke partners. Pennings: "We kijken altijd of we projecten kunnen wegzetten in de samenleving." De coöperatieve vereniging Zutphense

Energie Transitie (ZET) lag als trekker voor de hand, maar die jonge coöperatie was op dat moment (2013) nog niet zo ver. Daarom nam de gemeente zelf het voortouw. Ze liet een quickscan uitvoeren en organiseerde gebiedsavonden op plekken die aantrekkelijk leken. Er ontstonden open gesprekken met omwonenden en andere belangstellenden, waarbij niet de locatie centraal stond, maar de bewoners zelf. "We legden ze voor wat er speelt en wilden weten wat hun vragen en reacties waren," vertelt projectcoördinator Peter van Dijk. "We hoorden heel wisselende geluiden, van 'niet in mijn tuin' tot 'zet maar op m'n land'. Eén opmerking sloot naadloos aan op onze samenwerkingsfilosofie: 'Waarom doet de gemeente dit? Waarom laten jullie dit niet door de inwoners zelf doen?' Het wierp wederom de vraag op wie zo'n organisatorische taak op zich kan nemen."

Het was inmiddels 2014, ZET had aan kracht gewonnen en zocht samenwerking met de energiecoöperaties van drie buurgemeenten – BrummenEnergie, EnergieRijk Voorst en LochemEnergie. Samen zetten zij een werkmaatschappij op: IJsselwind BV. Zeker omdat windenergie raakvlakken heeft met de buurgemeenten, leek IJsselwind de aangewezen partner om dit 'klusje' te klaren.

"Daarmee houdt onze rol natuurlijk niet op," weet Pennings. "Dit vraagt om blijvend overleg tussen de gemeente en IJsselwind. We hebben als B&W formeel toegezegd mee te werken en zullen 'in principe' positief reageren op een verzoek tot wijziging van bestemmingsplannen en dergelijke. Maar dan moet alles wel in orde zijn." Ook de gemeenteraad wil 'in principe' een duit in het zakje doen. Er ligt nu een voorstel tot voorfinanciering, waarbij het benodigde geld gelijkmatig verdeeld wordt over de vier gemeenten, de provincie en IJsselwind zelf.

Voor het zover is voert IJsselwind een haalbaarheidsonderzoek uit en wordt gekeken naar het draagvlak. "We geven ze de tijd," vertelt Pennings, "en eisen zorgvuldigheid. Dat betekent dat we verwachten dat er een brede discussie gevoerd wordt waar alle mensen voor worden uitgenodigd en waarbij de informatie helder en zo volledig mogelijk is." De uitbesteding van dit moeilijke traject aan burgercoöperaties kan gemakkelijk uitgelegd worden als het over de schutting gooien van een gevoelig probleem. Dat is hier geenszins het geval, vinden Pennings en Van Dijk: "De vraag om het



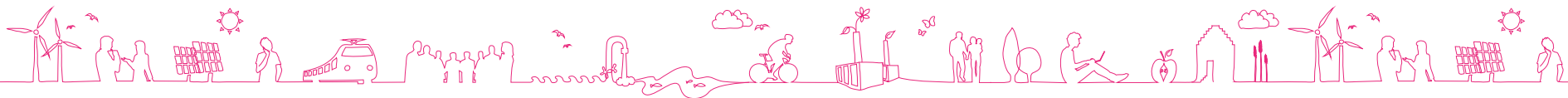
zo te doen, kwam uit het veld. We laten het aan IJsselwind over om draagvlak te creëren, maar het is een gezamenlijke zoektocht. Dit tekent de wezenlijke switch die plaatsvindt in het bestuur én in de samenleving." Uiteindelijk nemen, op verzoek van de gemeenteraden in de vier betrokken gemeenten, de gezamenlijke gemeenten de uitvoering van dit draagvlakonderzoek op zich. Belangenverstrengeling ligt volgens de raden op de loer.

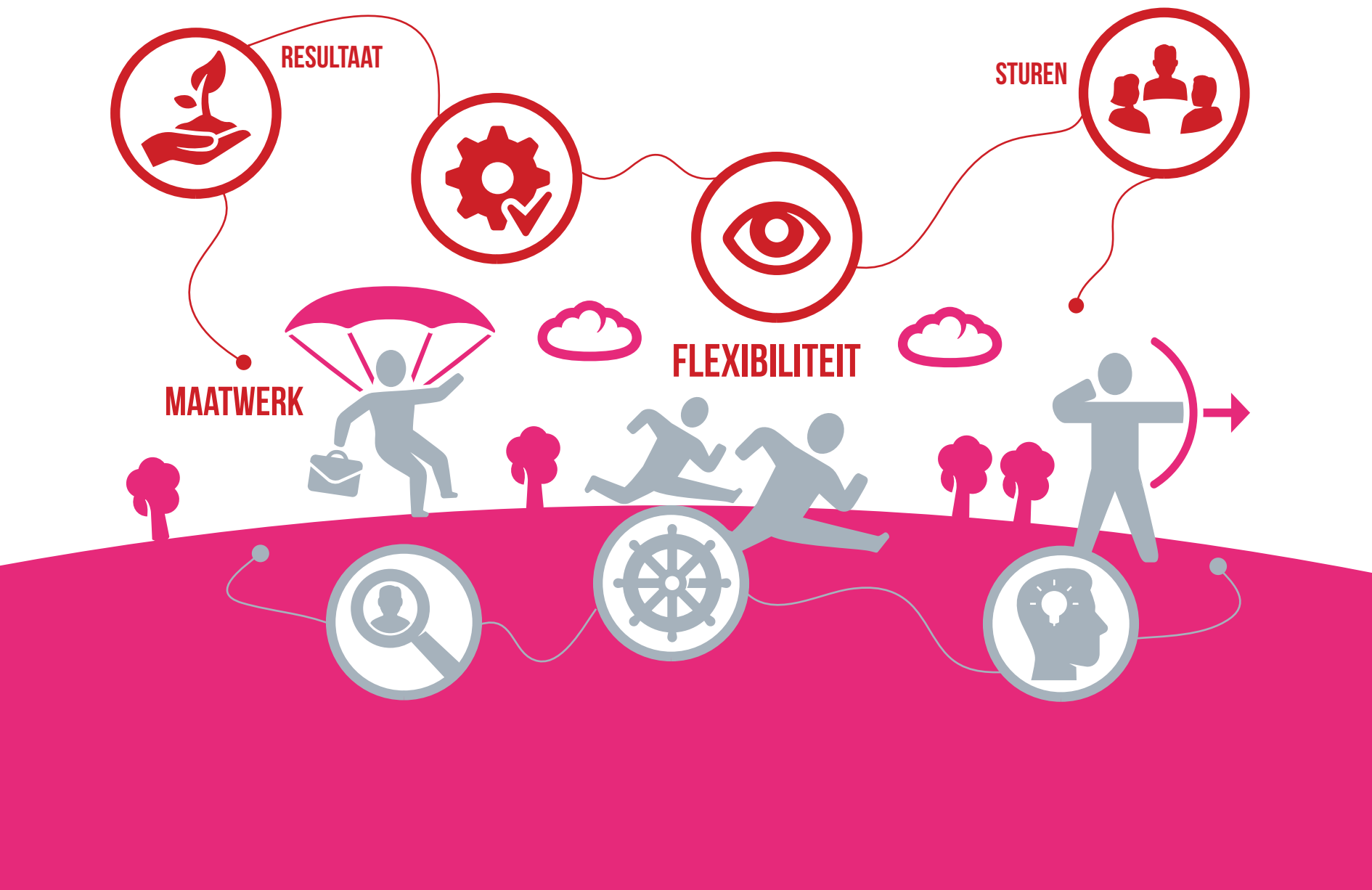
De aanpak lijkt ook op andere terreinen voor herhaling vatbaar, maar dat is niet vanzelfsprekend. "Die keuze maak je per project," aldus Van Dijk. "We willen ruimte maken voor alle mensen om hun ideeën in te brengen. We reageren op vragen en ontvangen ideeën met open armen. Daarbij zorgen wij voor een goed proces." Pennings: "We weten zelf niet alles. Daarom stellen we vragen: 'Beste burgers, we willen weten hoe het zit en jullie kunnen ons daarbij helpen!'" Steeds vaker kiest Zutphen voor het faciliteren van een burgerinitiatief om nieuwe kansen te creëren, gelijktijdig blijft het haar taak om zorgvuldig de regels toe te passen.

Voorbeelden waar het samenspel tussen burgers en gemeente plaatsvindt, komen zonder moeite op tafel. Een zonnepark op een vrijgekomen sportterrein waar bewoners wellicht andere ideeën over hebben; een initiatief van marktpartijen om in een woningabonnement isolatiemaatregelen aan te bieden; ruimte voor jongeren in de wijk; de ontwikkeling van een woonwijk in Park

Helbergen. "Dat laatste project komt weliswaar uit onze koker," stelt Pennings, "maar we hebben daarbij de samenspraak gezocht met de toekomstige bewoners. Door samen de openbare ruimte in te richten, verwachten we in de toekomst meer zorg en medewerking bij het onderhoud."

Bezuinigingen zijn een drijfveer, maar niet de belangrijkste. Van Dijk: "We nemen de bewoners mee om de noodzaak en de kansen te laten zien. We hebben daarvoor wijkregisseurs, wijkraden en wijkwethouders." En wat buiten gebeurt heeft effect binnen de poorten van het stadhuis. Pennings: "We nemen de gemeenteraad mee in de ontwikkeling en medewerkers drukken we op het hart niet te beslissen binnen de muren. We willen als Zutphen een woonstad worden. Dat roept de vraag op wat die stad nodig heeft. Kunnen we burgers activeren en nieuwe krachtige inwoners naar de stad trekken? Door ze serieus te nemen kunnen we zorgen dat ze mee gaan doen."





# 3.

## NIEUWE BESTUURSKRACHTEN

**9. WEG MET DE SCHUTTING – NAAR EEN NIEUW MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD**  
INTERMEZZO: HAARLEM – PARTICIPATIE ALS HET ER TOE DOET

**10. DOEN EN LATEN – REGISSEREN VAN HET SAMENSPEL**  
INTERMEZZO: HOLLANDS KROON – ORGANISEREN VAN EEN VRAAGGERICHTE  
OVERHEID

**11. GEVEN EN NEMEN – LEIDERSCHAP IN TURBULENTE TIJDEN**



## 9. Weg met de schutting – naar een nieuw maatschappelijk middenveld

'Waarom doet de gemeente dit? Waarom laten jullie dit niet door de inwoners zelf doen?' Deze vraag, tijdens een gebiedsavond over windenergie in Zutphen, tekent de omslag in het denken over de relatie overheid-burger. Vergelijkbare voorbeelden liggen voor het opscheppen. In Haarlem was het een buurtbewoner die tijdens een overleg met de gemeente de optimale oplossing aanreikte voor een gezamenlijk zonne-energieproject. En, misschien wel het meest markante voorbeeld, in Noord Brabant bood een vereniging van natuurorganisaties, agrariërs en bewoners aan om de vastgelopen herinrichting van een beekdal nieuw leven in te blazen. Met succes.

Het startpunt voor verandering ligt in de samenleving. Het zou regel 1 in het handboek van de nieuwe ambtenaar<sup>36</sup> kunnen zijn. De erkenning van die gulden regel is voor een overheidsorganisatie misschien wel de grootste vernieuwing. De mensen in de samenleving stellen vragen, formuleren hun behoeften, vragen hoe de overheid haar (verkiezings)beloften waarmaakt en vragen hoe zij zelf kunnen meedenken, meedoen en meebeslissen. Het collegeakkoord van de gemeente Renkum geeft een antwoord op een deel van die vragen: *"We willen een open en transparante politiek, waarbij de inwoner centraal staat en meer verantwoordelijkheden krijgt. Dit vraagt een andere houding van de gemeente ten opzichte van de inwoners."*

Het klinkt als een cliché, maar wat betekent het als de inwoner écht centraal komt te staan? Een gemeente die dat zegt toont bescheidenheid, ze erkent dat de samenleving in zichzelf vitaal is. Diep doordacht gaat het uit van de afwezigheid van de overheid. Hoe zou de samenleving problemen oplossen als er geen overheid was? Waar loopt ze tegen aan? En wat hebben de mensen van de overheid nodig om hun doelen te bereiken? In de woorden van de Vereniging van gemeentesecretarissen: 'Welke toegevoegde waarde heeft een gemeente?'<sup>37</sup>

De vitale samenleving kan heel veel zelf. De overheid is er primair voor collectieve voorzieningen, die boven het individuele uitgaan, zoals infrastructuur, openbare verlichting, openbare orde en veiligheid en zorg voor mensen die het alleen niet redden. De VGS stelt in haar discussienotitie een provocerende vraag: 'Hoeveel % van de ambtenaren kunnen bij u weg als u uitgaat van het principe: wij doen alleen wat de lokale samenleving niet zelf kan doen?' Zij lijkt daarmee aan te sturen op minder overheid, maar ze pleit vooral voor een ándere overheid. Het belangrijkste om die vitale samenleving te ondersteunen is dat de overheid in

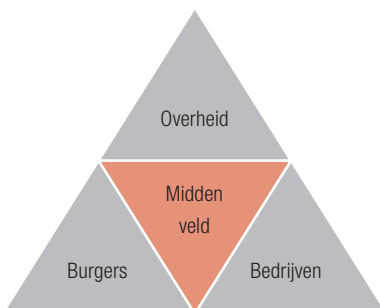




de praktijk aansluit bij wat de mensen beweegt, dichtbij is en mensen verbindt en ondersteunt waar ze het niet zelf kunnen. Ze biedt aan om met de burger mee te doen, mee te denken en mee te beslissen. Het is de onontkoombare tegenvoeter van waar de burger om vraagt: met de overheid meedoen, meedenken en meebeslissen, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven. Burgerparticipatie werkt kortom alleen als daar overheidsparticipatie tegenover staat.

### Maatschappelijk middenveld

Die wederkerigheid – burgerparticipatie én overheidsparticipatie – zorgt voor nieuw samenspel in de netwerksamenleving. De machtsafstand tussen de overheid en haar partners is daar relatief klein en de relaties zijn idealiter gelijkwaardig en horizontaal. De wederzijdse afhankelijkheid die past bij de netwerksamenleving vraagt niet om formele bevoegdheden, maar om de feitelijke bijdrage van de verschillende partijen in het collectief. Samen zorgen ze voor het succes.

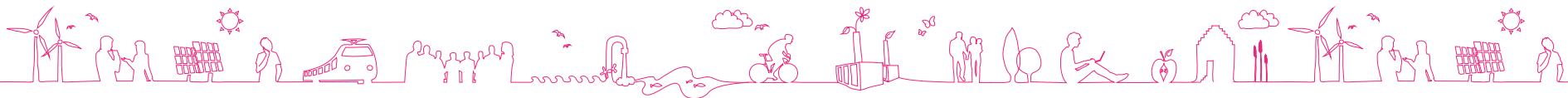


In de creatie van dit collectief speelt de (lokale) overheid een sleutelrol. In plaats van overheidstaken over de schutting te gooien, halen ze de denkbeeldige schutting tussen de overheid en de samenleving weg. Daar ontstaat een nieuw maatschappelijk middenveld, een tussenruimte die de overheid, bedrijven en burgers delen.

Dit nieuwe middenveld verschildt wezenlijk van het oude. Daarin bakenden maatschappelijke organisaties hun invloed en hun verantwoordelijkheden zorgvuldig af en verdedigden ze hun belangen met hand en tand. Het sociaal overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid werkte daardoor meer als een machtsspel dan als samenspel. Het nieuwe middenveld is het terrein van samenwerking tussen mensen en organisaties, inclusief de overheid, om gedeelde belangen te verwezenlijken. De mate waarin gezamenlijke resultaten behaald worden is voor een groot deel afhankelijk van de goede relaties tussen de samenwerkende partijen.

<sup>36</sup> Een greep uit vele lijstjes: Paul 't Hart schreef er een in zijn essay *Ambtelijk Vakmanschap 3.0*, zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager, (Universiteit Utrecht/NSOB, 2014); José Andringa, Liane Lankreijer, Caroline van Leenders, Lidwien Reyn schreven *Tien kansen voor de energieke ambtenaar*, RVO/DuurzaamDoor, 2012); Davied van Berlo schreef *Wij, de overheid – cocreatie in de netwerksamenleving* (Programma Ambtenaar 2.0, 2012). Hier toetsen we deze aan de praktijk

<sup>37</sup> Gemeentesecretarissen op avontuur – Ervaringen vanuit de VGS-leerkring 'Meer Burger', p7



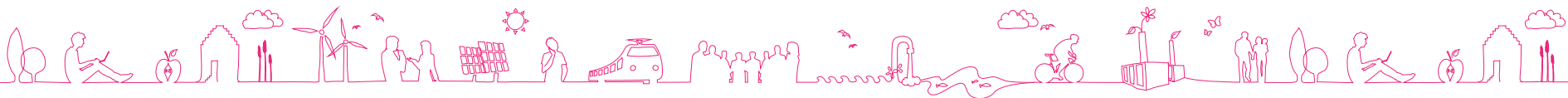
De samenleving moet het gedeelde terrein, als goede buur, ook willen betreden en beheren. Als dat gebeurt verdwijnt de vanzelfsprekende taak- en rolverdeling tussen overheid en burgers, zoals ook die tussen de professionals en de vrijwilligers vervaagt. Dan kunnen de kwaliteiten van de bestuurlijke wereld en de civil society elkaar aanvullen en versterken.

Dit past naadloos in het door bestuurskundige Paul 't Hart beschreven Nederlandse bestuursmodel<sup>38</sup>. Dit model gaat ervan uit dat je wederzijdse afhankelijkheden effectief kunt managen via coöperatieve instituties en dat je scheidslijnen – religieuze of ideologische – beter pragmatisch dan principieel kunt benaderen. Dominant centraal gezag roept wantrouwen op en slim organiseren is minstens zo belangrijk voor goed bestuur als visionaire leiders. Dat Nederlandse model werkte uitstekend tijdens de opbouwperiode, tot circa 1969. 't Hart noemt dit de bloeiperiode van het bestuursmodel. Mede door de ontzuiling nam daarna het vanzelfsprekende gezag af en werd het uitgedaagd door steeds mondiger burgers. In de erop volgende reparatieperiode, die pakweg tot het begin van deze eeuw duurde, zijn tal van manieren ontwikkeld om het pragmatisme te behouden en dit slim te organiseren.

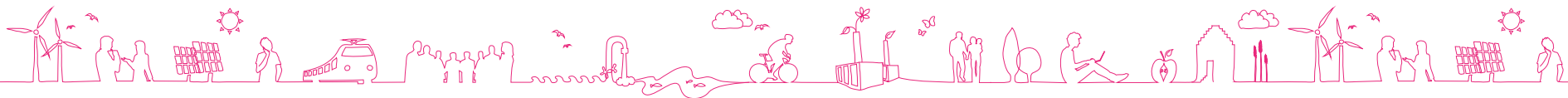
Inmiddels zijn we in een fase van turbulentie gekomen. 't Hart spreekt over chronische turbulentie. Er gebeurt zo veel en zo veel tegelijk dat het vrijwel onmogelijk is om trefzeker te anticiperen op komende ontwikkelingen of gezaghebbend te reageren op lopende zaken. De vraag uit de samenleving zet het bestuurlijk vermogen van het openbaar bestuur – politiek, bestuurlijk én ambtelijk – constant onder druk. De oplossing zit in het gebruik maken van alle middelen die de samenleving tot haar beschikking heeft en in het delen van verantwoordelijkheden. Kortom, in het delen van de gemeenschappelijke ruimte.

Het weghalen van de schutting biedt zicht op de gemeenschap in al zijn glorie. Het laat zien waar de kwaliteiten zitten, waar de maatschappelijke energie, de burgerkracht te vinden is en waar aanknopingspunten zijn om wensen van de maatschappij en van de bestuurders in praktijk te brengen. Het nieuwe middenveld is echter geen gladgestreken gazon. De samenwerking zit in de (rafel)randen van het middenveld, waar de klassieke werelden aan elkaar grenzen, waar ze elkaar nodig hebben en waar competentie- en eigendomsvragen de kop op steken. Om er samen het beste van te maken zijn organisatie, regie, leiderschap

<sup>38</sup> Paul 't Hart, Ambtelijk Vakmanschap 3.0, zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager, 2014



en sturing nodig. Die roep om organisatie en regie dringt, zo zien we in het volgende hoofdstuk, diep in het ambtelijke apparaat door. De roep om leiderschap en sturing, dat in het laatste hoofdstuk centraal staat, raakt ook aan het leiderschap van de politiek. Want wie de inwoner in de dagelijkse praktijk centraal stelt, verrijkt ook de representatieve democratie met een participatief perspectief.



## INTERMEZZO | HAARLEM - PARTICIPATIE ALS HET ER TOE DOET

Toen een groep bewoners aanklopte met het idee om, naar Belgisch voorbeeld, een 'Leefstraat' in te richten, stond de gemeente Haarlem voor een dilemma. "Enerzijds waren we heel enthousiast dat de initiatiefnemers zes weken lang hun straat wilden inrichten als een soort huiskamer, een ontmoetingsplek voor de buurt," herinnert wethouder Cora-Yfke Sikkema zich. "Anderzijds hebben we het wel over de openbare ruimte, die in principe voor iedereen beschikbaar is en waar mensen normaal gesproken ook hun auto's parkeren." Voor een zorgvuldig verkeersbesluit was onvoldoende tijd. De gemeente verleende de vergunning. Het leidde niet tot problemen; blijkbaar was de buurt zelf in staat om zonder overheidsregels het evenement ordelijk te organiseren.

Het is maar een van de initiatieven van bewoners die de gemeente Haarlem vertrouwen en ruimte geeft. Sikkema wijst naar het groenbeleid: "Mensen willen plantsoentjes in hun wijk of de ruimte rondom de bomen, zogenaamde boomspiegels, graag zelf inrichten en adopteren het groen in hun buurt. Daardoor is minder vaak onderhoud door de gemeente nodig. Maar zelfs als het ons niet direct geld oplevert staan we open voor de initiatieven."

Een voorbeeld daarvan is de stadslandbouw. Diverse initiatieven staken de kop op en kregen – letterlijk en figuurlijk – de ruimte om aan de gang te gaan met een collectieve kweektuin. "We vroegen ons nadrukkelijk af wat voor rol wij konden spelen," vertelt Margreet van der Woude, als ambtenaar nauw betrokken bij tal van burgerinitiatieven. "En, minstens zo belangrijk, welke rol de mensen van ons vragen. In het tweede jaar bleek er meer geld nodig. Daar wilden we wel voor zorgen, maar dan moet het wel professioneler. In die professionaliseringsslag hebben we ze ondersteund en middelen verschaft, maar ook eisen en randvoorwaarden gesteld." Uiteindelijk is een deel van de initiatieven gestopt; de kansrijke gingen verder.

Het blijft in de praktijk niet bij 'reageren op'. "We zoeken steeds vaker de initiatieven op," stelt Sikkema. "Wij organiseren het liefst inspraak en participatie op een moment dat het er nog toe doet." Die zoektocht kreeg in 2010 een boeiende wending, toen de gemeente de kansen voor energiebesparing en -opwekking in en op de eigen woning besprak met bewoners van het Ramplaankwartier. Een van de wijkbewoners opperde een alternatief plan: "Is het niet beter om gezamenlijk zonne-energie op te wekken?" Inmiddels liggen er collectieve zonnepanelen op een tennisbal in de buurt.

"Voor ons was dit initiatief een eyeopener," schrijft Sikkema in het voorwoord van het boekje De Energieke Stad, "een aanleiding om na te denken over een andere manier van samenwerken met de stad." De gemeente startte met een tiental mensen een experiment om duurzaam samen te werken. Inmiddels is in tien wijken een groep bewoners en ondernemers actief om ideeën om te zetten in concrete, uitvoerbare projecten. Deze wijkaanpak is onderdeel geworden van het gemeentelijke klimaatbeleid en de stedelijke vernieuwing. Sikkema: "We hebben energiebesparing bij woningen vervat in een woonvisie en ervoor gekozen om dit een experimenteel karakter te geven." De basis van de experimenten met bewoners is dat er een team uit de wijk komt – bewoners en ondernemers – dat elkaar regelmatig ontmoet en aan het begin van het initiatief een procesplan maakt. De mate waarin het afgesproken proces wordt doorgezet, bepaalt het budget dat ze ter beschikking krijgen en de inzet van de gemeente. Afhankelijk van de situatie blijft de gemeente op afstand faciliteren of neemt ze de initiatiefnemers wat meer bij de hand.

Op basis van dit simpele principe is een Haarlemse aanpak ontwikkeld: De Energieke Stad. In het boekje hierover staat: "De energieke stad is een aanpak die met behulp van begeleiding en ondersteuning lokale initiatieven van wijkbewoners en ondernemers helpt zich te organiseren en de eigen doelstellingen voor de wijk en bewoners voor elkaar te krijgen." Van der Woude: "Aan het begin spreken we met de mensen over hun belang en over de duurzaamheidsambities, zowel van de overheid als van de samenleving. Vervolgens kijken we waar ze tegenaan lopen. Dat proberen we samen met hen op te lossen." Dat 'samen' maakt energie los bij wijkbewoners en ondernemers. Die blijken veel in huis te hebben: kennis, ervaring, specialismen en actuele informatie. Daarnaast levert het betrokkenheid en draagvlak op.

De Energieke stad is opgezet als organisch proces, waarin de deelnemers zelf achtereenvolgens het doelgebied bepalen, het werkveld verkennen, de wijk leren kennen, initiatieven ontdekken, begeleiding en ondersteuning ontwikkelen om uiteindelijk uit te komen aan een vorm van zelforganisatie binnen de wijk. Deze aanpak is niet altijd gemakkelijk. Het vraagt van de betrokken overheidsmedewerkers nieuwe competenties en manieren van werken – coachen en begeleiden – een lerende houding, geduld, een op de vraag gerichte opstelling, maar tegelijkertijd ook een krachtige drive om resultaten te behalen. "Het vraagt van ons ook de bereidheid om achter het



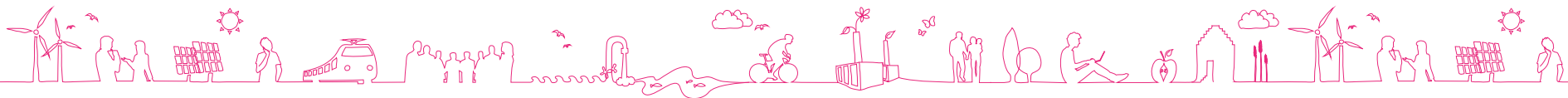
bureau vandaan te komen, de wijk in te gaan en een proces te organiseren waar je het eindpunt niet van kent,” vat Van der Woude samen.

Bij die cultuuromslag zoekt Haarlem ook naar een koppeling van burgerparticipatie aan de lange-termijndoelen van de gemeente: “Je maakt een verbinding tussen beleidsdoelen en lokale wijkbelangen”, is in het boekje te lezen. De koppeling van wijkinitiatieven en de woonvisie van de gemeente is logisch, zegt Sikkema: “We hebben immers gezegd dat we in 2030 klimaatneutraal willen worden. Dan volgt de vraag hoe burgerparticipatie past in het systematisch toewerken naar onze duurzaamheidsdoelen.”

De koppeling van belangen is essentieel voor het succes van burgerinitiatieven, maar kan het ook in de weg zitten. “Waak ervoor dat je als overheid een initiatief overneemt of gebruikt voor je eigen doelen.” Als bewoners het idee hebben voor een (overheids)karretje gespannen te worden, haken ze af. Omgekeerd geldt dat ook, stelt Van der Woude: “Onze participatieaanpak draait om participatie, het activeren van bewoners. Klimaat- en duurzaamheidsbeleid is veel breder.”

Om dat beleidsproces te verbeteren werkt Haarlem in regionaal verband aan een verbetering van de beleidsprocessen. Hierin wordt de bestuurlijke ambitie gekoppeld aan de regierol. Dat komt terug in programma’s en projecten rond gekozen speerpunten. Op basis daarvan werkt de gemeente samen met marktpartijen om energiebesparing en duurzame energieopwekking daadwerkelijk toe te passen. “Deze samenwerking gaat veel verder dan de burgerparticipatie,” aldus Van der Woude. “We kijken welk aanbod er is in de markt en hoe we de vraag kunnen aanjagen.”

Die markt moet ook klaar staan als burgerinitiatieven meer willen doen dan (collectieve) zonnestroomprojecten. “We zoeken uiteindelijk samen met die bewoners naar een integrale aanpak van de woning.” De waarde van burgerparticipatie is dat het niet beperkt blijft tot een technische en economische exercitie. Sikkema: “We doen ervaringen op in het bouwen van maatschappelijke businesscases en bereiden ons voor op de volgende laag, als het laaghangend fruit geplukt is.”



## 10. Doen en laten – Regisseren van het samenspel

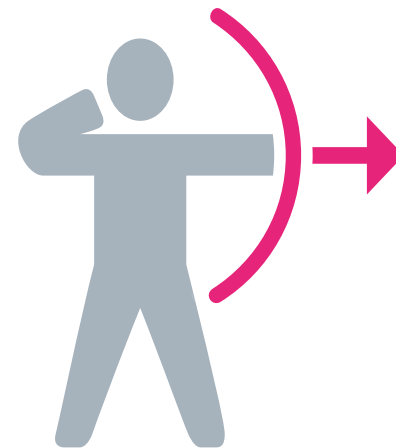
In de gemeente Oude IJsselstreek organiseren vrijwilligers jaarlijks een muziekfestival, Huntenpop, waarvoor ze in de afgelopen jaren een geoliede organisatie op poten hebben gezet. Er zitten veel kanten aan waarvoor de gemeente formeel verantwoordelijk is, maar in plaats van jaarlijks vooraf door de hele papierwinkel van het programma, draaiboeken, afspraken en voorzieningen te lopen, koos de gemeente voor een doorlopende vergunning voor vijf jaar. Voorwaarde is dat het draaiboek niet wezenlijk verandert en dat na afloop van het festival een gezamenlijke evaluatie plaatsvindt. Deze aanpak op afstand is een voorbeeld van een 'andere houding ten opzichte van inwoners'. Het spreekt het vertrouwen uit in de vrijwillige organisatoren, die veel beter dan de gemeente weten hoe ze zo'n evenement in goede banen moeten leiden.

### Van guerilla naar systeem

Het is een perfecte illustratie van de nieuwe realiteit in de gemeenschappelijke ruimte. Uitvoering van beleid vindt niet plaats achter het bureau, maar in de samenleving en in samenwerking met de burgers. In Haarlem ontwikkelde men dit samenspel stapsgewijs. Het leidde tot een nieuwe werkwijze die men vastlegde in De Energieke stad – Een Haarlemse methode om duurzaam samen te werken vanuit initiatieven in de stad. 'De energieke stad is een aanpak die met behulp van begeleiding en ondersteuning lokale initiatieven van wijkbewoners en ondernemers helpt zich te organiseren en de eigen doelstellingen voor de wijk en bewoners voor elkaar te krijgen.'<sup>39</sup>

Haarlems wethouder Cora Yfke Sikkema en medewerkster Margreet van der Woude omschrijven de uitwerking van de nieuwe bestuursstijl heel simpel: 'We zijn gewoon gesprekken gaan voeren in de stad.' De vervolgstap is het organiseren van de begeleiding en ondersteuning om resultaten te realiseren. Ook hier begint Haarlem bij de initiatiefrijke burgers. Die organiseren zich als een guerillaleger<sup>40</sup> los van de overheid en van bestaande regels en protocollen. Daarbij blijkt al snel dat het ritme van de samenleving een andere is dan die van de overheid. Ideeën en actie volgen elkaar snel op, zonder bureaucratische vertraging. Dat vergt aanpassingsvermogen en flexibiliteit bij de faciliterende medewerker.

In Haarlem begint die medewerker met contact leggen en ondersteuning aanbieden, maar de initiatiefnemers bepalen bij iedere stap opnieuw of ze hulp nodig hebben en, zo ja, welke. Afhankelijk van de situatie kiest de facilitator zijn bijdrage: het proces in goede banen leiden, inhoudelijke vaardigheden toevoegen



en aanleren, coachen, overleggen, verbindingen leggen met andere groepen in de samenleving en met beleidsbepalende mensen in het gemeentehuis, of ... niets doen. Een veelheid aan rollen dringt zich op en de kunst is om het initiatief verder te helpen, zonder de initiatiefnemers het eigendom en de verantwoordelijkheid ervan te ontnemen.

Dat 'niets doen' een reële optie is, blijkt uit het voorbeeld van Oude IJsselstreek. Ook Haarlem kent zijn voorbeeld bij het initiatief van de Leefstraat. Ze gaf een vergunning zonder het bijbehorende verkeersbesluit en de bewoners regelden het gebruik van de openbare ruimte zonder problemen. Het vertrouwen dat hiervoor nodig is, is geen blind vertrouwen<sup>41</sup>. Het is gebaseerd op kennis van de mensen, open communicatie over de doelen en de uitvoering. Dat vertrouwen krijgt de overheid doordat haar medewerker zich opstelt als verbinder en zelf verbonden is. Vaak vervaagt zelfs geleidelijk de grens tussen de rol als medewerker van de gemeente en die als lid van de initiatiefgroep. De medewerker treedt toe tot de guerilla en neemt deel aan zijn onconventionele werkwijze. Dat heeft het voordeel van vertrouwen en gebundelde energie. Energie die optimaal wordt benut als niet vooraf wordt uitgegaan van vastliggende taken, functies en rollen, maar start bij de vraag: wie kan dit het beste uitvoeren?

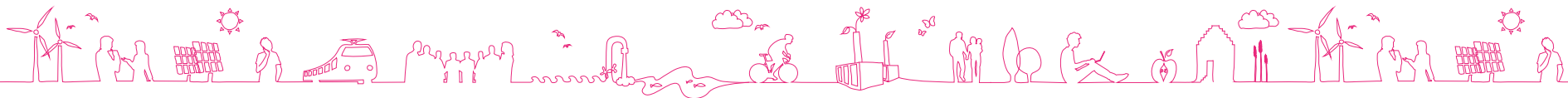
Een tweede voordeel van deze verbindende en verbonden positie is dat het initiatief zo een plek krijgt in de randen van het formele beleidsterrein en dat de lijnen naar borging binnen de gemeente kort zijn. Maar daar schuilt ook een risico in. Zodra de gemeente de door de medewerker gewekte verwachting niet inlost, kan het grote vertrouwen omslaan in diep wantrouwen. Daarom is het van het grootste belang om de positie van (sterk betrokken) facilitator helder te blijven houden en veel aandacht te besteden aan verwachtingsmanagement.

Een volgende fase in de ontwikkeling kan zijn dat het initiatief ook formeel onderdeel gaat uitmaken van de dagelijkse beleidspraktijk. Het wordt dan onderdeel van het systeem en de formele en informele kracht

<sup>39</sup> Gemeente Haarlem, De Energieke stad, september 2015, pag 9.

<sup>40</sup> De term guerilla komt uit een studie van de NSOB naar de manier waarop de provincie Zuid-Holland netwerkend werken tot standaard heeft ontwikkeld: Martijn van der Steen e.a. Sedimentatie in sturing, NSOB, 2015.

<sup>41</sup> Het risico van een té volgzaam overheid ligt op de loer en een al te lankmoedige houding kan tot ongelukken leiden, zoals in Haaksbergen in 2014, waar een monstertruck het publiek in reed.



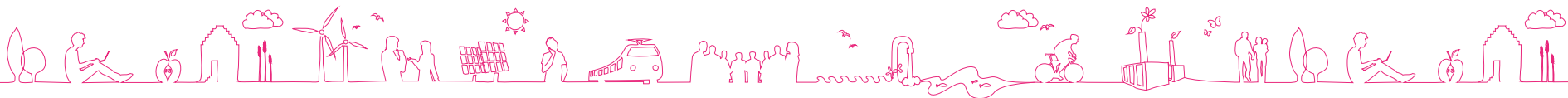
van binnen en buiten kan gebundeld worden. In de voorbeelden uit Zutphen en het Markdal werken burgerinitiatieven de inhoudelijke aspecten uit, terwijl de gemeenten de juridische en politiek-bestuurlijke borging voorbereiden.

### **Van buiten naar binnen**

Het organiseren van dit samenspel betekent een forse perspectiefwisseling bij klassieke overheidsorganisaties en hun medewerkers. Traditioneel werken overheden van binnen naar buiten, top down en directief. Contact met de samenleving is pas aan de orde als het beleid is vastgesteld. Zelfs als de uitvoering aan de orde is, kan een overheid ervoor kiezen om 'de mensen er niet mee lastig te vallen'. Met het verleggen van het initiatief naar de samenleving en een coöperatieve uitvoering van projecten en activiteiten is het niet langer mogelijk om die traditionele richting te handhaven. Bottom up vervangt (deels) top down. Processen zijn transparant en informatie voor iedereen toegankelijk. Van binnen naar buiten kan zo soepel worden afgewisseld met van buiten naar binnen. Op het raakvlak van de gemeentelijke organisatie en de gemeenschap bevindt zich de nieuwe werkrelatie.

Wie erkent dat de samenwerking buiten het gemeentehuis begint, snapt dat het vooral de 'buitendienst' is die voorop gaat in de verandering. In Hollands Kroon dienen de kernbeheerteams en de sociale wijkteams als vooruitgeschoven post. Kernbeheerteams helpen de inwoners bij het inrichten en onderhouden van hun leefomgeving. De sociale wijkteams zijn er primair voor ondersteuning van mensen die zelf niet in staat zijn om hun zaken te regelen. In Oude IJsselstreek richtte de gemeente, samen met woningcorporaties, zorginstellingen en de politie, wijkteams in en stelde gebiedsmakelaars aan; ze experimenteerde met wijknetwerken die, afhankelijk van het vraagstuk, op maat zijn samengesteld uit de betrokken organisaties én inwoners. Het startpunt van deze teams is dat ze signaleren wat de inwoners nodig hebben en waar ondersteuning nodig is. Ze zijn de ogen en oren van de overheid.

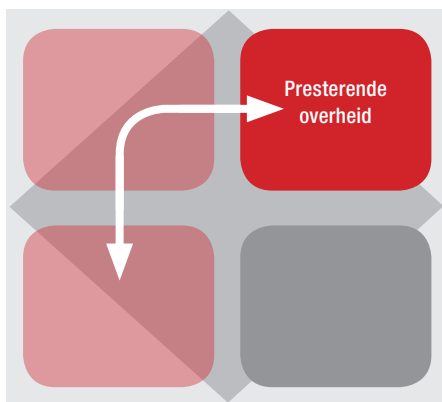
De gemeente Someren gebruikt de vrijwillige ogen en oren van de lokale zorgcoöperatie, de aller-eerstelijns zorg voor hulpbehoevende inwoners. Deze hoorde dat de mensen behoefte hadden aan warme verwijzers, die precies weten waar welke zorg beschikbaar is. Reden voor de gemeente om





een betaalde dorpsondersteuner aan te stellen. Ook zorgde de gemeente na gesprekken met de coöperatie voor een aansprakelijkheidsverzekering voor vrijwilligers die dorpsgenoten verzorgden.

Veel van wat buiten gebeurt blijft onzichtbaar voor de beleidsafdelingen, andere zaken komen binnen als 'opdracht' om beleid te ontwikkelen, uitzonderingen te organiseren, budget ter beschikking te stellen en beleidsvertalingen voor de veelheid aan vragen van inwoners. Bij die beleidsmensen ontstaat soms weerstand tegen de veranderende rol. De meeste beleidsafdelingen, van oudsher ingericht om de buitenwereld vanuit het gemeente- of provinciehuis in te richten, hebben moeite met vraaggestuurd werken. Het gaat tegen het decennialang opgebouwde automatisme in en zorgt al gauw voor een ongemakkelijke houding ten opzichte van de amateurs buiten de overheid. Zo komt met alle ideeën, wensen en belangen van de mensen ook de spanning vanuit de samenleving binnen bij de overheidsorganisatie.



### Werken naar resultaat

De spanning tussen de ambtenaren van de oude stempel en de nieuwe aanpak is geen strijd die op enig tijdstip beslecht dient te worden in het voordeel van een van beide. Sterker nog, het bestaan van beleidsbepalende en juridische medewerkers vormen een noodzakelijk tegenwicht voor de medewerkers die een al te sterke maatschappelijke oriëntatie ontwikkelen. De nieuwe overheid is immers een combinatie van vier segmenten – rechtmatige, presterende, netwerkende en responsieve overheid – die zonder elkaar niet zouden functioneren<sup>42</sup>.

De overheid is geen slaaf van de mondige burger en de vitale samenleving. Wel schuift de rol van de overheid – politiek, bestuur en organisatie – een stapje op. Haar opdracht haalt ze uit gesprekken en bijeenkomsten in de samenleving. Daaruit destilleren de bestuurder én de medewerker van de gemeente een groot deel van hun opdracht: 'Dit is wat wij als organisatie gaan betekenen voor de gemeenschap'. Het is een illusie om te denken dat de burger het altijd allemaal alleen kan. Vaak moet de overheid of een andere partij een groep helpen om succesvol te zijn. Daar lijkt een stammenstrijd te ontbranden. De ene partij wil de ondersteunende rol beperken en kiest voor het neutrale van de 'faciliterende overheid'. De

<sup>42</sup> Zie hoofdstuk 4



andere partij noemt zich de ‘regisserende overheid’ en kiest daarmee ogenschijnlijk voor een meer sturende rol. Het is een – niet onbelangrijke – woordenstrijd.

Faciliteren is het nieuwe toverwoord. En zoals vele toverwoorden heeft het meerdere betekenissen en nog meer interpretaties. ‘Ondersteunen’, ‘vergemakkelijken’, ‘bevorderen’, ‘voorzieningen aanbieden’ en ‘datgene wat nodig is beschikbaar stellen’ zijn letterlijke betekenissen waar we alle kanten mee uit kunnen. Voor de ene ambtenaar is het voldoende om als vraagbaak beschikbaar te zijn of vergaderruimtes en kopiervoorzieningen te bieden, terwijl de ander een (over)actieve rol kiest en taken naar zich toetrekt. Ook iedere initiatiefgroep dicht het woord ‘faciliteren’ een verschillende betekenis toe. Sommigen zien de overheid als een extern secretariaat of pinautomaat die zich inhoudelijk afzijdig moet houden. Andere groepen gaan voor veel onderdelen van de uitvoering leunen op de faciliterende overheidsmedewerker. Weinig groepen realiseren zich overigens ten volle wat zij werkelijk nodig hebben in een samenwerkingsproces met de overheid. Het levert de facilitator een extra taak op, namelijk het invullen van de ondersteuningsbehoefte van de te faciliteren groep. De bottom-line daarbij is te ontlenen aan een studie naar effectief management: ‘Bij faciliteren gaat het erom mensen te helpen hun doel of resultaat te bereiken.’<sup>43</sup> Dat houdt in dat je mensen helpt om effectief (samen) te werken.

Deze interpretatie van de term faciliteren ligt erg dicht bij de rol die de Britse theatermaker Peter Brook de regisseur toedicht bij het tot stand brengen van een toneelstuk. In zijn ogen is de belangrijkste taak van de regisseur om de acteurs in staat te stellen hun kwaliteiten maximaal tot expressie te brengen<sup>44</sup>. De acteurs zullen het uiteindelijk zelf moeten doen. Brook leert ons dat om iedere acteur (of burger) in zijn of haar kracht te zetten maatwerk nodig is, soms gericht op de groep als geheel, soms op de deelnemer afzonderlijk.

Het maakt, zo lijkt het, niet uit of de begeleiding van burgerinitiatieven faciliteren of regisseren genoemd wordt. Uiteindelijk draait het om hetzelfde: toewerken naar maatschappelijke meerwaarde. Bij de een gaat dat beter als het faciliteren heet, bij de ander wekt de term regisseren meer vertrouwen. Het belangrijkste is dat de ondersteuning het doel van de (gezamenlijke) exercitie dichterbij brengt. Minstens zo belangrijk is dat de ondersteuning actief aansluit op de behoefte van de initiatiefnemers. Dat wil zeggen dat die weten wat ze kunnen verwachten en wat niet. Dat er een open gesprek gevoerd wordt over ieders rol en verantwoordelijkheid.

## AMBTELIJK VAKMANSCHAP IN TURBULENTE TIJDEN

- Scherp op resultaat
- Scherp op de zaak
- Scherp op de relatie
- Scherp op de context
- Politiek bekwaam
- Transparant
- Toegankelijk
- Verbonden en verbindend

(Bron: Paul 't Hart, Ambtelijk Vakmanschap 3.0)

## KANSEN VOOR ENERGIEKE AMBTENAREN

- Wees nieuwsgierig
- Zet een systeembril op
- Werk op meerdere niveaus
- Gebruik trends
- Verbind netwerken
- Co-creëer met vertrouwen
- Leer in allianties
- Maak ruimte
- Blijf erbij
- Pas spelregels aan

(Bron: José Andringa e.a. Tien kansen voor de energieke ambtenaar)



### De nieuwe ambtenaar

De 'nieuwe' overheid, die de inwoner centraal stelt, functioneert alleen als er een goede balans bestaat tussen 'buiten' en 'binnen' en dus tussen de vernieuwende ambtenaren, die ideeën vanuit de samenleving naar binnen brengen, en ambtenaren, die deze ideeën in beleid en, waar nodig, juridisch solide regelingen borgen. Traditioneel zijn ambtenaren opgeleid en getraind om wetten en regels te maken en te handhaven, beleid te formuleren en uit te voeren. De netwerkende ambtenaar is een relatief nieuwe tak van sport. Om de balans tussen de twee typen overheidsmedewerkers te bereiken is extra aandacht nodig voor kwaliteiten die passen bij de faciliterende en regisserende rol van de overheid.

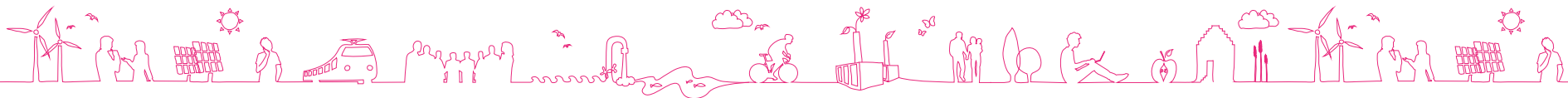
In zijn essay *Ambtelijk Vakmanschap 3.0 – zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager* noemt Paul 't Hart acht kwaliteiten die een netwerkende ambtenaar nodig heeft om succesvol te zijn. Een ander waardevol lijstje komt uit het boekje *Tien kansen voor de energieke ambtenaar*, waarmee medewerkers van RVO zich richten op de kwaliteiten die passen bij de energieke samenleving en de netwerkende overheid. In bijgaand kader staan enkele tips voor de ontwikkeling van ambtelijk vakmanschap.

Het zijn stevige lijstjes die niet een op een passen bij het huidige personeelsbestand van de overheid. Het is dan ook niet vanzelfsprekend dat iedereen op voorhand in staat is om vanuit het nieuwe perspectief en vraaggestuurd te gaan werken. Scholing is een logisch antwoord en het aanbod aan vernieuwende leer- gangen, trainingen, congressen en coachingtrajecten neemt snel toe. In Hollands Kroon biedt de gemeente iedere medewerker scholing op maat.

Scholing vergt tijd en er bestaat nu een acute vraag naar netwerkende ambtenaren. Een oplossing die snel effect kan hebben is een selectieprocedure die uitgaat van bestaande kwaliteiten en van de interesse, passie en drive van de medewerker. Wie gevoel heeft voor burgerinitiatieven en netwerken, wie zich prettig voelt bij flexibele en onvoorspelbare processen, wie initiatiefrijk en besluitvaardig is, wie uit zichzelf toegankelijk en communicatief is, wie gemakkelijk leert en reflecteert, wie in staat is om te schakelen tussen de

<sup>43</sup> Weaver, R.G. & Farrell, J.D. (1997). *Managers as Facilitators*. San Francisco: BarrettKoehler Publishers, Inc.

<sup>44</sup> Peter Brook, *De lege ruimte*, IT&FB, 2007, (vertaling van *The empty space*, 1968), pag. 121 ("At best a director enables an actor to reveal his own performance, that he might otherwise have clouded for himself.")



guerilla van de burgerinitiatieven en de politiek-bestuurlijke praktijk op het gemeentehuis, is sneller in staat om de nieuwe vaardigheden eigen te maken en succesvol samen te werken.

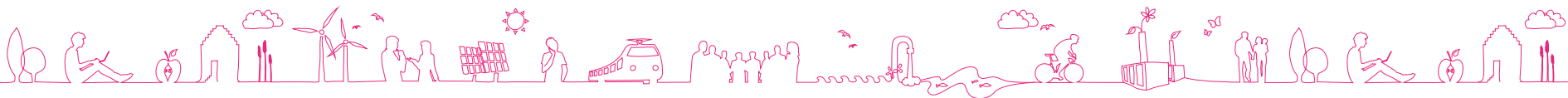
Niet iedere ambtenaar hoeft overigens alle kwaliteiten in huis te hebben. Door wijkteams slim samen te stellen kunnen gemeenten toch de benodigde netwerk- en ondersteuningskracht op de been brengen. De kernbeheerteams en sociale wijkteams in Hollands Kroon zijn zo georganiseerd en samengesteld, dat ze als zelfsturende teams kunnen opereren.

Daarnaast is een deel van de benodigde kwaliteiten in de samenleving zelf te vinden, hetzij in de burgerinitiatieven, hetzij bij ondersteunende bedrijven. De gemeente Lochem huurde voor de circulaire inrichting van de wegen en later voor het duurzaam onderhoud van laanbomen een onafhankelijke procesbegeleider in, die de samenwerking tussen burgers, maatschappelijke organisaties en de gemeente begeleidde.

## Verankeren

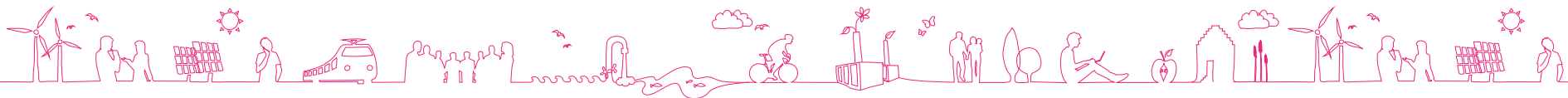
De kracht van de samenwerking met burgers en maatschappelijke organisaties is inmiddels geen ad hoc activiteit meer. Het vormt de kern van de werkwijze van gemeenten die werkelijk de inwoner centraal stellen. Dat leidt tot het kip-ei vraagstuk: je moet gelijktijdig de verandering organiseren en het organiseren veranderen. Sommige gemeenten bouwen dit stap voor stap op en zoeken op operationeel vlak partijen in de samenleving op. Ze gaan samenwerking aan met energiecoöperaties, met zorgcoöperaties, met wijkgroengroepen, wijkondernemers, enzovoort en geven per situatie, per project en per wijk invulling aan hun nieuwe rol. Haarlem is hiervan een goed voorbeeld. Zij heeft inmiddels in een zevental wijken nauw overleg met buurtplatforms om de behoefte te inventariseren en de uitvoering van concrete plannen te begeleiden en te helpen realiseren.

Andere gemeenten richten hun organisatie over de volle breedte in om van buiten naar binnen te werken. Hollands Kroon is een van de voorlopers op dit terrein. De schutting die ooit stond tussen de samenleving en de gemeente is rigoureus weggehaald en er is een gezamenlijk terrein gecreëerd waar instituties en regels niet langer leidend zijn maar de behoefte van de mensen. “We zijn begonnen met twee teams verregaande bevoegdheden te geven om zaken zelf te regelen,” aldus gemeentesecretaris Arthur Cremers. “De teams hebben vergaand mandaat om situaties zelf in te schatten en zaken zelf te regelen.” Zo’n ver-



antwoordelijkheid en vertrouwen vraagt ook om *checks and balances*. Hollands Kroon werkt aan krachtige zelfsturende team met veel ruimte voor persoonlijk leiderschap. Medewerkers zijn primair aangewezen op elkaar. Met peer-reviews houden ze elkaar scherp en ondersteunen ze elkaar. Het heeft gezorgd voor hechte teams met heel verantwoordelijke en gedreven mensen.

In die verankering hebben ook de burgers zelf een rol. Op verschillende plaatsen krijgen inwoners medezeggenschap over de te besteden middelen, doordat ze betrokken zijn bij de begroting. Burgerbegrotingen en wijkboekhoudingen laten zien hoe de gemeente voorziet in de behoeften van de inwoners en hoe dit al dan niet leidt tot maatschappelijk effect. Sommige gemeenten maken gebruik van burgervisitaties, waar de burger periodiek het functioneren van de overheid evalueert en helpt verbeteren. Het lijkt bijna de volmaakte omkering van de organisatie van Huntenpop in Oude IJsselstreek.



## INTERMEZZO | HOLLANDS KROON – ORGANISEREN VAN VRAAGGERICHTE OVERHEID

De samenvoeging van vier gemeenten in de kop van Noord Holland luidde in 2012 een baanbrekende bestuurlijke vernieuwing in. In Hollands Kroon, de fusiegemeente, staat de samenleving voorop; de gemeente – bestuur, raad en ambtelijke diensten – is fundamenteel dienstbaar aan de gemeenschap. Dat grijpt diep in in rollen, verantwoordelijkheden en werkpatronen. In 2018 moet de nieuwe gemeente ‘af’ zijn. Volgens wethouder Frits Westerkamp en gemeentesecretaris Arthur Cremers is het point of no return al twee jaar eerder bereikt.

Voor Frits Westerkamp was het even wennen. Bij een van zijn eerste gemeenteraadsvergaderingen kreeg hij van zijn nieuwe collega's ingefluisterd: 'Daar mag je je niet mee bemoeien'. Afkomstig uit de oude bestuurderswereld – hij was wethouder in Langedijk – was Westerkamp gewend om, in zijn eigen woorden, “het torentje af te dalen en samen met de ambtenaren de plannen voor de toekomst uit te dokteren. Hier ben ik pas echt bestuurder geworden. De raad bepaalt de kaders, het college van B&W zet de politieke koers uit en bepaalt wát er moet gebeuren en de ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor het hoe. Die uitvoering doet ze samen met de inwoners.” In die cultuurverandering gaan college, gemeenteraad en ambtelijke organisatie gelijk op. Westerkamp: “Ook de raad is hier heel scherp in. Hij stelt zelf zijn kadernota op en benoemt de beoogde maatschappelijke effecten. Aan B&W de opdracht die te vertalen in doelstellingen en activiteiten.”

Een eerste slag slaat de nieuwe gemeente in de dienstverlening. Hollands Kroon is de eerste gemeente die paspoorten en andere documenten kosteloos thuis bezorgt. Voor de aanvraag moeten mensen nu nog naar het loket in Anna Paulowna, maar deze functie van het gemeentehuis verdwijnt de komende tijd geleidelijk. “We schakelen over op de drieslag: click-call-face oftewel digitaal- telefonisch-persoonlijk. Dat is maatwerk; als het nodig is komen we bij de mensen thuis,” aldus Cremers. “Maar het platte dienstverleningsconcept is niet genoeg. We willen van een dienstverlenende organisatie doorgroeien naar een dienstbare. De gemeente werkt vóór de samenleving en in co-creatie mét die samenleving.”

Co-creatie begint met luisteren. Vroeger zetten bevlogen wethouders zelf projecten op en dachten te kunnen bepalen waar de gemeenschap behoefte aan heeft. Cremers en Westerkamp noemen dit oud denken. Bij de fusie hebben de vier oude gemeenteraden gekozen voor een andere bestuurlijke visie, aanpak en organisatie. De maatschappelijke noodzaak, de vraag uit de

samenleving, is leidend. Hollands Kroon handelt daarbij naar de geest van de wet. “Dat is op een aantal punten een gevecht geweest,” aldus Cremers. Hij noemt de ruimtelijke ordening waar regels en wetten veel van wat wenselijk is kunnen tegenhouden. Ook de invulling van de VTH-taken (vergunning-toezicht-handhaving) leidde in het begin tot spanningen. “De provincie hamert op input – welke kwalificaties en diploma's hebben de ambtenaren? – terwijl wij vooral kijken naar de kwaliteit, naar de outcome. Het is een cultuurclash: denk je vanuit de letter van de wet of vanuit wat je wilt bereiken?”

Die instelling geldt ook voor de samenleving. Zo ontstond bij het opstellen van een dorpsvisie voor de kern Wieringerwerf een plan voor een collectieve sportcampus. Drie van de vier plaatselijke scholen wilden samengaan op een nieuwe locatie. Een groep inwoners stelde vervolgens samen met de plaatselijke middelbare school voor om een schoolgebouw met gymzaal, atletiekbaan en verouderd zwembad aan de rand van het dorp niet te renoveren of te slopen maar om op die plaats een sportcampus aan te leggen. “De initiatiefnemers vroegen ons hoeveel geld hiervoor beschikbaar was,” herinnert Westerkamp zich. “Dat weet ik niet, was mijn antwoord. Formuleer eerst maar eens wat je droom is, dan kijken we verder.”

De raad en het college hebben aangegeven dat geld geen belemmering mag zijn als een plan echt deugd. Maar je krijgt pas geld als je zelf de handen uit de mouwen steekt. Westerkamp noemt als voorbeeld het opknappen van de ruimte rond een verloederd meertje in het Kooibos door buurtbewoners. “Onze vraag aan hen was: wat hebben jullie nodig? Met een klein budget, praktische hulp, cursussen en materieel – vrachtauto's, caddys, graafmachines – hebben ze helemaal zelf het parkje in oude glorie hersteld.” Een ander voorbeeld is de verbouwing van een van de oude gemeentehuizen tot een cultuurschuur, een hoogwaardig Huis van het dorp. Westerkamp: “We hebben het gebouw voor 0 euro verkocht, honderdduizend euro voor achterstallig onderhoud betaald en gefaciliteerd bij de planvorming. Het hele proces duurde tien maanden. Als je echt wilt en de knop omzet kan het snel.”

Die snelheid kan hoog zijn doordat lang niet ieder initiatief uit de 22 dorpen en kernen langs de gemeenteraad of het college van B&W hoeft. De belangrijkste innovatie in deze 'nieuwe overheid'

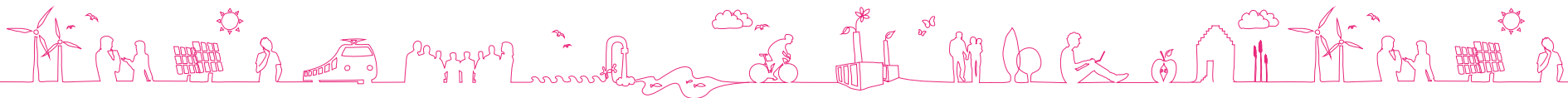


is namelijk de rol en verantwoordelijkheid die de medewerkers hebben gekregen. Cremers: “We zijn begonnen met twee teams verregaande bevoegdheden te geven om zaken zelf te regelen: de kernbeheerteams en de sociale wijkteams. De kernbeheerteams beheren alles wat met de openbare ruimte te maken heeft, de sociale wijkteams zijn verantwoordelijk voor integrale zorg en welzijn, van jeugdwerk en schuldproblematiek tot WMO en de Participatiewet. Zij hebben vergaand mandaat om situaties zelf in te schatten en zaken zelf te regelen. Daarvoor gaan ze naar de mensen toe.”

Het kernbeheerteam beschikt over een budget van twee ton, waarover het zelf kan beslissen. Daarmee ondersteunt het inmiddels zo'n 80 projecten. Bij de eerder genoemde herstelplan van de Kooiplas hoefde het kernbeheerteam voor het budget dan ook geen formele toestemming te vragen aan B&W of de gemeenteraad. Een ander voorbeeld: medewerkers lieten de vormgeving en het onderhoud van een kinderspeelplaats over aan de buurtbewoners en trotseerden daarmee bestaande gebruiken en regelingen. Toen de verzekeringsmaatschappij gecertificeerde onderhoudsteams eiste, vertrouwde het gemeentebestuur op de persoonlijke observatie van het kernbeheerteam en nam het risico op zich.

Een vergelijkbaar vertrouwen legt de gemeente bij de sociale wijkteams als het gaat om het signaleren en oplossen van problemen in de wijk. Die teams krijgen steun van hun collega's uit de kernbeheerteams. Als die een verwaarloosde tuin zien of gordijnen die al dagen dicht zijn, waarschuwen ze de sociale wijkteams.

Het is in Nederland op zijn zachts gezegd ongebruikelijk om zo vergaand mandaat en vertrouwen te leggen bij de gemeentelijke medewerkers. Dat vraagt natuurlijk om checks and balances. Cremers: “We hebben de organisatie erop ingericht en werken aan een krachtig team met veel ruimte voor persoonlijke ontwikkeling. Samen met het ROC hebben we een opleiding ontwikkeld – de ambtenaar van de toekomst – en iedere medewerker krijgt een jaarlijks vrij te besteden budget voor trainingen in de Hollands Kroon Academie. Daarnaast creëren we zelfsturende teams. Medewerkers zijn primair aangewezen op elkaar. We hebben een vorm van peer-reviews geïntroduceerd, om elkaar scherp te houden en te ondersteunen. Zo hebben we hechte teams met heel verantwoordelijke en gedreven mensen gekregen.”



## 11. Geven en nemen – Leiderschap in turbulente tijden

Democratie is lastig. Dat is treffend verbeeld in de Engelse comedyserie *Yes minister*. Daarin spreekt de minister zijn twijfel uit over de koers van zijn departement: 'Dit is een democratie, en de mensen willen dit niet.' Van zijn topambtenaar krijgt hij het advies om het volk te negeren: 'De mensen zijn onwetend en misleidt.' 'Maar het zijn de mensen die me gekozen hebben,' zegt de minister. De ambtenaar adviseert om gebruik te maken van zijn mandaat: 'Een minister kan doen wat hij wil.' Het overtuigt de minister niet: 'Het is de wil van het volk. Ik ben hun leider. Ik moet ze volgen.'<sup>45</sup>

### Het Nederlandse model

Leiderschap is een paradoxale opdracht in een democratie. Een goede leider geeft én neemt de leiding. Geven en nemen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden; het zijn tegenstellingen die een goed leider verenigt. Het lijkt een woordenspel, maar het is het spel waar een bestuurder dagelijks mee heeft te dealen. Hij of zij heeft macht, maar is niet vanzelfsprekend in staat om een situatie of ontwikkeling met enige precisie de 'juiste' kant op te sturen. Dit is meer dan ooit van toepassing op de omvorming van de verzorgingsstaat tot een participatiesamenleving. Daarin, zo lezen we in de troonrede van 2013, vraagt de overheid 'van iedereen die dat kan om verantwoordelijkheid te nemen' mede om daarmee 'waarde toe te voegen (...) aan de samenleving als geheel'. Om de kwaliteit van de samenleving te verhogen heeft de bestuurder de actieve instemming en medewerking van de zelfstandige burger nodig. Dit is een schoolvoorbeeld van management van wederzijdse afhankelijkheid, zoals beschreven door bestuurskundige Paul 't Hart<sup>45</sup>.

In de huidige turbulente tijd vraagt dit om sterk leiderschap. De omslag van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving is illustratief voor de complexiteit van deze leiderschapsvraag. Het net aangetreden tweede kabinet Rutte oogstte wantrouwen en scepsis met zijn introductie van de participatiesamenleving. Het werd door velen gezien als platte bezuinigingsmaatregel en bestuurlijk onvermogen om de problemen van de samenleving op te lossen. In plaats van de burger in zijn kracht te zetten, zoals de Haagse politiek zelf de fundamentele koerswijziging benoemde, zou hij hem aan zijn lot overlaten. Wat als daadkrachtig sturing werd ingezet werd door velen als zwak leiderschap ervaren.

### Grensbewaking

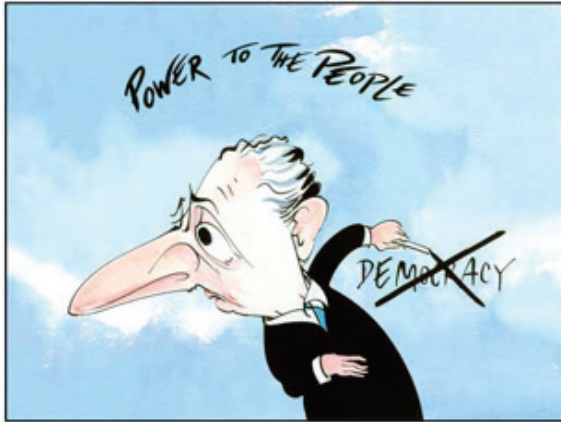
The *proof of the pudding is in the eating*, luidt een Engels spreekwoord, en de participatiesamenleving

## DE PARTICIPATIESAMENLEVING

'De klassieke verzorgingsstaat verandert langzaam maar zeker in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel.' Koning Willem Alexander in zijn eerste troonrede (2013).







smaakt niet louter bitter. Een aantal lokale bestuurders nam de handschoen op om als ‘terugtrekkende overheid’ stappen voorwaarts te maken in de participatiegedachte. Want die participatiegedachte was wel degelijk een van de drijfveren voor de omslag. Die lokale bestuurders móesten ook wel stappen zetten, want een belangrijk deel van de opgave om burgers te activeren kwam, door de decentralisatie van drie zorgterreinen, op hun bord terecht. Daar moesten ze met minder geld een grotere prestatie leveren. Wat is dan logischer dan het inzetten van de onbetaalde kracht van de burenen- en mantelzorgers. Het bezuinigen op betaalde professionals volstaat echter niet. Het kan bestaande mantelzorgers zelfs ontmoedigen om hun steentje bij te dragen, zo begrepen de bestuurders. Om de verplichte zorgtaak van de overheid overeind te houden zal het systeem van zorg moeten veranderen. Daar kunnen onbetaalde, vrijwillige zorgverleners een belangrijke rol spelen, maar alleen als ze steun krijgen van professionals in een nieuwe samenwerkingsstructuur.

Het is aan ons als overheid om de organisatieverandering in goede banen te leiden, besloot men in Someren, waar het bestuur al had voorgesorteerd op de decentralisatie. Wethouder Theo Maas noemt burenzorg ‘een medicijn tegen de overgeprofessionaliseerde zorgsector’, maar snapt wel dat aan de top van de zorgpiramide professionele zorg onmisbaar is. De gemeente ziet dat de kracht van het geheel bepaald wordt door de verbinding tussen professionals en vrijwilligers. Een belangrijk deel van het zorgbeleid richt zich dan ook op het grensgebied en op de kwaliteit van de samenwerking. Someren wachtte de problemen niet af maar zette de samenwerkingspartners al vroeg in de goede richting. Ze koos een rol als verbinder tussen de professionele en de vrijwillige zorgverleners, als facilitator en regisseur van de samenwerking. Ze regisseerde het samenspel in het nieuwe maatschappelijke middenveld.

### Flexibiliteit

Dit nieuwe middenveld vraagt, zo zagen we in het vorige hoofdstuk, om nieuwe organisatievormen. Die vernieuwing beperkt zich echter niet tot de uitvoering. Het vraagt om innovatief bestuur met andere vormen van maatschappelijke debat en besluitvorming. De oude vormen van commissie- en raadsvergaderingen

<sup>45</sup> Uit Yes minister, aflevering The greasy pole (1981) In de Engelse taal gebruikt men the people zowel voor ‘de mensen’ als voor ‘het volk’.

<sup>46</sup> Paul 't Hart, Ambtelijk Vakmanschap 3.0, zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager, 2014



en beleids- en begrotingscycli werken als een keurslijf dat slecht past op het ritme van de actieve samenleving, die vaak snellere doorlooptijden en besluitvorming vereisen. De samenleving schreeuwt om alternatieve overlegvormen met haar vertegenwoordigers in de raad en haar bestuurders. Experimenten met themabijeenkomsten waarin raadsleden, portefeuillehouders, medewerkers en inwoners samen pro-actief beleidsvelden bespreken en andere interactieve en gelijkwaardige uitwisselingen van informatie, beelden, behoeften, belangen en opinies, doorbreken in sommige gemeenten al het bureaucratische keurslijf. Daar beïnvloedt het al vroegtijdig de prioritering van thema's en de sturing van maatschappelijke processen. Ook de uitvoering is gebaat bij alternatief overleg en planvorming binnen gemengde netwerken van inwoners, gebiedsmakelaars, maatschappelijke instellingen voor zorg, huisvesting of ruimtelijke inrichting en bedrijven. Alleen dan kan daadkracht en draagvlak voor maatregelen ontstaan. Soms gaat dit overleg over heel praktische zaken in de wijken, die een snelle vertaling op beleidsniveau uitlokken. Soms gaat het om diep overleg over de manier waarop de openbare ruimte ingericht en beheerd dient te worden. Dat laatste gebeurde in Lochem waar nieuw beleid voor het onderhoud van laanbomen in een zorgvuldig proces met alle belanghebbenden, inclusief de gemeente, is ontwikkeld. De bestuurders en volksvertegenwoordigers keken anderhalf jaar mee over de schouders van de maatschappelijke overlegpartners om uiteindelijk het resultaat te omarmen.



Vergroting van de flexibiliteit in de overheidsorganisatie zelf kan ook bijdragen aan een soepeler gesprek tussen bestuur en burger. In zijn algemeenheid draagt het meer horizontaal organiseren en het verminderen van het aantal managementlagen bij aan de voortvarendheid van besluitvorming. Het geeft medewerkers in het ideale geval het mandaat om zelf te kiezen en leiding te nemen. Een klein managementteam met directe lijnen naar de verschillende thema's kan er bovendien voor zorgen dat de bestuurders snel kennis nemen van de belangen en wensen van de inwoners en deze centraal zetten in hun prioritering.

### **Gedeeld leiderschap**

In een netwerksamenleving met horizontale samenwerking en gelijkwaardige relaties is niet te ontkomen aan gedeeld leiderschap. Wethouder De la Court van Lochem zag dat. Hij nam zelf de leiding en voerde regie, zowel naar buiten – de burgercoöperatie LochemEnergie – als naar binnen – zijn adviseurs, medewerkers, B&W en de gemeenteraad. Belangrijke keuze daarbij was dat hij LochemEnergie in de positie bracht om als maatschappelijke trekker in het proces op te treden. De la Court gaf de leiding voor het

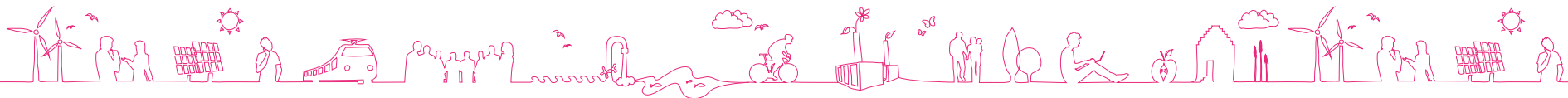


maatschappelijk proces heel bewust aan LochemEnergie, ook in de samenwerking met grote bedrijven als Alliander, Enexis en Eneco. Uiteindelijk verbond de gemeenteraad zijn energiebeleid aan die leidende rol van de burgercoöperatie.

In het Brabantse Markdal en in de regio Zutphen zie je een vergelijkbare dynamiek. De provincie Noord Brabant, de gemeenten Breda en Alphen/Chaam en het waterschap Brabantse Delta geven de Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal de leiding voor de inhoudelijke uitwerking van de herinrichting van het beekdal en de gemeenten Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen leggen de ontwikkeling van een windmolenpark in handen van vier energiecoöperaties. Zelf nemen de overheden de leiding bij de juridische en bestuurlijke borging van het proces en het resultaat.

Dit gedeelde leiderschap heeft op alle niveaus consequenties, niet op de laatste plaats in de samenleving zelf. Daar krijgen burgerinitiatieven de leiding over grote maatschappelijke ontwikkelingen. Dat vraagt om organisatie, verantwoording – zowel naar de leden van het collectief als naar de overheid – uithoudingsvermogen, inhoudelijke kwaliteit en het vermogen het proces te leiden. Minstens zo belangrijk onderdeel van goed leiderschap is het om te erkennen als de eigen capaciteiten tekort schieten en er ondersteuning van derden nodig is. Die ondersteuning kunnen ze krijgen bij hun samenwerkingspartners onder andere aan overheidszijde.

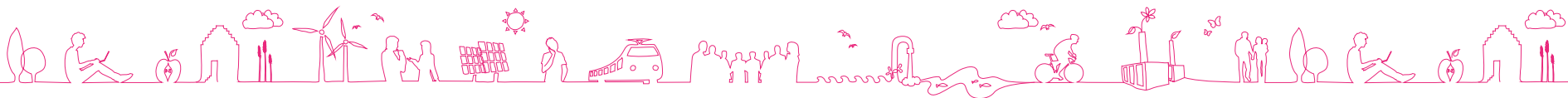
De consequenties van horizontale samenwerking, gelijkwaardige relaties en gedeeld leiderschap vraagt veel van de overheidssdienaren op de werkvloer, die samen met de maatschappelijke partners werken aan de uitvoering van de gezamenlijke plannen. Om een volwaardige medespeler te zijn in het maatschappelijke spel, zijn een vergaand mandaat en doorzettingsmacht onmisbaar. Als een ambtenaar voor iedere beslissing toestemming nodig heeft van superieuren, de wethouder of de gemeenteraad verliest het gezamenlijke initiatief aan kracht en de overheidsvertegenwoordiger aan geloofwaardigheid. Hij of zij is immers vertegenwoordiger van de overheid en heeft zich namens deze gecommitteerd aan de doelstellingen en ambities van de andere deelnemers. Dat kan alleen als hij of zij leiderschap kan tonen en over alle middelen kan beschikken om dit waar te maken. In Hollands Kroon is dat mandaat en die doorzettingskracht organisatorisch geborgd. Medewerkers kunnen daar zelf beslissen over de besteding van budgetten en andere middelen.



Het is een enorme stap voor bestuurders om leiding te delen en bij anderen te laten. Dat betekent dat ze vaker op hun handen moeten zitten, erop vertrouwend dat de uitvoerende medewerkers en de samenleving het zelf wel oplossen. En wat voor bestuurders geldt, geldt evenzeer voor volksvertegenwoordigers. Ook de leden van de gemeenteraad zullen moeten leren loslaten. Ze zullen meer moeten sturen op de inrichting van het samenwerkingsproces en minder op de precieze uitvoering en uitkomst ervan. Wie op voorhand vertrouwen uitspreekt naar de burger en deze de leiding over het proces geeft, kan niet achteraf besluiten dat het proces weliswaar volgens afspraak is gevolgd, maar dat de uitkomst ervan niet bevalt. Dat breekt het wederzijdse vertrouwen bij de wortel af. Dat onderlinge vertrouwen kan groeien in de eerder genoemde maatschappelijke dialoog, die los staat van de regelmaat van de bestuurs- en raadsagenda. Deze maatschappelijke dialoog kan bovendien wonderen doen om het inzicht in de wensen van de inwoners en in hun kennis en kunde te vergroten. Ook opent dat bij de burgers de ogen voor de complexiteit van het bestuur in deze turbulente tijden.

Maakt dat de overheid tandeloos? Geenszins. Er zijn tal van voorbeelden te noemen waar de bestuurders en de volksvertegenwoordiging het verschil maken tussen voortgang en stagnatie. De ontwikkeling van een duurzame energievoorziening, ruimtelijke inrichtingsplannen, groenvoorziening, openingstijden van winkels, verkeer en vervoer, het zijn stuk voor stuk potentiële splijtzwammen in het maatschappelijke debat. De besluitvorming hierover is gebaat bij zorgvuldige inventarisatie van meningen, belangen, behoeften en waarden. Maar als deze blijken te botsen is het aan een overheid – volksvertegenwoordiging, bestuurders en management – om leiding te nemen en ‘wijze’ besluiten te nemen.

Deze logica maakt gedeeld leiderschap in de netwerksamenleving een democratische innovatie van jewelste. Het vereist moed en visie om te weten wanneer ‘loslaten’ overgaat in ‘uit je handen laten vallen’. Het is een kunst om op de juiste momenten de leiding af te staan aan anderen en op gepaste momenten zelf leiding te nemen. Niet als gunst of uitruil, maar als bewuste keuze om het optimale effect in de samenleving te sorteren. Om de bestuurder uit de Britse serie Yes Minister waar we dit hoofdstuk mee begonnen gerust te stellen: het loont om leiding te geven aan de samenleving en daarmee die samenleving te volgen. Door te besturen met burgerkracht en daarbij de leiding te delen, ontstaat – hoe paradoxaal ook – meer leidende kracht.



## 12. Bestuurders in beweging – samen met energieke burgers

Burgerparticipatie vindt haar oorsprong in de energieke samenleving. Dit boek laat maar een kleine greep zien uit de initiatieven die daar borrelen en bruisen, en de burgers die de handen uit de mouwen steken om hun eigen en hun gezamenlijke dromen waar te maken. De energieke samenleving laat de kracht zien die burgers op grond van hun verlangen, passie, kennis en collectieve vaardigheden samen kunnen ontwikkelen. Die burgerkracht heeft ook bestuurders in beweging gezet.

De voorbeelden in dit boek laten de voorhoede van bestuurders zien. Zij experimenteren met vaak nog incidentele projecten, waar ze de burger laten meedoen, meedenken en soms ook meebeslissen over de inrichting en het gebruik van de openbare ruimte, of doen, omgekeerd, mee met burgerinitiatieven. Ze geven burgers daarbij de ruimte om zelf initiatieven te realiseren. Deze beweging die de afgelopen jaren in de wereld van het lokale bestuur is ontstaan strekt inmiddels verder. Onder de titel Code Oranje lanceerde

een groep burgemeesters, wethouders en raadsleden eind oktober 2016 een voorstel om te experimenteren met burgerparticipatie in het openbaar bestuur. Ze vragen om aanpassingen in de Gemeentewet om deze experimenten mogelijk te maken.

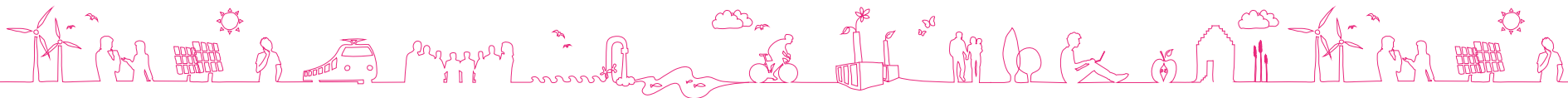
Het is een hoopgevende beweging. Termen die bij Code Oranje over het voetlicht komen, corresponderen met de praktijk die we bij de voorlopergemeenten (en andere overheden) in dit boek horen: ‘vertrouwen’, ‘eigenaarschap’, ‘verantwoordelijkheid’, ‘zeggenschap’, ‘van buiten naar binnen denken’.<sup>1</sup> De initiatiefrijke burger wordt serieus genomen en centraal gesteld. ‘Code’, zo stellen de bestuurders, is ook een afkorting van Coöperatieve democratie.

De keuze voor een coöperatieve democratie is naast hoopgevend ook paradoxaal. De beweging is ingegeven door het gebrek aan vertrouwen dat burgers in het huidige bestuur hebben. De ambtelijke reactie,

zo verklaren de betrokken bestuurders, past niet bij de snelheid van de samenleving en bij de snelheid die initiatiefrijke burgers van het bestuur verwachten. Daarnaast vraagt de integraliteit van maatschappelijke vraagstukken en burgerinitiatieven om aanpassing van de nu nog sectorale inrichting van de overheidsorganisatie. Initiatieven van onderop fietsen vaak diagonaal door de grenzen en afbakening van procedures en beleidsagenda’s.

De burger krijgt op dit moment onvoldoende ruimte om zijn ideeën – bottom-up – tot leven te brengen. De oplossing die de bestuurders met Code Oranje mogelijk willen maken, bestaat uit aanpassing van de representatieve democratie, door de introductie van andere vormen van volksvertegenwoordiging en sturing: loting voor gemeenteraadszetels, grotere gemeenteraden, themagerichte portefeuillehouders uit de samenleving, wijkdeals, burgerbegrotingen, burgerjury’s. Code Oranje houdt daarmee de top-down besluitvorming grotendeels in stand en voegt er een vleugje bottom-up aan toe.

<sup>1</sup> Burgemeesters Frans Buijserd van Nieuwkoop en Bert Blase van Vlaardingen in het radioprogramma Met het Oog op morgen, 25 oktober 2016 ([http://www.npo.nl/nos-met-het-oog-op-morgen/25-10-2016/RBX\\_NOS\\_710766/RBX\\_NOS\\_5731362](http://www.npo.nl/nos-met-het-oog-op-morgen/25-10-2016/RBX_NOS_710766/RBX_NOS_5731362))



Het volwaardig laten mee-beslissen van de burger is zeker waardevol, maar de waarde ervan komt pas tot volle ontplooiing als het gepaard gaat met effectieve vormen van mee-denken en mee-doen. Als de vernieuwing beperkt blijft tot mee-beslissen, dan wordt de burgerkracht opgenomen in de 'oude', traditioneel gestructureerde representatieve democratie. Meedoen, meedenken en meebeslissen blijft een gunst van de bestuurders, waarbij het niet wezenlijk uitmaakt hoe deze zijn aangewezen. Veel meer bestaat er behoefte aan een participatieve democratie náást de representatieve. Het is de kunst om zowel bij de overheid als in de samenleving het concept van coöperatie verder te ontwikkelen en zo samen te werken aan een nieuwe samenleving. Dat is de boodschap van de energieke samenleving.

Voor de overheid vraagt participatieve samenwerking om een reeks aanpassingen. De huidige verkokering en gesegmenteerde beleidsprocessen belemmeren nu nog het streven naar meervoudige waardecreatie. Financiële starheid, gegoten in subsidie- of aanbestedingsregels, past niet bij co-creatie en de 'afrekencultuur' beweegt onvoldoende mee met de eisen die (sociale) innovatie stelt. 'Samen op ontdekkingsreis gaan' is wat anders dan het nastreven van smart geformuleerde politieke doelstellingen die zelden een afspiegeling is van de maatschappelijke werkelijkheid.

De nog prille beweging in de huidige wereld van het

bestuur en de erkenning dat de samenleving ertoe doet en centraal hoort te staan, zijn een enorme stap voorwaarts. Daar laten de leiders zien dat leiding nemen en leiding geven samen gaan. Op die enorme stap voorwaarts volgt een niet te onderschatten proces van daadwerkelijke verandering. De theorie van meervoudig organiseren, die in hoofdstuk 4 is uitgewerkt, en de praktijk in de voorlopergemeenten brengen de uitdaging voor de komende jaren glashelder in beeld: ruimte geven aan burgerinitiatieven, burgers betrekken bij ideeën- en beleidsvorming en burgers helpen hun dromen waar te maken.

Op dit moment past de cultuur en de organisatie van de overheid niet bij deze uitdaging. Ze gaan nog sterk uit van de overheidstaak om het maatschappelijke verkeer te reguleren en binnen het wettelijke kader te brengen. Daarmee biedt de overheid geen ruimte, maar beperkt ze deze. Het kost, juist door deze cultuur en organisatie, moeite om de dominante rol van de overheid los te laten en in te ruilen voor een gelijkwaardige samenwerking.

Ook de samenleving is nog niet klaar voor deze nieuwe uitdaging. Nog te vaak wacht de burger op de overheid, voegt zich naar de beperkingen die dit meebrengt of gaat daar dwars tegenin. Deze houdingen van betrokken burgers beperken de kracht die bestuurders en burgers gezamenlijk kunnen ontwikkelen. Ook daar is versterking van de competenties voor samenwerking nodig.

Als het de overheid – bestuurders en medewerkers – en de samenleving lukt om elkaar te vinden in een samenwerkingspact, dan groeit de dynamiek in de samenleving en neemt de legitimiteit van de overheid toe. Om elkaar te vinden zit er niets anders op dan samen aan de slag te gaan en op basis van voortschrijdend inzicht de problemen en de wensen in de samenleving aan te pakken. De voorbeelden in dit boek laten zien dat besturen met burgerkracht energie los maakt en meer mogelijk maakt dan lang voor mogelijk is gehouden.



## Literatuur:

Davied van Berlo, *Wij, de overheid, Cocreatie in de netwerksamenleving*, Programma Ambtenaar 2.0, 2012 ([www.ambtenaar20.nl](http://www.ambtenaar20.nl))

Gemeente Haarlem, *De Energieke stad*, september 2015 (<http://www.degroenemug.nl/media/Energieke%20stad/De%20Energieke%20stad.pdf>)

Maarten Hajer, *De energieke samenleving, Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Planbureau voor de Leefomgeving, 2010 ([http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Signalenrapport\\_web.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Signalenrapport_web.pdf))

Paul 't Hart, *Ambtelijk Vakmanschap 3.0, Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, NSOB, 2014 (<http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2014/10/NSOB-Ambtelijk-vakmanschap.pdf>)

Thomas Hoppe, Donald van den Akker, *Leren van Lochem, Praktijkvoorbeeld van hoe lokaal bestuur vertrouwen schenkt aan de energieke samenleving*, DuurzaamDoor/RVO, 2014 (<https://www.duurzaamdoor.nl/leren-van-lochem>)

Ministerie BZK, *De Doe-Democratie, Kabinetsnota ter stimuleren van een vitale samenleving*, 2013 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/>

[publicaties/2013/07/09/kabinetsnota-doe-democratie](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/07/09/kabinetsnota-doe-democratie))

Tine de Moor, *Inspiratie uit ons institutionele geheugen, Instituties voor collectieve actie als structurele oplossingen voor sociale dilemma's in het Europese verleden*, In: Samenwerking in sociale dilemma's, okt. 2012, ([https://www.ris.uu.nl/ws/files/20082480/\\_PUB\\_InspiratieInstitutioneleGeheugen.pdf](https://www.ris.uu.nl/ws/files/20082480/_PUB_InspiratieInstitutioneleGeheugen.pdf))

Raad voor Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen, Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, ROB, 2012 ([http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje\\_advies\\_loslaten\\_in\\_vertrouwen\\_webversie.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_loslaten_in_vertrouwen_webversie.pdf))

Martijn van der Steen, Mark van Twist, *Op weg naar de doe het zelf democratie, Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?*, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, 2008 (<http://docplayer.nl/220692-Op-weg-naar-de-doe-het-zelf-democratie-van-burgerparticipatie-naar-overheidsparticipatie.html>)

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy China-Fat, Tobias Kwakkelstein, *Pop-up publieke waarde, Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*, NSOB, 2013 (<http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/08/Pop-up-publieke-waarde.->

[Overheidssturing-in-de-context-van-maatschappelijke-zelforganisatie.-NSOB.-2013.pdf](http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/06/NSOB_Sedimentatie_web.pdf))

Martijn van der Steen, Maarten Hajer, *Leren door doen, Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, PBL/NSOB, 2014 (<http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2014-Leren-door-doen.pdf>)

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, *Sedimentatie in sturing, Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB, 2015 ([http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/06/NSOB\\_Sedimentatie\\_web.pdf](http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/06/NSOB_Sedimentatie_web.pdf))

VGS-leerkring, *Gemeentesecretarissen op avontuur, Ervaringen uit de VGS-leerkring 'Meer Burger'*, VGS, 2015 (<http://docplayer.nl/5501307-Gemeentesecretarissen-op-avontuur.html>)

VNG, *Van eerste overheid naar eerst de burger, Over maatschappelijke initiatieven die de overheid uitdagen*, VNG, 2013 ([https://vng.nl/files/vng/2013\\_vng\\_improviserende-gemeente\\_web1\\_0.pdf](https://vng.nl/files/vng/2013_vng_improviserende-gemeente_web1_0.pdf))

Henk Wesseling e.a., *Ambtelijk Vakmanschap 3.0, Een reflectie op het essay 'Ambtelijk Vakmanschap 3.0' van Paul 't Hart*, VOM/VGS/IKPOB, 2014 ([http://gemeentesecretaris.nl/files/gemeentesecretaris\\_n/](http://gemeentesecretaris.nl/files/gemeentesecretaris_n/)



Reflectiebundel%20Ambtelijk%20Vakmanschap%203.0%20web.pdf)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, WRR, 2012 ([http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-samenvattingen/R88\\_Vertrouwen\\_in\\_burgers\\_synopsis.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-samenvattingen/R88_Vertrouwen_in_burgers_synopsis.pdf))

Ted van de Wijdeven, Laurens de Graaf, Frank Hendriks, *Actief Burgerschap, lijnen in de literatuur*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2013 ([https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco\\_files/Actief%20burgerschap\\_Lijnen\\_in\\_de\\_literatuurTSPB-mei2013%20\[MOV-837858-00\].pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Actief%20burgerschap_Lijnen_in_de_literatuurTSPB-mei2013%20[MOV-837858-00].pdf))

## Verder lezen

Actieprogramma lokaal bestuur, *Samen met Burgers, Een jaar leren en experimenteren*, In Actie, januari 2010 (<https://vng.nl/files/vng/publicaties/2014/in-actie-2010.pdf>)

José Andringa, Liane Lankreijer, Caroline van Leenders, Lidwien Reyn schreven *Tien kansen voor de energieke ambtenaar*, RVO/DuurzaamDoor, 2012 ([https://www.duurzaamdoor.nl/sites/default/files/tien\\_kansen\\_voor\\_de\\_energieke\\_ambtenaar.pdf](https://www.duurzaamdoor.nl/sites/default/files/tien_kansen_voor_de_energieke_ambtenaar.pdf))

Davied van Berlo, *Ambtenaar 2.0, Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0*, Programma Ambtenaar 2.0, 2012 ([www.ambtenaar20.nl](http://www.ambtenaar20.nl))  
Davied van Berlo, *Ambtenaar 2.0 beta*, Actiepunten om te werken aan een overheid 2.0, Programma Ambtenaar 2.0, 2012 ([www.ambtenaar20.nl](http://www.ambtenaar20.nl))

Nico de Boer e.a., *Swingen met lokale kracht, Overheden en de netwerksamenleving*, RMO, 2013 ([https://www.raadrvs.nl/uploads/docs/Swingen\\_met\\_lokale\\_kracht.pdf](https://www.raadrvs.nl/uploads/docs/Swingen_met_lokale_kracht.pdf))

Marcel Boogers, Joop Hofman, *Naar een nieuwe Gemeente Oude IJsselstreek, Maatschappelijke bouwstenen voor een nieuwe gemeente*, 2013 (<http://raad.oude-ijsselstreek.nl/Vergaderingen/>)

Raadsrotonde/2014/23-januari/20:00/1A-NAAR-EEN-NIEUWE-GEMEENTE-OUDE-IJSSELSTREEK-bouwstenennotitie-Boogers-Hofman.pdf.)

Hans Elzenga, Anne Marieke Schwencke, *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten, De energieke samenleving in praktijk*, Planbureau voor de leefomgeving, 2014 ([http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2014\\_Energiecooperaties-ambities-handelingsperspectief-interactie\\_1371.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Energiecooperaties-ambities-handelingsperspectief-interactie_1371.pdf))

Frans Evers, Larry Susskind, *Het kan wel, Bestuurlijk onderhandelen voor een beter resultaat*, MGMC, 2010 Gemeente Oude IJsselstreek, Doorontwikkeling organisatie, 2015

Jurgen van der Heijden e.a., *Experimenteren met burgerinitiatief, Van doe-het-zelf naar doe-het-samen maatschappij*, AT Osborne/Ministerie BZK (<http://www.atosborne.nl/media/files/doe-het-samen-deo-mocratie.pdf>)

Menno Hurenkamp e.a., *Wat burgers bezielt, Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, NICIS, 2006 (<http://www.jwduyvendak.nl/wp-content/uploads/2015/07/boek-wat-burgers-bezielt.pdf>)





Innovatiepartners, *De versnelling financieren, Sporen naar een klimaatbehoudend energiesysteem in Gelderland*, Innovatiepartners, 2015 (<http://www.innovatiepartners.nu/News/4753/De-versnelling-financiering>)

Kernteam Democratic Challenge, *99 experimenten in de lokale economie*, ministerie BZK, (<http://democraticchallenge.nl/experimenten/>)

Caroline van Leenders, *Tien tips voor slimme sturing*, Nieuw Akademia, 2009 ([http://www.transitiepraktijk.nl/files/Tien%20tips%20voor%20slimme%20sturing\(1\).pdf](http://www.transitiepraktijk.nl/files/Tien%20tips%20voor%20slimme%20sturing(1).pdf))

Jan Willem van der Maat, Chris Veldhuysen, *Actief Burgerschap, Een overzicht van interventies*, Movisie, 2011

Ministerie BZK, *Juridisch leaflet Maatschappelijk Aanbesteden, Juridische mogelijkheden om de kracht van de samenleving te benutten bij aanbestedingen*, 2015 ([http://gemeentenvandetoekomst.nl/infodrager-scmspublicaties/150928110623\\_juridisch-leaflet-maatschappelijk-aanbesteden-.pdf](http://gemeentenvandetoekomst.nl/infodrager-scmspublicaties/150928110623_juridisch-leaflet-maatschappelijk-aanbesteden-.pdf))

Tine de Moor, Homo Cooperans, *Instituten voor collectieve actie en de solidaire samenleving*,

Universiteit Utrecht, 2013 ([https://www.ris.uu.nl/ws/files/20148613/\\_PUB\\_Homo\\_cooperans\\_NL.pdf](https://www.ris.uu.nl/ws/files/20148613/_PUB_Homo_cooperans_NL.pdf))

Movisie, *Het vliegwiel van de doe-democratie*, (<https://www.movisie.nl/artikel/vliegwiel-doe-democratie>)

Kirsten Notten, *Storytelling voor de buurt Hoe de relatie tussen bewonersinitiatieven en overheid kan groeien*, Ministerie BZK, (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/12/21/storytelling-voor-de-buurt-hoe-de-relatie-tussen-bewonersinitiatieven-en-overheid-kan-groeien>)

Greet Overbeek, Irini Salverda, *De energieke overheid, Visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie*, WUR/LEI, 2013 (<http://edepot.wur.nl/283847>)

Jos van der Schot, *Anders werken bij de overheid, Circulair financieren als duurzaam alternatief*, Milieu-Magazine, 2014-9, pag. 14, Kluwer, 2014

Jos van der Schot, Donald van den Akker, *Besturen met Burgerkracht, samenspel in de energieke samenleving*, DuurzaamDoor/RVO, 2014 ([http://www.hieropgewekt.nl/sites/default/files/u8/20141121\\_besturen\\_met\\_burgerkracht\\_a5\\_0.pdf](http://www.hieropgewekt.nl/sites/default/files/u8/20141121_besturen_met_burgerkracht_a5_0.pdf))

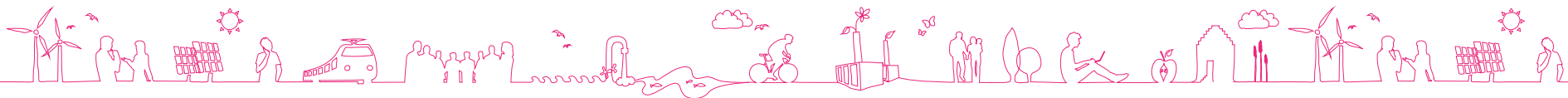
Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil, Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Ministerie BZK, ([http://mrdh.nl/system/files/vergaderstukken/03\\_Rapport\\_Studiegroep\\_Openbaar\\_Bestuur\\_Maak\\_Verschil\\_0.pdf](http://mrdh.nl/system/files/vergaderstukken/03_Rapport_Studiegroep_Openbaar_Bestuur_Maak_Verschil_0.pdf))

Heleen van Praag, *Bruisen, brouwen, binden!, Handboek voor lokale community builders*, Ideeënbroerij, 2016, (<http://bruispunt.nl/>)

Evelien Tonkens, *Burgerparticipatie en burgerinitiatief, uit Tussen onderschatten en overvragen*, Sun-Trancity, 2009

Eveline Tonkens, Menno Hurenkamp, *Montessori-democratie, Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, Universiteit voor humanistiek, 2015 ([http://www.uvh.nl/uvh.nl/up/ZqqyxahJM\\_Tonkens\\_Web\\_V2\\_\\_1\\_.pdf](http://www.uvh.nl/uvh.nl/up/ZqqyxahJM_Tonkens_Web_V2__1_.pdf))

Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman, *Een beroep op de burger, Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012 ([https://www.kennisplein.be/Documents/Krachtgericht%20werken/Een%20beroep%20op%20de%20burger\(1\).pdf](https://www.kennisplein.be/Documents/Krachtgericht%20werken/Een%20beroep%20op%20de%20burger(1).pdf))



# NAWOORD – DE TOTSTANDKOMING VAN DIT BOEK

Besturen met burgerkracht is een boek geworden dat de theorie achter burger- en overheidsparticipatie verbindt met de praktijk. De start ervan ligt in de praktijk. Meer precies, de praktijk in de Gelderse gemeente Lochem. Toen Thijs de la Court daar wethouder werd en aan mensen om hem heen vertelde wat zijn ambities waren, kreeg hij het advies een dagboek bij te houden. Het werd geen dagboek, maar de vastgelegde feiten, ervaringen en ideeën waren voldoende om de balans van twee bestuurstermijnen op te maken. Daar was ook aanleiding voor. In den lande werd gesproken over de Lochemse aanpak en de mede door De la Court opgezette energiecoöperatie LochemEnergie behoorde tot de voorlopers in het veld.

DuurzaamDoor vroeg de Universiteit Twente en Oprit Duurzaamheid om te onderzoeken welke lessen er te leren waren uit dit bestuurlijke ‘experiment’. Voor het evenement HierOpgeweekt in november 2014, vatte ik het lijvige rapport samen in een handzaam boekje. Daaraan kleefde een serieus risico: het *not-invented-*

*here-syndrome*. De reactie ‘allemaal leuk en interessant wat in Lochem gebeurt, maar wij doen het hier op onze eigen manier’, blokkeert het vermogen de lessen van Lochem te leren.

Dit boek is een antwoord op dat risico. Dit is het *invented-in-very-many-places* verhaal. Lochem kan met recht een voorloper genoemd worden, maar een grote groep gemeenten volgt op korte afstand. Het aantal voorbeelden van overheden die burgerkracht als onderdeel van hun bestuursfilosofie hebben omarmd zou gemakkelijk een veelvoud kunnen zijn van de zes casussen die met enige diepgang zijn belicht. Allemaal met een net iets andere aanpak. Opname van alle ervaringen zou waarschijnlijk een stuurloos beeld oproepen. Want als deze zes casussen al zoveel diversiteit laten zien, hoe zou het zijn bij twintig gemeenten?

Reden om vanuit een helder denkkader naar de praktijk te kijken. Allereerst was dat het perspectief van de energieke samenleving dat Maarten Hajer en zijn

collega’s van het Planbureau voor de Leefomgeving in 2012 schetsten. Mede op aanraden van Ad Bijma en Theo van Bruggen van het projectbureau DuurzaamDoor is dit perspectief aangevuld met het model van meervoudig organiseren, zoals ontwikkeld door Martijn van der Steen en andere medewerkers van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Tal van andere theoretische studies, essays en verhalen voorzien de bruisende praktijk van een stevig fundament, waarop kan worden voortgebouwd aan de overheid van de 21e eeuw. Dat daarbij burgerkracht een centrale rol speelt staat buiten kijf. Besturen kan alleen met burgerkracht. Zo niet, dan vinden bestuurders de burgerkracht tegenover zich. Dit boek is geschreven als inspiratie en aanmoediging om niet alleen naar de burger toe te gaan, maar evenzeer in gesprek te gaan met collega bestuurders die die burger serieus laten meedoen, meedenken en meebeslissen.



# COLOFON

## Besturen met Burgerkracht, Samenspel in de energieke samenleving

Auteur: Jos van der Schot, Innovatiepartners

Redactie: Ad Bijma en Theo van Bruggen, DuurzaamDoor

Vormgeving: Tigges

november 2016

Over de auteur:

Jos van der Schot schrijft en adviseert al 25 jaar over maatschappelijke verandering. Hij is vennoot in Innovatiepartners ([www.innovatiepartners.nu](http://www.innovatiepartners.nu)), dat maatschappelijke veranderingsprocessen en innovatieve projecten begeleidt, met name in het publieke domein. Bij vrijwel al deze processen spelen verschillende belangen en zijn meerdere, ongelijksoortige partijen betrokken. De kracht van Innovatiepartners is dat het samen met zo veel mogelijk betrokkenen op zoek gaat naar innovaties en oplossingen die recht doen aan de belangen van alle partijen. Daarbij staat het proces centraal en volgt de inhoud.





**Besturen met Burgerkracht is een uitgave van:**

DuurzaamDoor /

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland/RVO.nl

Croeselaan 15,

Postbus 8242 | 3503 RE | Utrecht

+31 (0)88 602 2412

Info@duurzaamdoor.nl

www.duurzaamdoor.nl

De Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederlandse Licentie is op deze uitgave van toepassing (zie voor meer informatie [www.creativecommons.org/licenses/by/3.0/nl](http://www.creativecommons.org/licenses/by/3.0/nl))

november 2016

Publicatienummer RVO-183-1601-BR-DUZA