

# Sturen en stromen

*Overheid in een samenleving  
waarin iedereen stuurt*

| Martin Schulz

| Ineke den Heijer

| Jan Herman de Baas

| Martijn van der Steen

**Dr. Martin Schulz** is co-decaan van de NSOB en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

**Drs. Ineke den Heijer** is programmamanager/strateeg bij de provincie Zuid-Holland.

**Drs. Jan Herman de Baas** is provinciesecretaris/algemeen directeur van de provincie Zuid-Holland.

**Prof. dr. Martijn van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

*De tekst van dit essay is door bovengenoemde auteurs geschreven op persoonlijke titel.*

# **Sturen en stromen**

*Overheid in een samenleving  
waarin iedereen stuurt*

**Martin Schulz**

**Ineke den Heijer**

**Jan Herman de Baas**

**Martijn van der Steen**

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Provincie Zuid-Holland

2017

ISBN: 978-90-75297-60-7



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Wat als iedereen stuurt? Twee verhalen uit de praktijk</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Omgaan met maatschappelijke initiatieven</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Sturen in het vierde kwadrant</b>	<b>19</b>
<b>4</b>	<b>Stromen selecteren</b>	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>Stromen sturen</b>	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>Stromen evalueren</b>	<b>39</b>
<b>7</b>	<b>Conclusie: de betekenis van stroom-denken voor handelingsrepertoire</b>	<b>43</b>
	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>47</b>



# 1

## Wat als iedereen stuurt? Twee verhalen uit de praktijk

### *Het eerste verhaal: een initiatiefnemer zoekt de provincie op*

Een initiatiefnemer neemt contact op met de Zuid-Hollandse Commissaris van de Koning en een van de gedeputeerden. Ze heeft het idee om zelf met belanghebbenden een visie op het gebied de Krimpenerwaard te ontwikkelen. Ze is niet de eerste de beste. Ze was jarenlang de motor achter talrijke majeure stedelijke ontwikkelingen en is één van de meest inspirerende stedenbouwkundigen uit de recente periode. Ze woont in het gebied, heeft ideeën en ze heeft energie. Het komt ook nog eens goed uit, want de provincie heeft de recent heringedeelde gemeenten in het gebied eerder al gevraagd om tot een nieuwe en gedeelde gebiedsvisie te komen. Met dit verzoek komt er nieuwe energie en nieuw elan. En nieuwe ideeën. De commissaris is enthousiast en accepteert graag de uitnodiging om lid te worden van een brede 'begeleidingscommissie' die het initiatief voor zichzelf instelt. De gedeputeerde ziet het ook zitten. De groep gaat aan de slag, mobiliseert maatschappelijke organisaties en burgerkracht. De provincie staat op afstand, het initiatief is aan zet. Eigenlijk precies zoals alle partijen het in dit geval graag zien.

Maar ingewikkeld is het ook. In de beleidsorganisatie van de provincie zijn ook twijfels over de aanpak. Wat betekent het eigenlijk om op deze manier een gebiedsvisie te ontwikkelen? Ambtenaren stellen vragen en op het oog eenvoudige verzoeken over financiering en regelgeving blijken moeilijk in te passen. De initiatiefnemer voelt haarfijn aan dat er twijfel is en dat stelt haar teleur. Ze werkt vrijwillig, keihard, aan een visie op het gebied. Waarom stribbelt de provincie dan tegen? Tegelijkertijd komen er vanuit de provincie vragen over de 'representativiteit' van dit initiatief. Wat als er mensen zijn die zich niet in het initiatief herkennen? Wat is de democratische borging van dit alles? Voor de concrete afweging over een bijdrage hanteert de provincie een afwegingskader dat bestaat uit de volgende vragen:

- Is het aannemelijk dat de initiatiefnemer de zelf geformuleerde opdracht aankan?
- Maakt deelname het voor de provincie ook gemakkelijker om eigen provinciale doelen te bereiken?
- Heeft deelname aan dit initiatief een stimulerende werking voor innovatie?
- Draagt deelname bij aan draagvlak in de omgeving (ook voor eigen, provinciaal beleid)?
- Werkt deelname positief uit op het profiel, het imago en de zichtbaarheid van de provincie?

Het zijn allemaal vragen en ook ongemakkelijkheden die opkomen bij een – nog steeds volgens iedereen heel nuttig en productief – initiatief. Vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid stellen mensen vragen, die het geheel misschien niet per se vooruithelpen, maar die vanuit het deel gedacht wel redelijk en belangrijk zijn. Zo simpel als ‘het geheel gaat voor het deel’ is het ook niet. Het is heel nuttig om vragen rond rechtmatigheid en democratische legitimiteit te stellen. En procedures zijn er ook niet voor niets, net zoals de provincie soms eenvoudigweg andere ideeën kan hebben over wat voor een gebied nodig is. Net zoals het heel begrijpelijk is dat deze voor het initiatief allemaal ondergeschikte signalen zijn: waarom zouden zij zich daar druk om maken? Een maatschappelijk initiatief, in dit geval een gebiedsvisie van onderop, vanuit initiatiefnemers in het gebied zelf, is mooi en ingewikkeld tegelijk. Als iedereen stuurt dan gaat het niet vanzelf goed en gladjes vooruit.

### ***Het tweede verhaal: de provincie op zoek naar initiatiefnemers***

In 2015 nemen Provinciale Staten van Zuid-Holland een motie aan waarin zij het College oproepen zich samen met maatschappelijke partijen en energiecoöperaties sterk te maken voor de energietransitie. Het moet groener en duurzamer, en in eerste instantie vooral via zon en wind. Dat gaat om meer dan alleen maar kilowatturen opwekken: juist de maatschappelijke dimensie is van belang, omdat alleen dan ook het maatschappelijk draagvlak ontstaat dat uiteindelijk nodig is voor de energietransitie. Dus juist ook nauw contact met kleine en lokale opwekkers, met wortels in de samenleving, die elk op hun eigen manier en vanuit eigen motief aan het werk zijn met duurzame energie. De provincie moet dus op zoek naar de maatschappelijke initiatieven. Een opdracht die vertaald wordt in de Energieagenda ‘Watt anders’.



Ambtenaren van de provincie gaan voortvarend met de vraag aan de slag. Ze klimmen in de telefoon en brengen het netwerk in kaart. Maar dat blijkt best ingewikkeld. Vooraan in beeld staan allerlei partijen die heel actief zijn en de eigen marketing goed op orde hebben. Maar daarachter ligt ook nog een wereld van partijen die in relatieve stilte 'gewoon' aan het werk zijn met duurzame energie. Er blijken veel partijen te zijn die niet zozeer energie opwekken, maar het netwerk 'verbinden'. Of 'namens het netwerk' contacten onderhouden. Die staan prominent op de netwerkkaart, maar tegelijkertijd is het de vraag of dat de partijen zijn die de provincie zoekt.

In gesprekken met initiatiefnemers blijkt dat de provincie niet alleen kan helpen bij de procedures, maar ook bij andere kwesties. Voor initiatiefnemers is energie opwekken geen 'issue' of 'dossier', maar een passie waar ze soms letterlijk mee opstaan en mee naar bed gaan. Zo belanden de medewerkers van de provincie in een levendige discussie over de schade van windmolens aan de vleermuizenpopulatie. Dat is ook een groot punt van de milieulobby. De gesprekspartners verlangen dat de provincie-medewerkers dat soort kwesties kennen en er een idee over hebben. Anders worden ze aan de keukentafel waar ze het gesprek willen voeren niet geaccepteerd. In het netwerk gaat het niet om formele positie, maar is er ook gezag nodig. Je bent geen gesprekspartner, maar moet het worden. En dat is niet alleen aan jezelf, maar vooral ook aan de ander. Zo moeten de medewerkers niet alleen goede ambtenaren zijn, maar ook behoorlijk deskundig worden op de inhoud.

Ze moeten ook intern de weg kennen. Daar worden programmadoelen, plannen en indicatoren gevraagd: hoe gaat het nu eigenlijk met het programma? Zijn de doelen al binnen bereik? Is er onderbenutting of is overbesteding te verwachten? Waarom mag het hier wel en daar niet? Daar moet eerst goed naar gekeken worden. Zo blijkt het nog niet eenvoudig om het netwerk 'te mobiliseren'. Met wie ga je in gesprek: met de partijen dichtbij, in beeld? Of met de partijen die verder weg liggen, buiten beeld, die zich niet zo bezig houden met al dat beleid en gewoon zelf hard bezig zijn? Terwijl daar misschien wel des te meer gebeurt wat voor het programma nodig is. En hoe verbind je dat met wat intern aan de orde is en gevraagd wordt? Het initiatief opzoeken vereist stuurmanskunst buiten én binnen.

## **Overheid en initiatief: hoe verhouden ze zich tot elkaar?**

De verhalen laten zien hoe netwerken van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties zelf allerlei initiatieven met publieke waarde ontplooiën. Niet alleen de overheid stuurt, anderen doen dat ook. Ze gaan aan de slag, bewegen zelf, maar sturen ook anderen. Maatschappelijke partijen beïnvloeden elkaar en ze beïnvloeden de overheid. Niet minder dan andersom. *Iedereen stuurt iedereen*. De overheid stuurt en de maatschappelijke partijen doen dat ook. In dat opzicht is er ten principale geen verschil tussen de overheid en maatschappelijke actoren.

Tegelijkertijd zijn er bijzondere rollen voor de overheid. Dat iedereen stuurt maakt iedereen nog niet hetzelfde. Vaak genereren maatschappelijke initiatieven bedoeld of onbedoeld effecten die van invloed zijn op de positie van anderen, waar dus verdeling aan de orde is, waar rechten en plichten in het geding zijn en waar waardenspanningen aan de orde zijn. De vraag is dan wat de rol van de overheid is, als de hoeder van het publieke belang? Als *iedereen* iedereen stuurt (De Baas, 2016), als iedereen er op zijn eigen manier mee bezig is en er 'een beetje over gaat', wat betekent dat dan voor de overheid en haar specifieke rol en repertoire? Vanuit het perspectief van de overheid komen dan de volgende vragen aan de orde:

- Mag ik me eigenlijk bemoeien met een initiatief?
- Hoe kan ik een initiatief duiden?
- Hoe bepaal ik als ambtenaar mijn rol?
- Welke afweging maak ik om iets te gaan doen of juist niet?
- Hoe kan ik dan sturen?
- Hoe houd ik in de gaten of het de goede kant opgaat en hoe stuur ik bij?

Over deze vragen gaat dit essay. Tevens draagt dit essay bij in het vinden van scherpte voor het bepalen van wat een passende manier is voor de overheid om zich te verhouden tot een maatschappelijk initiatief. We gaan op zoek naar taal en instrumentarium om tot die afweging te komen.

## **De basis van maatschappelijke initiatieven: eigen beweging**

Maatschappelijke initiatieven zijn zichzelf. Ze zijn er niet omdat het van iemand anders moet. Een maatschappelijk initiatief is een *eigen beweging*. Maatschappelijke initiatieven zijn er maar om één reden: omdat een initi-

atiefnemer het wil en er blijkbaar een zekere basis voor bestaat. Initiatieven hebben een *eigen* legitimiteit, hebben hun *eigen* doelen en *eigen* vermogens. Ze zijn er niet omdat een overheid er toestemming voor heeft gegeven en er ruimte voor heeft gemaakt. Maatschappelijke initiatieven zijn het product van een vrije samenleving.

Het principe van de legitimiteit van de *eigen beweging* moet voorop staan in elke beschouwing over de rol van de overheid in de relatie met die initiatieven. Initiatieven hoeven geen akkoord te vragen, ze hebben hun eigen basis van legitimiteit.

### ***De rol van de overheid: eigen omgaan met eigen beweging van anderen***

Maatschappelijke initiatieven ontstaan als mensen ruimte zien om zelf hun maatschappelijke omgeving te scheppen en daar een economisch of maatschappelijk verdienmodel in zien (Schulz et al, 2012 en Van der Steen et al, 2015). Een maatschappelijk initiatief is een *beweging*, geen entiteit. Omgaan met initiatieven gaat om het omgaan met beweging. Die beweging is er omdat mensen er zelf voor kiezen om in het publieke domein in actie te komen. Ze menen dat ze waarde kunnen toevoegen aan het publieke domein en dat de opbrengsten die ze daar uithalen opwegen tegen hun inzet. Maatschappelijke initiatieven *gebeuren*. Ze hebben wel een entiteit en identiteit als drager, maar hun essentie is de beweging. Verhouden tot maatschappelijke initiatieven is daarom het omgaan met beweging: met mensen die activiteiten ontplooiën, anderen mobiliseren, de spade in de grond hebben gezet, of een goed lopende activiteit hebben ontwikkeld.

Initiatieven bewegen. Dat betekent niet dat de overheid stilzit. De rol van de overheid ten aanzien van initiatieven zal per initiatief individueel bepaald moeten worden. Soms liggen initiatieven in lijn met de doelstellingen van de overheid, soms staan ze er lijnrecht tegenover en heel vaak is het een beetje van allebei. Deels er helemaal in, deels ook er net of helemaal naast. Of ze beginnen er in, maar bewegen er uit. Of ze komen van ver af, maar passen steeds beter bij wat de overheid wil. In de relatie tussen overheid en een maatschappelijk initiatief gaat het om het ijken en herijken van de doelen: dat vereist zicht op de eigen doelen, op de doelen van maatschappelijke initiatieven, maar ook op de verhouding daar tussen. Niets doen is daarom 'hard werken' (Schram et al, 2015).

In de relatie met maatschappelijke initiatieven is de bepaling van de inzet door de overheid *doelgericht*. Inzet ten aanzien van initiatieven gaat altijd over een eigen afweging: niet meedoen, tegenstribbelen, terugduwen, ruimte bieden of actief co-creëren zijn allemaal mogelijkheden. De overheid maakt een eigen afweging over de eigen inzet ten aanzien van een maatschappelijk initiatief. Net zoals het maatschappelijk initiatief zijn *eigen* afwegingen heeft. Overheid en initiatief beslissen over hun eigen inzet. Dat betekent dat er eigenstandige bewegingen in het publieke domein zijn waar de representatieve democratie geen directe controle of zeggenschap over heeft. Als een maatschappelijk initiatief iets wil doen voor uitgediende asielzoekers, dan gaat de overheid daar niet over. Het is er omdat mensen het zelf willen, het is een eigen beweging. De overheid moet zich tot de beweging verhouden, maar is géén eigenaar van de beweging. Dat is het initiatief zelf.

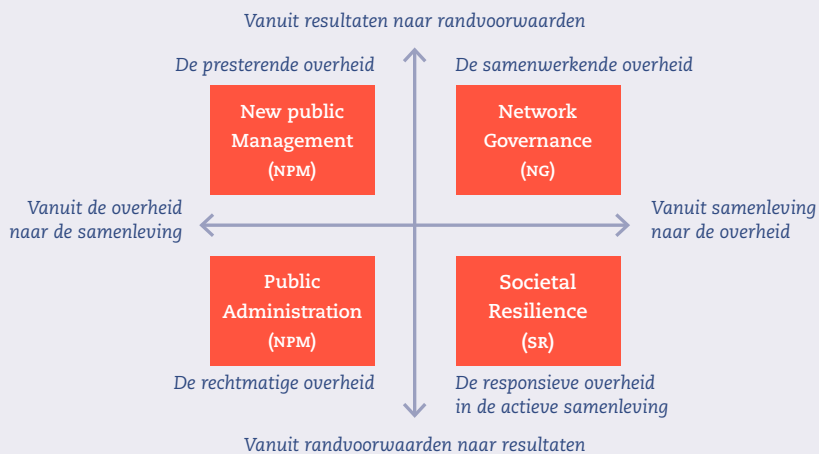
Het gaat dus steeds om het bepalen van de eigen verhouding tot een eveneens *eigen* beweging die elders, op initiatief van anderen, in gang is. Die eigen beweging ten aanzien van de beweging van anderen kan vervolgens allerlei vormen hebben: steunen, helpen, stoppen, tegenhouden, stimuleren, omarmen. Hoe de ander dat vervolgens ervaart en ermee omgaat is aan de ander. De overheid kan willen steunen, maar het maatschappelijk initiatief bepaalt zelf of steun wordt aanvaard, of het ook echt helpt, of dat het misschien opzij gelegd wordt. Het omgaan van de overheid met maatschappelijk initiatief is steeds de wisselwerking tussen de eigen inzet door de één ten aanzien van de beweging van de ander.

# 2

## Omgaan met maatschappelijke initiatieven

### Eigen omgaan met anderen: een invulling van het ‘vierde kwadrant’

De opstelling van de overheid ten aanzien van maatschappelijke initiatieven past goed in wat we eerder als het perspectief van de responsieve overheid hebben geïdentificeerd, ook wel benoemd als ‘het vierde kwadrant’. We zullen hier eerst kort elk van de vier perspectieven bespreken en de verhouding ten aanzien van maatschappelijke initiatieven daarna nader duiden.<sup>1</sup>



**Figuur 1** Vier vormen van overheidssturing (zie: Van der Steen et al., 2014).

<sup>1</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de perspectieven zie: Steen, M. van der, N. Chin-A-Fat, M. van Twist en J. Scherpenisse (2014), *Naar een ge(s)laagde strategie*, Den Haag: NSOB en Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015), *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB.

In het perspectief van de *rechtmatige overheid* staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Dat is een sterk legalistisch perspectief, dat de wettelijke basis van het overheidshandelen en de scheiding benadrukt tussen politiek primaat en ambtelijke uitvoering in loyaliteit. Hier doet de overheid het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Sturing is in dit perspectief in de eerste plaats een kwestie van het instellen van procedures en het verankeren van doelen en middelen in wetten en regels.

In het perspectief van de *presterende overheid* gaat het niet primair om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van doelen, maar om het meetbaar bereiken daarvan. Het accent ligt niet op de procedure om de doelen te formuleren, maar op methoden, technieken en processen om die doelen te realiseren. Doelbereiking is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die SMART en afrekenbaar is. Prestatiemeting is een van de sturingsinstrumenten in dit perspectief. In dit perspectief doet de overheid het goed als ze ervoor zorgt dat beleid effectief is en efficiënt wordt uitgevoerd.

In het perspectief van de *netwerkende overheid* gaat het nog steeds om het bereiken van doelen, maar met behulp van inspanningen van anderen. De overheid trekt meer naar buiten, om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan. Dat betekent ook dat die partijen hun eigen doelen in het proces inbrengen waardoor de overheid moet kunnen onderhandelen met andere partijen. Bovendien nemen partijen in het netwerk ook (al of niet in gezamenlijkheid) initiatieven om publieke waarde te genereren zonder dat de overheid daarbij betrokken is of met een beperkte of ondersteunende rol van de overheid. Het gebeurt niettemin vaak dat de overheid een regierol in het proces krijgt. In netwerken ontstaat meerwaarde als partijen hun bijdragen op elkaar afstemmen. Dat vraagt om te beginnen een goed onderling contact. Sturing in het derde kwadrant is daarom in de eerste plaats gericht op de netwerkontwikkeling zelf. De provincie Zuid-Holland heeft daarvoor onder meer een 'netwerkvitaliteitsmonitor' ontwikkeld (Fiering et al, 2016). Pas daarna gaat het om sturing op interactiviteit in processen, doelvervlochtening en van het goed vormgeven van processen door middel van procesmanagement.

Het perspectief van de *responsieve overheid* gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving: van beweging die er is, van



maatschappelijke waarde die al wordt geproduceerd op eigen initiatief, en van de overheid die zich daartoe moet verhouden. De overheid gaat niet naar buiten om daar haar eigen plannen en doelen te verkopen, maar sluit aan bij beweging die er buiten als is. Beweging die uit zichzelf overheidsdoelen ondersteunt of beweging die de overheid graag zou willen bijsturen. In het vierde kwadrant gaat het dus veel meer om het herkennen van ontwikkeling en het aangaan van een betekenisvolle verbinding daarmee en je er op een bepaalde manier toe verhouden. Een van de mogelijkheden daartoe is het doen stromen en laten stromen van maatschappelijke energie, het gaande houden van de beweging in de samenleving.

### *De grens tussen de netwerkende en de responsieve overheid*

Het onderscheid tussen de 'rechter' kwadranten verdient nadere toelichting. In beide kwadranten gaat het om een actieve rol van maatschappelijke partijen. Maar hoewel ze allebei over 'buiten' gaan zijn deze kwadranten heel verschillend en leiden ze tot heel andere handelingsperspectieven. Daarom is het interessant om het onderscheid nader te duiden. We doen dat hier aan de hand van twee voorbeelden, waarbij de overheid gevraagd wordt mee te doen.

Op 14 januari 2016 tekenen private partners en kennisinstituten een Letter of Intent om het initiatief Dutch Windwheel te realiseren. De Dutch Windwheel is een ambitieus plan voor een rond, 174 meter hoog gebouw. Maar het is meer dan dat, het moet een landmark worden, een toeristenattractie rondom een windenergiecentrale en restaurant met spectaculair uitzicht. Het is een initiatief van de Windwheel Corporation, een consortium van enkele Rotterdamse bedrijven. Zij vormen met bedrijven en kennisinstituten een alliantie om een innovatieprogramma vorm te geven dat tot de Dutch Windwheel moet leiden.<sup>2</sup> Als onderdeel van de verdere concretiserende stappen neemt het consortium in het voorjaar van 2016 ook contact op met de provincie Zuid-Holland met de vraag of ondersteuning mogelijk is door bestuurlijke steun uit te spreken, een City Deal te tekenen, menskracht en een financiële bijdrage te leveren aan het vervolgtraject.

<sup>2</sup> Zie: [www.dutchwindwheel.com](http://www.dutchwindwheel.com).

Dit is volgens ons meer een voorbeeld van een *netwerkende overheid*: de Dutch Windwheel is een privaat initiatief, maar de overheden hebben het project inmiddels ook omarmd. Het gaat om een proces waarin de overheid een onmisbare rol heeft in ruimtelijke planning en vergunningverlening. Daarnaast (in de schaduw daarvan) krijgt de overheid een nadrukkelijke rol in de procesregie toebedeeld. Het tekenen van (city- dan wel green-) deal brengt de overheid in stelling om het initiatief procesmatig te geleiden. Daarmee gaat de overheid verder dan de rol van vergunningverlener. De overheid neemt dan een meer actieve rol in het ontwikkelen van een effectief netwerk rond het project.

Op verschillende plaatsen in de provincie Zuid-Holland waaronder Dordrecht en Vlaardingingen ontstaan voedselbossen. De idee is dat landbouw in bosgebieden leidt tot een meer biodiverse omgeving en daardoor een grotere oogst oplevert. Bovendien biedt het kansen voor het combineren met natuurbeheer en recreatie. In Vlaardingingen bijvoorbeeld hebben initiatiefnemers zich verenigd in een stichting die uitvoering geeft aan het voedselbos. De initiatiefnemers hebben financiële steun gevonden bij verschillende partijen, waaronder de provincie Zuid-Holland in het kader van de Uitvoeringsregeling Groen. Voor de overheid betekent de ontmoeting met initiatiefnemers die vertellen dat ze een voedselbos willen beginnen niet alleen een ontmoeting met een nieuw en onbekend initiatief met potentie (zoals dat bij de Dutch Windwheel ook het geval is), maar ook een ontmoeting met onbekende partijen, waarvan ze nog niet weet welke kracht die partijen hebben of dat ze kunnen waarmaken wat ze beloven. Het gaat dan om onbevungen ontmoeten, om reageren, om de stap naar de leefwereld van mensen kunnen maken om hun drijfveren te begrijpen om van daaruit potentie te zien (of niet) in het initiatief. De overheid participeert dan zonder dat zij een doorslaggevende of leidende rol heeft. Het is een perspectief van 'de overheid doet ook mee'.

Volgens ons is dit meer een voorbeeld van een *responsieve overheid*. De overheid heeft geen dominante rol en voert niet de regie op het proces. Het proces voltrekt zich en de overheid doet ook mee. Als inhoudelijke speler, vanuit het belang dat de overheid vertegenwoordigt, maar in een proces dat de partijen gezamenlijk hebben vormgegeven, op ooghoogte, als evenknieën.



## Wanneer welk perspectief: de keuze van een kwadrant

De vier perspectieven stellen verschillende waarden in overheidssturing centraal. Ze kunnen alle vier voorop gesteld worden, maar niet alle vier tegelijk (vergelijk: Scherer & Dowling, 1995; De Caluwe & Vermaak, 2014).<sup>3</sup> Het ene perspectief is ook niet beter dan het andere en er bestaat geen kader aan de hand waarvan ze ten opzichte van elkaar kunnen worden gewogen. Daarom is er altijd een keuze voor een accent aan de orde: een kwadrant of perspectief dat bovenop ligt, dat de basis vormt, van waaruit de andere perspectieven meegenomen en ingevuld worden. Elk perspectief is voor elke opgave mogelijk. Er is geen lijst die voorschrijft welke kwestie volgens welk perspectief wordt aangepakt. De kunst is om een perspectief centraal te stellen en van daaruit de waarden van de andere perspectieven goed te bedienen. Dus bij een keuze voor het 'vierde kwadrant', voor een roloppvatting als responsieve overheid, hoort ook de afweging over hoe de andere kwadranten goed ingevuld zijn: hoe zit het met politieke legitimatie, verantwoording, rechtmatigheid en inzicht in effectiviteit en efficiëntie? Die vragen verdwijnen niet met de keuze voor een bepaald kwadrant, maar moeten vanuit dat accent juist goed beantwoord worden.

De vier perspectieven zijn dus iets anders dan een instrumentenkist waaruit een passend instrument wordt gekozen dat losstaat van de andere instrumenten. De vier perspectieven blijven met elkaar verbonden, maar het startpunt, het dominante perspectief, is onderwerp van keuze. Dat roept de vraag op hoe je tot een goede keuze komt. Volgens ons is dat een combinatie van een aantal factoren: de aard van het vraagstuk, de politieke voorkeur, accenten binnen de organisatie, persoonlijke stijl en competenties. We zullen elk van de factoren kort bespreken.

Ten eerste gaat het om de **aard van het vraagstuk**. Sturing gaat altijd over een concreet onderwerp, een probleem of kans die zich bovendien voordoet in een omgeving. De eerste vraag is dus welke vorm van sturing goed past bij het vraagstuk dat aan de orde is en de omgeving waarin dat vraagstuk zich voordoet. Rechtspraak is bijvoorbeeld een soort 'vraagstuk' dat vraagt om het centraal stellen van rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Wat hieronder wordt verstaan, wat billijk is en als rechtmatig mag worden beschouwd, is overigens wel weer contextgebonden.

<sup>3</sup> De hier beschreven verhouding tussen de vier perspectieven wordt ook wel aangeduid als *incommensurabiliteit*.

Maar andere waarden zoals prestatie­sturing en de relatie met de omgeving komen aan de orde redenerend en vertrekkend vanuit het perspectief van rechtmatigheid. Ze zijn wel belangrijk, maar vanuit de primaire keuze voor rechtsstatelijke waarden.

Een ander voorbeeld is het vertrouwen op een maatschappelijk initiatief voor het beheer van openbaar groen. Dat kan op zich goed vanuit alle kwadranten, maar het hangt ook erg af van het specifieke gebied. Sommige wijken of gebieden hebben al heel actieve gemeenschappen, wat de kans op initiatief groot maakt. Andere gebieden hebben voortdurende doorloop van bewoners die aankomen en snel weer doorverhuizen. Dan is de kans op maatschappelijk initiatief in het gebied klein. Dan komt er niet vanzelf (en mogelijk ook niet met hulp) een specifieke maatschappelijke beweging, een stroom van maatschappelijke energie, op gang die bijdraagt aan het beheer van het groen. Het ligt dan voor de hand dat de overheidsstroom zich niet alleen richt op het ondersteunen van stromen (vanuit het ‘vierde kwadrant’), maar in specifieke gebieden sturing vanuit een ander kwadrant dominant maakt. Het eerste criterium voor de keuze voor een kwadrant is dus de combinatie van de kwestie en de context. Dat is geen mathematische formule, maar een reële professionele inschatting van de gevolgen van de keuze voor een ‘voorkeurskwadrant’ voor dit vraagstuk in deze context.

Ten tweede gaat het ook om **politieke voorkeur**. Volksvertegenwoordigers en bestuurders hebben hun voorkeuren voor een aanpak vanuit hun politieke overtuiging. Soms ook vanuit eerdere ervaringen of relaties met andere dossiers. Er zijn allerlei politieke argumenten mogelijk, maar in de keuze voor een manier van sturen is politieke voorkeur een belangrijk argument. In veel partijprogramma’s en coalitieakkoorden is de ‘bestuursstijl’ een centraal element. Participatie van burgers en maatschappelijke organisaties staat daarbij doorgaans voorop. Een politieke voorkeur – die soms zeer dominant is en soms meer latent aanwezig – dient een expliciet onderdeel te zijn van het gesprek over het kiezen van een sturingskwadrant waarbij soms geen en soms meer ruimte bestaat om met bestuurders en politiek in gesprek te gaan over die voorkeuren.

In het college van Zuid-Holland is onlangs in het kader van de voorbereiding op de nieuwe omgevingswet voorgesteld om in het kwadrantenmodel een voorkeursvolgorde te hanteren. Dit is in lijn met de filosofie van de wet waarin participatie en vertrouwen belangrijk zijn. De eerste voorkeur is dan het nemen van het perspectief van responsieve overheid als uitgangspunt. Dit betekent zoveel mogelijk overlaten aan maatschappelijk initiatief en van daaruit bezien hoe de andere kwadranten kunnen en moeten worden ingevuld. De tweede voorkeur is dan het centraal stellen van de netwerkende overheid: waar regie nodig is, netwerkend werken. Het derde voorkeursuitgangspunt is dan het kwadrant van de presterende overheid: waar overheidsinvesteringen onmisbaar zijn, levert de overheid zelf prestaties of bekostigt deze. De laatste voorkeur is dan het starten vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid: waar normerend optreden noodzakelijk is, worden de wettelijke bevoegdheden ingezet om van daaruit te bezien hoe de andere kwadranten kunnen worden ingevuld. Zo een *kwadrantenladder* betekent het starten met de voor maatschappelijke initiatieven minst ingrijpende rol vanuit de overheid. Uitgaan van een meer ingrijpende vorm van overheidsbemoeienis gebeurt dan alleen als het door de overheid noodzakelijk wordt geacht. Het hanteren van een voorkeursvolgorde, en het daarin voorop plaatsen van het vierde kwadrant (de responsieve overheid) past in een periode waarin dat vierde kwadrant toenemend populair wordt.

Ten derde gaat het ook om de *accenten binnen de organisatie*. Sommige organisaties doen nog niets vanuit het derde of vierde kwadrant en dan kan het een grote opgave zijn om vanuit het niets ineens met netwerken te werken. Dat kan komen, omdat het oprecht niet de passende kwadranten zijn voor de vraagstukken, maar het kan ook voortkomen uit ongemak. Dan is het een (on)bewust vermijden en uit de weg gaan van deze kwadranten. Het zetten van de stap naar netwerkend of responsief werken vraagt om een leerproces. Het is een kwestie van ervaring opdoen en van leren, ook op organisatieniveau. Het derde en het vierde kwadrant vragen om ruimte, mandaat en vertrouwen voor de spelers (bestuurders en ambtenaren) die het doen. Dat stelt eisen aan de cultuur en de procedures die worden gevolgd.

Ten vierde gaat het ook om *persoonlijke stijl en competentie*. Niet iedereen beheerst elk kwadrant even goed. Niet elke stijl past iedereen even goed. Hier zijn geen algemene kenmerken voor en ook dit zijn geen wetmatigheden. De persoonlijke competentie verdient een plek in de afweging: wat kan ik goed, waar voel ik comfort bij, wat past bij mij? Dat kan in de praktijk ook betekenen dat bepaalde vraagstukken beter bij bepaalde personen kunnen worden belegd dan bij anderen, afhankelijk van hun competenties.

Vanuit deze vier factoren komt een keuze voor een 'primaire kwadrant' voort, van waaruit het er dan ook omgaat om de andere kwadranten goed te bedienen en de waarden die daar centraal staan goed te bedienen. Uit de verhalen aan het begin blijkt ook dat het vaak gaat om een combinatie van bovenstaande afwegingen. Ieder overheidshandelen heeft altijd aspecten in zich van alle vier de kwadranten.

# 3

## Sturen in het vierde kwadrant

Sturen in het vierde kwadrant gaat om het omgaan met de eigen beweging van anderen. Inmiddels gebeurt dat in steeds meer praktijken in het openbaar bestuur, vooral omdat er 'buiten' veel beweging van maatschappelijke initiatieven is. Er is een zekere opwaartse druk van maatschappelijke energie. Tegelijkertijd is er ook een eigen beweging vanuit de overheid, vanuit de wens om minder zelf te doen, meer ruimte te maken voor maatschappelijke energie en maatschappelijke beweging meer te 'benutten'. Het gebeurt steeds meer, maar er zijn ook veel vragen over hoe het concreet werkt. Daarom beantwoorden we een aantal kernvragen over het sturen in het vierde kwadrant.

### ***Heeft de overheid wat te zoeken bij maatschappelijke initiatieven?***

Deze vraag stelt aan de orde of de overheid zich wel met maatschappelijke initiatieven heeft te bemoeien: treedt de overheid niet in een domein waar het geen rol heeft en waar het niet thuishoort? Sturing en maatschappelijke energie passen op het eerste gezicht niet zo goed samen. Het is toch van de samenleving, heb je daar als overheid iets over te zeggen?

Volgens ons is het antwoord op deze vraag volmondig 'ja'. Daarvoor zijn drie argumenten te noemen. De relatie tussen initiatief en overheid is te typeren als 'grijs gebied', in die zin dat het geen absolute verhouding is. De overheid gaat niet over maatschappelijke energie en ook niet over het initiatief dat voortkomt uit die energie. Maar ze heeft er vaak wel baat bij. Maatschappelijke beweging kan veel bijdragen aan overheidsdoelen en dat maakt dat het voor de overheid prettig zou zijn als er meer van is. Als overheidshandelen kan maken dat er meer van dergelijke prettige maatschappelijke beweging komt dan is dat zeker de overweging waard. Er is dus een positieve waardenpropositie voor de overheid om zich met maatschappelijke energie bezig te houden: het kan maatschappelijke meerwaarde vergroten.

Daarnaast is er ook een meer hoedend en beschermend argument. Initiatieven zijn zichzelf, zijn van zichzelf, maar de overheid draagt vaak wel degelijk verantwoordelijkheid voor een *deel* van het initiatief. Bijvoorbeeld als een deel van de activiteit een vergunning vereist waarbij het initiatief eigenlijk niet helemaal aan de criteria daarvoor kan voldoen. Als initiatieven publieke waarde opleveren dan vinden ze per definitie plaats in het publieke domein en daar heeft de overheid bijna altijd op enige wijze een sturende, ordenende of regulerende rol. Soms direct – er is een voedselbank en de gemeente voert ook armoedebeleid – en vaak ook indirect: er zijn milieuwetten, er is een APV, er is een bestemmingsplan, et cetera. Zo zijn er dus wel degelijk raakvlakken die een expliciete rol van de overheid ten aanzien van initiatieven logisch maken. Dat kan nog steeds een terughoudende of afhoudende rol zijn, maar het past de overheid zeker om zich af te vragen wat de verhouding ten aanzien van een initiatief moet zijn. Ook is de overheid hoeder van het algemeen belang. Maatschappelijke initiatieven kunnen ook andere belangen schaden. De overheid is er om op te treden als die situatie zich voordoet en zal zich dan ook moeten verhouden tot het initiatief dat die overlast veroorzaakt.

Daar komt bij dat de overheid vaak door maatschappelijke initiatieven of door partijen rondom initiatieven wordt uitgenodigd om een rol te nemen. Zoals in het verhaal waarmee we dit essay openen, of als initiatieven ondersteuning van de overheid vragen. Dan wordt de overheid gevraagd om zich met initiatieven te bemoeien. In elk van deze gevallen heeft de overheid ‘iets te zoeken’ bij maatschappelijke initiatieven.

### ***Staat de overheid boven de initiatieven, is de overheid de baas, of juist niet?***

De overheid bewaakt het samenlevingsbelang. Daarom is een responsieve overheid per definitie zeer nauw verbonden met een rechtmatige overheid: in een responsieve context is de vraag aan de orde wat het belang van de samenleving is en wie dat bepaalt. Het is te gemakkelijk om vanzelfsprekend te zeggen dat overheid en maatschappelijk initiatief naast elkaar staan, alsof het volstrekt gelijke partners zijn. Dat is niet zo: de overheid heeft middelen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het samenlevingsbelang: het optreden van de overheid is ingebed in democratische processen, checks and balances, en de kaders van de rechtsstaat. Die principes verdwijnen niet in de relatie met maatschappelijke initiatieven, de vraag is hoe die principes gelden bij maatschappelijke initiatieven.



Zo leidt het sturen vanuit responsiviteit ook tot de vraag wie de orde in de samenleving bepaalt: de mensen zelf, in talloze concrete specifieke gevallen; of de overheid namens hen, op basis van specifieke of meer generieke wetten en belangen. Het antwoord is allebei. Overheid en 'de samenleving zelf' staan naast elkaar en zijn allebei aan de orde, maar daarmee passen ze nog niet logisch bij elkaar. Ze vullen elkaar ook niet altijd aan, maar erkennen (idealiter) elkaars legitimiteit en gedragsvrijheid. Daarom is in het geval van concrete initiatieven *waarbij de overheid zich responsief beoogt op te stellen* bijna altijd spanning voelbaar. Dat hoort erbij, het kan bijna niet anders. De initiatiefnemers gaan over het stukje samenleving dat ze met hun initiatief vorm willen geven en over de publieke waarde die ze daarmee toevoegen. De overheid bewaakt de samenhang en draagt bij door te bekijken wat waar nog nodig is. Dat leidt voortdurend tot de vraag wie er in concrete situaties boven ligt. De grenzen zijn niet zomaar te trekken, ook al zijn er duidelijke rechtsstatelijke principes en is er een democratisch systeem dat suggereert dat de randen helder zijn afgebakend. Dat is ook een consequentie van 'iedereen stuurt iedereen'. De praktijk is veel meer een bewegend speelveld waarin partijen naast elkaar staan en er soms duidelijke hiërarchie aan de orde is en één van beide partijen een dominante invloed heeft. Er zijn situaties waarin de overheid een bepalende positie heeft, maar evengoed situaties waarin maatschappelijke partijen dominant zijn. De kunst is het zien van het verschil tussen die situaties en de juiste principes toe te passen op praktijksituaties.

### ***Kan de overheid maatschappelijke initiatieven eigenlijk wel sturen?***

Wat het initiatief ook is en in welke ontwikkelfase het zich ook bevindt, iedere keer ontmoet de overheid in dit soort initiatieven *maatschappelijke energie*. Maatschappelijke initiatieven zijn een uitdrukking van maatschappelijke energie. Mensen in de samenleving willen iets voor zichzelf en voor anderen, en wachten niet af, maar regelen het zelf. Ze *richten* hun energie op het realiseren van hun initiatief, op het bereiken van hun bedoeling. Maatschappelijke initiatieven draaien op en om energie: om energie die mensen erin stoppen, energie die dat bij anderen om hen heen oproept, en de mate waarin die energie leidt tot bedoelde of onbedoelde uitkomsten. Soms zijn dat actieve burgers of omwonenden, of mensen die vanuit engagement aan de slag gaan. Soms is er ook een verdienmodel: klein, zoals bij een startende sociale onderneming. Soms ook groter, zoals sommige sociale ondernemingen die uitgroeien tot gevestigde organisaties met een behoorlijke omzet. Maar het kan net zo goed komen van 'echte'

bedrijven, die een commercieel motief hebben, maar daarmee wel degelijk publieke waarde ‘maken’.

Hoe veelvormig een maatschappelijk initiatief kan zijn, zien we in het voorbeeld van de transitie naar duurzame mobiliteit. Elektrische auto's vormen daarin een belangrijke schakel, maar die komen er alleen als de samenleving daarvoor zorgt. Dat gaat om de productie van nieuwe modellen, zoals bijvoorbeeld Tesla met verve en veel elan doet. Zij brengen vanuit een commercieel motief, maar ook gebouwd op maatschappelijke waarden, nieuwe vaart in de ontwikkeling naar elektrisch rijden. En auto's hebben een laadinfrastructuur nodig. Gemeenten zijn daarin actief en de rijksoverheid subsidieert. Maar het gaat ook om individuele burgers, die een eigen laadpunt hebben en dat openstellen voor anderen en zichtbaar maken in de apps waarop laadpunten in de buurt worden getoond. Zij maken hun privaat bezit 'open' voor een publiek belang. Dat is toch weer anders dan een grote 'start-up' die met veel venture capital langs snelwegen snellaadstations bouwt en exploiteert: dat is een commerciële activiteit, maar wel één tegen de stroom in en soms vanuit de overtuiging dat elektrisch rijden 'moet'. Niet omdat er geld in te verdienen is, maar omdat het goed is voor de samenleving. Dat is ook weer anders dan de grote netbeheerders, die vaak via dochterbedrijven snellaadpunten bouwen en exploiteren. Zij zien hierin nieuwe kansen voor de markt voor elektriciteit én vinden het belangrijk om bij te dragen aan maatschappelijke doelen. Dat leidt tot discussie bij de toezichthouder, want is het nu vooral een marktkans – en daarmee marktverstoring – of is het toch vooral een maatschappelijke investering: het is voor de samenleving en de échte markt nog moeilijk en daarom geven de netbeheerders extra zetjes om de maatschappelijke waarde te realiseren. Net zoals Natuur & Milieu, die we toch vooral kennen als belangengroep, enorm actief is in de uitrol van elektrisch rijden: zowel in het aanbieden van elektrische lease, als ook in de bouw van laadpalen. Ze voeren geen actie voor elektrisch rijden, maar ondernemen zelf actief om elektrisch rijden te ondersteunen. En zo is er ook het initiatief 'social charging', waarin mensen een app kunnen downloaden die aangeeft als hun laadtransactie afgerond is. Ze kunnen dan hun auto verplaatsen, zodat het laadpunt door anderen te benutten is. En mensen kunnen via de app berichten sturen aan andere 'laders', zodat de beschikbare en vaak drukbezochte laadpunten in de binnenstad, bij publieksvoorzieningen, of bij OV-knooppunten optimaal worden benut. Het zijn allemaal acties die bijdragen aan de introductie van elektrisch rijden en de verduurzaming van mobiliteit, die vanuit uiteenlopende motieven – en combinaties daarvan – tot stand komen.



Maatschappelijke initiatieven zijn daarom te bezien als een *stroom* energie. Mensen veranderen de intensiteit, de richting en de verdeling van de energie die ze dagelijks beschikbaar hebben ten dienste van een maatschappelijk doel dat ze belangrijk vinden. *Maatschappelijke energie* is de optelsom van de hoeveelheden energie die mensen stoppen in een maatschappelijk initiatief. Het omgaan met maatschappelijke initiatieven betekent dus het omgaan met de *persoonlijke* en *maatschappelijke energie* in het publieke domein: waarbij iedereen stuurt, iedereen zijn eigen motieven en eigen begrip van legitimiteit heeft, en de overheid tegelijkertijd zijn eigen specifieke rol en repertoire heeft.

Voor de overheid ligt er een opgave om zich te *verhouden* tot die nieuwe maatschappelijke energie waarin onder andere wil, kennis, middelen, tijdsinzet en draagvlak aanwezig zijn. We kiezen hier bewust voor het werkwoord ‘verhouden’ om de overheidsopgave te duiden. Verhouden kan een heel spectrum aan handelingen betekenen. Het kan gaan om niets doen, er kennis van nemen, het aanzien, of er van horen. Het kan ook een verbod of strikte begrenzing betekenen. Meer formele instrumenten variëren van klassieke inspraakprocedures tot het moderne ‘Right to challenge’ waarin burgers de overheid uitdagen door een bepaalde publieke dienst tenminste net zo goed of beter te kunnen uitvoeren dan de overheid. Maar ook burgerdenktanks en georganiseerde debatten behoren tot het formele repertoire van de overheid. Of meer informeel het organiseren van vrije ruimte op bijeenkomsten waar initiatieven kunnen komen en zich kunnen presenteren, denk bijvoorbeeld aan ‘Get connected cafés’.

‘Verhouden tot’ benadrukt dat de overheid ‘iets moet’ met initiatieven in het publieke domein, maar dat ‘iets’ een hele range aan reacties en gedragingen kan inhouden. De reden dat de overheid ‘iets moet’ met initiatieven in het publieke domein ligt in de verantwoordelijkheid die de overheid in het publieke domein heeft.

De overheid gaat niet over de initiatieven, maar de initiatieven spelen zich af in een domein waar bijna altijd wel enige vorm van overheidsverantwoordelijkheid is. Soms in de vorm van beleid dat er is, soms regels die gelden, uitzonderingen die nodig zijn, een geldstroom die benut wordt, of verdeling die plaatsvindt, bijvoorbeeld over wie wel en wie niet mee kan doen in het initiatief. Dat betekent dat de overheid ‘een rol’ heeft of tenminste moet kiezen welke rol zij wil spelen – hetgeen wij hier benoemen als *verhouden tot*.

Een overheid die maatschappelijke energie wil doen stromen of richten, zal invloed moeten zien uit te oefenen op de *intensiteit, richting en verdeling* van de energiebesteding van mensen. Mensen doen het zelf, omdat zij het zelf willen en elke poging tot beïnvloeding zal aan dat principe recht moeten doen om effectief te kunnen zijn. Dat betekent repertoire waarin eigen motieven van mensen in stand blijven én er beïnvloeding plaatsvindt. Een interventie zal mensen moeten verleiden en motiveren om hun eigen energie bijvoorbeeld anders te besteden, te richten, te beheersen, te vergroten of te bundelen. Niet omdat het van ze wordt gevraagd, maar omdat ze door een overheidshandeling zelf de overtuiging hebben dat ze het zo willen.

### **Stromentaal**

We hanteren hiervoor het beeld van energie die *stroomt*. De vraag hoe de overheid zich verhoudt tot dat stromen van energie leidt als vanzelf tot de vraag of de overheid content is met die stroom en of ze die niet op enig moment graag zou willen bijsturen (bijvoorbeeld anders richten, remmen of stimuleren). Daartoe zijn allerlei redenen denkbaar, van de wens om stromen meer bij elkaar te brengen zodat ze krachtiger worden tot het verbinden met publieke doelstellingen die de overheid zelf heeft. Daarmee komt van achter dat 'zich verhouden tot' toch ook als vanzelf een klassiek vraagstuk van sturing naar voren. Sturing is dan de poging tot het *doen of laten stromen* van maatschappelijke energie, of het beïnvloeden van de richting van die stroom. Het doel van die interventies is het realiseren van overheidsdoelen: let op, niet het opdringen van de overheidsdoelen aan de energiestromen en de initiatiefnemers, maar wel het verbinden van die stromen met energie vanuit de overheid.

Het gebruik van de 'stromentaal' voor het duiden van processen in het openbaar bestuur is allesbehalve nieuw. Het beeld werd geïntroduceerd door Cohen, March en Olson (1972) en uitgewerkt door Kingdon (Kingdon, 1984), als beeld voor het begrijpen van beleidsprocessen. Zij onderscheiden 'problemen', 'oplossingen', 'beslissers' en 'keuzemomenten' die onafhankelijk van elkaar door beleidsarena's stromen. Ieder van deze ingrediënten wordt gedragen door initiatiefnemers ('entrepeneurs'), die een belang hebben bij dat element. Waar zij elkaar ontmoeten ontstaat een 'policy window', een kans om tot een bepaalde beslissing of actie te komen. Deze auteurs beschrijven hoe actoren strategisch met die stromen omgaan om hun

doelen naderbij te brengen. Beleid ‘ontstaat’ als stromen van problemen, oplossingen en beslissers op een moment bij elkaar komen: om besluitvorming te realiseren kunnen slimme beleidsmakers of andere betrokkenen die stromen naar elkaar toe brengen, of strategisch andere stromen proberen af te buigen.

De Baas heeft dit beeld verder uitgewerkt in een aantal beleidsstrategieën, die gebruikt worden om de kans op een beleidsinitiatief te vereenvoudigen of (als je tegenstander bent) te compliceren (De Baas, 1995, 253 e.v.): het verbreden of versmallen van de inhoud van een stroom/beleidsproces; het uitbreiden of beperken van aard en aantal betrokken actoren; het verhelderen of bemoeilijken van inzicht in alternatieven en instrumenten; het opsplitsen of verenigen van stromen/beleidsprocessen; het kiezen om te participeren in bepaalde stromen of daar uit te stappen. Zo gaat stromen niet alleen over de richting, maar ook om snelheid, intensiteit, verdikking, verdichting, opsplitsen en samenbrengen, als verrijking van het repertoire voor beleidsontwerp.

Diezelfde ‘stromentaal’ is van toepassing op het verhouden tot maatschappelijke energie. Er zijn stromen van maatschappelijke energie, doordat initiatiefnemers (privé of professioneel) zich inzetten om een bepaald probleem onder de aandacht te brengen of een bepaalde oplossing van de grond te krijgen. Waar die stromen elkaar ontmoeten ontstaat een keuzemoment, waarop beslissers van verschillende partijen mogelijk een coalitie kunnen vormen. Die initiatiefnemers en ook de overheden gedragen zich hierbij strategisch, in die zin dat ze stromen van maatschappelijke energie selecteren (paragraaf 4), sturen (paragraaf 5) en evalueren (paragraaf 6). Energiestromen zijn beweging, ze zijn de activiteiten die actoren (entiteiten en individuen) ontplooiën. Waar die activiteiten samenkomen ontstaat stroom. De overheid draagt als entiteit, als een van de actoren in het landschap, bij aan vele stromen, maar in de eerste plaats geeft ze zelf vorm aan stromen die gericht zijn op het creëren van publieke waarde.

# 4

## Stromen selecteren

Uit de twee verhalen aan het begin wordt duidelijk dat de provincie op twee manieren maatschappelijke initiatieven kan ontmoeten: initiatieven komen zelf op de provincie af met een vraag, of de provincie gaat actief naar ze op zoek omdat de provincie iets van ze wil. In beide gevallen is het nodig te kunnen selecteren. Wanneer is het voor jou een goed initiatief? Wanneer besluit je niets te doen? Het gaat erom welke stromen serieus moeten worden genomen, welke initiatieven vervolgens wel en welke niet worden gesteund. Die selectie is nodig, enerzijds omdat de overheid nu eenmaal niet over de capaciteit beschikt om alle initiatieven te steunen. Anderzijds wil je er ook van overtuigd zijn dat je de juiste initiatieven helpt.

Voor sommige initiatieven zal zelfs gelden dat de overheid daarbij betrokken wil zijn, niet om de stroom te helpen doorgaan, maar om deze af te remmen of om het initiatief dat er vanuit gaat te stoppen. In deze categorie instrumenten gaat het dus om de overheid die initiatieven selecteert, waarmee ze wel iets gaat doen en waarmee ze niets gaat doen. Dat is geen selectie in de traditionele betekenis van het begrip, op basis van een set vooraf kenbare selectiecriteria met waarderingsnormen waarop initiatieven punten kunnen scoren. Eerder gaat het om afwegingspunten die de overheid gebruikt om na te gaan of ze een initiatief ziet zitten – waarmee ze een initiatief *waardeert*.

Voor initiatiefnemers is het kennen van dergelijke afwegingspunten interessant, omdat het kan helpen in het op een passende manier neerzetten van het initiatief. Het is belangrijk te onderkennen dat het hierbij niet gaat om subsidieverstrekking (waaraan formele vereisten zijn verbonden), maar om een manier om te onderkennen welke maatschappelijke initiatieven de overheid verder wil en kan helpen binnen de beschikbare capaciteit.

Na informele gesprekken over maatschappelijke initiatieven binnen de provincie Zuid-Holland komt een aantal afwegingspunten naar de voorgrond die *in de praktijk worden gebruikt* om initiatieven te selecteren. Het betreft geen congruent beoordelings- of afwegingskader, maar een verzameling van losse afwegingspunten die hier ten behoeve van het overzicht bij elkaar zijn gezet.

- a. *Is het een goed verhaal?* Maatschappelijke initiatieven beginnen vanuit een inspirerend en waargebeurd verhaal. Ze zijn het relaas van mensen die iets hebben meegemaakt, ergens tegenaan lopen, tegen te hoop lopen of iets anders willen dan het nu is. De kracht van het verhaal verkoopt als het ware het idee zonder dat het luchtfietserij mag worden.
- b. *Is er draagvlak?* Als er alleen onbekende initiatiefnemers achter het idee staan en het idee (het format) zelf nog nieuw en onontdekt is, dan staat de overheid aanvankelijk meestal sceptischer tegenover een initiatief. Het initiatief heeft zich eenvoudigweg nog niet bewezen. Dan helpt het om steun te hebben van gevestigde partijen of van (een) betekenisvolle (hoeveelheid) individuen.
- c. *Zit het initiatief goed in elkaar?* Het maakt voor de overheid uit of het initiatief al goed is doordacht, of het aannemelijk is dat het ook daadwerkelijk de beoogde publieke waarde gaat creëren. Dat hoeft niet gepaard te gaan met bankgaranties, maar moet wel doordacht en onderbouwd zijn.
- d. *Sluit het aan bij een geformuleerd beleid of project?* Een initiatief dat in lijn ligt van of zelfs bijdraagt aan het realiseren van iets wat de provincie zelf ook belangrijk vindt, heeft meer kans om steun te krijgen.
- e. *Wie doen het?* In het begin is de initiatiefnemer zijn initiatief. De mensen die het doen, doen er niet alleen toe, ze zijn het. Wie die mensen zijn, welke ervaringen ze hebben, wat ze hebben gepresteerd, het telt allemaal mee in de afweging die de overheid maakt.
- f. *Ligt er een geloofwaardig idee voor of kans op een businessmodel?* Overheden zijn waakzaam zich in het huidige tijdsgewricht van bezuinigingen niet te verbinden met initiatieven waarvan ze kunnen zien aankomen dat die van overheidsbijdragen afhankelijk zullen blijven. Een geloofwaardig perspectief op zelfstandigheid weegt zwaar in de afweging om bij te dragen.
- g. *Gelooft de bestuurder of ambtenaar er in?* Waar een bestuurder of ambtenaar wel of niet in gelooft is per persoon verschillend. Voor een initiatief helpt het als het lukt om in de gratie van een bestuurder te komen die het initiatief wil steunen en de steun ook wil verdedigen of als er een ambtenaar is die erin gelooft en zich hard wil maken voor het initiatief.

## *Toegevoegde waarde*

Een belangrijke vraag in de overheidsstroom is hoe de publieke waarde te meten is die initiatieven toevoegen. In de ontmoeting met de overheid is de vraag vaak of initiatieven hun meerwaarde kunnen bewijzen. In de evenwichtige relatie tussen stromen die elkaar respecteren en serieus nemen wordt de omgekeerde vraag desalniettemin door de overheid zelf veel minder vaak gesteld al was het maar vanwege de dominante en onontkoombare aanwezigheid van de overheidsstroom. Het meten van de publieke waarde die initiatieven toevoegen is om twee redenen lastig. Ten eerste, omdat maatschappelijk initiatieven meestal uniek zijn in hun soort waardoor een algemene en uniforme meetmethode steeds net niet passend zal zijn. Ten tweede, omdat de bekende meetinstrumenten (zoals een balanced score card) uitgaan van causale, in de tijd, kwantitatief te meten relaties tussen acties en doelbereiking. Een perspectief dat niet vanzelf goed aansluit op initiatieven die zich inspannen om mensen bijvoorbeeld 'gelukkiger' of 'meer in hun kracht' te laten zijn. Dergelijke initiatieven hebben dan moeite om bijvoorbeeld te kwantificeren tot welke publieke besparingen het leidt als zij mensen meer in hun kracht zetten (door daling van uitkeringen of zorgkosten, omdat gelukkiger mensen in hun kracht daarop nu eenmaal minder een beroep doen). Het kan wel, maar het inzetten van professionals om te meten is voor de meeste kleinschalige initiatieven veel te duur. En wat relatief eenvoudig te kwantificeren is, zoals het bijhouden van de groei in het aantal vrijwilligers die aan het werk zijn, het draagvlak wat er is, de mensen die eraan trekken en de betekenisvolle events die er zijn geweest, wordt dan maar mondjesmaat als toegevoegde waarde geaccepteerd door de overheid.

Inmiddels zijn er verschillende afwegingskaders ontwikkeld om de publieke en toegevoegde waarde van initiatieven in kaart te brengen. We gaan hier kort in op de MAEX van KrachtinNL en op het Waarderingsinstrument voor publieke waarde van het Instituut voor Publieke Waarden. De MAEX biedt initiatieven de mogelijkheid zichzelf op de kaart te zetten aan de hand van een korte vragenlijst. Van ieder initiatief dat zich aanmeldt wordt een profiel (het MAEX Waardeweb) gemaakt dat een inschatting geeft van de mate waarin het initiatief bijdraagt op verschillende aspecten, zoals zelfredzaamheid, duurzaamheid, sociale cohesie en sociale veiligheid. Het profiel van het initiatief op het waardenweb (op sommige aspecten scoort een initiatief hoog, op andere scoort het laag) geeft anderen waaronder overheden een beeld van de toegevoegde waarde van het initiatief.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Zie [www.maex.nl](http://www.maex.nl) voor meer informatie.



Het waarderingsinstrument op zijn beurt gaat uit van de versmelting van drie werkelijkheden, die van de overheid, de samenleving en de markt (Kruiter, et al, 2015). Voor ieder van deze groepen is een andere waarde dominant, respectievelijk legitimiteit, betrokkenheid en rendement. De publieke waarde van een initiatief kan worden bepaald door te bezien hoe die waarden zich in het initiatief tot elkaar verhouden. Dat leidt tot de volgende vragen: waarin maakt dit initiatief het verschil (legitimiteit), van wie is het en voor wie is het bedoeld (betrokkenheid) en wat is de winst en waar slaat die neer (rendement)? In een goed maatschappelijk initiatief versmelten deze drie waarden.

Hoe dat het beste gaat is nog een ontdekkingsstocht. Dit maakt dat er in de huidige praktijk vooral ook ruimte zou moeten zijn voor het leveren van maatwerk en voor het uitproberen en aanscherpen van afwegingskaders voor selectie van initiatieven. Het eerste wat de overheid daarvoor nodig heeft, is kennis van het veld van maatschappelijke initiatieven en een responsieve grondhouding om op ooghoogte in gesprek te gaan met de mensen die het initiatief vanuit de stroom vormgeven. Dat vraagt misschien om meetbare indicatoren, maar zeker om ruimte om de waarde die mensen zelf hechten aan hun initiatieven te begrijpen en waarderen. In dat opzicht biedt de in dit essay gebruikte metafoor van stromen een afwegingskader voor de selectie van initiatieven. In onderstaand schema geven we een afwegingskader voor het selecteren van initiatieven vanuit de logica van stromen.

### **Schema: afwegingskader in de “stromentaal” vertaald**

Aspect	Betekenis in de stroom	Waar naar kijken of vragen?
Richting	Stromen de stromen in voldoende mate dezelfde kant op?	Zijn de bedoelingen en doelstellingen voldoende compatibel?
Nabijheid	Zijn de stromen eenvoudig met elkaar te verbinden?	Wat vraagt het om tot deelname aan elkaars stroom te komen?
Debiet	Heeft de stroom voldoende kracht en snelheid?	Worden de juiste inspanningen gepleegd en wordt er tempo gemaakt?
Elasticiteit	Hoe beweeglijk en adaptief heeft de stroom moeten zijn om te komen waar die nu is?	Hebben de betrokkenen laten zien dat ze ook bij weerstand wegen vinden om door te gaan?
Rendement	Wat is de betekenis van de stroom voor het landschap?	Welke indrukken en effecten komen redelijkerwijs voort uit het bestaan van de stroom?

# 5

## Stromen sturen

Wanneer de overheid besluit zich te verhouden tot andere maatschappelijke energiestromen dan zijn er door de kracht die de overheid kan toevoegen in de basis vier mogelijke bijdragen richting andere stromen, te weten: stromen opwekken, stromen geleiden, stromen bestendigen en stromen afstoppen.

Ten eerste zijn er de situaties waarin er nog geen maatschappelijke energie stroomt in een bepaald gebied waar die door de overheid wel wordt gewenst. De overheid zou er voor kunnen kiezen de eigen energie richting dat gebied te leiden, maar ze kan er ook voor kiezen om te kijken of het mogelijk is *stromen op te wekken*. Het gaat dan om situaties waarin mensen hun energie nog niet inzetten in een richting waarvan de overheid zich kan voorstellen dat mensen het bij nader inzien wel zouden willen, maar ze dat om allerlei redenen nog niet doen. Of ze hebben wel ideeën, maar er is nog geen of nauwelijks begin gemaakt met het realiseren van een initiatief.

Ten tweede is er de situatie waarin er al wel maatschappelijke energie bestaat en die maatschappelijke energie zich in een bepaalde richting beweegt, maar waar die energie nog niet vanzelf (ook) die publieke waarde genereert die de overheid wenst of waar die energie ook net anders, beter of breder zou kunnen worden ingezet in een initiatief. In deze gevallen gaat het er om *stromen te geleiden*.

Ten derde zijn er de situaties waarin de maatschappelijke energie aanwezig is, het initiatief dat eruit ontstaat goed functioneert, maar het nog zoeken is naar een manier om dit te behouden, blijvend te maken. De krachtige overheidsstroom *helpt de stroom dan bestendigen*.

Ten vierde zijn er situaties waarin maatschappelijke energie aanwezig is maar waarvan de overheidsstroom liever zou zien dat die stopt. Dit kunnen bijvoorbeeld situaties zijn waarin stromen een tegengestelde richting hebben aan die van de overheid, waarin doelstellingen in stromen aan elkaar tegengesteld zijn. De overheid richt zich dan op het *afstoppen van de stroom*.



In onderstaand schema verbinden we deze vier mogelijke bijdragen met mogelijke sturingskeuzes. Maatschappelijke initiatieven zijn manifestatieplekken van maatschappelijke energiestromen. Wanneer duidelijk is of de overheid zich tot een initiatief wil verhouden of beter gezegd tot de maatschappelijke energie, doet zich de vraag voor hoe ze dat kan doen. In het kiezen van een verhouding tot energiestromen maken overheden keuzes die een sturende uitwerking hebben – ook niets doen en op zijn beloop laten is namelijk een sturingskeuze. Hierna bespreken we verschillende sturingskeuzes voor het opwekken, geleiden, bestendigen en afstoppen van energiestromen.

	Stromen opwekken	Stromen geleiden	Stromen bestendigen	Stromen afstoppen
Kern	'Het is er nog niet, maar als beleidsmaker zou je wel willen dat het er was.'	'Het is er al wel, het gaat ook goed, maar je zou het als beleidsmaker toch anders willen, meer, breder etc.'	'Het is er al wel, het gaat ook goed, maar hoe zorg je als beleidsmaker ervoor dat dit zo blijft.'	'Het is er en hoe beter het ermee gaat des te ontevredener de beleidsmaker die wil dat het verdwijnt.'
Voorbeeld-situatie	Er melden zich of je ziet zelf mensen die iets willen of proberen, ze hebben een algemeen idee, maar weten nog niet precies wat en hoe.	Er bestaat een initiatief waaraan mensen hard werken, maar die zich door eigen beperkingen op een te kleine doelgroep blijven richten.	De initiatiefnemers van een succesvol initiatief willen over twee jaar een stapje terug doen en het initiatief overlaten aan nieuwe trekkers.	Er ontstaat veel initiatief uit eigener beweging vanuit een groep die op waardenniveau botsen met de dominante waarden in de samenleving.
Enkele keuzes vanuit stromingsmetafoor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richting: gericht of ongericht</li> <li>• Tempo: versnellen of vertragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omvang: verbreden of versmallen</li> <li>• Verbinding: aftakken of samenbrengen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedding: kanaliseren of laten meanderen</li> <li>• Verdeling: stuwen of laten doorstromen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzing: afdammen of verleggen</li> <li>• Drooglegging: wegvloeiën of onttrekken</li> </ul>
Voorbeeld van een interventie	Langsgaan of uitnodigen en meepraten om richting te vinden.	Platform inrichten waar initiatiefnemers elkaar kunnen ontmoeten en verbindingen aangaan.	Afspraken maken over de toekomstige betrokkenheid van de overheid en de voorwaarden voor het initiatief.	Experimenteer-ruimte maken en in gesprek zoeken naar praktijken die wel kunnen.

## Stromen opwekken

Mensen die hun energie ergens op (willen) richten hebben vanaf het begin een focus en richting voor die energie. Die richting is nergens beschreven, is niet verankerd in een projectplan. De energie heeft een richting en meestal ook een zekere flexibiliteit. De richting is aanpasbaar, wijzigt ook. De stroom meandert en zoekt naar wegen om het doel te bereiken. Wanneer de overheid in contact komt met dergelijke stromen van energie kan ze ervoor kiezen die onberoerd te laten. Het natuurlijke proces zijn gang te laten gaan. Misschien vindt de stroom vanzelf de definitieve richting, maar misschien ook niet, waarna de stroom opdroogt. De overheid kan er ook voor kiezen om in gesprek met initiatiefnemers (en andere mensen in de stroom) bij te dragen aan het vinden van richting of zelfs overstroomgebieden als de energie tijdelijk moet worden opgevangen om daarna weer preciezer te worden gericht. De overheid helpt dan de stroom van maatschappelijke energie om zijn weg te vinden, soms ook in relatie tot de overheidsstroom zelf. Dit sturingsvraagstuk is samen te vatten als sturen op *gerichtheid* met een keuze tussen verder richten of meer ongericht te laten door- of overstromen.

In het opwekken van stromen is ook *tempo* van belang waarbij de overheid kan bijdragen aan versnelling of vertraging. Initiatiefnemers en overheid hebben regelmatig andere snelheden en wat de een snel vindt, kan de ander langzaam vinden. Sommige stromen versnellen vanzelf, andere hebben in het begin een zetje nodig om momentum op te pikken en snelheid te maken. Als stromen ergens niet doorheen kunnen, gaan ze erlangs, ze zoeken hun eigen weg en als ze er niet langs kunnen (zoals wet- of regelgeving die de overheid 'niet snel genoeg' kan helpen vermijden of wegnemen), verdwijnen ze in de grond, vinden ze een andere weg en komen ergens anders weer boven (vergelijk met de metafoor van rizomen bij Van der Steen et al, 2010). De ene keer is het handig om een energiestroom en de initiatiefnemers als exponent van die stroom te helpen versnellen. De andere keer is pas op de plaats maken en een beetje vertragen juist beter. Dat vraagt ook van de overheid dat zij ontdekt in welke situaties versnellen beter is en in welke situaties vertragen juist goed werkt. Een dergelijke rol vraagt van de overheid dat zij kent en gekend wordt, dat zij aan tafel zit en in gesprek is. Dat er een vertrouwensbasis is waardoor de overheid ook geloofwaardig kan vertragen zonder dat haar tegenwerken wordt verweten.

De provincie Zuid-Holland heeft gekozen voor een veranderaanpak met proeftuinen om de verduurzaming van de landbouw- en voedselketen te bereiken. Hiervoor heeft zij €15 miljoen beschikbaar gesteld. Om deze ambitie uit te voeren heeft zij gekozen voor de veranderaanpak met duurzame innovaties. De gedeputeerde: “Wij hebben hoge ambities, net als onze netwerkpartners. Samenwerking brengt die ambities verder. Wij roepen initiatiefnemers dan ook op betekenisvolle proeftuinen te ontwikkelen en die met het innovatienetwerk Duurzame landbouw te delen.” Een proeftuin is een plek waar in open samenwerking koplopers in de landbouw- en voedselketen nieuwe werkwijzen uitproberen. Er wordt gezocht naar proeftuinen die zorgen voor een flinke sprong voorwaarts. Het platform Zuid-Hollandse Voedsel families en het kennis- en ontwikkelprogramma zijn opgericht om ontwikkeling en uitwisseling mogelijk te maken. In dit platform “Zuid-Hollandse voedsel familie” zitten circa 30 individuele koplopers die vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid en hun positie in de voedselketen een verandering willen bewerkstelligen. Het kennis- en ontwikkelprogramma bestaat uit Wageningen Economic Research, Hogeschool Inholland, HAS Hogeschool en DRIFT. Deze kennisinstellingen analyseren de opgedane kennis voor verdere verspreiding naar andere innovatieprojecten, wetenschap en overheid en om de proeftuinen te verbeteren. Daarvoor ondersteunen zij de proeftuinen via onderzoek door de inzet van lectoren, professoren, onderzoekers en studenten. Alle opgedane kennis is openbaar en wordt gedeeld. De provincie heeft gekozen voor drie rollen bij deze veranderaanpak namelijk die van richtinggever, van verbinder en van ruimtemaker. Om dit alles vanuit de provincie te begeleiden is een kernteam Innovatieagenda Duurzame Landbouw opgericht.

Het denken over stromen schept ook perspectief om na te denken over ‘dorre gebieden’ waar geen maatschappelijke energie aanwezig is. Waar niemand initiatief neemt of wil meehelpen om dat ene wel bestaande initiatief verder te brengen. Wanneer er geen bronnen zijn kunnen er geen stromen worden opgewekt, laat staan geleid of bestendig. In dorre gebieden is het zaak bronnen te zoeken en als ze er niet zijn te ontdekken waar het grondwaterpeil zich bevindt. De overheid kijkt dan hoeveel maatschappelijke energie er in een gebied aanwezig is en welke barrières verhinderen dat die energie aan de oppervlakte komt, tot bron wordt en tot energie leidt. In het helpen ontstaan van een politiek, economisch en maatschappelijk klimaat, waarin maatschappelijke energiestromen kunnen

ontstaan, kan de overheid een rol spelen. En dan nog kan het zijn dat geslagen bronnen droog blijven en dat er geen energiestroom op gang komt. Dan rest de overheid niets anders dan – als zij een bepaald te bereiken doel heeft met dat gebied – de eigen overheidsstroom er doorheen te laten gaan. Het komt er dan op neer dat de overheid het zelf doet. In de praktijk kan dit per postcodegebied, per straat, verschillen. Zodat de overheid voor ieder gebied een andere aanpak zou moeten kiezen.

### ***Stromen geleiden***

Soms hebben energiestromen hulp nodig om hun doel ook daadwerkelijk te bereiken. Wanneer hun doel ook aansluit bij het doel van de overheid kan de overheid kiezen om de stroom te geleiden.

In dat geleiden kan de overheid invloed uitoefenen op de *omvang* van de stroom door te helpen deze te verbreden of juist te versmallen. Verbreden of versmallen kan betrekking hebben op vier aspecten van de stroom. Ten eerste is er de thematische inhoud, datgene waarop de stroom zich richt en waarmee de stroom zich bezighoudt. Soms is er meer of minder nadruk op bepaalde aspecten nodig, zit de diversiteit van thema's en focussen het doorstoten in de weg. Ten tweede is er de omvang van de groep mensen die met zijn energie de stroom vormt. Soms zijn er meer of juist minder mensen of competenties nodig. Verbreden gaat dan bijvoorbeeld om meedenken over waar de juiste mensen te vinden zijn en hoe die betrokken kunnen worden. Ten derde zijn er de werkwijzen die worden gebruikt in de stroom of in het initiatief dat uitdrukking is van de stroom. Die kan te divers of juist te monotoon zijn. En tot slot is er de geografische spreiding. Als de stroom nog te zwak is en een te groot bereik probeert te hebben, kan die weinig aanrichten en door teleurstelling over het gebrek aan effect zelfs opdrogen, waardoor de vraag opkomt of een groter of juist kleiner bereik of werkingsgebied (tijdelijk) passender is.

De overheid kan maatschappelijke energiestromen ook geleiden door deze samen te brengen met andere stromen en zo stromen ook af te takken. Zij stuurt daardoor op *verbinding*. Door initiatieven als uitdrukking van stromen een platform of podium te bieden kan de overheid proberen om stromen weer met andere in verbinding te brengen. Stromen kunnen dan samenkomen en aftakkingen hebben. Het aftakken van stromen is ook relevant op het moment dat stromen zo krachtig en initiatieven zo succesvol zijn

geworden dat hun bedding te klein begint te worden. Dan is het nodig om de energie te geleiden naar andere gebieden, soms letterlijk zodat inspiratie wordt overgedragen naar andere geografische gebieden naar mensen die aan de hand van een voorbeeld kunnen leren om hun eigen energie weer te richten waardoor nieuwe stromen op gang komen. Initiatieven verplaatsen zich dan niet maar de energie stroomt over, ze besmet als het ware ook anderen. Dit soort bewegingen kunnen natuurlijk uit de maatschappelijke stroom zelf voortkomen. Soms is juist de overheid in een goede positie om hierin behulpzaam te zijn.

Een stichting benadert de provincie Zuid-Holland met de vraag om haar te ondersteunen bij haar initiatief om tot een actievere kustontwikkeling te komen. Qua inhoud en timing staat het initiatief op gespannen voet met het beleid en met andere processen waarin de provincie al participeert. Er is weinig inhoudelijke aansluiting. Desalniettemin wil de provincie het initiatief een podium bieden, niet door zelf te participeren, maar door te helpen in het verder geleiden van de energiestroom. Door de initiatiefnemer te laten spreken op een conferentie over het onderwerp helpt de provincie nieuwe verbindingen tot stand te laten komen. Zo krijgt de stroom een kans om door te stromen, om aan te takken op andere initiatieven of om zelf in omvang toe te nemen doordat anderen erop aantakken. Het is zeker denkbaar dat het initiatief in de toekomst opnieuw in contact komt met de provincie. Misschien heeft de onderliggende stroom dan een andere richting waardoor er meer aansluiting is, of zijn de ideeën van de provincie veranderd. Of niet. Dan kan opnieuw worden gekeken naar wat de provincie kan doen om de stroom te helpen.

### ***Stromen bestendigen***

Stromen vinden ergens hun *inbedding* of ze worden ingebed. Het gaat hier dan om de vraag of de overheid helpt om de stroom (in enige mate of in bepaalde domeinen) te kanaliseren of dat deze door het landschap blijft meanderen. Een kanalisering is een kunstmatige bedding, die bewust door het landschap wordt getrokken om de stroom van de ene naar de andere plek te helpen komen en blijvend dat pad te volgen. De stroom heeft geen andere keuze dan zich aan te passen aan de geboden bedding en die

kunstmatig geboden bedding bepaalt de snelheid van de stroming. Alles aan de kanalisering is geregeld, vooraf bedacht en vormgegeven. Barrières zijn weggenomen om het kanaal erdoor te laten. Werkt het niet zoals beoogd, dan hebben de ingenieurs wat uit te leggen. Het is altijd nog maar de vraag hoe lang de stroom zich aan de kanalisering zal aanpassen en of het kanaliseren de kracht van de stroom niet overmatig inperkt. Tegelijkertijd is het ook de meest zekere methode om een stroming door een landschap te begeleiden, zonder risico op overstroming en in de wetenschap dat hij daar uitmondt waar hij in het grote plaatje het beste past. Een meanderende stroom heeft als voordeel dat deze op een natuurlijke wijze zijn weg zoekt door het landschap. De stroom zal dan evenwel op natuurlijke en soms door de mens gemaakte barrières stuiten en daardoor van richting veranderen. Als de stroom eenmaal een natuurlijk bedding heeft gevonden en daarin een poos wil blijven, helpt het verstevigen van de bedding om deze te accommoderen.

Een andere sturingskeuze die we hier bespreken is die van het sturen op de *verdeling* van maatschappelijke energie door de stroom soms (een beetje) te stuwen (en daaruit eventueel energie af te tappen) of deze juist te laten doorstromen. Stuwen heeft als voordeel dat een voorraad ontstaat, dat zich een kracht opbouwt die wanneer deze wordt losgelaten grotere impact heeft dan de continuerende stroom alleen. Soms is de kracht van de maatschappelijke energiestroom nog niet groot genoeg om dat te bewerkstelligen wat de stroom wil bereiken, dan helpt het om die stroom tijdelijk kunstmatig te stuwen. Niet te lang, omdat de kracht dan deels verloren gaat en zich een permanent meer vormt dat inslijt op de locatie waar de stroom zich op dat moment bevindt, maar ook niet te kort om er zo voor te zorgen dat er voldoende opbouw van kracht plaats heeft. De kern is hier dat dit opbouwen van kracht, dit stuwen, een bewuste actie is, waarover ook gericht met betrokkenen gesproken kan worden. Het is iets anders dan 'gewoon niet meewerken aan een initiatief, omdat je niet weet wat je ermee aan moet of niet gelooft dat het kan werken'. Stuwen is dan bijvoorbeeld een kwestie van nu nog even niet steunen, bijvoorbeeld omdat het niet uitkomt, maar met de bereidheid (en het verzoek) om in verbinding te blijven en later wel mee te doen. Het laten doorstromen van hele zwakke stromen kan interessant zijn om te zien wat er dan gebeurt, maar kan ook kracht verloren doen gaan als de mensen in de stroom zelf vinden dat zij te weinig resultaat bereiken.



De provincie Zuid-Holland heeft een Energieagenda vastgesteld onder de naam 'Watt anders'. De agenda is breed geformuleerd en wordt samen met partners gerealiseerd, deels omdat technologische ontwikkelingen lastig te voorspellen zijn en deels omdat de inzet van diverse partners ook kan variëren. De provincie kiest er met deze agenda voor om lokale energiecoöperaties verder te helpen, omdat ze van meerwaarde zijn voor het lokaal eigenaarschap van de energietransitie. Voor de ontwikkeling van projecten is in het Energiefonds een bedrag gereserveerd.

De agenda kanaliseert de energiestroom. Initiatieven kunnen zich in de stroom nog steeds naar hartelust ontwikkelen, maar de agenda kanaliseert inspanningen en stromen zo dat ze passen bij de overkoepelende, publieke doelstellingen waardoor er ook publiek geld mee kan worden verbonden. Initiatieven worden niet gedwongen het kanaal te volgen, ze kunnen ook meanderen en andere wegen kiezen, maar de agenda biedt een formele bedding (een kanaal) aan stromen en initiatieven in stromen om samen te werken met de provincie. De provincie schrijft daarbij geen kader voor – zo moet het – maar biedt een context waarin op een bepaalde manier wordt samengewerkt. Financiële steun maakt het aantrekkelijk om deze bedding te volgen.

### **Stromen afstoppen**

In sommige gevallen wordt gaandeweg duidelijk dat een initiatief een uitwerking heeft die niet past bij het algemeen belang, wanneer het overlast veroorzaakt of in strijd is met regels. Een maatschappelijk initiatief kan gaan concurreren met gevestigde belangen, maar ook een stroom geven die een andere kant opgaat (andere doelen heeft) dan die van de overheid. Soms is dat ook afhankelijk van de politieke voorkeuren van het moment. In de praktijk zijn veel voorbeelden van stromen die 'afgestopt' worden niet eens per se contrair aan overheidsdoelstellingen. Het kan ook om onwennigheid gaan. Nieuwe initiatieven houden zich bijvoorbeeld niet altijd even scherp aan geldende regels zoals de gevestigde orde doet (die daarop ook wordt gecontroleerd). Dat geeft ongemak. Vaak is sprake van verwatering van grenzen. Een wijntje in de boekhandel die geen horecavergunning heeft bijvoorbeeld. Vaak is dan niet per se sprake van direct verbieden, maar van in gesprek met initiatiefnemers én gevestigde belangen op zoek gaan naar werkbare oplossingen door het creëren van experimenteeruimte om via die ruimte te komen tot nieuwe praktijken.

In termen van het sturen van stromen gaat het hier om het aanbrengen van *begrenzings*. Zo een begrenzing kan betekenen dat een dam wordt opgeworpen die de beweging in de stroom tot stilstand brengt waarmee de stroom zijn kracht verliest. Ook kan de stroom bewust worden verlegd, op zoek naar andere vormen en bedding om de stroom wel te kunnen laten doorgaan, maar niet zoals die tot nu toe deed. Experimenteeruimte creëren is hier een voorbeeld van het verleggen van de stroom. Wanneer de overheid een stroom ongewenst vindt kan er worden gezocht naar manieren om de stroom *droog te leggen* door deze geleidelijk te laten wegvloeien of een deel van de stroom te onttrekken.

Kracht in Nederland is een maatschappelijk initiatief dat zich tot doel heeft gesteld om maatschappelijke initiatieven meer zichtbaar te maken. Dat doet het initiatief – dat inmiddels is vormgegeven als stichting – door aan initiatieven een podium te geven, door een website te ontwikkelen waarop ze gemakkelijk kunnen worden gevonden en door ze in contact te brengen met fondsen. Kracht in Nederland heeft op enig moment contact opgenomen met de provincie Zuid-Holland waarna de provincie heeft besloten om het initiatief te steunen. Dat gebeurt door middel van betaalde opdrachten. Door het formuleren van de inhoud stuurt de provincie mee op de werkzaamheden van Kracht in Nederland. Zo hebben de opdrachten een jaar in het teken gestaan van ‘groene initiatieven’ en een jaar in het teken van ‘energie coöperaties’. Daarnaast heeft een medewerker van de provincie een periode lang meegewerkt bij Kracht in Nederland om ook als provincie te leren van maatschappelijke initiatieven.

Door opdracht te verlenen aan Kracht in Nederland bestendigt de provincie dit initiatief. De provincie maakt het mogelijk dat de energie blijft doorstromen. Tegelijkertijd wordt het initiatief inhoudelijk ook een beetje geleid door toespitsing, versmalling in de richting van bepaalde thema’s. Zo krijgen geleiden en bestendigen invulling in de praktijk.

Bijzonder hier is verder dat de provincie hierdoor Kracht in Nederland in staat stelt om zelf maatschappelijke energie, op te wekken, te geleiden en te bestendigen. Daarmee is sprake van een *getrapte interventie*. De provincie kan direct maatschappelijke initiatieven steunen, maar ook platforms mogelijk maken die dichter bij bepaalde soorten van initiatieven staan om zo hetzelfde doel te bereiken.



# 6 Stromen evalueren

Het verhouden tot andere stromen van maatschappelijke energie is voor de overheid *geen doel op zich*. De stroom beoogt een maatschappelijk doel te bereiken en de overheid stuurt het initiatief om dat doel te helpen realiseren. Niet uit liefdadigheid, maar omdat met het realiseren van het maatschappelijke doel door het initiatief ook een overheidsdoel gerealiseerd wordt. Uiteindelijk gaat het om de vraag of de stroom zijn eigen doelstelling bereikt en daarmee ook een zinvolle bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van de overheidsdoelstelling. Dat vraagt om het *evalueren van de stroom*. Niet in de laatste plaats omdat er overheidsmiddelen zijn gemoeid met het opwekken, geleiden en bestendigen van stromen zoals geld, ruimte, regels, inzet van mensen of verantwoordelijkheid. Het is belangrijk om te zien wat die inzet opbrengt. Dat is belangrijk om ervan te leren, maar ook om verantwoording af te leggen. Daarmee bedoelen we niet dat de overheid de initiatieven ter verantwoording roept, maar dat de overheid verantwoording moet afleggen over haar eigen inzet.

Dat leidt als eerste tot de vraag wie dan bepaalt of de stroom 'goed' is; degenen die uitdrukking geven aan de stroom door de inzet van hun eigen energie of de overheid die bijdraagt aan het laten stromen van maatschappelijke energie. Ook hier is het antwoord weer 'beide'. Iedereen beoordeelt ieder initiatief vanuit het eigen perspectief. Dat kan gaan van onverschilligheid tot sympathie of kritiek. Ook de overheid komt een oordeel toe, als hoeder van het publiek belang en omdat de overheid beschikt over bijvoorbeeld specifieke kennis, ervaring, overzicht en professionaliteit.

Het evalueren van een stroom begint bij het bepalen van de redenen die er waren om de stroom te verbinden met die van de overheid. Dat betekent nagaan welke bijdrage de stroom levert aan het realiseren van niet alleen de eigen, maar ook de overheidsdoelstelling (zie "selecteren"). Die overheidsdoelstelling legt de lat vaak hoog. Het gaat bijvoorbeeld om meer biodiversiteit of meer duurzaamheid voor een hele sector. Dan ligt de vraag voor de hand hoeveel biodiversiteit of duurzaamheid door de stroom

is gegeneerd. Dat is een terechte, maar in de praktijk ook moeilijk meetbare vraag. Niet in de laatste plaats omdat de bijdrage van de stroom moeilijk los te koppelen is van andere invloed uitoefenende stromen. Niet een specifieke stroom geeft daarin de doorslag, maar het samenkomen van stromen waardoor de kracht van alle stromen als geheel de realisatie van de doelstelling naderbij brengt. In evaluatieve zin is de relevante evaluatievraag dan welke bijdrage de stroom levert in dat deel van het stromenlandschap dat naar de overheidsdoelstelling stroomt. Dan telt minder het genereren van biodiversiteit of duurzaamheid en meer de bijdrage die de stroom levert aan het stromenlandschap als geheel. Een kleine stroom die zelf weinig genereert kan ook net de verbindende factor zijn die andere stromen bij elkaar brengt.

Via het programma Groenparticipatie ondersteunt de provincie Zuid-Holland groene maatschappelijke initiatieven. Het doel van dit programma is het vergroten van de betrokkenheid van de inwoners bij het groen in de provincie. Eén van de manieren om dat te doen, is dat de provincie in samenwerking met een crowdfundingplatform de crowdfundingresultaten verdubbelt. Initiatieven ontvangen een bijdrage van de provincie Zuid-Holland tot een maximum van € 5.000 euro. Crowdfunding zorgt voor een bepaalde dynamiek rondom een project en versterkt het netwerk rondom een initiatief. Bij aanmelding moeten de initiatieven laten zien: 1. Op welke manier zijn bewoners en maatschappelijke organisaties in de omgeving van het project betrokken? 2. Is er toestemming van de grondeigenaar (zoals de gemeente of provincie) voor de uitvoering van het project? De kaders die de provincie daarvoor heeft meegegeven zijn heel ruim. Initiatiefnemers krijgen van het platform ondersteuning bij het invullen van hun crowdfundingactie. Voor andere vragen rondom het initiatief kunnen ze terecht bij De Groene Motor en IVN.

In klassieke zin heeft evalueren plaats in een verhouding van boven- en onderschikking. Er wordt dan iets *over* de stroom en over het initiatief gezegd. Dat is een verhouding die niet goed past bij het karakter van stroomsturing, bij meedoen in de stroom, bij gezamenlijkheid in de stroom. Evalueren heeft dan meer het karakter van samen bespreken hoe het gaat, niet vrijblijvend, met de serieuze bedoeling lering te trekken en de effectiviteit van de stroom te vergroten. En niet alleen de effectiviteit.

Evaluëren in de bekende zin heeft vooral betrekking op evalueren vanuit en ten behoeve van het tweede kwadrant – vanuit het perspectief van een presterende overheid. De nadruk ligt op effectiviteit en efficiëntie, op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het evalueren in en van de stroom in het vierde kwadrant heeft echter een ander karakter.

Hoe de overheid dan in samenwerking evalueert hangt in de eerste plaats af van het perspectief van waaruit zij dat doet. Of beter gezegd van waaruit partijen dat samen doen. De perspectieven van de rechtmatige, presterende, netwerkende en responsieve overheid leggen elk hun eigen accenten in een evaluatie en welk perspectief dominant is, doet ertoe. In deze bijdrage hebben we steeds het perspectief van de responsieve overheid centraal gesteld (het 'vierde kwadrant'). In evaluatieve zin is de vraag dan hoe de waarden uit de andere drie kwadranten in het handelen binnen het vierde kwadrant zijn geborgd. Het gaat dus om de vraag hoe waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid – typische waarden in het perspectief van de rechtmatige overheid – zijn geborgd in het sturen van de stroom in het vierde kwadrant. Even zo goed gaat het erom te bepalen hoe waarden als effectiviteit en efficiëntie (presterende overheid) in het sturen van de stroom in het vierde kwadrant zijn geborgd. En het gaat erom te bepalen hoe waarden als draagvlak (vanuit belangen) en betrokkenheid, die in het perspectief van de netwerkende overheid vaak worden geborgd in akkoorden, samenwerkingsverbanden en convenanten in het werken met stromen van maatschappelijke energie zijn geborgd.

Dat vraagt om het ontwikkelen van nieuwe zienswijzen van wat bijvoorbeeld rechtmatigheid is in dat vierde kwadrant. Het is niet de bedoeling de geldende procedures als uitgangspunt te nemen en die over het werken in stromen heen te leggen. Eerder is het de bedoeling de waarden te nemen die door de procedures worden geborgd en te bedenken hoe deze waarden zijn geborgd in het vierde kwadrant. Dat betekent het vinden van nieuwe indicatoren om te bepalen of er sprake is van rechtmatigheid, van effectiviteit of van bijvoorbeeld draagvlak.

In de context waarin iedereen stuurt, evalueert ook iedereen. Iedere actor evalueert vanuit het eigen perspectief de participatie in de stroom en de vraag of deze voldoende toegevoegde waarde oplevert – de eigen doelen dichterbij brengt – in verhouding tot de energie waarmee wordt geparticipeerd. Ook de overheid evalueert op deze manier. Ze doet dat als participant en niet als opdrachtgever. De overheid heeft geen hiërarchische

relatie met de stroom en kan ook op basis van de uitkomsten van een evaluatie niet bepalen dat de stroom anders moet zijn, om meer, sneller of goedkoper tot realisatie van overheidsdoelen te komen. Ze kan zich afvragen of participatie nog in verhouding staat tot wat de stroom toevoegt aan de realisatie van overheidsdoelen. En ze kan door participatie in de stroom proberen invloed uit te oefenen op basis van wat ze belangrijk vindt. Net zoals alle andere actoren in de stroom dat ook doen.

# 7

## Conclusie: de betekenis van stroom-denken voor handelingsrepertoire

Dit essay gaat over hoe de overheid zich verhoudt tot maatschappelijk initiatief. Wat doet de overheid als zij zich *responsief* opstelt? Het denken hierover (dit 'vierde kwadrant') is volop in ontwikkeling. Het denkbeeld dat de overheid hier niets te zoeken heeft is achterhaald. De overheid en het maatschappelijk initiatief kunnen baat hebben bij elkaar en kunnen elkaar in de weg zitten. Dat laatste gebeurt in ieder geval als er spraakverwarring is en onduidelijkheid over welke rol partijen hebben in de context van *iedereen stuurt iedereen*. Dit essay beoogt een verheldering te geven van de afbakening van het vierde kwadrant, van daarbij te hanteren begrippen, mogelijke rollen voor de overheid en het handelingsrepertoire dat daarbij hoort. Die verheldering is een eerste voorwaarde voor succesvol opereren in het vierde kwadrant.

Het handelingsrepertoire dat wij aanreiken impliceert dat overheden ook kunnen, mogen en willen sturen in het vierde kwadrant. De maatschappelijke energie stroomt (of niet), soms in een door de overheid gewenste richting, maar niet altijd. Of het gebeurt op sommige plaatsen meer dan op andere of niet in voldoende mate – of juist te veel. De overheid is daarbij niet slechts toeschouwer. De overheid heeft vanuit haar zorg voor het publieke domein belang bij wat er in de samenleving gebeurt. Daarom mag de overheid best sturen op de stroom. Dat sturen van de stroom krijgt vorm door stroom op te wekken, te geleiden of te bestendigen en soms ook af te stoppen. Dat heeft niet alleen metaforische betekenis. Wanneer een stroom wordt opgewekt, groter wordt, duidelijker zichtbaar wordt, zich onderscheidt van zijn omgeving, dan is dat in de samenleving waar te nemen. De stroom ontwikkelt activiteiten en manifesteert zich. We kunnen stroom beschrijven en waarnemen en dat maakt de stroom ook écht.

Tegelijkertijd trekt het beeld van de stroom ook een breed handelingsrepertoire open, dat we kunnen gebruiken om de stroom te sturen. Het is handelingsrepertoire dat al langer bekend is. Dat ook al langer wordt

gebruikt door een overheid die zich responsief wil opstellen. Door het denken en praten in termen van stromen ontstaat meer bewustzijn van de wijze waarop het kan worden ingezet met het oog op een bepaald resultaat, zoals het inbedden, versnellen of verbreden van een stroom van maatschappelijke energie. Het handelingsrepertoire is niet nieuw, maar de metafoor van de stroom geeft er richting en betekenis aan.

Daarom is het zinvol om niet alleen over handelingsrepertoire te spreken – al is de neiging nog zo groot om handvatten te willen hebben om daadwerkelijk iets te kunnen doen – maar ook over stromen als taal die het handelen van verschillende actoren bij elkaar brengt, verbindt en betekenisvol maakt. Deze metafoor biedt aanknopingspunten voor partijen om elkaar beter te begrijpen in dit nog relatief onbekende domein, waarin veel spelers zich vaak nog onzeker voelen. Dat is een eerste voorwaarde voor samenwerking en coalitievorming.

Het handelingsrepertoire is bijna eindeloos. Stromen kunnen op veel verschillende manieren worden opgewekt, geleid en bestendigd. Waar het om gaat is dat het denken over de stroom het mogelijk maakt om bewust te bepalen welke invloed je op de stroom zou willen hebben en daarbij passend handelingsrepertoire te vinden. In onderstaande tabel geven we een indruk van handelingsrepertoire dat past bij het sturen van stromen, zonder dat we pretenderen daarmee volledig te zijn.

Stroommetafoor	Enkele aspecten van het handelingsrepertoire
Richting (gericht/ ongericht)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aansluiting maken van overheidsplannen op initiatieven en andersom</li> <li>• Aanwezig zijn</li> <li>• Uitspreken dat je meedoet, meepraten</li> <li>• Uitnodigen voor gesprek en uitnodigingen accepteren</li> <li>• In contact blijven ook als je er als overheid verder niks mee wilt, in de toekomst misschien wel weer</li> </ul>
Tempo (versnellen/ vertragen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erkenning geven</li> <li>• Publiciteit geven</li> <li>• Mee samenwerken</li> <li>• Afnemer of klant worden</li> <li>• Ambassadeur worden, ook richting andere overheden</li> <li>• Pilot mogelijk maken</li> <li>• Even aankijken, nog wachten voordat je meedoet</li> <li>• Tijdpad en timing afstemmen</li> </ul>

Stroommetafoor	Enkele aspecten van het handelingsrepertoire
<i>Omvang</i> (verbreden/ versmallen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternatieven benoemen</li> <li>• Helpen denken in scenario's</li> <li>• Gezaghebbende kennis inbrengen</li> </ul>
<i>Verbinding</i> (aftakken/ samen brengen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Platform organiseren waar mensen elkaar kunnen ontmoeten</li> <li>• Een-op-een verbindingen leggen, mensen introduceren</li> <li>• Helpen zoeken naar gelijkgestemden</li> <li>• Wijzen op interessante personen elders</li> </ul>
<i>Inbedding</i> (kanaliseren/ meanderen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afspraken maken</li> <li>• Processen of procedures afspreken</li> <li>• Helpen professionaliseren</li> <li>• Voorwaarden verbinden aan ondersteuning</li> </ul>
<i>Verdeling</i> (stuwen/ doorstromen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vragen om geduld zodat eerst iets anders kan worden gedaan</li> <li>• Koppelen met andere trajecten waarin initiatief een rol kan spelen</li> <li>• In goede harmonie uit elkaar gaan en ruimte geven om door te gaan, maar zonder betrokkenheid overheid</li> </ul>
<i>Begrenzing</i> (afdammen/ verleggen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experimenteerterruimte aanbieden</li> <li>• In gesprek zoeken naar oplossingen</li> <li>• Strakke handhaving en aangrijpen kleine overtredingen</li> </ul>
<i>Drooglegging</i> (wegvloeien/ onttrekken)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door iets anders aan te bieden – vaak geld – mensen te verleiden dit idee te laten gaan en zich op iets anders te richten</li> <li>• Benaderen klanten en doelgroepen van initiatief met eigen boodschap</li> <li>• De mogelijkheden van juridisch instrumentarium verkennen</li> </ul>

Het beeld van de stromen biedt een denkraam voor het handelen in verhouding tot maatschappelijke energie. Dit denkraam legt geen beperkingen op aan wat ambtenaren, bestuurders of initiatiefnemers wel of niet 'mogen' doen, het biedt een kader om effectiviteit in te schatten en de eigen strategie te bepalen. Alles mag. Alles gebeurt ook, maar in de praktijk vaak onbewust, zonder onderliggende samenhangende gedachten. Traditionele vormen van nota's en plannen (rechtmatige overheid, eerste kwadrant), monitoring en effectmeting (presterende overheid, tweede kwadrant) of uitgebreide convenanten en contracten (netwerkende overheid, derde kwadrant) kunnen prima: de vraag is alleen steeds wel wat het effect op energiestromen zal zijn en of dat ook het beoogde effect is. Denken en spreken over de stroom maakt de invloeden manifest die sturingsrepertoires uit verschillende kwadranten hebben op maatschappelijke initiatieven. Daar komt bij dat het stromenperspectief een aantal andere



handelingsopties aanreikt voor de overheid om zich tot maatschappelijke energie te verhouden. Werken in en vanuit het vierde kwadrant, vraagt om een eigen expliciete en consistent gehanteerde terminologie, met bijbehorend handelingsrepertoire. Daarin ligt naar ons idee de toegevoegde waarde van het spreken over het selecteren, sturen en evalueren van stromen van maatschappelijke energie.

In 2015 leidde een coproductie van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en de provincie Zuid-Holland tot het essay *Sedimentatie in sturing, Systeem brengen in netwerken door meervoudig organiseren*. Dat heeft het bewustzijn van de provincie versterkt, vooral waar het gaat om het werken in het derde kwadrant en het ontwikkelen van het daarvoor benodigde instrumentarium in de linkerkwadranten. Tegelijkertijd bleven er over het vierde kwadrant praktische vragen bestaan, die in concrete casuïstiek opkwamen. Dit essay is de tussentijdse opbrengst in een zoektocht naar effectief handelen in het vierde kwadrant. Een zoektocht die de komende tijd onverminderd zal worden voortgezet door de provincie Zuid-Holland en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en naar wij hopen door velen met ons.

## Geraadpleegde bronnen

- Baas, J.H. de (1995), *Bestuurskunde in hoofdlijnen, Invloed op beleid*, Groningen: Wolters Noordhoff.
- Baas, J.H. de (2016), *Iedereen stuurt iedereen*, notitie provincie Zuid-Holland
- Caluwé, L. de en H. Vermaak (2014), *Leren veranderen: Een handboek voor de veranderkundige*, tweede geheel herziene editie, Deventer: Vakmedianet.
- Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olson, *A garbage can model of organizational choice*, *Administrative Science Quarterly*, 1972, pag. 1-18.
- Fiering, S., A.C. Zoeteman, L.J.M., van der Lans, *Hoe vitaal is uw netwerk?* in: *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control*, 2016, pag. 20-26.
- Kingdon, J.W., *Agenda's, alternatives and public policies*, Boston, 1984.
- Kruiter, H., A.J. Kruiter en E. Blokker (2015), *Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief*, Deventer: Wolters-Kluwer.
- Peeters R., M. Schulz, M. van der Steen en M. van Twist (2012), *Beweging bestendigen: over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*, Den Haag: NSOB.
- Scherer A.G. and M.J. Dowling (1995), *Towards a reconciliation of the theory of pluralism in strategic management: Incommensurability and the constructivist approach of the Erlangen school*, in: *Advances in Strategic Management*, no. 12, pp. 195-247.
- Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist (2009), *De Hub: over de concrete invulling van vloeibaar bestuur*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist (2012), *De koopman als dominee: sociaal ondernemerschap in het publieke domein*, Den Haag: Boom/Lemma Uitgevers.
- Schram, J., M. van der Steen, M. van Twist, T. van Yperen (2015), *Vormgeven aan verantwoording*, Vlaardingen: Studio Vuur en Vlam.
- Steen, M. van der, en M. van Twist (2010), *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, R. Peeters en M. van Twist (2010), *De boom of het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Steen, M. van der, N. Chin-A-Fat, M. van Twist en J. Scherpenisse (2014), *Naar een ge(s)laagde strategie*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015), *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, R. Arnouts, F. Boonstra, J. Scherpenisse en I. de Jong (2016), *Sturen met maatschappelijke energie in het natuur domein*, Den Haag/Wageningen: NSOB/Alterra.
- Steen, M. van der, M. Schulz, N. Chin-A-Fat, M. van Twist (2016), *De som en de delen: in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, Den Haag: NSOB.
- VNG (2014), *Van eerste overheid naar eerst de burger*, Den Haag: VNG.
- Van Twist, M., N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse en M. van der Steen (2015), *In cirkels sturen? Reflecties over de transitie van een lineaire naar een circulaire economie*, Den Haag: NSOB.

## Over de provincie Zuid-Holland

### Provincie Zuid-Holland

Zuid-Holland is een strategisch gelegen, vruchtbare delta, grotendeels onder zeeniveau, met een dalende bodem en een uniek gevarieerd landschap van kust, veen en rivieren. Na de Gouden Eeuw ontwikkelde zich rond de oud-Hollandse steden een meerkernig stedelijk netwerk. Zuid-Holland is de grootste en dichtstbevolkte provincie, met 3,5 miljoen inwoners en 22% van het BNP.

Zuid-Holland was lang dé economische motor van Nederland, drijvend op het haven-industrieel complex (mainport) en de glastuinbouw (greenport). De laatste decennia blijft de werkgelegenheid achter ten opzichte van andere regio's. Om concurrerend te blijven en kansen te bieden aan alle inwoners is een transitie nodig. Onze ruimtelijk-economische ontwikkeling is afhankelijk van innovatie. Een sterk Zuid-Holland moet een slim en schoon Zuid-Holland zijn, met ambities op nieuwe economie; verstedelijking; infrastructuur; landschappen en energie. Dat vraagt om een verdere verdichting van het stad-land-weefsel en de verbindingen in het interstedelijk netwerk. Daar ligt de basis voor de ontwikkeling van kennis, vestigingsklimaat en de kwaliteit van de leefomgeving.

De provincie is een middenbestuur, niet boven maar te midden van andere partijen. In netwerken wil de provincie toegevoegde waarde leveren vanuit haar kernkwaliteiten, zoals verbindende positie, kennis van zaken, wettelijke bevoegdheden, financiële middelen en het vermogen om op (boven) regionaal niveau democratisch gelegitimeerde beslissingen te nemen.

De provincie pakt dit opgavegericht op. De provincie werkt aan een gebiedsgerichte benadering, aansluitend op de dragende opgaven in regio's. De provincie kiest daarbij vaak voor netwerkend werken, in coalities met andere partijen. In het verlengde daarvan speelt de vraag hoe de provincie maatschappelijke initiatieven ruimte geeft en kan ondersteunen bij het bereiken van gemeenschappelijke doelen.

Om dit goed te kunnen doen ontwikkelt de provincie Zuid-Holland in eigen huis een opgavegerichte organisatie, met ruimte voor de professional om afwegingen te maken. Oplossingsgericht, met uitgestoken hand en een open oor.

## Over de NSOB

### Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17  
2514 EB Den Haag  
(070) 302 49 10  
[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)  
[info@nsob.nl](mailto:info@nsob.nl)