

Erasmus School of  
Social and  
Behavioural Sciences



# Uitnodigend besturen

Het organiseren van ruimte  
voor initiatief

Arwin van Buuren

# Woord van dank

Ik dank Rob van de Bos (gemeente Rotterdam), Ineke den Heijer (Provincie Zuid-Holland), Thijs van Mierlo (LSA) en mijn collega's van het onderzoeksprogramma RePolis (in het bijzonder Mike Duijn, Vivian Visser en Margot Hermus) hartelijk voor hun feedback op eerdere versies van dit essay.



[www.repolis.com](http://www.repolis.com)

## Colofon

Uitnodigend besturen; het organiseren van ruimte voor initiatief  
Prof.dr. M.W. van Buuren  
Oktober 2018  
ISBN 978-90-75289-26-8

Oplage: 500  
Uitgave: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences | Erasmus  
Universiteit Rotterdam

Vormgeving: [www.panart.nl](http://www.panart.nl)  
Drukwerk: De Bondt

# Uitnodigend besturen

## Het organiseren van ruimte voor initiatief

**Prof.dr. M.W. van Buuren, Erasmus Universiteit Rotterdam**

---

Dit essay is een nadere uitwerking van het betreffende deel uit mijn oratie  
"Vormgeven aan uitnodigend bestuur" (Rotterdam, 23 juni 2017).

# Inhoudsopgave

Woord van dank.....	2
1. Inleiding: een actieve, zelforganiserende samenleving .....	6
2. Uitnodigend bestuur – een nadere omschrijving .....	9
3. Motieven voor uitnodigend bestuur .....	12
4. Uitnodigend beleid .....	16
5. Uitnodigen binnen kaders .....	19
6. Strategieën voor uitnodigend bestuur .....	24
7. Een ontvankelijke organisatie als vruchtbare bodem .....	28
8. Inspelen op initiatieven – samenspel en complementariteit .....	31
9. Tweebenigheid als opgave.....	34
10. De rol van de volksvertegenwoordiging .....	36
12. Uitleiding .....	39
Over de auteur .....	40
Gebruikte literatuur en leestips .....	41

# 1. Inleiding: een actieve, zelforganiserende samenleving

Voor het tweede jaar op rij werden in de zomer van 2018 een aantal straten in Utrecht afgesloten voor het verkeer. En niet omdat de straat open moest voor werkzaamheden. Nee, burgers hadden zelf het initiatief genomen om van hun straat een leefstraat te maken. Auto's werden elders geparkeerd, het verkeer werd omgeleid en de straten werden met behulp van tijdelijk groen, picknick-banken en speeltoestellen omgetoverd tot ontmoetingsruimte en speelterrein.

Burgers die de handen ineen slaan om zelf zaken te regelen in hun eigen leef-omgeving zijn niet meer weg te denken in onze samenleving. De opkomst van allerhande spontane initiatieven verandert de publieke ruimte drastisch. Er zijn reeds meer dan vierhonderd energiecoöperaties die zich richten op de productie van duurzame energie. Wijkondernemingen of bewonersbedrijven, die willen voorzien in allerhande behoeften van de wijk en willen bijdragen aan de economische kracht van een wijk, nemen snel in aantal toe. Andere coöperatieve verbanden tussen burgers richten zich op zorg en welzijn, wonen, voedselproductie of mobiliteit. De buurtbewoners van de nieuwbouwwijk Groenhof in Breezand sloegen de handen ineen om met behulp van een crowdfunding-actie zelf een speel- en avonturenplaats te realiseren voor hun kinderen. In tal van gemeenten toveren burgers braakliggende terreinen om in levendige buurttuinen, nemen het initiatief om van hun straat tijdelijk een leefstraat te maken met volop ruimte voor ontmoeting en ontspanning, of vormen ze buurt-preventieteams om zelf iets te doen aan de onveiligheid die ervaren wordt in de buurt.

Deze initiatieven zijn dus vaak kleinschalig. Maar steeds vaker organiseren dergelijke initiatieven zich ook op een groter schaalniveau. Zo komen er in Nederland steeds meer voedselbossen, op initiatief van enthousiaste burgers die geloven in alternatieve vormen van voedselproductie. Of burgers nemen samen met maatschappelijke organisaties het initiatief voor de ontwikkeling en het beheer van een gebied, zoals gebeurt in het Markdal (Brabant) of de Broekpolder (Vlaardingen). Ook regionale gebiedscoöperaties met doelen op het gebied van zorg, regionale economie, duurzaamheid en voedsel passen in dit plaatje.

De motivatie om als burger initiatief te nemen voor iets 'collectiefs' is divers. De gemene deler is echter wel dat burgers aanleiding zien om een alternatief te ontwikkelen voor iets wat de overheid zich heeft voorgenomen of reeds in voorziet, of waar een overheid – in de ogen van die burgers – in tekortschiet of nalatig is. Deze initiatieven zijn dus soms bedoeld als aanvulling of versterking van het overheidsoptreden, maar vaak ook als alternatief voor overheidshandelen. En met behulp van eigen kennis laten burgers zien dat er inderdaad alternatieven zijn. Een befaamd voorbeeld is de Overdiepse Polder waar plannen waren om deze polder te ontruimen en deze zo beschikbaar te maken als retentiegebied in noodsituaties. De boeren ontwikkelden – met hulp van externe expertise – een plan om de polder te behouden en de boerderijen op terpen terug te bouwen, zodat de polder kon blijven functioneren als vanouds maar ook de functie van noodoverloopgebied kon vervullen.

De lof op deze energieke samenleving wordt in allerlei toonaarden bezongen. Maar voor overheden is het vaak een ingewikkelde zoektocht (bijvoorbeeld in het kader van de nieuwe Omgevingswet) hoe zij op een goede manier om kunnen gaan met al deze spontane en vaak ongevraagde initiatieven. En dat is niet verwonderlijk. Decennialang werkten overheden vanuit hun eigen agenda en met hun eigen middelen aan de realisatie van opgaven die zijzelf hadden geformuleerd. Als zij al ruimte gaven aan burgers om daarin mee te denken, dan gebeurde dat volgens zorgvuldig geregisseerde participatieprocessen, waarbij vooraf was uitgedacht op welke punten burgers inbreng konden geven en welke status die inbreng dan moet krijgen. Nu worden zij uitgedaagd door initiatieven vanuit de samenleving die zich richten op taken waar zijzelf mee bezig zijn, waar ze niet om gevraagd hebben en die hun eigen agenda soms danig in de war sturen. En die daarenboven hun gewone manier van doen ter discussie stellen.

## Op zoek naar een welkom onthaal

Tegelijkertijd onderkennen overheden meer en meer de kracht en meerwaarde van dit organiserend vermogen van onderop. En dus denken ze na over de manier waarop zij dit vermogen kunnen mobiliseren en benutten. Ik zou dit de zoektocht naar vormen van **uitnodigend bestuur** willen noemen. Met deze vorm van besturen spelen overheden proactief in op de initiatiefrijke samenleving en proberen ze die energie aan te boren en te benutten. De leefstraten in Utrecht zijn er een mooi voorbeeld van: de overheid roept burgers op hun idee voor een leefstraat in te dienen. De gemeente toetst het idee, helpt bij de verdere uitwerking en ondersteunt de realisatie van de leefstraat als er voldoende draagvlak is.

Deze zoektocht naar uitnodigend bestuur brengt allerlei vragen met zich mee. Vragen bijvoorbeeld van welke aanpakken uitnodigend bestuur zich kan bedienen. Vragen over welk type kaders uitnodigend bestuur vraagt. Een leefstraat kan immers niet worden ingesteld, als er niet ook duidelijk afspraken zijn gemaakt over de toegankelijkheid voor hulpdiensten.

Dit essay is bedoeld om (lokale) overheden bij deze zoektocht te helpen en hen handvatten aan te reiken in hun poging om uitnodigend bestuur vorm te geven. Allereerst reflecteer ik op de vraag wat uitnodigend besturen nu eigenlijk is en welke motieven daarachter schuil gaan. Vervolgens ga ik in op de vraag wat uitnodigend beleid nu eigenlijk kenmerkt en hoe beleid uitnodigend opgesteld kan worden. In het verlengde daarvan ga ik in op de vraag welke kaders uitnodigend bestuur nodig heeft. Kaders die ruimte geven, maar ook kaders die op een goede manier begrenzen en richting geven. Ook komt de vraag aan de orde welke aanpakken een uitnodigend bestuur kan toepassen. Welke strategieën zijn er om uitnodigend te besturen?

Daarnaast ga ik in op de eisen die uitnodigend bestuur stelt aan de organisatie van de overheid. Publieke organisaties zijn immers gepokt en gemazeld in het zelf bedenken en uitvoeren van beleid. Zij moeten een nieuw repertoire ontwikkelen om in te spelen op initiatieven van anderen, maar ze moeten ook manieren bedenken om dat nieuwe repertoire zinvol te verbinden met het bestaande repertoire omdat dit laatste voor een groot deel onverminderd relevant blijft. Tot slot reflecteer ik op de consequenties van uitnodigend besturen voor de rol van de volksvertegenwoordiging.

Ik spreek in dit essay afwisselend over initiatieven van burgers en maatschappelijke initiatieven. Uiteraard zijn er talloze maatschappelijke initiatieven waar meer georganiseerde partijen (al dan niet privaat) de drijvende kracht achter zijn, in plaats van improviserende individuen. Een mooi voorbeeld is Stichting De Verre Bergen die in Rotterdam een aantal spraakmakende initiatieven ontwikkelt om te helpen de grote vraagstukken waar de stad mee kampt, het hoofd te bieden. Toch ligt de focus in dit essay meer op de meer spontane initiatieven van burgers, die qua organisatiegraad en professionaliteit van een andere orde zijn dan een dergelijke stichting. Dit soort initiatieven vragen van overheden immers een andere houding en bejegening om tot ontwikkeling te kunnen komen, dan meer professionele initiatieven.

## 2. Uitnodigend bestuur – een nadere omschrijving

Al meerdere decennia worstelen overheden met de vraag hoe zij hun burgers op een betekenisvolle manier kunnen betrekken bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Dat heeft geleid tot een breed scala van aanpakken om participatie en co-creatie te organiseren. Vaak heel specifiek rond bepaalde beleidstrajecten of projecten. Of meer gericht op het versterken van de representatieve democratie en burgers andere instrumenten dan alleen het stemrecht te bieden om zich te bemoeien met de besluitvorming van hun gemeenteraad.

Kenmerkend voor al deze vormen van participatief bestuur is dat het initiatief in eerste instantie uitgaat van een overheid en dat anderen worden uitgenodigd om mee te denken. Die overheid is iets van plan. Dat plan kan variëren van vage ideeën tot scherpomlijnde ambities. Hoe het ook zij: de overheid wil initiatief nemen en vraagt anderen om mee te denken, te adviseren of te reageren.

Het idee van uitnodigend bestuur gaat echter over een fundamenteel andere situatie. Daarbij ligt het initiatief bij anderen en niet bij een overheid. De overheid wordt dus verrast of geconfronteerd met een initiatief vanuit de samenleving en moet zich de vraag stellen of ze daar “iets” mee wil, moet of kan. In dit soort situaties wordt dan ook niet gesproken over burgerparticipatie, maar over overheidsparticipatie, omdat de overheid gevraagd wordt te participeren in een initiatief van burgers.

Als een overheid te maken krijgt met maatschappelijk initiatief, zijn er heel veel verschillende reacties mogelijk. Overheden kunnen proberen een dergelijk initiatief te negeren of het proberen de kop in te drukken. Overheden kunnen het ook proberen te disciplineren en in te passen in de eigen gestandaardiseerde werkprocessen. Ze kunnen initiatieven ook omarmen en zelfs over proberen te nemen en in te lijven. Niet zelden varieert de houding van een overheid tijdens de levenscyclus van een initiatief. Een initiatief dat zich nog niet bewezen heeft, kan te maken krijgen met een afzijdige of afwerende overheid. Een initiatief dat veelbelovend lijkt, wordt wellicht aan tafel gevraagd en gefaciliteerd met geld, kennis en organisatiekracht. Een initiatief dat succesvol blijkt te zijn, kan worden benut om als overheid goede sier mee te maken en kan zelfs het gevaar lopen om ingekapseld of gekaapt te worden. Het Rotterdamse Opzoomeren begon als stadsinitiatief maar werd opgepakt als stadsbrede methodiek voor bewonersbetrokkenheid. Daarmee ging ook volgens sommigen een deel van de oorspronkelijke kracht en eigenheid verloren.

De notie van uitnodigend bestuur richt zich niet alleen op de vraag hoe een overheid om kan gaan met initiatieven die zich aandienen. Die vraag is reeds door anderen beantwoord. De notie van responsief besturen sluit hier bij aan. Vanuit een meer of minder passieve grondhouding, verlenen overheden medewerking aan initiatieven zodra deze op de deur kloppen. Bij deze stijl van besturen “staan overheden open” voor initiatieven. Maar dan is er nog geen sprake van een bewuste strategie om initiatieven uit te lokken, aan te moedigen en verder te helpen.

De idee van uitnodigend bestuur gaat dan ook een stap verder. Uitnodigend besturen wil zeggen dat overheden niet alleen afwachten tot initiatieven zich melden, maar deze initiatieven zelf aanmoedigen, uitlokken en lospeuteren. Overheden die uitnodigend besturen maken aan hun omgeving duidelijk dat ze in zee willen met initiatieven van anderen en dat ze hun handelen willen afstemmen op datgene wat de energieke samenleving zelf voor activiteiten zou willen ontplooien. Uitnodigen veronderstelt dat je de boer op gaat en zorgt dat anderen weten dat ze welkom zijn met hun ideeën en initiatieven, dat ze weten waar ze dan moeten zijn en dat er gezorgd wordt voor een warm onthaal. Heel wat gemeenten werken vanuit dat idee daarom met initiatieven-makelaars of scharrelambtenaren die lokale initiatieven moeten ontdekken en verder helpen.

Uitnodigend bestuur plaatst dus burgers en anderen niet zozeer in de rol van stakeholder of van gesprekspartner, maar in de rol van initiatiefnemer. Zij slaan zelf de hand aan de ploeg en dragen daarmee bij aan het oplossen van maatschappelijke opgaven en het creëren van publieke waarde.

Uitnodigend bestuur wil dat zelforganiserend vermogen erkennen, benutten en aanmoedigen. Daarbij zoekt uitnodigend bestuur naar complementariteit: het gaat om het vinden van zinvolle verbindingen tussen de agenda van een overheid en anderzijds de drijfveren van initiatiefnemers. Betekent dit dat uitnodigend bestuur alleen op zoek is naar initiatieven die naadloos in haar eigen straatje passen? De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat overheden de verleiding soms niet kunnen weerstaan om tamelijk instrumenteel om te gaan met de energieke samenleving en vooral die initiatieven te verwelkomen die het mogelijk maken om zelf een stapje terug te doen. Maar kenmerkend voor uitnodigend besturen is mijns inziens dat overheden juist ook openstaan voor andere interpretaties van wat publieke waarde is en dat ze op zoek gaan naar verrijking van hun eigen agenda of openstaan voor alternatieven voor hun eigen voornemens: ze stellen zich open voor initiatieven die deels buiten hun eigen horizon liggen, of die een alternatief vormen op hun eigen voornemens.

Juist de aanwezigheid van een bewuste strategie vormt in mijn ogen het onderscheidende van uitnodigend bestuur. Veel initiatieven ‘overkomen’ het openbaar bestuur. Ze worden ermee geconfronteerd en moeten er ‘stante pede’ op reageren en improviseren dan een meer of minder responsieve strategie om zo goed en zo kwaad het gaat in te spelen op initiatieven die zich aandienen. De notie van uitnodigend bestuur veronderstelt dat er een ambitie is geformuleerd en een strategie is opgesteld ten aanzien van het aanmoedigen en verwelkomen van initiatieven.

### 3. Motieven voor uitnodigend bestuur

Uitnodigend bestuur erkent de waarde van het zelforganiserend vermogen van de samenleving en wil daar ruimte aan geven en zich daar – als dat nodig is – op aanpassen. Niet elke bestuurder of ambtenaar heeft echter dezelfde motieven om uitnodigend te zijn. Inzicht in de eigenlijke motieven achter uitnodigend bestuur is van belang om te begrijpen welke initiatieven het uitnodigend bestuur verwelkomt en op basis waarvan ze deze initiatieven beoordeelt en waardeert. In het ene geval draait het er vooral om dat de gemeentelijke uitgaven kunnen worden teruggedrongen, terwijl in andere gevallen participatie en democratische legitimiteit het belangrijkste criterium is. Er zijn ten minste zes motieven te onderscheiden voor uitnodigend bestuur, zie tabel 1.

Tabel 1. **Motieven voor uitnodigend bestuur**

Motief	Toelichting
Inhoudelijk	Initiatieven van buiten de overheid hanteren andere definities van wat publieke waarde is en resulteren daarom in meer of andere vormen van publieke waardecreatie. Kortom, ze komen tot bredere, meer innovatieve of meer integrale oplossingen.
Bestuurlijk	Initiatieven van buiten versterken het organiserend vermogen van de samenleving als geheel en vullen dat van overheden aan. Oftewel, ze dragen bij aan de realisatie van publieke opgaven.
Organisatorisch	Publieke organisaties worden wendbaarder en creatiever als zij initiatieven van buiten accommoderen. Met andere woorden, de ambtelijke en politieke organisatie wordt er beter van.
Democratisch	Initiatieven van buiten dragen bij aan nieuwe vormen van democratie en geven mensen nieuwe vormen van zeggenschap over en de publieke ruimte.
Financieel	Benutting van initiatieven van buiten kan leiden tot minder beslag op publieke middelen. De oplossingen die worden aangedragen zijn dus goedkoper of er wordt gebruik gemaakt van bijdragen van derden.
Maatschappelijk	Maatschappelijke initiatieven kunnen leiden tot versterking van de sociale cohesie. Met andere woorden, initiatieven versterken de saamhorigheid en onderlinge betrokkenheid.

Allereerst is er het *inhoudelijk* motief. De initiatieven die in de energieke samenleving worden ontwikkeld richten zich op andere, vaak meer samengestelde, vormen van publieke waarde dan waar een overheid zich op richt. De Rotterdamse Tuinman M/V richt zich bijvoorbeeld zowel op groenonderhoud, als op activering (door het inschakelen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) en op gezondheid, cohesie en vergroening. Dat soort meerzijdige doelen vormt ook vaak de meerwaarde van een initiatief. Dat geldt ook voor de vaak sterke betrokkenheid en toewijding van initiatiefnemers en het eigenaarschap dat zij voelen. Die is vaak terug te zien in de kwaliteit van de diensten die zij voortbrengen.

Ten tweede is er het *bestuurlijk* motief: het vergroot het sturend vermogen van de samenleving en de kwaliteit van bestuur als de burger ruimte krijgt voor eigen initiatief. Enerzijds wordt het sturend vermogen van de samenleving als geheel vergroot als de gemeenschap meer ruimte krijgt voor eigen initiatief. Anderzijds is het goed voor de kwaliteit van de overheidsorganisatie als zij uitgedaagd wordt door partijen die aangeven het beter te kunnen. Het kan de veerkracht van deze organisaties vergroten (Van Buuren & Meulenbeld, 2016).

In die zin brengt uitnodigend bestuur ook een veranderopgave voor publieke organisaties met zich mee. Het dwingt organisaties om zichzelf opnieuw uit te vinden. Dus kan er ook een *organisatorisch* motief spelen: uitnodigend bestuur is een manier om de eigen organisatie op te schudden, uit te dagen en te flexibiliseren. Ik kom daar later op terug (zie hoofdstuk 8 en 9).

Daarnaast is er het *democratisch* motief: de burger zou zoveel mogelijk zelf zeggenschap moeten hebben over zijn omgeving, omdat dit goed is voor de legitimiteit van beleid. Via zelfbestuur zijn nieuwe vormen van meer directe democratie mogelijk. Dat betekent overigens wel dat de representatieve democratie bereid moet zijn om na te denken over nieuwe vormen van samenspel en complementariteit met deze nieuwe vormen van zelfbestuur.

Ook speelt er niet zelden een *financieel-economisch* motief: alles wat burgers doen, hoeft de overheid niet te doen en kan dus geld schelen. Overheden kunnen daarom vanuit een tamelijk instrumentele opvatting over de energieke samenleving initiatief uitdagen waarmee zijzelf hun terugtocht kunnen afdekken. Maar dit motief kan ook positief worden gebruikt: alles wat anderen toevoegen aan datgene wat overheden doen, is toegevoegde waarde die de samenleving ten goede komt. Zo liften er een aantal partijen mee met de grote opknopbeurt van de Afsluitdijk die Rijkswaterstaat uitvoert en realiseren zij gelijktijdig een aantal projecten rondom duurzame energie.

Tot slot kan er een meer *maatschappelijk* motief genoemd worden: het komt de onderlinge cohesie en de gemeenschappelijkheid ten goede als burgers zelf verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie van publieke goederen en diensten. Overigens wordt dit motief ook vaak betwist: want leidt al deze aandacht voor de actievelingen in onze samenleving niet tot een verdere achteruitstelling van burgers die niet in staat zijn om zich actief te bemoeien met de inrichting van onze samenleving, en dus tot nieuwe tweedelingen?

Niet zelden spelen er verschillende motieven tegelijkertijd. Bij veel motieven is dat niet problematisch. Maar sommige motieven staan op gespannen voet met elkaar. Het financiële motief laat zich slecht verenigen met een van de andere motieven. Die motieven (meer democratie, meer cohesie, een wendbaarder organisatie) kosten immers meestal geld, ten minste als overheden er meer dan alleen lippendienst aan willen bewijzen.

### **Tussen discours en praktijk**

Overigens moeten we niet vergeten dat er niet zelden een kloof bestaat tussen het gebezigde discours en de feitelijke motieven. Het discours vertrekt dan vanuit het maatschappelijk motief, terwijl het feitelijke motief vooral economisch van aard is. Dan is de terugtocht van de overheid de eigenlijke agenda, terwijl het verkocht wordt als een pleidooi voor meer ruimte voor initiatief. Dit is bijvoorbeeld in de Britse context een veelgehoorde klacht (Corbett & Walker, 2013). Maar hetzelfde verwijt wordt vaak gemaakt als het gaat om de grote decentralisatieoperatie rondom de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Niet alleen verschilt het verhaal vaak van de eigenlijke beweegredenen. Op haar beurt is het verhaal vaak anders dan de uiteindelijke praktijk. Niet zelden is het discours rond uitnodigend bestuur een stuk ambitieuzer en “uitnodigender” dan de praktijk die vooral op de traditionele, aanbodgerichte wijze blijkt te zijn ingericht en te functioneren. En tot slot zien we vaak een kloof tussen de praktijk aan de voorkant van de organisatie en de achterkant ervan. Initiatieven die eerst met alle egards werden binnengehaald, blijken – als ze de ambtelijke molen weer uitkomen – uiteindelijk toch weer overladen te zijn met allerhande voorschriften en kaders. Een discours dat niet vergezeld wordt door bijpassend beleid en een bijpassend instrumentarium, maar ook het benodigde gedrag van hen die het hanteren, leidt gemakkelijk tot frustratie, teleurstelling en afhaken.



## 4. Uitnodigend beleid

Het doen en laten van overheden wordt door middel van beleid geprogrammeerd en verantwoord. Meestentijds kan beleid opgevat worden als de stolling van een traject van beeldvorming en wilsvorming, waaruit een aantal doelen en voornemens is gedestilleerd, die de basis vormen voor een programma van maatregelen en interventies. Beleidsprogramma's in deze benaderingswijze zijn gebaseerd op een 'beleidstheorie': vooronderstellingen over welke ingrepen leiden tot oplossing van het gedefinieerde probleem. Een beleidsprogramma is niet alleen meestal netjes 'afgepast' zodat de voornemens en maatregelen precies passen bij de doelstellingen en het beschikbare budget.

Het is ook vaak tamelijk strikt volgeprogrammeerd: het programma is het spoorboekje wat weinig ruimte laat voor extra tussenstops of een kleine omweg. Beleidsuitvoering is daarmee als het ware het uitrollen van deze voornemens. En natuurlijk kan dat in co-creatie plaatsvinden, maar de beleidsagenda van de initiërende overheid is wel ten principale leidend.

In geval van uitnodigend bestuur speelt beleid uiteraard nog steeds een belangrijke rol. Maar dat beleid krijgt wel een fundamenteel ander karakter. Het laat ruimte om beleidsvoornemens te realiseren met behulp van de inzet van anderen. Het voorziet in incentives om dat initiatief ook uit te lokken. Die incentives sluiten aan bij datgene wat burgers motiveert om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de publieke ruimte waarin zij zich bewegen.

In de visie van uitnodigend bestuur is beleid vooral op te vatten als een openingsbod aan andere partijen, waarbij deze worden uitgenodigd om daarop aan te vullen, dat te verrijken en dat nader in te vullen. Dat openingsbod is te zien als een aanzet en een beginpunt voor een doorgaande dialoog. Het laat zien waar een overheid op in zou willen zetten, maar roept anderen op om daar hun eigen initiatieven aan te verbinden en het op die wijze te verrijken. Een strategie om een stad klimaatbestendiger te maken, kan een aantal ambities formuleren die de gemeente zelf bedenkt. Maar het kan ook de bedoeling hebben om bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties als het ware te vragen: 'Welke ambities hebben jullie eigenlijk en hoe kunnen we die gebruiken om tot een gezamenlijke agenda te komen waar we ook gezamenlijk de schouders onder willen zetten?'

Dit is de essentie van meerwaardecreatie. Een overheid kan het initiatief nemen om een winkelstraat te herstructureren om de sociale veiligheid en de aantrekkingskracht te vergroten. Maar ondernemers en bewoners kunnen zelf allerlei plannen en voornemens hebben die te maken hebben met andere ambities: het toevoegen van maatschappelijke functies, het versterken van de sociale cohesie of het vergroenen van de buitenruimte. Beleid als openingsbod stelt de vraag centraal welke andere waarden er door anderen nagestreefd worden en hoe deze op elkaar kunnen betrokken worden.

Beleidsvoornemens in de context van uitnodigend beleid kennen daarom een hoge mate van voorlopigheid. Beleidsvoornemens worden omgewisseld of ingeruild op het moment dat er partijen zijn die – binnen de spelregels die het bestuur daaraan stelt – het initiatief nemen om er iets anders voor in de plaats te stellen. Het kan ook gebeuren dat een overheid vooralsnog afziet van actie en maatschappelijk initiatief afwacht. Als dat niet komt of niet toereikend is, gaat een overheid alsnog over tot actie. Ze kan er dan voor kiezen om zelf alleen datgene te doen wat ze echt nodig vindt en wat ze haar burgers echt wil garanderen, en verder zoveel mogelijk 'op haar handen te zitten'. Het omgekeerde is natuurlijk net zo goed mogelijk. Dan neemt een overheid zelf het initiatief maar als blijkt dat dit niet (langer) nodig is, geeft zij het over aan anderen.

Uitnodigend beleid is dus bedoeld als een wenkende horizon, waarmee een aantal opgaven centraal wordt gesteld, die voorzien zijn van haakjes waar initiatiefnemers bij aan kunnen klampen. Opgaven als de energietransitie en klimaatadaptatie zijn bij uitstek geschikt voor een dergelijke benadering. Immers kunnen dit soort grootschalige opgaven alleen gerealiseerd worden als zowel op het niveau van de individuele burger, de buurt, de wijk, de stad enzovoorts actie wordt ondernomen om bijvoorbeeld wateroverlast te voorkomen of de energievoorziening te verduurzamen. Alle beetjes helpen. Iedereen probeert op zijn eigen manier een steentje bij te dragen. Daarvoor stellen overheden zich open en waar mogelijk proberen ze dit initiatief vooruit te helpen en op te waarderen. En ze geven initiatiefnemers de handvatten om hun initiatief "aan te haken", bijvoorbeeld met behulp van een eenvoudige procedure rondom "adoptiegroen" of een adviesproduct om te komen tot een eigen energiecoöperatie.

Uitnodigend beleid biedt ook duidelijkheid aan initiatiefnemers hoe zij aan kunnen haken. Het expliciteert waar die initiatieven op kunnen rekenen en welke initiatieven welkom zijn. De formulering van de opgaven die een overheid zich stelt zijn daarbij richtinggevende criteria, al zal een overheid zelf in meerdere of mindere mate ruimte blijven bieden aan initiatieven die nergens bij passen maar wellicht wel waardevol worden gevonden voor de lokale sameneving of voor groepen daarbinnen.

Uitnodigende beleidsvoornemens zijn niet volledig afgepast en dicht geprogrammeerd. Ze vormen dus geen sluitend, aanbodgedreven programma van acties waarmee de gestelde beleidsdoelen gerealiseerd moeten worden. Nee, ze formuleren opgaven en stippelen de weg naar de realisatie ervan niet in detail uit maar nodigen anderen uit om dit in te vullen en mede vorm te geven. De wijze waarop beleid normaliter wordt uitgevoerd is niet zelden tamelijk strikt omschreven en ingebed in tal van regels en normen. Uitnodigend bestuur kiest ervoor het doel centraal te stellen en in de wijze waarop dit doel gerealiseerd wordt, in de goede zin des woords pragmatisch te zijn. Pragmatisch, om zo ruimte te geven aan iedereen die een steentje bij wil dragen op zijn of haar eigen

manier. Uitnodigend bestuur is opgavengericht bestuur. De (maatschappelijke) opgave staat centraal, en vanuit die opgave wordt nagegaan wat er nodig is en wie dat het beste voor elkaar kan krijgen.

Die pragmatiek is nodig omdat de redenen waarom mensen het initiatief nemen voor een bepaalde opgave, sterk kunnen verschillen, niet alleen tussen initiatiefnemers onderling maar ook tussen initiatiefnemers en overheden. Een overheid kan werken aan de vergroening van een stad om hittestress tegen te gaan, maar burgers kunnen aan dezelfde opgave werken omdat het gezellig is om samen te tuinieren of omdat ze hun kale buurt willen opfleuren. Mensen komen in beweging omdat ze zich verbonden voelen met hun directe leefomgeving. Omdat ze waarde hechten aan versterking van hun sociale netwerk. Beleidsmakers zullen rekening moeten houden met het feit dat de reden waarom burgers de hand aan de ploeg slaan wellicht een hele andere is dan waarom een gemeenteraad ergens geld voor uittrekt. Het betekent tegelijkertijd dat publieke doelen inclusief moeten zijn en niet sectoraal of puur taakgericht. Dat laatste laat immers veel minder ruimte om op aan te haken voor initiatiefnemers die zo hun eigen motieven hebben om zich ergens druk over te maken.

Uitnodigen kan dus worden opgevat als een vorm van (voorlopig) niets doen. Toch is 'niets doen' in de praktijk vaak hard werken. Hard werken om de reflex van beleidsinterventie bijvoorbeeld te onderdrukken. Hard werken om het initiatief van anderen op te zoeken, aan te moedigen en te faciliteren. Hard werken ook om ruimte voor andermans initiatief te maken en mogelijke barrières daarvoor uit de weg te ruimen.

## 5. Uitnodigen binnen kaders

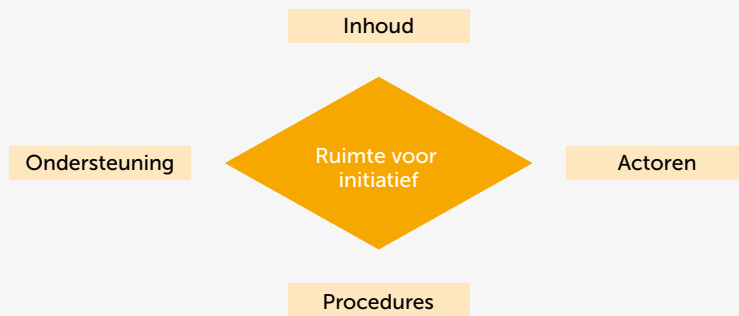
Uitnodigend beleid heeft tot doel de beweging naar buiten te maken, de deur open te zetten en het signaal af te geven dat initiatief welkom is. De andere kant van uitnodigend beleid is dat de ruimte waarbinnen wordt uitgenodigd, ook moet worden afgebakend en begrensd. Besturen heeft immers ook alles te maken met kaders stellen. Kaders geven de grenzen aan waarbinnen overheden willen en kunnen handelen. Zij maken het overheidshandelen voorspelbaar maar ook controleerbaar en navolgbaar. En door middel van hun kaderstellende rol is de politiek in staat om te bepalen wat overheidsorganisaties wel en niet doen en daar richting aan te geven.

Het kan lijken alsof kaders geen rol spelen op het moment dat een overheid zich vooral open wil stellen voor initiatief van buiten en haar agenda wil laten bepalen door wat de samenleving zelf ontplooit en aandraagt. Niets is echter minder waar. Ook uitnodigend besturen heeft een houvast nodig: kaders die de uitnodiging vergezellen. Jazeker, uitnodigend bestuur vraagt om *minder* kaders, zodat er ruimte ontstaat om in te spelen op initiatieven die zich aandienen en die waardevol blijken te zijn zonder dat ze meteen te relateren zijn aan de beleidsagenda. Anderzijds vraagt uitnodigend bestuur wel degelijk ook om *extra* kaders, zoals kaders waaraan maatschappelijk initiatief moet voldoen om niet te resulteren in een versterkte kloof in de samenleving tussen diegenen die wel en die niet participeren.

Zoals elke uitnodiging een afbakening heeft (ten aanzien van tijd en plaats, wie er genodigd wordt en wat de dresscode en cadeautip is), heeft dus ook uitnodigend besturen haar afbakening. De kaders van uitnodigend bestuur demarceren de *"invited space"*, de ruimte – in overdrachtelijke zin – voor initiatief die overheden willen bieden en waarbinnen dus wordt uitgenodigd. Opvallend vaak gebeurt de begrenzing van deze ruimte nog niet heel bewust en expliciet. De begrenzing komt tot stand door de keuzen en afwegingen die publieke professionals 'ter plekke' maken. Dat overheden bewust nadenken over de vraag hoe zij de ruimte voor initiatief willen afbakenen, is iets van tamelijk recente datum.

We kunnen een viertal elementen onderscheiden waarmee deze ruimte in de praktijk wordt afgebakend.

Figuur 1. Een viertal elementen die de ruimte voor initiatief afbakenen



### a. De inhoudelijke demarcatie

De inhoudelijke demarcatie richt zich op de vraag op welke thema's, opgaven en waarden er initiatieven worden verwelkomd. Rondom welke opgaven wil een bestuur graag energie van anderen aanjagen en benutten bijvoorbeeld als het gaat om de ruimtelijke ontwikkeling van de verschillende kernen in een gemeente? Welke publieke waarden wil ze daarbij graag terugzien? Nu suggereert dit natuurlijk dat maatschappelijk initiatief zich laat afbakenen. Dat is niet zo. Maar het laat zich wel in zekere zin beïnvloeden. Het gaat bij inhoudelijke demarcaties – in de taal van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur – om het sturen van stromen: de stroom komt vanzelf en stuurt in hoge mate zichzelf, maar kan tot op zekere hoogte wel in een bepaalde richting worden geduwd, worden afgedamd of omgeleid.

Initiatiefnemers willen en moeten ook weten waar ze aan toe zijn. Die helderheid ontbreekt vaak tot frustratie van initiatiefnemers. Vaak verkeren ze lange tijd in onzekerheid over de vraag of hun initiatief nu wel of niet "past". Dat kan verholpen worden door hier als overheid eerder en explicieter over na te denken.

Bij de inhoudelijke demarcatie passen ook kaders die aangeven wat er in ieder geval *niet* mag gebeuren of op welke taken een overheid geen initiatief van derden wil toestaan omdat zij dit tot haar kerntaak in strikte zin vindt behoren en het niet passend vindt een dergelijke taak deels door anderen te laten invullen of overnemen.

Inhoudelijke kaders maken ook duidelijk wat er *tenminste* of minimaal wordt verwacht. Het andere of meerdere wordt daarbij opengelaten. Een initiatiefnemer moet bijvoorbeeld minimaal het basisniveau van het onderhoud garanderen maar mag daarboven zelf keuzes maken over beplanting.

### b. De actordemarcatie

Vervolgens is de vraag relevant welk type initiatiefnemers verwelkomd worden. Sommige overheden vinden dat een buitengewoon lastige vraag. Zijn het alleen partijen zonder winstoogmerk? Of mogen initiatiefnemers zelf een boterham verdienen aan hun initiatief? En is het hebben van een rechtspersoon verplicht omdat je dan juridisch als overheid wat makkelijker uit de voeten kunt? In hoeverre doe je als overheid zaken met individuele burgers of moeten deze individuen in ieder geval aantonen dat er een grotere groep burgers het initiatief steunt? Mag een initiatiefnemer uit een andere gemeente komen, of is deze bij voorbaat niet ontvankelijk? En moet een initiatiefnemer kunnen aantonen dat hij of zij in staat is het eigen initiatief daadwerkelijk te laten slagen, bijvoorbeeld op basis van eerdere ervaringen?

De vraag die bij deze demarcatie gesteld mag worden, is in hoeverre het altijd strikt noodzakelijk is dat er eisen gesteld worden aan de initiatiefnemer en de institutionele vorm waarin deze opereert. Vaak dienen deze eisen meer het gemak van de overheid dan dat ze de initiatiefnemer dienen. Ook zien we hier soms onverwacht een tamelijk principiële houding die ook niet altijd even productief is. Dan 'worden er geen zaken gedaan' met sociaal ondernemers omdat die een winstoogmerk hebben, in tegenstelling tot 'gewone burgers'. En dat staat haaks op pragmatisch, opgaven-gestuurd besturen!

### c. De procedurele demarcatie

Uitnodigend bestuur vraagt ook om meer procedurele of juridische inkadering. Aan welke eisen moeten initiatieven eigenlijk voldoen? Welke minimeisen gelden er? Wat moet een initiatief kunnen aantonen? Heel belangrijk is bijvoorbeeld de steun van andere belanghebbenden. Hoeveel garanties worden gevraagd als het gaat om de continuïteit die een initiatiefnemer kan bieden? Deze kaders stelt een bestuur ook om te waarborgen dat initiatieven zichzelf verzekeren van hun legitimiteit. Daarbij kan het gaan om transparantie en passende vormen van verantwoording. Het kan ook gaan om het laten zien wat het draagvlak is voor voorstellen. Of over de vraag in hoeverre initiatieven openstaan voor anderen om bij aan te haken of dat er juist sprake is van uitsluiting en misrepresentatie.

### d. De supportdemarcatie

Tot slot is het belangrijk om te expliciteren wat er van een overheid verwacht mag worden in termen van steun en medewerking. Kaders die expliciet maken of initiatiefnemers daadwerkelijk kunnen rekenen op medewerking en eventueel zelfs financiering. Hierbij gaat het dus om de typen ondersteuning

die beschikbaar worden gesteld, de omvang daarvan, maar ook de periode waarin deze beschikbaar zijn. En natuurlijk de condities waaronder deze support beschikbaar is. Moet er verplicht cofinanciering worden geleverd? Moet aangetoond worden dat initiatiefnemers ook zelf een bepaalde inspanning leveren? Moet eventuele financiële steun worden terugbetaald als een initiatief zelf inkomsten gaat genereren?

### **Kaders die de ruimte voor initiatief onbedoeld verkleinen**

Aandacht voor kaders die de 'invited space' omlijnen is belangrijk. Maar het is minstens zo belangrijk om alert te zijn op regels, beleidsuitspraken en ingesloten routines die uitnodigend besturen enorm dwars kunnen zitten. Er zijn heel wat kaders latent aanwezig die de ruimte voor initiatief onbedoeld enorm kunnen inperken. Die kaders worden pas manifest als een initiatief zich een weg probeert te banen door de overheidsbureaucratie en door de politieke arena.

Deze kaders vloeien voort uit de wijze waarop een overheidsorganisatie normaal gesproken werkt. Die werkwijze is meestal aanbod-gedreven en taakgericht en niet gericht op het verwelkomen van initiatief van buiten. Deze werkwijze laat meestal ook niet expliciet ruimte om het anders te doen. Vaak zijn het financieel-administratieve kaders die de 'invited space' beperken. De wijze waarop budgetten zijn vastgelegd of hoe de toegang ertoe geregeld is, de regels die er gelden om ze te besteden en de regels die gelden om er verantwoording over af te leggen, zijn vaak dermate strikt dat ze het moeilijk maken om initiatieven mogelijk te maken.

De meeste kaders die onbedoeld begrenzen zijn geen formele kaders, maar zijn informele praktijken en normen, waarvan het de vraag is of ze de facto zo bepalend zouden moeten zijn. Is het altijd nodig ze van toepassing te verklaren op initiatieven die van een heel andere aard zijn dan de activiteiten waar deze praktijken en normen ooit voor waren bedoeld?

### **De ruimte voor initiatief: tussen wens en werkelijkheid...**

Zoals hierboven al wel duidelijk werd, is het in de praktijk niet eenvoudig om de welgemeende, open uitnodiging in de praktijk gestand te doen. Er is vaak een duidelijk verschil tussen de 'invited space' zoals deze formeel is beoogd en zoals deze uiteindelijk daadwerkelijk resulteert. Dat hangt samen met de wijze waarop deze ruimte wordt beschermd of juist wordt bedreigd. Vaak moet in de praktijk de ruimte voor initiatieven worden bevochten. Allerlei bureaucratische en administratieve reflexen bedreigen deze ruimte en kunnen deze onbedoeld verkleinen. Ook de gebruikelijke dynamiek in een overheidsorganisatie, zoals een nieuwe politieke agenda, budgetkorting of nieuwe kaders en regels, kunnen de ruimte voor initiatief bedreigen en kunnen leiden tot veel striktere demarcaties dan formeel beoogd.

Natuurlijk doet ook de rol van de publieke professional ertoe. Hij of zij zorgt ervoor dat in de praktijk de 'invited space' verschilt van hoe deze formeel is gedefinieerd en afgekaderd. De publieke professional construeert deze ruimte zelf door op buurt- of wijkniveau aan de lopende band afwegingen te maken en beslissingen te nemen rondom initiatieven die op zijn of haar pad komen. Niet zelden zijn juist deze uitvoerende ambtenaren vindingrijk in het oprekken van de formele ruimte en maken ze al improviserend ruimte voor een initiatief dat formeel niet aan alle eisen voldoet. Maar ook kan de omgekeerde situatie zich voordoen. Dan hebben beleidsuitvoerders een bepaald idee van wat er formeel kan, mag en moet en zijn ze daarom kritisch ten aanzien van initiatieven. Terwijl als er kritisch gekeken wordt naar de formele ruimte, zou blijken dat deze wel degelijk meer ruimte geeft dan wordt aangenomen. Dat laatste vergt wel dat betrokkenen bereid zijn om daadwerkelijk de regels in te duiken en uit te vinden waar de grenzen formeel liggen.

Overheden bejiveren zich vaak om zich uitnodigend op te stellen en te uiten. De beleidsretoriek rondom uitnodigend bestuur lijkt soms geen enkele restrictie te bevatten en belooft een sterk commitment aan potentiële initiatiefnemers. Tegelijkertijd is de ruimte zoals deze door initiatiefnemers wordt ervaren, vaak een stuk strikter. Een uitnodigend discours kan gemakkelijk leiden tot teleurstelling bij initiatiefnemers. Als overheden suggereren dat zij elk initiatief verder willen helpen, en initiatiefnemers lopen toch vervolgens tegen allerlei barrières op, dan vergroot een uitnodigend discours de uiteindelijke teleurstelling alleen maar.

## 6. Strategieën voor uitnodigend bestuur

Om maatschappelijk initiatief uit te nodigen of te verwelkomen, kunnen overheden tal van strategieën hanteren: concrete manieren van doen waarmee een initiatief daadwerkelijk wordt verwelkomd of uitgedaagd. Ik schets er een negental, die onderverdeeld kunnen worden in drie typen:

- Coöperatieve strategieën.
- Coproductieve strategieën.
- Competitieve strategieën.

### Coöperatieve strategieën

De eerste set van strategieën gaat over het openstaan voor initiatieven en het bieden van medewerking aan deze initiatieven. De overheid toont zich welwillend en coöperatief: ze doet wat nodig is om een initiatief verder te helpen.

#### Openstaan

Overheden kunnen in algemene zin ruimte voor initiatief organiseren door te laten weten dat deze welkom zijn, er een loket of procedure voor in te richten en er wat geld of ondersteuning voor vrij te maken. Dit is een tamelijk passieve strategie, maar op het moment dat een initiatief zich aandient is er wel iets geregeld waardoor het initiatief een ingang krijgt. Het inrichten van een herkenbaar aanspreekpunt, dat vervolgens als gids fungeert binnen de publieke organisatie, kan al veel initiatiefnemers helpen om de gemeente of andere overheid te vinden. Zo kent de gemeente Zwolle een initiatievenloket en de gemeente Utrecht werkt met wijkbureaus.

#### Verleiden

Overheden kunnen burgers actief verleiden of positief prikkelen om initiatieven te ontplooiën, bijvoorbeeld door het uitloven van een prijs voor het beste idee en de toezegging dat dit idee ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd. Vaak is er een budget beschikbaar, wat door middel van een competitie wordt verdeeld. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de Leefstraten in Utrecht. Bewoners kunnen hun initiatief voor een leefstraat indienen. Als de gemeente positief besluit mogen bewoners tijdelijk hun straat op hun eigen manier inrichten en gebruiken en krijgen ze daar ook subsidie voor.

### Opwaarderen

Deze strategie gaat een stap verder dan het verleiden. Overheden kunnen initiatieven actief ondersteunen en verder helpen. Ze zoeken ze op (bijvoorbeeld met behulp van scharrelambtenaren) en helpen ze op weg. Ze leggen contacten, openen deuren, zorgen voor ondersteuning en maken daarmee dat initiatieven tot bloei komen. Gemeenten hebben soms een aanjaagteam, een platform of een initiatievenmakelaar waarmee zij dit opwaarderen vorm geven. Opwaarderen is een kwestie van co-creatie tussen initiatiefnemer en overheid. Daarbij worden kennis en expertise maar ook doelen en inzet van een overheid benut om het initiatief verder door te ontwikkelen. Het Rotterdamse Citylab 010 is hier een sprekend voorbeeld van.

### Coproductieve strategieën

Een tweede set van strategieën is gebaseerd op het doen van een openingsbod als overheid, dat fungeert als aanbieding of uitnodiging aan anderen om daarop voort te bouwen. Op die wijze ontstaat een partnerschap waarbij acties van overheden en van initiatiefnemers elkaar versterken.

#### Aanhaken

Overheden kunnen burgers uitnodigen om aan te haken bij projecten die zij zelf ter hand nemen, onder het motto "doe mee": een wijk gaat op de schop en in het kielzog van wat de gemeente zelf doet, faciliteert zij initiatieven van bewoners. Dit kan in het kader van beheer en onderhoud gebeuren, maar ook bijvoorbeeld in het kader van de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed of de aanleg van nieuwe infrastructuur. De overheid is iets van plan en wil aan de slag. Initiatiefnemers die daar brood in zien, mogen hun actie eraan verbinden zodat er iets resulteert dat meer is dan de som der delen. Zo faciliteert Rijkswaterstaat rondom de aanleg van de Gaasperdammertunnel onder de noemer Buurbouw allerlei tijdelijke initiatieven voor de buurt.

#### Invullen

In dezelfde lijn kan een overheid die een agenda formuleert op een bepaald vraagstuk volstaan met het stellen van algemene, ruimhartige kaders en anderen de gelegenheid geven daarbinnen een invulling te bedenken: plannen te realiseren die bijdragen aan de realisatie van deze agenda. Het gaat daarbij niet alleen om het bedenken van die plannen, maar juist ook om het zelf realiseren ervan. Denk aan een lokale visie rond het vergroenen van de binnenstad, het verduurzamen van de energievoorziening of het revitaliseren van verouderde winkelgebieden.

## Verrijken

Een andere vorm van aanhaken, betreft het medegebruik van assets (denk aan gebouwen, kunstwerken, infrastructuren) in eigendom van overheden. Overheden kunnen burgers uitnodigen om waarde te creëren met behulp van de assets die zijzelf beheren. Zo stelt waterschap Rijn en IJssel haar watergangen ter beschikking aan initiatieven van derden om energie uit waterkracht op te wekken. Gemeenten kunnen wijkbewoners de gelegenheid geven om buurtmoestuinen in de gemeentelijke groenstroken te realiseren of pleintjes te verrijken met eigen speeltoestellen die via crowdfunding worden gefinancierd. De daken van gemeentelijk vastgoed kunnen door de lokale energiecoöperatie worden benut voor het installeren van zonnepanelen. Zo zijn er mogelijkheden te over. Er zijn prachtige voorbeelden van initiatieven die met maatschappelijk vastgoed (denk aan burgerinitiatief 't Broek Omhoog die een pand en parkeerterrein van de woningcorporatie in Arnhem exploiteren) nieuwe vormen van wijkconomie ontwikkelen die kansen bieden voor groepen die anders buiten de boot vallen.

## Competitieve strategieën

Een derde set van strategieën is meer competitief van aard en geven initiatiefnemers het recht om overheden uit te dagen en om op te komen voor hun eigen voorstel of actie. Als dit van voldoende kwaliteit is, kan dit in de plaats komen van datgene wat normaliter door overheden of andere gevestigde spelers werd gedaan.

## Meedingen

Het kan ook dat overheden ruimte bieden aan burgers om mee te dingen bij aanbestedingen van publieke diensten en zo het heft in eigen handen te nemen bij de lokale groenvoorziening of welzijnsdiensten. Inmiddels zien we steeds vaker vormen van maatschappelijk aanbesteden, waarbij bewoners en sociaal ondernemers met private partijen kunnen concurreren, bijvoorbeeld op taken als straatreiniging, groenonderhoud of de catering. Een ander veelvoorkomend voorbeeld is het afstoten van maatschappelijk vastgoed zoals buurthuizen, waarbij bewoners de gelegenheid krijgen om ook mee te dingen en waarbij de maatlat die gebruikt wordt om biedingen te vergelijken niet louter financieel is maar ook oog heeft voor zachte waarden en "returns".

## Verbeteren

Ook kunnen overheden andere partijen de ruimte geven om alternatieven te ontwikkelen voor haar eigen plannen. Een mooi voorbeeld van dat laatste is het programma Ruimte voor de Rivier. Rijkswaterstaat bedacht maatregelen om de waterveiligheid te verbeteren. Maar de regio kreeg ook de kans om zelf plannen te bedenken. Als die hetzelfde effect hadden en niet meer geld en tijd kostten dan het oorspronkelijke alternatief, werd het omwisselbesluit toegepast: het regio-alternatief verving het alternatief van Rijkswaterstaat.

## Uitdagen

Sommige gemeenten geven hun burgers een 'uitdagingsrecht' of 'right to challenge': zij mogen overheidstaken overnemen als zij dat beter of goedkoper denken te kunnen. Dat doet bijvoorbeeld de gemeente Tilburg onder het motto: "Dat kan ik beter". Sommige taken zijn uitgesloten omdat die te veel aan de kern van de overheidsrol raken.

## Tussen overheidsmotief en trigger tot initiatief

Dit overzicht van mogelijke strategieën (en ik sluit niet uit dat er meer zijn dan deze negen) roept uiteraard wel de vraag op onder welke omstandigheden een bepaalde strategie succesvol is. Van groot belang is dat de overheidsstrategieën aansluiten bij de triggers die initiatiefnemers ervaren, waardoor zij tot actie overgaan.

Specht stelt in zijn proefschrift (2012) dat burgers een bepaalde trigger nodig hebben alvorens zij een initiatief ontplooien. Ze doen dat niet zomaar. Inderdaad kan het een trigger zijn voor burgers om in actie te komen als ze daar daadwerkelijk om gevraagd worden. Maar vaak is er meer nodig. Dat kan een kwestie zijn van kansen zien en dus een vorm van welbegrepen eigenbelang.

Maar het kan ook omdat burgers vinden dat een overheid tekort schiet bij de realisatie van een bepaalde opgave. Of omdat ze geconfronteerd worden met de negatieve gevolgen van beleid. Deze laatste twee triggers zijn vanuit overheidsperspectief op te vatten als een onbedoelde en misschien wel ongewenste vorm van uitnodigend bestuur.

Inzicht in wat burgers triggert om in actie te komen, is nodig om effectief uit te nodigen. Een uitnodiging kan als zodanig voldoende activerend zijn. Maar vaak is er meer nodig. Het bekende CLEAR model benoemt vijf condities die aanwezig moeten zijn wil een burger overgaan tot participatie of initiatief:

- *Can do*: een burger moet er toe in staat zijn (hulpbronnen en kennis hebben);
- *Like to*: ze moeten zich betrokken voelen en dus de behoefte ervaren om te participeren;
- *Enabled to*: ze moeten de mogelijkheid ertoe krijgen of hebben;
- *Asked to*: ze moeten gevraagd en uitgenodigd worden om te participeren;
- *Responded to*: ze moeten hun inbreng serieus zien genomen worden.

Bij de vraag hoe een overheid gestalte zou willen geven aan uitnodigend bestuur hoort dus onlosmakelijk de vraag waarom en vooral onder welke voorwaarden een burger daar gehoor aan kan en wil geven. De incentives die een overheid ontwikkelt om burgers te enthousiasmeren om zelf initiatief te nemen, zullen moeten aansluiten bij de triggers waar burgers gevoelig voor zijn, willen ze daadwerkelijk effectief zijn.

# 7. Een ontvankelijke organisatie als vruchtbare bodem

Kan elke overheidsorganisatie uitnodigend besturen? Uitnodigend bestuur kan alleen tot stand komen als de publieke organisatie erachter ook daadwerkelijk ontvankelijk is voor initiatief van buiten. Met andere woorden: in hoeverre zij in beginsel open staat voor initiatief en daar wel—willend tegenover staat. Als zij überhaupt afwijzend of negatief tegenover initiatief van buiten staat, heeft uitnodigend besturen geen schijn van kans. Ontvankelijkheid veronderstelt dat aan een aantal voorwaarden is voldaan. Die voorwaarden zijn op te vatten als de hoekpunten die het speelveld voor uitnodigend bestuur bepalen. Naarmate er ruimhartiger is voldaan aan deze voorwaarden, is het speelveld groter.

Figuur 2. De hoekpunten van ontvankelijkheid



## Nieuwsgierigheid

Overheidsorganisaties die vooral geïnteresseerd zijn in de vraag wat zij zelf moeten doen om hun eigen agenda te realiseren en veel minder in de vraag wat de agenda van de samenleving is, zullen moeite hebben een uitnodigende strategie te ontwikkelen. Niet zelden willen overheden vooral weten wat er in de samenleving speelt, om te kunnen bepalen hoe zij hun eigen handelen

moeten aanpassen om toch eerder geformuleerde doelen te kunnen (blijven) realiseren. Uitnodigend bestuur gedijt echter alleen als er sprake is van intrinsieke interesse in de vraag wat er in de samenleving leeft, wat burgers beweegt en waar zij naar streven.

Deze nieuwsgierigheid zet het klassieke denken over sturing, waarbij kennis en informatie onmisbare bouwstenen zijn om beleid te kunnen formuleren, in een ander daglicht. Uitnodigend bestuur gaat op pad zonder precies te weten wat het pad is en wat de bestemming is. Maar door wel alert te zijn en open te staan voor alles wat er speelt en wat anderen weten, kristalliseert de koers zich nader uit.

## Bescheidenheid

Uitnodigend bestuur verhoudt zich slecht met bestuur dat, vanwege een ambitieuze agenda, nauwelijks tijd en geld overhoudt om zaken te kunnen faciliteren die niet op haar eigen agenda staan. Uitnodigend bestuur veronderstelt dat de bestuurlijke agenda niet volgepropt is, maar ruimte bevat. En het veronderstelt dat het bestuur niet heilig gelooft in het eigen kunnen maar snapt dat ze niet zonder de medewerking van anderen kan.

Aan de andere kant wil dat niet zeggen dat de doelen die uitnodigend bestuur stelt, niet ambitieus zouden mogen zijn. Integendeel zelfs. Ambitieuze doelen, die de inzet van zoveel mogelijk partijen noodzakelijk maken, passen juist heel goed bij een uitnodigende strategie. Als een gemeente klimaatbestendig wil zijn in 2040, helpen alle beetjes, is elk initiatief in potentie welkom en zou ze wel gek zijn om niet op zoek te gaan naar kansen om mee te koppelen, acties te verbinden en open te staan voor alternatieven die dit doel wellicht makkelijker doen bereiken. Juist bij ambitieuze opgaven dringt het besef 'wij kunnen het niet alleen' vaak sneller door. Ambitieuze bescheidenheid is waar het om gaat: hoge ambities maar bescheiden over het vermogen om die doelen op eigen kracht te realiseren.

## Bekwaamheid

Uitnodigend besturen vergt andere bekwaamheden dan het klassieke, meer aanbod- en taakgedreven besturen. Het vereist de competentie om initiatiefnemers te horen en te helpen maar ook te enthousiasmeren, hen te verbinden aan partijen die van belang zijn voor hun initiatief, hun energie zodanig te sturen dat het initiatief aansluit bij opgaven die de overheid zichzelf heeft gesteld enzo voorts. Het gaat hier om het doen wat gevraagd wordt of wat nodig is, in plaats van wat is afgesproken. Dat betekent ook soms meer doen dan wat formeel gezien misschien moet of iets anders doen dan wat op voorhand was bedacht.

Geen enkel initiatief is hetzelfde. En geen enkel initiatief blijft hetzelfde. Initiatieven ontwikkelen zich soms snel. Ze kunnen door tegenslagen tijdelijk extra ondersteuning nodig hebben. Ze kunnen zich inhoudelijk snel

ontwikkelen waardoor de afspraken met de betreffende overheid moeten worden bijgesteld. Dat vraagt om bekwaamheid in het flexibel en pragmatisch inzetten van de mogelijkheden die er zijn.

Meer in het algemeen houden initiatieven zich bezig met activiteiten die niet naadloos passen in de 'productbegroting' van de gemeente. Het houdt zich bijvoorbeeld bezig met integratie en sociale cohesie via het uitvoeren van groenonderhoud. Dat betekent dat het altijd een twistpunt is vanuit welke gemeentelijke kokers een initiatief ondersteund moet worden. Als een publieke organisatie niet in staat is om de benodigde verbindingen intern te organiseren, wordt het biefstukje (het maatschappelijk initiatief) al snel vermalen tot gehakt (snippers die bureaucratisch goed te verantwoorden zijn, maar weinig overlaten van de kracht van het oorspronkelijke idee). Dit terwijl het juist de kracht van sommige initiatieven is dat zij het vraagstuk centraal stellen (in plaats van vooraf bedachte taken), en daarmee juist de overheid uitdagen om hetzelfde te doen en haar eigen inzet ook te coördineren. Op dit punt ga ik in het volgende hoofdstuk nader in.

### Support

Een laatste voorwaarde voor uitnodigend bestuur is support. Enerzijds gaat het bij support om bestuurlijk en ambtelijk commitment. Om steun van leidinggevenden, niet alleen aan de top maar zeker ook op het niveau van het middenmanagement. Om de autorisatie van ambtelijke speelruimte en beleidsvrijheid. Dit commitment verschaft publieke professionals de veiligheid die ze nodig hebben om te kunnen doen wat nodig is, in het licht van initiatieven die zich aandienen. Deze steun bestaat ook hierin dat publieke professionals niet afgerekend worden op strikte targets, maar ook ruimte hebben om hun daden te verantwoorden in het licht van de publieke waarde die daarmee mogelijk is gemaakt.

Maar deze support heeft ook een meer institutionele component. Daarbij gaat het om het geheel aan spelregels, institutionele voorzieningen en instrumenten die benut kunnen worden om in te spelen op initiatieven van buiten. En om de geformaliseerde ruimte om inzet te plegen op activiteiten die niet zozeer voortvloeien uit de productbegroting van de gemeente, maar die voortkomen uit initiatieven van derden.

## 8. Inspelen op initiatieven – samenspel en complementariteit

In de zoektocht hoe overheden zich tot initiatieven dienen te verhouden is de notie van complementariteit van wezenlijk belang. Initiatieven hebben hun eigen bronnen van organiseervermogen. Ze beschikken bijvoorbeeld over vrijwilligers, mensen met kennis van zaken, communicatiekanalen en netwerken, geld of gewoon een goed, gedragen plan. Overheden hebben andere bronnen van organiseervermogen: bevoegdheden, legitimiteit, ervaring, subsidies of andere beleidsinstrumenten. Afhankelijk van datgene wat het initiatief zelf kan (en dat kan uiteraard variëren in de tijd) vult een overheid het overige aan.

Uitnodigend besturen veronderstelt dus in feite dat overheden en initiatiefnemers opereren als communicerende vaten. De verhouding tussen initiatief en overheid is niet statisch, want een initiatief is niet statisch. Een initiatief kan snel professionaliseren en kan dus in de opstartfase veel meer organiseervermogen van publieke zijde nodig hebben dan in een latere fase. Het kan ook andersom, zeker als dragende personen wegvallen en een initiatief dreigt te stranden. Dan is er juist behoefte aan wat meer ondersteuning.

Complementariteit ontstaat niet zomaar. Om goed op elkaar in te kunnen spelen, is een intensieve dialoog tussen initiatiefnemers en ambtenaren noodzakelijk. En juist omdat elk initiatief anders is en overheden vaak nog zoekend zijn naar passende manieren van omgaan met initiatieven, kan complementariteit alleen ontstaan door elkaar op te zoeken. Complementariteit vraagt om co-creatie. Overheden denken op die manier mee over de doelen en werkwijze van een initiatief, terwijl initiatiefnemers meepraten over de wijze waarop overheden hun initiatief zouden kunnen faciliteren. Co-creatie is vaak een proces van vallen en opstaan, van uitproberen en verfijnen.

### Complementariteit als organisatievraagstuk

De notie van complementariteit heeft uiteraard een aantal problematische aspecten. Ten eerste omdat een overheid altijd een zeker minimum aan verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van een initiatief zal verwachten en omgekeerd het recht zal opeisen om haar eigen rollen – als die in het geding komen – goed te kunnen spelen. Complementariteit is dus niet grenzeloos, in die zin dat een overheid het initiatief over kan nemen of dat een initiatief kernrollen van een overheid kan overnemen. Meer in het algemeen vinden



overheden het lastig om verantwoordelijkheid te nemen voor een initiatief, bang om ergens aan vast te zitten waar ze formeel geen verantwoordelijkheid voor kunnen nemen.

Complementariteit vraagt om flexibiliteit en om het vermogen om nabijheid te organiseren tot een initiatief. Nabijheid is nodig om voeling te houden en te weten hoe een initiatief zich ontwikkelt. Flexibiliteit is nodig om daadwerkelijk de steun aan een initiatief op of af te kunnen schalen op het moment dat dit nodig is. Complementariteit vraagt om niet te focussen op de eigen taak maar op de opgave waar het initiatief aan wil bijdragen. Het vraagt om improvisatietalent en om maatwerk. Overheden vragen zich af: wat moeten we doen om meerwaarde te hebben? En dus niet: wat moeten we doen, gelet op onze taken en formele opdracht? Vanuit een klassiek bureaucratisch perspectief op behoorlijk bestuur is dat niet vanzelfsprekend. Maar het is wel nodig!

### Niet alleen maar 'nieuw en anders'

En tegelijkertijd vertegenwoordigt de overheid wel een belangrijke bouwsteen in onze rechtstaat. En dus vragen wij van haar zich te houden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur waarbij rechtszekerheid, gelijkheid en voorspelbaarheid belangrijke noties zijn. Een overheid mag en kan niet zomaar 'even' buiten zijn boekje gaan om een waardevol initiatief mogelijk te maken. En daarbij komt nog dat maatwerk en flexibiliteit, maar ook het hanteren van een bredere blik, per definitie tijdrovender is en zeker niet automatisch tot een minder groot beslag op publieke middelen leidt. Maar doelmatigheid is voor publieke organisaties wél een buitengewoon belangrijk principe. Dit brengt me op de vraag hoe de roep om een 'andere overheid' zich verhoudt tot de waarden waar het 'traditionele bestuur' op gebaseerd is.

Vaak en veel te gemakkelijk klinkt in bijdragen aan het debat over de nieuwe overheid in de *"do-it-yourself democracy"* (ook wel de *"self-service society"* genoemd) de idee door dat we te maken hebben met een transitie van 'oud' naar 'nieuw' gedrag, van een traditionele naar een moderne rolopvatting en dus van presteren naar ontvangen, van produceren naar faciliteren. De overheid moet zichzelf opnieuw uitvinden en moet zich volledig anders gaan organiseren. Het oude moet overboord want dat staat alleen maar in de weg!

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

Meer fundamenteel is echter het gegeven dat overheden ook een taak hebben in het garanderen van publieke goederen en diensten. Ze hebben een taak in het bewaken van de regels van de rechtstaat. Ze hebben een taak in het beschermen van de zwakkeren in de samenleving en het waarborgen dat de publieke ruimte op een zodanige wijze wordt ingevuld dat voldaan wordt aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het daarbij behorende repertoire is door de NSOB mooi getypeerd als het repertoire van de rechtmatige en de presterende overheid.

Uitnodigend besturen houdt dus niet in dat de rechtmatige en de presterende overheid met pensioen kan. Deze stijlen blijven onverminderd relevant. Tabel 6 plaatst de rollen van uitnodigend bestuur versus presterend bestuur tegenover elkaar.

Tabel 2. **Overheidsrollen en kwaliteiten**

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

## 9. Tweebenigheid als opgave

Het kunnen toepassen van deze twee, totaal verschillende repertoires veronderstelt dat uitnodigende organisaties het vermogen hebben om tussen die twee flexibel en tijdig te kunnen schakelen en ze in concrete situaties ook met elkaar te kunnen verzoenen. We kunnen dit tweebenigheid of ambidextrie noemen.

Deze tweebenigheid kent geen vaste recepten of uitgewerkte handleidingen. In plaats dat er sprake is van 'one best way of organizing' (zoals wel wordt gesuggereerd in veel literatuur over New Public Management of New Public Governance), is er behoefte aan *Public Value Pragmatism*. Daarbij is het instrumentarium dat publieke organisaties moeten hanteren om effectief te zijn, vooral afhankelijk van de aard van de opgave, van de publieke waarde die gecreëerd wordt. En dus is ook de wijze waarop dit handelen weer wordt verbonden met het klassieke repertoire van de rechtmatige overheid, maatwerk dat elke keer opnieuw moet worden uitgevonden. In die zoektocht zijn twee leidende principes van belang. Die hebben betrekking op ruimte en begrip.

### De presterende overheid faciliteert het uitnodigen (op rechts is ruimte voor links)

Er is enerzijds een opgave om in het repertoire van de presterende en rechtmatige overheid ruimte te creëren voor het handelen dat vereist wordt door de ontvankelijke overheid. Dat betekent bijvoorbeeld heel concreet dat er binnen een aanbesteding van het beheer van de buitenruimte, ruimte is om een deel daarvan tussentijds over te dragen aan bewoners. Of dat er binnen de begroting ruimte is om in te spelen op initiatieven die niet rechtstreeks te herleiden zijn tot de vastgestelde producten en programmadoelen. Maar ook dat de spelregels die gehanteerd worden, niet alleen passen bij de traditionele partners van een overheid (professionele, geïnstitutionaliseerde spelers die feilloos weten hoe een bureaucratie werkt) maar ook bij nieuwe spelers die deze kennis en ervaring nog missen en zich vaak moeten behelpen om alles goed geregeld te krijgen.

Ruimte creëren is iets wat al doende gebeurt. Elke ervaring met een initiatief levert leerpunten op van regels die onnodig in de weg zitten of procedures die flexibeler en minder strikt kunnen. Het tijdig oogsten van deze leerpunten en ze daadwerkelijk direct vertalen in een veranderopgave is cruciaal.

### De uitnodigende overheid verantwoordt zich (op links is begrip voor rechts)

Niet zelden klinkt er in de wereld van maatschappelijke initiatieven en sociaal ondernemers de roep dat 'de overheid helemaal anders moet worden'. De

huidige wijze van organiseren past niet meer bij deze tijd en moet volledig op z'n kop. Hierboven is daar al iets over gezegd. Feit blijft dat de werkelijkheid van de rechtmatige, presterende overheid onverminderd actueel en relevant blijft. En dus zal de werkelijkheid van het maatschappelijk initiatief zich daartoe moeten verhouden. En dus zullen initiatiefnemers moeten begrijpen dat een overheid – als zij maatwerk levert – daar wel maximaal transparant over zal willen zijn. Of dat een overheid toch om een bepaalde vorm van verantwoording zal vragen als ergens gemeenschapsgeld aan besteed wordt. Werkende weg worden praktijken ontwikkeld waarmee de spanning tussen de twee repertoires wordt verzoend. Het gevaar is echter dat elke keer opnieuw het wiel moet worden uitgevonden. Ook hiervoor geldt dan ook dat het belangrijker is deze werkwijzen te consolideren en te verankeren.

### De publieke professional als alleskunner?

Al eerder is de rol van de publieke professional genoemd. Van publieke organisaties wordt veel gevraagd, maar van de professional daarbinnen niet minder. Er zou veel gezegd kunnen worden over wat ambtenaren allemaal moeten en moeten kunnen om uitnodigend bestuur in de praktijk te brengen. En vaak is inderdaad de rol van 'local heroes' cruciaal. Zonder de volharding van sommige publieke leiders zouden heel veel initiatieven voortijdig zijn gestrand.

Tegelijkertijd is hier ook nuchterheid op zijn plaats. De vergunningverlener hoeft geen initiatieven – makelaar te worden, of andersom. Er zullen ambtenaren zijn die vooral het repertoire van de rechtmatige overheid uitstekend beheersen. Dat wordt eerder meer dan minder belangrijk, maar wellicht wel op een andere manier dan voorheen. Immers blijft een stuk verantwoording belangrijk, maar dan wel in het licht van maatstaven die anders zijn dan voorheen: minder directief, meer open en met oog voor andere vormen van publieke waarde. En er zullen ambtenaren zijn die zich vooral 'buiten' thuis voelen en mee willen bewegen met de energie vanuit de lokale samenleving. Die moeten zeker de ruimte krijgen, maar mogen niet vergeten dat ze hun werk verrichten in de context van een democratische rechtstaat. Publieke professionals die beiden graag doen, zijn ongetwijfeld een minderheid.

Maar waar zo'n professional ook energie van krijgt, in alle gevallen is het nodig dat hij of zij het vermogen heeft om zich in te leven in het alternatieve repertoire en zich daartoe kan verhouden. Het vermogen om de eigen uitdaging of taak te vertalen in datgene wat door 'de andere kant' gevraagd wordt en daar ook hout snijdt, is daarbij cruciaal. De vergunningverlener zal mee moeten kunnen denken met de initiatievenmakelaar, terwijl de laatste zal moeten begrijpen dat een en ander wel gesanctioneerd moet kunnen worden. Het als publieke professionals (willen) begrijpen van elkaars leef- en denkwereld en het bereid zijn om zich daar ook daadwerkelijk in te verplaatsen is een onmisbare bouwsteen voor een tweebenige organisatie.

# 10. De rol van de volksvertegenwoordiging

Uitnodigend besturen vraagt ook van volksvertegenwoordigers een stevige omslag. Iets wat we bijvoorbeeld terugzien in de worsteling van gemeenteraden om in de geest van de Omgevingswet te leren denken en doen. Ik wil een viertal consequenties noemen. Drie daarvan hangen samen met de drie klassieke rollen van volksvertegenwoordigers: kaderstelling, vertegenwoordiging en controle. De vierde heeft te maken met een nieuwe rol die belangrijk wordt als de invulling en uitvoering van beleid en sturing steeds meer in de samenleving zelf komt te liggen. Dit noem ik de reflecterende rol.

## Kaderstellende rol

Uitnodigend beleid vraagt om uitnodigende kaders. Dat betekent dat niet exact duidelijk is wat er daadwerkelijk gerealiseerd zal worden, en ook niet hoe een bepaalde ambitie of opgave wordt gerealiseerd. Dat vraagt dus enerzijds om bescheidenheid van de volksvertegenwoordiging. Vruchtbare kaders benoemen vooral datgene wat men liever niet als uitkomst ziet, maar veel minder om wat men dan wel graag wil. Het vraagt anderzijds juist ook om scherpheid. Scherpheid om vooral inclusieve kaders te stellen, die ruimte laten voor waardecreatie door initiatiefnemers. Scherpheid om kaders te stellen die niet alleen de eigen uitvoeringsorganisatie betreffen, maar de hele samenleving aanspreken.

## Vertegenwoordigende rol

In haar vertegenwoordigende rol zal de volksvertegenwoordiging steeds meer op zoek moeten gaan naar complementariteit met initiatiefnemers. Initiatiefnemers vertegenwoordigen vaak een groep burgers uit een lokale gemeenschap, zeker bij de grotere, meeromvattende initiatieven met implicaties voor grotere groepen burgers. Daarmee voelen zij een zekere legitimiteit om namens die groep te spreken. Volksvertegenwoordigers kunnen zich dan richten op de vraag of het initiatief zelf als zodanig inderdaad voldoende democratisch gelegitimeerd is en of op deze wijze recht gedaan wordt aan de belangen van de samenleving als geheel. Maar van volksvertegenwoordigers mag ook worden verwacht dat zij nagaan in hoeverre de legitimiteit van initiatieven is geborgd.

Deze rol kan nog breder worden opgevat. De vertegenwoordigende rol kan ook resulteren in een verbindende of bemiddelende rol tussen verschillende groepen burgers of initiatiefnemers die verschillende publieke belangen nastreven. Daarmee kunnen raadsleden proberen initiatieven bij te sturen of juist op te waarderen. Dit vergt nadrukkelijk een meer maatschappelijke invulling van deze rol dan een partijpolitieke.

## Controlerende rol

In haar controlerende rol zullen volksvertegenwoordigers meer en meer afstand moeten doen van een strikte focus op SMART gedefinieerde doelen die hen vaak van ambtelijke zijde via het bestuur worden aangereikt en die dan een eigen leven gaan leiden. Ook zullen ze gevoeligheid moeten ontwikkelen voor de vraag hoe zij publieke meerwaarde willen wegen en waarderen. Als maatschappelijk initiatief wordt gevraagd om publieke opgaven te helpen realiseren, zal de wijze waarop dit gebeurt anders verlopen dan wanneer een overheid dit in eigen hand houdt. Het is dan ook weinig zinvol om in die situatie het doelbereik op dezelfde wijze te monitoren als bij een klassieke overheidstaak.

In dit verband speelt ook de vraag hoe een volksvertegenwoordiging het bestuur controleert op de ruimte (mogelijkheden, medewerking) die de laatste geeft aan initiatiefnemers. Dat vereist nieuwe vormen van samenspraak tussen volksvertegenwoordiging en initiatiefnemers, al is het maar om hoor en wederhoor mogelijk te maken en uit de praktijk zelf te vernemen hoe deze ruimte wordt ervaren.

## Reflecterende rol

Een volksvertegenwoordigend orgaan zou – naast haar klassieke rollen – ook na moeten denken over een fundamenteel andere rol die relevant wordt gelet op de verschuiving die we zien in de wijze waarop de overheid stuurt. We zouden dit de systeemverantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging kunnen noemen. De reflecterende rol die daarbij past heeft betrekking op de relatie tussen overheidssturing en zelfsturing. Die relatie verschilt per domein en per opgave. Die relatie verschilt per wijk of buurt en per bevolkingsgroep. Dat maakt het nodig om te reflecteren op deze relatie. Ontstaan er grote, onaanvaardbare verschillen? Slaat de balans niet door in sommige domeinen? Blijft de publieke ruimte wel voldoende publiek? Gaan deelbelangen niet ongemerkt prevaleren boven meer algemene belangen? En omgekeerd: blijft op andere domeinen het potentieel van zelfsturing onbenut? Hoe kunnen sommige wijken of buurten uitgedaagd worden om meer verantwoordelijkheid voor de eigen omgeving te nemen? Voor deze rol is aanwezigheid van de volksvertegenwoordiging in de haarvaten van de samenleving een essentiële randvoorwaarde. Het instrumentarium dat bij deze rol hoort is er nog niet, maar is wel dringend nodig. Cruciaal is echter dat volksvertegenwoordigers hun eigen buurt en wijk kennen, weten welke energie daar (niet) aanwezig is en hoe die zich verhoudt tot wat de (lokale) overheid van plan is.

# 11. Reflectie: uitnodigend bestuur

Uitnodigend besturen is (uiteraard) geen neutraal begrip. Het is gebaseerd op een normatieve keuze voor een wendbare overheid die een energieke samenleving de ruimte geeft. En dat niet alleen passief of reactief, maar ook actief doet. Het past in een visie op de verhouding tussen samenleving en overheid waarin de laatste alleen datgene doet waar de samenleving zelf niet toe in staat is. Ze compenseert en completeert. Maar de notie van uitnodigend bestuur is ook gebaseerd op de overtuiging dat de opgaven waar we vandaag mee geconfronteerd worden, 'groter zijn dan de overheid breed is'. En dus dat die vragen om een actieve rol en inbreng van onderop, om ruimte voor initiatief en zelforganisatie.

Deze normatieve keuze is goed verdedigbaar, al valt die verdediging buiten het bestek van dit essay. Tegelijkertijd brengt deze keuze nieuwe normatieve dilemma's met zich mee. Immers kan de participatiesamenleving ook bijdragen aan een nieuwe tweedeling in de samenleving, nieuwe vormen van uitsluiting of van misrepresentatie, zoals hoogleraar Tonkens terecht heeft gesteld. Ook kan maatschappelijk initiatief leiden tot ongelijkheid, rechtsonzekerheid en een gebrek aan transparantie en controleerbaarheid. Overheden die dat onderkennen hebben dus ook andere belangen en waarden op het moment dat zij ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven, dan alleen het mogelijk maken van een initiatief. Deze waarden zijn rechtstatelijk van aard en gaan over de vraag welke randvoorwaarden geborgd dienen te zijn, om ervoor te zorgen dat initiatieven niet leiden tot uitsluiting, ongelijkheid en willekeur. En een overheid zal op veel terreinen ook moeten durven aangeven welk voorzieningenniveau zij zondermeer wil blijven waarborgen en welke garanties zij haar burgers biedt, ook als initiatieven niet tot bloei komen of wegvallen.

De notie van uitnodigend bestuur vraagt ook om een hernieuwde doordening van de klassieke beginselen van behoorlijk bestuur. Waar maatwerk vaker het uitgangspunt is, zal nagedacht moeten worden hoe het 'recht op verschil' gemotiveerd kan worden: het ene initiatief krijgt meer ondersteuning dan het andere omdat het meer waarde toevoegt, minder zelf kan of op een beter moment komt. Waar flexibiliteit uitgangspunt wordt, krijgt rechtszekerheid ook een andere connotatie. Op dit punt is nadere bezinning hard nodig.

# 12. Uitleiding

Wie vorm wil geven aan uitnodigend bestuur moet zich drie zaken realiseren. Allereerst is het belangrijk om te onderkennen dat er altijd een zekere mate van wrijving zal bestaan tussen de notie van spontaan initiatief van onderop en het idee van uitnodigend bestuur. Er zal altijd sprake zijn van ongevraagd initiatief dat niet (helemaal) past in de agenda van het bestuur. Er zullen zich altijd ongenode gasten op ongelegen momenten met ongemakkelijke voorstellen blijven melden. De spanning die dit kan opleveren is tegelijk een interessante testcase: is er in die gevallen voldoende buigzaamheid en creativiteit om desondanks tot complementaire actie te komen? Die vraag geldt ook andersom: zijn de kaders voldoende scherp en uitsluitend om ook ongewenste initiatieven af te kunnen wijzen? En daarenboven: doet een actief uitnodigend bestuur, dat initiatieven opzoekt en er kaders voor formuleert, ook juist niet een stuk spontaneiteit teniet? Wanneer doet een al te enthousiaste uitnodiging juist het spontane initiatief geweld aan?

Omgekeerd zal uitnodigend bestuur regelmatig teleurgesteld moeten constateren dat de uitnodiging niet beantwoord wordt omdat deze aan het verkeerde adres, op het verkeerde moment of met de verkeerde inhoud is verstuurd. Ook dat roept interessante vragen op: legt zij zich daarbij neer of gaat ze proberen om de condities te creëren waarin de uitnodiging toch beantwoord kan worden? En hoe speelt zij in op de verschillen in publieken die zij wil uitnodigen? Hoe voorkomt ze dat alleen diegenen zich aangesproken voelen die toch al (graag) participeren?

Daarnaast is de notie van uitnodigend bestuur een concept dat een werkelijkheid duidt die we nog niet altijd als zodanig in de praktijk aantreffen. Veel overheden werken eraan, maar zijn nog zeker niet zover dat zij met recht kunnen stellen dat ze (voluit) uitnodigend besturen. Het denken over de inhoud van uitnodigend besturen gaat dus hand in hand met het vormgeven ervan. Dat betekent ook dat in de praktijk uitgevonden zal moeten worden wat de mogelijkheden en beperkingen zijn, maar ook welke dilemma's er kunnen spelen en aan welke condities er dient te zijn voldaan. Dat vergt ruimte om te experimenteren (en dus om fouten te mogen maken) en aandacht om te leren van de ervaringen die worden opgedaan.

## Over de auteur



Prof. dr. Arwin van Buuren (1980) is bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is programmaleider voor het onderzoeksprogramma RePolis, dat zich richt op de verhouding tussen burgerinitiatieven en overheidssturing. Zijn onderzoek richt zich enerzijds op vraagstukken rondom uitnodigend bestuur en het benutten van het organiserend vermogen van partijen in de samenleving. Anderzijds doet hij veel onderzoek naar (het organiseren van) beleidsverandering en innovatie en naar vernieuwende vormen van governance en samenwerking rond complexe vraagstukken. Veel van dit onderzoek wordt verricht op het snijvlak tussen wetenschap en praktijk en vindt ook zijn weg naar de praktijk van het openbaar bestuur. Ook publiceert hij veelvuldig in internationaal wetenschappelijke tijdschriften.

Daarnaast is Arwin oprichter en Academic Director van de Erasmus Governance Design Studio. De Design Studio richt zich op het uitvoeren van ontwerpend en experimenteel onderzoek, om via interventies en ontwerpgericht onderzoek te komen tot vernieuwende wetenschappelijke kennis die tegelijkertijd bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. In dezelfde rol is hij verbonden aan GovernEUR, de incubator van de departement Bestuurskunde en Sociologie die zich richt op het valoriseren van wetenschappelijke kennis, onder andere rond burgerinitiatieven en overheidssturing.

Naast zijn werk als wetenschapper is Arwin raadslid in de gemeente Capelle aan den IJssel, fractievoorzitter van de SGP-fractie en plaatsvervangend raadsvoorzitter. Arwin is getrouwd met Gineke. Samen hebben zij zes kinderen.

## Gebruikte literatuur en leestips

Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130 – 148.

Binnema, H. (2014). Terugtrekken of opzij stappen. Beleidsadviezen over minder overheid en meer samenleving. *Bestuurskunde*, 23(3), 47-55.

Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J. & Oude Vrielink, M. (2015). Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. *Bestuurskunde*, 24(2), 3-16.

Buuren, M.W. van & Meulenbeld, R. (2016). **Nieuwe vormen van organiserend vermogen voor een veerkrachtige stad. Hoe robuuste instituties en vindingrijke netwerken elkaar versterken.** Bijdrage aan de Focus Area Governance, Resilience Strategy Rotterdam, Rapport Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2016.

Corbett, S., & Walker, A. (2013). The big society: Rediscovery of 'the social' or rhetorical fig-leaf for neo-liberalism? *Critical Social Policy*, 33(3), 451-472.

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2013). **Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen.** Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Denters, S.A.H., Tonkens, E., Verhoeven, I. & Bakker, J.H.M. (2013). **Burgers maken hun buurt.** Den Haag: Platform31. [http://www.platform31.nl/uploads/attachment\\_data/file/41/Publicatie\\_Burgers\\_maken\\_hun\\_buurt.pdf](http://www.platform31.nl/uploads/attachment_data/file/41/Publicatie_Burgers_maken_hun_buurt.pdf)

Edelenbos, J., Van Meerkerk, I. & Schenk, T. (2016). The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: cross-case insights from three countries. *The American Review of Public Administration*, (2016), 1 – 21.

Eriksson, K. (2012). Self-service society: participative politics and new forms of governance, *Public Administration*, 90(3), 685 – 698.

Gofen, A. (2015). Citizens' entrepreneurial role in public service provision. *Public Management Review*, 17(3), 404-424.

Hajer, M. (2011). De energieke samenleving. **Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie**, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hurenkamp, M., Tonkens, E.H. & Duyvendak, J.W. (2006). **Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven**. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam; en Den Haag: NICIS Kenniscentrum Grote Steden.

Lister, M. (2015). Citizens, doing it for themselves? The Big Society and government through community. **Parliamentary Affairs**, 68(2), 352-370.

Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. **Social Policy & Society**, 5(2), 281-291.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). **De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving**. [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Nederhand, J., Bekkers, V., & Voorberg, W. (2016). Self-organization and the role of government: how and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy? **Public Management Review**, 18(7), 1063-1084.

Oude Vrielink, M.J. & Wijdeven, T.M.F. van de. (2008). Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken? **Bestuurswetenschappen**, 2008(3), 66-83.

Oude Vrielink, M. J., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. **Beleid en Maatschappij**, 38 (4), 377-387.

PBL (2014). Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten. De energieke samenleving in praktijk. Den Haag: PBL. Beleidsstudie.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. (2013). **Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein**. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). **Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving**. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Rooy, P. van (2016). Overheidsparticipatie. Gebiedsontwikkeling en Omgevingswet. [www.nederlandbovenwater.nl/uploads/2/4/1/3/24136493/overheidsparticipatie\\_totaal.pdf](http://www.nederlandbovenwater.nl/uploads/2/4/1/3/24136493/overheidsparticipatie_totaal.pdf)

Schultz, M., Heijer, I. den, Baas, J.H. de, M. van der Steen (2017). Sturen en Stroom. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt. Den Haag, NSOB.

Specht, M. (2012). De Pragmatiek van Burgerparticipatie: Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden. VU Amsterdam.

Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). **Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie**. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). **Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving**. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. van Twist (2015) Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Den Haag: NSOB.

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? **The American review of public administration**, 36(1), 41-57.

Tonkens, E. (2014). Vijf misvattingen over de participatiesamenleving. **Afscheidsrede Universiteit van Amsterdam**.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). **Vertrouwen in burgers**. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Wijdeven, T. van de (2012). **Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken**. Delft, Eburon Uitgeverij BV.

Wijdeven, T.M.F. van de, Hendriks, F. & Oude Vrielink, M. (2010). **Burgerschap in doe-democratie**. Den Haag: Nicis Institute.

# Uitnodigend besturen

Het organiseren van ruimte voor initiatief

Bij tal van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken is het organiserend vermogen van burgers onmisbaar om tot oplossingen te komen. Overheden denken daarom steeds vaker na over hoe zij initiatieven kunnen mobiliseren en aanzwengelen, maar ook kunnen faciliteren en verrijken. Met andere woorden: ze werken aan nieuwe vormen van uitnodigend bestuur. In dit essay wordt stilgestaan bij de vraag wat we onder uitnodigend bestuur kunnen verstaan, hoe het in de praktijk gestalte krijgt, welke instrumenten erbij horen, maar ook wat uitnodigend besturen vergt van een overheidsorganisatie en van de representatieve democratie. Dit essay is bedoeld om practitioners te helpen bij het vormgeven aan uitnodigend bestuur.

Arwin van Buuren is bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en programmaleider van het onderzoeksprogramma RePolis dat onderzoek doet naar het organiserend vermogen van burgerinitiatieven en hun relatie met overheidssturing.

[www.repolis.com](http://www.repolis.com)

**Erasmus University Rotterdam (EUR)**

**Erasmus School of Social and  
Behavioural Sciences (ESSB)**

Burgemeester Oudlaan 50

3062 PA Rotterdam, The Netherlands

[www.eur.nl/essb](http://www.eur.nl/essb)

