

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

Vormgeven aan interactieve

i.s.m.



Planbureau voor de Leefomgeving

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Jorgen Schram
Eva Kunseler
Pia Nabielek**

**Martin Schulz
Mark van Twist**

drs. Jorgen Schram

is co-decaan en senior onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij zijn proefschrift in de bestuurskunde schrijft over burgeractivisme en hoe dat van invloed is op toezicht.

dr. Eva Kunseler

is programmaleider en projectleider bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Zij is vanuit die functies verantwoordelijk voor het PBL onderzoeksprogramma 'Leren in opgavegerichte netwerken' en de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid.

dr. Pia Nabielek

is wetenschappelijk onderzoeker institutionele analyse transitiebeleid bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Vanuit deze positie ontwikkelt ze kennis over institutionele veranderingsprocessen rondom klimaat, natuur en landelijk gebied.

dr. Martin Schulz

is co-decaan en adjunct-directeur bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Zijn onderzoeken richten zich op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

prof. dr. Mark van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

Inhoudsopgave

1. Interactie als uitdaging → 3

1.1 Wat is echt? → 3

1.2 Van opvatting verschillen → 5

1.3 Dit essay: patronen in interactie (h)erkennen → 8

2. Interactie als toestand → 12

2.1 Botsende logica's overheid en samenleving → 12

2.2 Vormen van interactie: samenwerking, scheiding, strijd → 14

2.3 'Survival of the fitting' → 21

3. Interactie als proces → 23

3.1 Dynamiek in interactie duiden → 23

3.2 Patronen in praktijk blootleggen → 25

3.3 Creëren van een 'fit' → 33

4. Conclusie: interactie als ambitie → 37

4.1 Interactie productief maken → 37

4.2 Leren van productieve interactie → 38

4.3 Tot slot: investeren in vormgeving van interactie → 43

Referenties → 45

Bijlage 1: expertinterviews → 48

1. Interactie als uitdaging

De échte leefomgeving

‘Wat als je nou het Planbureau voor de Leefomgeving zou omdopen tot het Planbureau voor het Echte Leven, tot wat voor blik op leefomgevingsvraagstukken leidt dat dan?’, zo vroeg een wethouder van de gemeente Zwolle zich hardop af tijdens een seminar naar aanleiding van het PBL-rapport ‘Grote opgaven in beperkte ruimte’ (2021). In het rapport wordt gesteld dat grote leefomgevingsvraagstukken zoals de draagkracht van bodem, water en biodiversiteit forse ingrepen in de dagelijkse leefomgeving van burgers vergen en het maatschappelijk draagvlak daarom van groot belang is. Met zijn opmerking wilde de wethouder een lans breken bij overheden, maar ook onderzoeksinstituten zoals PBL, om vraagstukken enerzijds meer in samenhang te bezien en anderzijds explicieter aandacht te hebben voor de beleving van burgers bij grote maatschappelijke kwesties: ‘Je moet meervoudig kijken naar opgaven, ruimte gaat ook over water en energie. Juist in de leefomgeving komen tal van vraagstukken samen en kun je dus niet eenzijdig, vanuit een specifieke invalshoek of belang naar maatschappelijke vraagstukken kijken. Als overheden een wezenlijk verschil willen maken zullen ze dichter op de huid van de burgers moeten gaan zitten; dan pas krijg je in beeld wat mensen echt bezighoudt.’ Hoewel dat eigenlijk heel logisch klinkt en ook iets is wat overheden en onderzoeksinstituten zeggen te doen, of in ieder geval voornemens zijn om te doen, heeft dit wel consequenties zo stelt hij: ‘Het vraagt om beschikbaar te zijn, keuzes te maken, resultaatverantwoordelijkheid te nemen én open te staan voor maatschappelijke geluiden. En die inbreng uit de samenleving niet te abstraheren maar in al zijn echtheid te omarmen.’ De échte leefomgeving als invalshoek nemen, dat betekent dus nogal wat.

1.1 Wat is echt?

Het centraal stellen van het ‘echte leven’ is een geluid dat steeds vaker doorklinkt op allerlei plekken in het openbaar bestuur. De overheid – maar ook politiek, bestuur en wetenschap – zouden zich meer moeten focussen op de vraag wat de samenleving bezighoudt en welke sentimenten er spelen bij leefomgevingsvraagstukken is dan de argumentatie. Zij zouden daarbij ook kritisch moeten kijken naar hoe dit nu vorm krijgt: zijn de burgers die gesproken en gezien worden representatief voor de beelden en opvattingen die in de gehele samenleving spelen? Bijvoorbeeld bij de energietransitie, krijg je zicht op de problemen die achter de transitie vandaan komen door de gesprekken die nu worden gevoerd? Spreekt de overheid de bibberaars die in

de kou zitten of toch vooral met (mede)overheden en de koplopers die het allemaal goed voor elkaar hebben? Het zou dan zomaar kunnen dat de burgers die niet als vanzelf vooraan staan, die zich niet op de voorgrond mengen of dat wel doen maar met andere opvattingen een belangrijke(re) stem zouden moeten hebben in het beleidsproces. Leefomgevingsvraagstukken raken immers iedereen.

De oproep van de wethouder uit de inleiding om het 'echte leven' als invalshoek te nemen bij leefomgevingsvraagstukken klinkt in dat kader ook logisch. Maar is dat eigenlijk wel zo? Het is een krachtig beeld: wat de wethouder vanuit de praktijk inbrengt, presenteert hij als een feitelijke waarneming. Hij heeft het ter plekke van mensen gehoord en gezien met eigen ogen en daarmee is het dus echt. Dit tegenover de beleidsmakers en wetenschappers die verondersteld vanachter hun bureau, op grote afstand van de samenleving de leefomgeving beschouwen en oplossingen voor problemen bedenken. Het beeld impliceert dat ook beleidsmakers en wetenschappers zich meer in de praktijk zouden moeten begeven om hun informatie te verzamelen. Niet door middel van surveys of interviews maar door middel van veld- en actieonderzoek beelden, geluiden en ervaringen uit de praktijk op te halen en daarmee data op een rauwere, directere en ongefilterde manier tot zich te nemen. Dan krijg je als onderzoeker een beeld van wat echt is – zo impliceert althans het beeld.

Het is echter nog maar de vraag of dit daadwerkelijk zo is. Hier zijn vraagtekens bij te plaatsen, zo laten Cramers & van Twist (2014) in een onderzoek naar visitatiecommissies zien. Bij visiteren gaat het er om te achterhalen hoe de werkelijkheid in elkaar steekt, nagaan 'hoe het echt zit', zo schrijven zij. Onderdeel van het visitatieproces van de visitatiecommissie wijkenaanpak Rotterdam betreft een bezoek aan de wijk in de vorm van een fietstocht. Idee is dat dit een rijker beeld oplevert van de uitvoeringspraktijk van wijkgericht werken dan het bestuderen van beleidsnota's en onderzoeksrapporten. Hoewel het onmiskenbaar kleur geeft aan de praktijk roept het ook vragen op over 'wat' de commissie eigenlijk ziet. Krijgt zij ook echt de werkelijkheid te zien? Is het op deze wijze verkregen beeld behalve 'rijker' ook werkelijk beter, in de zin van juister en echter? De visitatiecommissie ziet vanaf de fiets van alles met eigen ogen en dat is dus echt – ook in analogie met wat de wethouder uit Zwolle als 'echt' beschouwt. Maar, zo vragen Cramers & van Twist zich af, is er niet veel meer sprake van een vooropgezette *enscenering*, waarbij de commissie een door de te visiteren partijen opgesteld programma ingaat? De visitatiecommissie krijgt deels ook precies dat te zien wat de gevisiteerde partijen willen laten zien, wat ze willen dat de commissie te zien krijgt zodat daaruit vertaling naar de teksten van het rapport plaatsheeft. Dat zijn vragen die, ver voorbij de vrijblijvendheid, relevantie hebben voor een

visitatiecommissie die aan ‘fact finding’ wil doen, maar die zich ook breder opdringen aan onderzoekers, ambtenaren en politiek bestuurders.

De vraag wat het ‘echte leven’ is laat zich wel problematiseren. Een klassieke tragiek bij modelbouw is dat het model net zo ingewikkeld wordt gemaakt of gepresenteerd als de werkelijkheid waardoor het wint aan realisme maar verliest aan inzichtgevend vermogen: intelligente vereenvoudiging is ook een uitdaging. Dit vraagt echter nogal wat. Enerzijds gaat het om het begrijpen dat alles met alles samenhangt en dus ook het perspectief waarin het allemaal samenkomt (noem het: de burger) tot vertrekpunt nemen. Neem bijvoorbeeld burgers die overlast ondervinden van nabijgelegen windturbines. Om dat echt te kunnen begrijpen zul je jezelf letterlijk moeten verplaatsen in de positie en het perspectief van die burgers, door er zelf bijvoorbeeld een tijdje te gaan wonen. Dan pas ervaar je letterlijk wat zij meemaken. Een mooi voorbeeld in dat kader is de voormalig ombudsman van de gemeente Amsterdam, Arre Zuurmond, die vierenhalve maand een appartement op de Wallen in Amsterdam huurde en daar drie á vier dagen per week woonde om zelf te ervaren hoe druk het er nou echt is en wat overlast van toerisme en onder invloed zijnde personen betekent in de praktijk. Anderzijds moet er ook het besef zijn dat ook het perspectief van de(ze) burger(s) niet alles omvat en dat er ook andere, al even legitieme perspectieven zijn die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daarom is de kunst meer om bij het vormgeven van de interactie tussen overheid en samenleving, zoals bijvoorbeeld bij burger- of overheidsparticipatie, de botsing van perspectieven ruimte en gehoor te geven dan er een optelsom van te maken waarin elk verschil onder verwijzing naar wat het ‘echte leven’ is wordt weggepoetst.

1.2 Van opvatting verschillen

Steeds meer overheden zijn zich ervan bewust dat de samenleving actief betrokken moet worden bij leefomgevingsvraagstukken. Maar om het maatschappelijk perspectief ook daadwerkelijk onderdeel te laten zijn – laat staan centraal te stellen – bij de aanpak van kwesties klinkt makkelijker dan dat het is. Niet alleen brengt het meer (en andere) zienswijzen met zich mee, het vraagt ook aandacht voor verschillende uitgangspunten binnen die samenleving. De samenleving bestaat niet alleen uit koplopers en welwillende burgers maar ook uit burgers die zich afzijdig houden van leefomgevingsvraagstukken omdat ze boos zijn, geen belangstelling hebben of zich niet gehoord voelen. Het in contact komen met en vervolgens in beweging krijgen van juist ook deze burgers op plaatsen en momenten waar die samenleving dat niet zelf doet daarin schuilt misschien wel de grootste uitdaging.

Overheden houden zich al decennia bezig met de vraag hoe burgers bij beleid te betrekken vanuit de idee dat dit het draagvlak voor maar ook de kwaliteit ervan ten goede komt (zie onder meer Schram et al., 2015). In de praktijk zijn onder noemers als consultatie, interactief beleid en participatie hier ook vele vormen voor ontwikkeld, denk aan burgerpanels- en jury's, G1000-bijeenkomsten en inspraakavonden. Ondanks de vele initiatieven om burgers te betrekken bij beleid blijft er kritiek klinken op en worden oproepen gedaan om tot het daadwerkelijk integreren van het burgerperspectief te komen (zie onder meer van Houwelingen et al., 2014; Putters, 2022). De overheid denkt bij betrokkenheid vooral aan burgerparticipatie terwijl aandacht voor eigen initiatief, voor weerstand, voor de ervaringen, wensen en mogelijkheden van burgers en voor hoe beleid voor verschillende groepen uitwerkt misschien wel belangrijker is.¹ Daar komt bij dat dergelijke vormen van participatie, goede intenties ten spijt, regelmatig zelfs een averechts effect blijken te hebben en eerder leiden tot meer wantrouwen richting de overheid dan dat het bijdraagt aan het vertrouwen (zie onder meer Wolf & van Dooren, 2017).

Een van de belangrijkste uitdagingen schuilt dan ook in het vinden van aansluiting met 'de burger' bij de aanpak van leefomgevingsvraagstukken, zo wordt in de Balans voor de Leefomgeving en het Signalenrapport Betrokken Burgers (Bouma et al., 2020; 2023) gesteld. Vanuit het oogpunt van legitimiteit en draagvlak voor overheidshandelen is dat een logische redeneerlijn.² Ook omdat burgers zelf een belangrijke rol kunnen spelen in het verder brengen van leefomgevingskwesaties door een actieve bijdrage te leveren, bijvoorbeeld door te helpen bij het verduurzamen van hun wijk, zich in te zetten voor meer biodiversiteit of de waterkwaliteit in hun buurt in kaart te brengen. Tegelijkertijd veronderstelt het ook alsof 'de burger' bestaat. Zonder daar ironisch of cynisch over te willen zijn is het duiden van 'de burger' als een enkelvoudige en eenduidige entiteit even veelvoorkomend als problematisch. Het impliceert dat kwesaties en oplossingen voor iedere burger hetzelfde zijn, terwijl vaak juist verschil van opvatting kern is van (leefomgevings)kwesaties. Dat is ook de reden dat van de toegenomen aandacht voor de verdelingseffecten van beleidsinterventies – waarmee verschil er niet alleen maar is, maar ook door de overheid wordt gecreëerd.³

1 Zie ook het PBL signalenrapport van Bouma et al. (2023) waarin aan de hand van acht signalen wordt ingegaan op de vraag hoe overheden burgers beter kunnen betrekken.
2 Zie bijvoorbeeld PBL studie van Martens et al. (2023) waarin de legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties wordt besproken aan de hand van de evaluatie van de Regionale Energie Strategieën (RES'sen).
3 Zie ook recente studies van WRR (2023) en SCP (2023) waarin de verdelingseffecten van beleidsinterventies uitgebreid worden besproken.

Veel vraagstukken in de leefomgeving komen voort uit verschillende opvattingen over wat leefbaarheidsdoelen en leefomgevingsopgaven zijn; vraagstukken die vanuit verschillende invalshoeken een heel ander karakter hebben en waardoor strijd kan ontstaan. Wat voor overheden een verduurzamingsopgave is, kan voor burgers een vraagstuk van woonkwaliteit en voor bedrijven een potentieel verdienmodel zijn. En, om het nog iets preciezer en ingewikkelder te maken, binnen die verschillende domeinen kunnen de invalshoeken ook nog eens uiteenlopen en met elkaar op gespannen voet staan. Neem bijvoorbeeld de bouw van windturbines. Wat voor de ene bestuurslaag (bijvoorbeeld het rijk) een oplossing is voor het inpassen van energiematregelen kan voor de andere bestuurslaag een (nieuw) probleem voor de ruimtelijke inrichting zijn (bijvoorbeeld de provincie of gemeente). Wat voor het ene bedrijf ruimte schept kan voor het andere bedrijf juist ruimtebeperkend werken. En wat de ene burger als acceptabel duidt qua geluid kan de andere burger als hinder of zelfs overlast ervaren.

Achterliggend idee is dat bij veel leefomgevingsvraagstukken niet zozeer onzekerheid heerst over wat het probleem is en een tekort aan kennis en informatie de kern van de kwestie is, maar dat er sprake is van ambiguïteit en een overschot aan kennis en informatie waar strijd over plaatsvindt. Meer data of meer onderzoek levert niet zomaar een passend antwoord op, omdat er sprake is van onenigheid over de onderliggende waarden en ideeën over wat eigenlijk de gewenste effecten of de doelstellingen zijn van beleid (zie ook de Jong et al., 2018). De boerenprotesten in 2019 bij het RIVM over de stikstofmetingen en later ook de discussie over de cijfers rond de COVID-19 uitbraak zijn daarvan treffende voorbeelden. Kennis is niet eenduidig maar *betwist* (Schram & de Jong, 2020). Vraagstukken zien er vanuit verschillende perspectieven anders uit. Als je die gedachtelijn doortrekt betekent dit dat zoiets als 'de échte wereld' of 'de waarheid' ook niet bestaat maar een sociale constructie is (zie ook Latour & Woolgar, 1986). De oproep van de wethouder uit de inleiding om het 'echte leven' als invalshoek te nemen bij leefomgevingsvraagstukken is in dat opzicht vooral ook een slimme strategie van *framing*: zij (van PBL) zijn van het papier, hij is van het échte leven. Willen we de leefomgeving begrijpen, dan maakt het uit of er eenduidigheid is of verschil van opvatting over het voorliggend vraagstuk. Dit bepaalt immers of we onzekerheid en kennistekort of ambiguïteit en kennisoverschot als vertrekpunt nemen. We laten dat zien in onderstaand schema (ontleend aan van Twist, 2023).

	EENDUIDIGHEID OVER LEEFOMGEVINGSVRAAGSTUK: ONZEKERHEID ALS VERTREKPUNT	VERSCHILLENDE OPVATTINGEN OVER LEEFOMGEVINGSVRAAGSTUK: AMBIGUÏTEIT ALS VERTREKPUNT
<i>Situatie kenmerken</i>	Tekort aan kennis en informatie als basis voor een keuze van handelingsopties	Overschot aan kennis en informatie als basis voor een keuze van handelingsopties
<i>Aard van kennis</i>	Onvoldoende inzicht in causale relaties tussen oorzaak en gevolg in een probleemsituatie	Divergerende inzichten over wat eigenlijk het probleem is en waar de oplossing kan liggen
<i>Adequate respons</i>	Verzamelen van (meer) informatie, inzet van experts, onderzoek doen, ‘fact-finding’	Uitonderhandelen van kennis, consensusvorming over normen, ‘framing contest’

Voor overheden vormt de inrichting van de leefomgeving daarmee een grote uitdaging. Niet alleen zijn er inhoudelijke uitdagingen als het gaat om het optimaal benutten van schaarse ruimte én verduurzamen – ook dient men om te gaan met een gepolariseerd speelveld met uiteenlopende en tegenstrijdige opvattingen wat, waar en wanneer nodig is en wie daarvoor aan zet is. Hoewel bovenstaande beschouwing wellicht anders doet vermoeden leidt dit niet tot stilstand; er gebeurt ondertussen van alles in de leefomgeving. Op allerlei plekken in het land treffen overheid en samenleving elkaar: in wisselende samenstellingen, onder diverse omstandigheden en vanuit uiteenlopende leefomgevingsvragen. Soms leidt die ontmoeting tot een samenspel waarin verschillen worden overbrugd. Soms vormen juist die verschillen de basis voor hoe een vraagstuk wordt aangevlogen. Maar telkens vanuit de idee dat de interactie tussen overheid en samenleving leidt tot een actie in, om en rond leefomgevingsvraagstukken.

1.3 Dit essay: patronen in interactie (h)erkennen

In dit essay gaan we op zoek naar een antwoord op de vraag hoe overheid en samenleving rond leefomgevingsvraagstukken elkaar ontmoeten en hoe zij in interactie met elkaar proberen te komen tot oplossingen. We verkennen daarbij verschillende vormen van interactie zowel theoretisch als empirisch. Het in beeld brengen van verschillende perspectieven op vraagstukken is een eerste stap om meer gelaagdheid in het denken over leefomgevingskwesaties te krijgen. Vervolgens is het de kunst om niet te kijken naar gebeurtenissen (incidenten, afzonderlijke feiten en omstandigheden) maar naar dieperliggende patronen (relaties, logica's en samenhangen). Dit doen we door vanuit de verschillende perspectieven en rijke beschrijvingen met aandacht voor detail uit te zoomen naar systemische blikken met een

concentratie op samenhang en verbondenheid en daarmee de patronen die hieronder liggen zichtbaar(der) te maken. In de praktijk is het zo dat er ingesleten, bestaande patronen zijn binnen overheidsorganisaties en in maatschappelijke initiatieven die niet vanzelf leiden tot samenwerking. Dan gaan overheid en maatschappelijke initiatieven elk hun eigen weg (gescheiden) of ontstaan er flinke botsingen (strijd). In dit essay laten we zien dat het voor een goede samenwerking tussen overheid en maatschappelijke initiatieven belangrijk is om patronen in interactie te herkennen en te bezien hoe die patronen de interactie kunnen helpen versterken.

In de periode november 2021 tot en met januari 2022 hebben we tien vooraanstaande wetenschappers geïnterviewd over de vraag hoe zij vanuit hun expertise kijken naar de verhouding tussen overheid en maatschappelijke initiatieven⁴. Deze inzichten hebben we vervolgens verdiept en aangevuld met relevante literatuur. Dit heeft geleid tot een conceptueel kader waarin we een onderscheid maken naar drie vormen van interactie tussen overheid en samenleving bij leefomgevingsvraagstukken: samenwerking, strijd en scheiding. Voor iedere interactievorm hebben we een casus geselecteerd die we in gesprek met direct betrokkenen uit overheid en samenleving hebben verkend. Strijd hebben we onderzocht bij de Nederlandse Vereniging Omwonende Windturbines (NLVOW). Scheiding hebben we bekeken bij het regionale voedselinitiatief Rechtstreeks. En samenwerking hebben we bekeken bij het duurzaam wonen in *tiny houses* initiatief LiberTerra. We hebben bezien hoe vanuit verschillende invalshoeken leefomgevingsvraagstukken eruit zien én beleefd worden en welke invloed de interactievorm hierop heeft.

Vervolgens hebben we de samenwerkingscasus (LiberTerra) uitgebreider onderzocht en uitgewerkt aan de hand van een causale diagram analyse om vast te kunnen stellen hoe in deze casus patronen van samenwerking tot stand zijn gekomen om patronen van scheiding of strijd te doorbreken⁵. We hebben met andere woorden gekeken hoe initiatiefnemers en overheidsfunctionarissen het voor elkaar krijgen om hun gescheiden werelden bij elkaar te brengen. Dat gaat niet vanzelf, maar wordt door mensen gedaan. Een methode die zich leent om inzicht te krijgen in de dynamieken en patronen rond een specifiek vraagstuk is de causale diagram-analyse (zie onder meer Lane, 1992; Rouwette & Vennix, 2006; Vermaak, 2006; 2019). Deze methode geeft een visuele weergave van de belangrijkste factoren en de

4 Zie bijlage 1 voor de gesproken experts.

5 De auteurs bedanken direct betrokkenen bij de casus LiberTerra voor hun bijdrage aan de causale diagram analyse, in het bijzonder Mieke Elzenga en Hillebrand Breuker.

6 De auteurs bedanken dr. J.G. (Hans) Vermaak voor het begeleiden van een sessie waarin de causale diagram analyse op de casus LiberTerra is toegepast.

beïnvloedingsrelaties ertussen in een bepaald systeem. De methode van causale diagram analyse komt voort uit het systeemdenken en helpt om effectief om te gaan met complexe vraagstukken (zie onder meer Senge, 1990; Vermaak, 2006). Het is een vorm van interactief onderzoek, waarbij participatie van betrokkenen belangrijk is. Dit maakt het tijdsintensief en biedt ruimte om over de resultaten van mening te verschillen, maar het biedt wel de mogelijkheid om juist enkele lagen dieper in een systeem te duiken en niet alleen aandacht te hebben voor ‘harde’ factoren (denk aan wetten, kaders, formele regels) maar juist ook voor ‘zachte’ factoren (gedeelde waarden, enthousiasme, toegevinggezindheid). Door uit te zoomen naar systeemniveau winnen we aan overzicht maar verliezen we aan concreetheid. Door in te zoomen winnen we aan details en herkenbaarheid bij de direct betrokken maar verliezen we de bredere context en raakt het grotere plaatje al snel uit beeld. In zijn boek *Woorden wisselen* (2023) zet Mark van Twist dit onderscheid overzichtelijk uiteen in onderstaand schema.

	INZOOMEN NAAR CASUSNIVEAU	UITZOOMEN NAAR SYSTEEMNIVEAU
<i>Focus</i>	Microkosmos Specifieke situatie	Grotere plaatje Bredere context
<i>Idee</i>	Devil is in the details Venijn zit in het klein	Er zit systeem in de gekte Dynamieken doorgronden
<i>Vorm</i>	Rijke beschrijvingen Story telling	Evidence wall Moodboard
<i>Werkwijze</i>	Concretiseren: belevenissen uitpluizen	Abstraheren: puzzelstukjes leggen
<i>Motto</i>	‘Van meningen naar waarnemingen’	‘Van gebeurtenissen naar patronen’
<i>Ambitie</i>	Over schouder meekijken Aandachtig waarnemen Invoelbaar maken	Even afstand nemen Patronen zien ‘Conceptual slack’

De opbouw van het essay is als volgt. We beginnen onze zoektocht door te kijken naar interactie als toestand (‘zijn’) waarbij we drie vormen van interactie onderscheiden: strijd, scheiding en samenwerking. Hierbij maken we gebruik van de inzichten uit de expertinterviews en onderbouwen dit met relevante literatuur. Vervolgens verkennen we aan de hand van een drietal casus hoe deze interactievormen in de praktijk zijn waar te nemen, vanuit de idee dat iedere vorm van interactie een andere invalshoek biedt waarop overheid en samenleving leefomgevingsvraagstukken pogen te realiseren.

In het derde hoofdstuk zoomen we dieper in op interactie als proces ('worden'). We kijken hoe samenwerking tot stand wordt gebracht. Dit doen we aan de hand van de casus LiberTerra om middels causale diagram analyse de dynamieken in de ontmoeting tussen overheid en samenleving bloot te leggen. We gaan op zoek naar circulaire verbanden en onderliggende patronen: welke effecten hebben bepaalde acties, wat zijn cruciale, harde en zachte, factoren in de interactie en hoe zorgen betrokken actoren dat de interactie productief wordt? In het vierde hoofdstuk vertalen we de inzichten naar lessen over hoe overheid en samenleving bij leefomgevingsvraagstukken op elkaars patronen kunnen inspelen. We hopen met dit essay een bijdrage te leveren aan het scherpen van het denken over wat als 'echt' en 'waar' wordt gedeut. De leefwereld van de burger is echt, maar de systeemwereld van de overheid is net zo echt. Bereidheid vanuit beide kanten om via productieve interactie elkaars perspectieven op hetzelfde leefomgevingsvraagstuk te leren benutten, kan leiden tot een rijker en gelaagder beeld van het 'echte leven'.

2. Interactie als toestand

Een initiatiefrijke buurt

Inwoners van Eefde-West reageren in het najaar van 2021 verontwaardigd als het waterschap en bedrijf IJsselwind bekend maken tussen Zutphen en Eefde drie nieuwe windmolens te willen bouwen van ruim 180 meter hoog. In het voorjaar van 2021 had de Raad van State eerdere plannen voor windmolens op deze locatie vernietigd. Ook tegen de oude plannen waren de inwoners van Eefde-West te hoop gelopen. De initiatiefnemers zijn desalniettemin van plan om de benodigde vergunning bij de provincie aan te vragen. In 2019 waren de inwoners van Eefde-West ook al opgestaan omdat ze van de GGD onderzoek eisten naar het in hun ogen extreem hoge aantal kankergevallen in hun buurt. In 40 gezinnen zijn 21 kankergevallen geconstateerd. Het aansluitende onderzoek van de GGD waarin de gehele gemeente Eefde wordt onderzocht, laat zien dat in Eefde het aantal kankergevallen niet boven het landelijke gemiddelde ligt. Dit onderzoek maakt de weerstand in de buurt niet kleiner, maar juist groter, omdat het niet ingaat op de specifieke situatie in de buurt Eefde-West.

2.1 Botsende logica's overheid en samenleving

De gedachte is voor sommigen misschien even wennen, maar maatschappelijke initiatieven hoeven niet alleen opbouwend en overheidsbeleid steunend te zijn. Ook maatschappelijke initiatieven die zich (hardnekkig) verzetten tegen overheidsbeleid of voorgenomen maatschappelijke veranderingen, zijn gewoon maatschappelijke initiatieven. De overheid vindt ze misschien niet leuk en ze laten zich niet vertellen als resultaten van succesvol overheidsoptreden, maar het zijn gewoon initiatieven vanuit de samenleving waarin mensen opstaan om zich in te spannen voor iets waarin zij geloven. Dat kan dus ook een windmolenvrij leefgebied zijn of een gezonde buurt waarin niet meer kanker voorkomt dan in de rest van de gemeente.

De provincie kent de inwoners en hun initiatief, vanuit de verantwoordelijkheid in het ruimtelijke domein. De gemeente kent de inwoners door de ongemakken en het onderzoek van de GGD naar het aantal kankergevallen. Voor ambtenaren en bestuurders, voor mensen die binnen de overheid werken, zijn dat misschien steeds nieuwe en eerste ontmoetingen van hun stukje overheid met de initiatieven van de inwoners van de wijk, maar voor de inwoners van de wijk zijn het allang geen eerste ontmoetingen meer. Het zijn ontmoetingen met steeds andere onderdelen van één overheidssysteem.

Waarmee ook de vraag aan de orde is, wat écht is – de wethouder uit Zwolle in het vorige hoofdstuk veronderstelde immers ook dat er een echte leefwereld bestaat en dat de overheid en planbureaus zich beter tot die echte wereld zouden moeten verhouden.

De verhouding tussen overheid en samenleving is een klassiek thema in zowel de praktijk van het openbaar bestuur als bestuurskundig onderzoek. Hoewel het verschillende entiteiten zijn staan ze continu met elkaar in verbinding in termen van rechten en plichten, rollen en verantwoordelijkheden. Opvallend genoeg hebben beschouwingen over deze verhouding veelal een problematiserend karakter. Als het gaat om de overheid valt daarbij te denken aan waar de zorgplicht richting burgers begint en ophoudt, in hoeverre de overheid inbreuk mag maken op de privacy van burgers of de afweging tussen individuele belangen en maatschappelijke belangen. Maar ook over de vraag wat de plichten van de burger in die verhouding zijn. Vaak wordt daarbij door de overheid om actief burgerschap verzocht waartoe dan naar ons idee ook de weerstanden zoals van de inwoners van Eefde-West gerekend zouden moeten worden.

Een veel aangehaald onderscheid om het punt van een echte burgerlijke leefwereld van de verondersteld minder echte wereld van de overheid te onderscheiden, is dat van ‘leefwereld’ en ‘systeemwereld’, ontleend aan de Duitse filosoof en socioloog Jürgen Habermas (1987). Hij duidt met de systeemwereld hoe beleid tot stand komt en met de leefwereld hoe de samenleving dit beleid vervolgens in de praktijk ervaart. Voor een deel helpt dit onderscheid naar twee werelden, het laat zien dat beide ‘werelden’ of ‘sferen’ werken en redeneren volgens eigen logica’s en principes. Bovendien erkent dit onderscheid zoals Habermas het heeft bedoeld zowel de logica van de staat (beleid maken) als de logica van straat (beleid ervaren) als écht. De leefwereld is niet beter dan de systeemwereld, ze zijn alleen anders en te begrijpen vanuit hun eigen logica. Het onderscheid tussen systeem- en leefwereld wordt in de praktijk echter vaak verkeerd gebruikt en dat verkeerde gebruik zorgt voor verwarring over de verhouding tussen overheid en samenleving. Een veelvuldig gebruik van de termen systeem- en leefwereld is dat er een echte wereld bestaat, namelijk de leefwereld van de burger en dat de systeemwereld van de overheid nep is of in ieder geval minder echt dan die leefwereld. Dat is een interpretatie waarin de oproep is dat de systeemwereld zich moet aanpassen aan, meer moet lijken op en meer rekening moet houden met die échte leefwereld. Dat is een oproep waaraan de systeemwereld nooit kan voldoen, omdat alleen de leefwereld, de leefwereld is. Oproepen dat de systeemwereld meer op de leefwereld zou moeten lijken, organiseert teleurstelling, omdat het logisch onmogelijk is dat de systeemwereld daaraan ooit zou kunnen voldoen.

Daar komt bij dat als het gaat over hoe de werelden zich tot elkaar verhouden de opvattingen sterk variëren, in zowel wetenschap als praktijk. Habermas spreekt over de systeemwereld die de leefwereld ‘koloniseert’, terwijl meer recent in de praktijk van het openbaar bestuur een opvatting wordt gehuldigd dat de systeemwereld is ‘losgezongen’ van de leefwereld. Dat is een nogal wezenlijk verschil. In een eerder essay getiteld *Weten wat er speelt* (2017) onderscheiden we in dat kader daarom verschillende perspectieven om naar deze verhoudingen te kijken. Kolonisatie betekent dat de systeemwereld (te) ver doordringt in de leefwereld en zich daaruit juist zou moeten terugtrekken om de leefwereld zichzelf meer te laten vormgeven (vanuit het perspectief van de overheid zouden we die beweging vermaatschappelijking kunnen noemen). Losgezongen zijn betekent juist het tegenovergestelde, namelijk dat de systeemwereld te ver af staat van de leefwereld, waarmee het handelings-repertoire eerder is om de systeemwereld meer in de leefwereld te laten doordringen dan deze ervan te verwijderen – terwijl juist dat doordringen van de systeemwereld in de leefwereld het probleem is. Betogen dat de systeemwereld dus dichterbij, meer lijkend op, meer rekening houdend met de leefwereld verbonden zou moeten worden, zou zomaar de verdere kolonisatie van die leefwereld door de systeemwereld in de hand kunnen werken.

Tegelijkertijd kan het ook zomaar zijn dat beide ‘werelden’ helemaal niet zo nauw verbonden zijn of elkaar raken als wordt verondersteld. Vanuit die invalshoek zitten burgers en overheden (en marktpartijen) in andere realiteiten en redeneren daardoor ook anders. Hun perspectieven, logica’s en rationaliteiten zijn simpelweg verschillend. In de literatuur wordt deze opvatting ook wel geduid als verschillende kokers van waaruit de realiteit wordt gezien (Duyvendak, 1997; Alford, 2001; Karré et al., 2012). Zo kunnen burgers, overheden en bedrijven rond een specifiek vraagstuk dezelfde feitelijke waarnemingen doen, maar deze vanuit een ander perspectief toch heel verschillend ervaren. De oplossing dient dan ook niet zozeer te worden gezocht in het ‘verzetten tegen’ of ‘verbinden van’ maar het proberen te ‘begrijpen en inleven’. Waarmee ook duidelijk moge zijn dat strijd over de vraag wat écht is, niet helpt om de belevingen van mensen, van inwoners, van initiatiefnemers te verbinden met overheidslogica.

2.2 Vormen van interactie: samenwerking, scheiding, strijd

De interactie tussen overheid en samenleving kan verschillende vormen aannemen. Er is geen ‘juiste’ vorm van interactie. Interactie – letterlijk ‘wisselwerking’ – wijst naar de wijze hoe actoren (personen, groepen, organisaties) ten opzichte van elkaar handelen. Daarbij spelen individuele

voorkeuren en verwachtingen een grote rol. Elke interactie gaat om de mogelijkheden van beïnvloeding van de ander. Hoe beter de voorkeuren en verwachtingen van verschillende actoren op elkaar aansluiten, des te soepeler verloopt de interactie. Interactie wordt ook gestuurd door instituties. Instituties beperken de manier hoe actoren in contact treden en tot afspraken komen. Voorbeelden hiervoor zijn de juridische kaders voor participatie en inspraak rondom grote infrastructuurplannen. Of ingesleten, standaard werkprocedures om draagvlak te organiseren, zoals bijvoorbeeld financiële compensatie. Vormen van interactie zijn dus afhankelijk van enerzijds de algemene regels die wij – als samenleving – met elkaar hebben afgesproken. En anderzijds de verwachtingen en rolopvattingen van actoren die met elkaar in wisselwerking staan.

Als het duidelijk is wat de vorm van de interactie bepaalt, dan is het de volgende vraag hoe de interactie tussen overheid en samenleving eruit komt te zien. Welke basisvormen kunnen we onderscheiden als overheden en initiatieven uit de samenleving interacteren? Uit welke elementen is zo een interactievorm opgebouwd met betrekking tot actorsvoorkeuren en instituties? Dit kan aan de hand van drie begrippen besproken worden: scheiding, strijd en samenwerking. We starten met een voorbeeld van het begrip scheiding.

Zelfstandigheid voorop: Rechtstreex

Rechtstreex is een onderneming die is gestart in Rotterdam met de maatschappelijke missie van een duurzame en transparante voedselketen. Duurzaamheid is daarbij: de logistieke keten verkorten van boer tot bord. Transparantie is: inzicht voor de consument in waar zijn of haar voedsel vandaan komt en hoe het wordt geproduceerd. Het bedrijf biedt consumenten een inkoopkanaal voor producten uit de regio die zich maximaal 50 kilometer vanaf hun huis bevinden. Rechtstreex is daarmee een afzetkanaal voor lokale boeren en andere voedselproducenten in de directe omgeving van consumenten.

Het begon als buurtinitiatief in Rotterdam-West. ‘Wie in de wijk wil appels, eieren & kaas?’ Deze producten werden ingekocht bij lokale boeren. Dat buurtinitiatief groeide. Uit andere wijken van de stad kwamen mensen die lokale producten wilden. Rechtstreex nam contact op met de Provincie Zuid-Holland en ontving subsidie vanuit het programma duurzame landbouw, thema ‘korte ketens’. In 2022, na “*veel vallen en opstaan*” onderhoudt Rechtstreex een webshop voor 4000 actieve klanten en verkoopt meer dan 1000 producten via ‘wijkpunten’ in Rotterdam en Den Haag. Op termijn wil de onderneming een alternatief vormen voor de gewone

supermarkt. →



Rechtstreex is een vrijwel autonoom initiatief, losstaand van beleidsontwikkelingen rondom duurzaam voedsel. Het is niet door de overheid geïnitieerd en niet ontstaan als reactie op overheidsbeleid. Inmiddels is het geen initiatief meer, maar een bedrijf en achteraf gezien zou de initiële fase misschien ook een startup genoemd kunnen worden. Het doet er niet toe hoe we het noemen, het bestaat nog steeds en houdt zichzelf in de lucht op zelf-organiserend vermogen.

Samenwerken met de overheid zou de lange termijn missie dichterbij kunnen brengen, maar dat hoeft niet. Schaal kan ook bedrijfsmatig worden gemaakt. Passen de ideeën en initiatieven van Rechtstreex in beleidsplannen van de overheid, dan komt dat goed uit en is er iets mogelijk. Past het niet dan gaat het bedrijf gewoon lekker alleen verder. Er is geen afhankelijkheid van de overheid en andersom is de overheid voor het realiseren van beleidsdoelen niet afhankelijk van Rechtstreex – past het dan is het mooi meegenomen en is er een bedrijf dat zelfstandig en zonder verdere steun blijft bijdragen aan de beleidsdoelen.

Initiatieven kunnen zich prima ontwikkelen zonder betrokkenheid van de overheid. In dat geval is er sprake van *scheiding*. Het woord scheiding wijst op een minimale vorm of volledige afwezigheid van interactie. Initiatieven en overheid opereren in gescheiden werelden. Aan de initiatiefzijde wordt geen steun gezocht van de overheid, aan de overheidszijde laat men initiatieven hun gang gaan zolang ze binnen de grenzen van de wet blijven. De rol van de overheid is beperkt tot de rol van een toezichthouder. De overheid houdt toezicht of het initiatief voldoet aan de wettelijke voorwaarden.

De essentie van een verhouding van scheiding is niet dat er helemaal geen contact zou mogen zijn geweest tussen een initiatief en de overheid. Ooit paste het initiatief van Rechtstreex goed in de beleidsdoelen, toen was er ruimte voor subsidie – wat toch iets anders is dan een langdurige samenwerking. Nu gaat het initiatief, dat inmiddels een bedrijf is, op eigen benen door.

Als strijd ontstaat: NLVOW⁷

In 2013 wordt de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) opgericht. Doel van de vereniging is opkomen voor de belangen van (toekomstige) omwonenden van windparken en windturbines. Dit betekent overigens niet dat de leden van de vereniging per definitie tegen deze vorm van energieopwekking zijn, maar wel duidelijke beelden hebben wat zij wel en niet willen in hun directe leefomgeving. Daarbij helpt het om als collectief op te trekken zo is de ervaring, om meer gewicht te kunnen geven aan de belangen van omwonenden tijdens de besluitvorming en de bouw van onder meer windparken.

Centraal uitgangspunt van de NLVOW is het belang van een eerlijk proces. Omwonenden voelen zich vaak overrompeld en machteloos door de overmacht aan kennis en financiële middelen van overheden en marktpartijen. Hoewel er allerlei processen worden opgetuigd rond de plan- en besluitvorming bij windparken hebben omwonenden vaak toch het gevoel daarin of niet echt serieus te worden genomen of vooral een symbolische rol te vervullen – zonder dat er nog ruimte is voor daadwerkelijke inbreng, laat staan aanpassing van de voorliggende plannen.

Een van de belangrijkste rollen van de NLVOW is het ondersteunen van omwonenden met informatie en juridische kennis. Op die manier probeert de vereniging omwonenden een volwaardige stem te geven in het besluitvormingsproces. Uiteraard zijn omwonenden ook politiek en bestuurlijk vertegenwoordigd, maar ervaring van de stichting is dat dit rond specifieke casus vaak niet afdoende blijkt. Reden hiervoor is dat democratische en bestuurlijke processen in Nederland vaak gericht zijn op compromissen sluiten. Hoewel vanuit het algemeen belang te billijken, dupeert dit individuele burgers.

De NLVOW komt op voor de collectieve en individuele belangen van omwonenden en zet daarbij in het bijzonder in op constructief overleg tussen omwonenden, marktpartijen en overheden. Doel van het constructief overleg is om een meer evenwichtige besluitvorming rond het thema van de energietransitie te bereiken, waarin ook evenredig belangen van omwonenden worden meegenomen. Vaak wordt het belang van omwonenden afgedaan als eigenbelang, maar de NLVOW strijdt ervoor dat het belang van omwonenden evenwaardig is aan de belangen van investeerders, grondeigenaren, overheden en milieuorganisaties. →

⁷ Zie website Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW)



Onder de noemer van NIMBY (Not In My Backyard) wordt het belang van omwonenden negatief weggezet, zo stelt de NLVOW, terwijl de gezondheid, welzijn en economische belangen van omwonenden weldegelijk een specifiek belang is bij leefomgevingsvraagstukken.

De NLVOW is zelf geen actiegroep, maar steunt wel actiegroepen. Als vereniging zal je ze niet zo snel met trommels en toeters bij een stads-kantoor of provinciehuis zien, maar ze steunen wel individuele personen en lokale initiatieven als zij zich tegen de mogelijke komst van een windpark verzetten. In de praktijk betekent dat regelmatig het aangaan van een juridische strijd en het opzoeken van de media om het belang van omwonenden voor het voetlicht te brengen. Tegelijkertijd staat de NLVOW ook voor een evenwichtige benadering, dus ook met oog voor het opwekken van duurzame energie als middel om klimaatdoelstellingen te halen. Dit moet echter op een faire manier gebeuren waarbij lusten en lasten eerlijk verdeeld worden.

Bij het tweede begrip, strijd, gaat het om initiatieven die zich tegen de stroom van de overheid ontwikkelen of zich tegen de dominante overheidslijn weten te handhaven, zoals het geval is bij de inwonersinitiatieven in Eefde-West. Strijd kan bijvoorbeeld ontstaan als sprake is van een tegenstelling tussen de verwachtingen die (een bepaalde groep binnen) de samenleving heeft van de overheid en het dominante narratief van de overheid. In dat geval spreekt men van een belangen- of zelfs waardenconflict. Initiatieven vertegenwoordigen andere waarden dan de overheid; zij voelen zich niet gehoord en maken gebruik van grondrechten: zij kiezen voor de gang naar de Raad van State, voor het recht om te demonstreren of voor de vrijheid van meningsuiting.

Het voorbeeld van de NLVOW laat zien dat strijd als vorm van interactie geen kwestie is van een initiatief dat de strijd aangaat, maar vanuit een verhouding die ontstaat door de opstelling van beide zijden. Strijd is wederkerig, er is alleen een strijd als beide zijden die strijd erkennen. Anders zijn er alleen invasieve acties van een van de actoren. NLVOW beoogt slechts een legitiem belang van een achterban in te brengen. De overheid beoogt slechts het even legitieme algemene belang te vertegenwoordigen. Strijd ontstaat als het niet lukt om een manier te vinden om beide zijden tot elkaar te laten komen. In die strijd ontstaat dan een 'survival of the fittest' en ook maatschappelijke initiatieven kunnen een dergelijke strijd lang volhouden.

Samen kom je verder: LiberTerra

LiberTerra is een community voor wonen, werken, innoveren en leren. Het is een plek in Geestmerambacht (Noord-Holland) waar duurzame en betaalbare huisvesting met een bio-based vorm van tiny houses is gerealiseerd. De bewoners bouwen energie-neutraal en bieden op hun terrein ruimte voor educatie over bio-based bouwen en het toepassen van duurzame technologie. Ook onderhouden zij een voedselbos, ter bevordering van biodiversiteit en lokale voedselproductie.

LiberTerra is ontstaan vanuit de gedrevenheid en ambitie van een initiatiefneemster – inmiddels eigenaar van LiberTerra – die duurzaam bouwen, zorg, educatie en economie samen wilde brengen op een plek. Via contact in 2019 met het programma Groen Kapitaal bij de provincie Noord-Holland is de idee gaan groeien en is LiberTerra doorontwikkeld tot een integraal gebiedsconcept.

Zonder samenwerking tussen LiberTerra en de overheid – zowel bij provincie als gemeente – was het initiatief niet van de grond gekomen, er was immers grond nodig, de infrastructuur moest aangelegd worden en vergunningen moesten worden verstrekt. De snelheid waarmee LiberTerra is gerealiseerd – er zijn inmiddels tien verplaatsbare tiny houses gebouwd – geeft blijk van een productief proces. Er zijn meerdere redenen waarom de samenwerking productief te noemen is, juist omdat er onderweg hindernissen zijn geweest en er concessies gedaan moesten worden. De bereidheid om desondanks samen op te blijven trekken is grotendeels terug te voeren op de match in persoonlijke waarden en drijfveren van de kernspelers. Dat maakt de samenwerking krachtig, maar tegelijk ook kwetsbaar. Om het huurcontract te verlengen (er was bij aanvang een tijdelijk contract verstrekt voor vijf jaar) blijft de eigenaar van LiberTerra afhankelijk van de gemeente.

Voor verdere samenwerking rondom LiberTerra verschuift het accent naar doorontwikkeling. LiberTerra ontwikkelt zich door tot een expertisecentrum voor duurzame gebiedsconcepten. Het wordt een educatieplek met wonen. Voor de gemeente is dat ook van belang: als het alleen een woonfunctie (met educatieplek) heeft dan is het niet interessant, want tiny houses zijn geen oplossing voor de woningnood. De eigenaar wil burgerleiderschap stimuleren en via educatie en advies aan burgers en overheden haar inzichten en ervaringen delen over hoe zij met elkaar verder kunnen komen.

Samenwerking, het in deze paragraaf behandelde derde begrip, ontstaat als initiatieven en overheidspartijen elkaar wederzijds willen beïnvloeden ten opzichte van een gezamenlijk belang. Samenwerking kan alleen ontstaan als

er een (stilzwijgend) akkoord wordt gevormd over een gemeenschappelijke doelstelling. Bijvoorbeeld kan het initiatief bij de overheid aankloppen voor ondersteuning en kan de overheid eisen stellen aan het initiatief die voldoen aan overheidsbelangen (*uitruil*). We begrijpen dat dit niet klinkt als ‘lekker gezellig samenwerken’, maar samenwerking is in de praktijk ook een kwestie van onderhandelen, uitruilen en het sluiten van deals waarmee alle betrokkenen verder kunnen – consent is vaak belangrijker dan consensus. De essentie van samenwerking is dat overheden mensen verantwoordelijkheid geven. Andersom moeten initiatieven de positie van de overheid begrijpen en erkennen.

In onderstaand schema vatten we de drie interactievormen tussen overheid en initiatieven nog eens samen.

INTERACTIEVORM	RELATIE	FILOSOFIE	STRATEGIE
Samenwerking	Overheid en samenleving zoeken elkaar actief op bij vraagstukken en pakken ze samen aan	Overheid en samenleving zijn complementair en kunnen elkaar aanvullen dan wel versterken om oplossingen voor vraagstukken te realiseren	Coproductie van publieke waarden waarbij verschillen en botsingen worden omgezet in resultaten
Scheiding	Overheid en samenleving werken (on)bewust langs elkaar heen bij vraagstukken, hebben elkaar ook niet per se nodig en kunnen prima apart bestaan	Overheid en samenleving zijn eigenstandige, gescheiden entiteiten en kunnen zonder elkaar oplossingen voor vraagstukken realiseren	Zelfsturing in de samenleving en zelfs bewust negeren van elkaar
Strijd	Overheid en samenleving staan tegenover elkaar bij vraagstukken	Overheid en samenleving zijn in conflict en kunnen met elkaar botsen omdat de perspectieven uiteenlopen op hoe oplossingen voor vraagstukken te realiseren	Confrontatie waarbij overheid en samenleving het conflict opzoeken of zelfs escaleren naar de rechter om kwesties meer richting de eigen voorkeur geregeld te krijgen

Samenwerking is dus niet alleen maar leuk en gezellig – net zo min als scheiding of strijd per se vervelend of ongewenst is. De samenwerkende partijen kunnen ook botsen met elkaar. Dat zijn geen ongelukjes, maar onvermijdelijk gebeurtenissen om de verschillen tussen maatschappelijke initiatiefnemers en overheid te overbruggen. Een belangrijk onderdeel van de samenwerking is dus juist hoe zowel overheid als initiatiefnemers omgaan met die benodigde botsingen. Die moeten niet worden vermeden, maar juist worden gebruikt om tot een ‘fit’ te komen tussen initiatieven en overheid.

2.3 ‘Survival of the fitting’

De wijze waarop overheid en samenleving met elkaar in relatie staan en zich tot elkaar verhouden is op diverse manieren te duiden – het maakt immers nogal uit vanuit welke rol en positie je naar een kwestie kijkt. Het werk van de Canadees-Amerikaanse socioloog Erving Goffman biedt hiervoor bruikbare inzichten. Zo beschrijft hij in zijn boek *The Presentation of Self in Everyday Life* (1956) hoe dagelijks sociale interactie tussen mensen plaatsvindt aan de hand van dramaturgische principes, oftewel de wereld als een soort toneelspel. Zonder uitgebreid op deze manier van denken in te gaan of als leidraad te willen nemen voor onze eigen beschouwing levert het wel interessante inzichten op over interactie en hoe naar samenwerking, scheiding en strijd te kijken. Zo stelt hij onder meer dat er een onderscheid is te maken naar rollen die personen individueel en in relatie tot elkaar aannemen en het podium waarop interactie plaatsvindt (front-stage als publiekelijk zichtbaar tegenover back-stage als achter de schermen). Goffman stelt dat interactie daarom ook niet geïsoleerd is te analyseren maar altijd samenhangt met de context waar de interactie plaatsvindt. Men is zich bewust van wat hun manier van uiten kan betekenen voor de totale indruk die mensen krijgen van personen. Iemand die voor een zaal vol kritisch publiek een presentatie moet verzorgen zal bewuster bezig zijn met welke kleding hij aantrekt, welke woorden hij kiest en welke houdingen hij wel of niet aanneemt dan wanneer het een besloten bijeenkomst betreft met vrienden of familie en zonder ander publiek erbij.

Goffman laat daarmee zien dat sociale interactie niet eenduidig is maar, afhankelijk van vele factoren zoals tijd en plaats maar ook publiek, telkens weer anders. Daarnaast spelen normen, waarden, overtuigingen en culturele gebruiken een belangrijke rol in de wijze waarop actoren met elkaar interacteren. Als we kijken naar de drie interactievormen die we onderscheiden zien we dat ook terug. Samenwerking, scheiding en strijd zijn geen permanente staten waarin de interactie tussen overheid en initiatieven verkeert. De interactie kan in de loop van de tijd veranderen. Goede

samenwerking kan uitmonden in strijd en waar eerst gescheiden werelden waren kan ook weer samenwerking ontstaan. Dus initiatieven waarmee de overheid vandaag niks opheeft, kunnen morgen van grote waarde blijken in andere dossiers. Het kunnen dezelfde mensen, dezelfde initiatiefnemers zijn die in een andere context, op een ander moment ineens weer betrokken en ook vanuit overheids perspectief van waarde blijken te zijn.

Daarnaast is het zo dat als initiatief en overheid erin slagen om tot samenwerking te komen, dat geen kwestie is van 'survival of the fittest'. Vaak wordt gedacht dat initiatieven die door de overheid worden ondersteund de mooiste ideeën of de beste maatschappelijke oplossingen vertegenwoordigen. Dat kan, maar hoeft niet zo te zijn. Eerder gaat het om 'survival of the fitting'. Als initiatieven en overheid weten te komen tot een samenwerking dan is dat uitdrukking van aanpassing aan beide zijden. Dan hebben beide zich ingezet om de ander te begrijpen, aansluiting te vinden bij de logica van de ander. Dan heeft dus niet de systeemwereld zich aangepast aan de leefwereld, maar dan hebben zowel de leefwereld als de systeemwereld pogingen gedaan zichzelf te blijven en de ander toch te begrijpen – dat is 'tot elkaar komen'. Dat is geen voorwaarde voor duurzaam voortbestaan natuurlijk. Ook initiatieven die bedoeld zijn voor de strijd of die gescheiden van de overheid zelfstandig verder willen, kunnen langdurig en duurzaam voortbestaan. En initiatieven die langdurig met de overheid hebben samengewerkt kunnen ook besluiten om zonder de overheid verder te willen of moeten dat misschien, omdat de overheid bijvoorbeeld de deelname in de samenwerking beëindigt. Toch is er dan een periode geweest waarin initiatief en overheid tot een 'fit', een aansluiting op elkaar zijn gekomen en is het onderscheid tussen systeem en leefwereld overbrugd. Niet in de zin dat het niet meer bestaat, maar dat het onderscheid productief is gemaakt en overheid en samenleving in hun eigen ratio's elkaar begrijpen en met elkaar verder kunnen. Hoe dat werkt, laten we in het volgende hoofdstuk op patroonniveau zien in de relatie tussen overheid en initiatiefnemer.

We nemen de casus van LiberTerra daarbij als vertrekpunt. LiberTerra wordt ten tijde van het schrijven van dit essay als een voorbeeld van succesvolle samenwerking gepresenteerd door betrokkenen. In het verleden is echter ook hier sprake geweest van strijd en scheiding als interactie rond specifieke punten. Hoewel de interactievormen van strijd en scheiding weliswaar minder aanwezig of duidelijk zichtbaar zijn betekent dit niet dat ze niet (hebben) kunnen optreden. In potentie kan interactie immers ieder moment veranderen en kunnen scheiding en strijd de overhand nemen – ook als er nu samenwerking is.

3. Interactie als proces

Te integraal

Voordat de initiatiefneemster van LiberTerra in de provincie Noord-Holland haar project lanceerde deed zij in een andere provincie ook een poging met een soortgelijk initiatief. Als onderdeel van een innovatieprogramma voor duurzame initiatieven werd een wedstrijd uitgeschreven waarbij de prijs was dat het winnend initiatief ondersteund zou worden door de provincie. Het initiatief dat later in Noord-Holland zou uitgroeien tot LiberTerra kreeg veel positieve reacties, kwam een aantal rondes door, maar strandde uiteindelijk in de voorlaatste ronde. Hoewel er veel waardering was vanuit de provincie voor het initiatief werden er zoveel thema's met elkaar verbonden dat het zich lastig liet plaatsen in een van de organisatiekolommen. Ondanks een goed gesprek en een laatste verwoede poging lukte het niet om het initiatief binnen de organisatiestructuur van de provincie in te passen: het initiatief was 'te integraal'.

3.1 Dynamiek in interactie duiden

Het was even wennen voor ons. In een tijd waarin het openbaar bestuur gonst dat alles 'integraler' moet, blijkt er ook zoets te bestaan als een 'te integraal' gebiedsontwikkelingsplan. Op licht ironische toon is te stellen dat ook hier geldt dat alles waar 'te' voor staat niet goed is, dat geldt dus ook voor 'te integraal'. Maar met een meer serieuze ondertoon is evengoed te stellen dat zelfs voor een veel aangehaald en gebruikt concept als 'integraliteit' overdrijving mogelijk is en er ook aandacht moet zijn voor de andere kant van de medaille. In dat kader biedt het boek van Paul Frissen *De integrale Staat* (2023) een mooie reflectie waarin hij stelt dat het alomtegenwoordige verlangen naar samenhang onze rechtstaat bedreigt. Zo schrijft hij dat de term integraal onveranderd positief wordt gehanteerd en er een grote vanzelfsprekendheid van uitgaat. Wie kan er nu tegen integraliteit zijn? Tegelijkertijd laat hij in zijn boek ook zien dat deze houding niet alleen theoretisch problematisch is, maar ook politiek gevaarlijk. Als de staat samenhang wil opleggen aan de wereld, bepaalt de politieke meerderheid wat die samenhang moet zijn, en daarmee welk verschil er wél en vooral ook welk verschil er niet mag zijn. Dat betekent dat in het streven naar samenhang ook variëteit verloren gaat. Met als gevolg dat vrijwel alle particuliere initiatieven inmiddels zijn verstatelijkt, zo stelt hij. Taken en verantwoordelijkheden die oorspronkelijk in de samenleving zaten zijn in de verzorgingsstaat in handen van de staat gekomen.

Voor leefomgevingsvraagstukken is dat een belangrijke notie omdat maatschappelijke initiatieven voor gebiedsontwikkelingsplannen per definitie de overheid nodig hebben. Streekplannen en bestemmingsplannen zijn immers de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Dus wie een initiatief met ruimtelijke impact neemt, kan dat eigenlijk niet realiseren zonder politieke instemming van de overheid. Dat is anders dan een initiatief voor regionale voedselproductie en -distributie als Rechtstreeks. Zo een initiatief kan ook prima zonder de overheid ontstaan, groeien en succesvol blijven bestaan. (Tijdelijk) samenwerken met de overheid is dan een keuze, geen onontkoombaarheid. Ruimtelijke initiatieven hebben zodoende een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de overheid. Dat brengt met zich mee dat deze initiatieven om tot realisatie gebracht te worden op een vorm van samenwerking zijn aangewezen en dus ook dat deze initiatieven zich in zekere mate ook naar de overheid te schikken hebben. Net zo goed als de overheid soms voor het behoud van interessante of waardevolle aspecten van deze initiatieven niet ontkomt aan het aanpassen van of uitzonderingen maken op bestaande kaders en voorschriften om door haar gewenste initiatieven tot realisatie te kunnen laten komen.

Die samenwerking komt niet vanzelf tot stand en uitruilen, geven, nemen en gunnen ontstaan niet zomaar. Overheidsorganisaties zijn bureaucratisch, ze werken met inhoudelijke beleidskokers. Natuurlijk zijn er ook binnen provincies en gemeenten veel inspanningen, programma's en medewerkers die grensoverstijgend en verbindend werken. Desalniettemin is de basis van iedere overheidsorganisatie toch dat deze bureaucratisch is en met goede reden. In die bureaucratie worden belangrijke waarden van rechtsgelijkheid (waarom wel met dit initiatief en niet met dat andere?), rechtszekerheid (kunnen we gemaakte afspraken ook onderling waarmaken?), rechtmatigheid (zijn de inspanningen die we doen wel geoorloofd en passend?), effectiviteit (draagt het bij aan het politiek beoogde doel?) en efficiëntie (worden middelen op de juiste wijze ingezet?) geborgd. Dat zijn belangrijke en terechte vragen, die ook aan de orde zijn in overheidsorganisaties die welwillend staan tegenover ruimtelijke initiatieven. Sterker nog, het zijn dergelijke afwegingen die ertoe leiden dat een provincie een inhoudelijk interessant initiatief toch afwijst in een challenge terwijl later de provincie Noord-Holland voor een soortgelijk initiatief wel ruimte ziet om het te steunen. Zonder daar een waardenoordeel aan te hangen, roept het wel vragen op waarom het initiatief op de ene plek wel voet aan de grond weet te krijgen maar op de andere plek niet. Dat heeft alles te maken met de wijze waarop initiatieven en overheid tot een 'fit' komen: 'survival of the fitting'.

3.2 Patronen in praktijk blootleggen

In de casussen van LiberTerra, NLVOW en Rechtstreex is het naar ons idee dan ook vooral interessant hoe interactie tussen overheid en burgers leidt tot realisatie van leefomgevingsvraagstukken. Vanuit de idee dat verschillen en tegenstrijdigheden (te integraal, te gescheiden, te strijdig) overbrugd dienen te worden om tot een werkbare én productieve verhouding, tot een 'fit' te komen. Hoe zorgen ze er samen voor dat de bureaucratische 'nee', die altijd de initiële reactie kan zijn vanuit traditionele publieke waarden, toch een 'ja' wordt. Als we vragen aan de initiatiefneemster van LiberTerra en de provinciale ambtenaar in Noord-Holland die het samen voor elkaar hebben gekregen, dan gebruiken zij daarvoor woorden als 'vertrouwen', 'een persoonlijke klik hebben' en 'het lijkt wel of we elkaars verhaal vertellen'. Dat zijn mooie en begrijpelijke woorden die helpen te begrijpen hoe de mensen die met elkaar samenwerken elkaar vinden en hoe belangrijk hun onderlinge verstandhouding is. We kennen deze woorden ook uit andere contexten en van andere initiatieven waar overheid en initiatiefnemers succesvol hebben samengewerkt. Toch is er daarnaast nog een ander verhaal te vertellen over die samenwerking. Dat is een verhaal op systeemniveau waarbij we kijken naar de patronen in de interactie: de dynamieken die daarin zichtbaar zijn, de factoren die een rol spelen en het doorbreken van de klassieke bureaucratische patronen.

Voor de casus LiberTerra hebben we de causale diagram analyse toegepast, waarbij we op basis van diverse gesprekken met direct betrokkenen patronen in de interactie tussen overheid en maatschappelijk initiatief hebben ontleed. Zoals we in de inleiding toelichten, geeft deze analysemethode een visuele weergave van de belangrijkste factoren en de beïnvloedingsrelaties ertussen in een bepaald systeem. Dat is een verhaal dat wordt verteld op een ander abstractieniveau en waarvan de inzichten en woorden ook niet direct tot initiatiefnemers en de praktijk (hoeven te) zijn te herleiden. Is het dan enkel interpretatie van de onderzoekers? De kwaliteitstoets schuilt erin of betrokkenen bij presentatie de inzichten wel als zodanig herkennen wat er op systemisch niveau tussen maatschappelijke initiatieven en de overheid gebeurt. In dit onderzoek zijn de inzichten terug te brengen tot een vijftal patronen hoe overheid en samenleving in interactie met elkaar proberen een leefomgevingsvraagstuk te realiseren – in dit specifieke geval het laten slagen van het maatschappelijk initiatief LiberTerra in het Noord-Hollandse Geestmerambacht.

Patroon 1: doorlopen beleidscyclus

Het eerste patroon dat we terug zien bij de aanpak van leefomgevingskwesaties is in zekere zin een klassieker: het volgen van de beleidscyclus. Achtereenvolgens worden vijf fasen doorlopen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en evaluatie. Dat spreekt misschien niet direct tot de verbeelding, maar in de praktijk zijn er veel vraagstukken waar deze aanpak ‘gewoon’ werkt en leidt tot het gewenste resultaat. Met name als het gaat om kwesaties waar het vraagstuk duidelijk afgebakend is en de complexiteit beperkt, kan deze aanpak passend zijn. Meerwaarde van het volgen van de beleidscyclus is dat het overzichtelijk, volgtijdelijk en ‘bekend’ is. Overheidsorganisaties zijn vaak ook ingericht op deze manier van werken. Het is een geijkte manier om kwesaties aan te pakken. Wat ook voor ambtenaren houvast geeft. In de klassieke bestuurskundige literatuur spreekt men in dat kader ook wel over ‘ingesleten institutionele routines’ (onder meer March & Olsen, 1989). Tegenwoordig heeft dat vaak een wat negatieve connotatie, maar overheidsorganisaties hebben er voor sommige vraagstukken simpelweg baat bij omdat het de meest effectieve en bekende manier van werken is.

De dynamiek is hier dat er een leefomgevingskwesatie voorligt waarvoor het reguliere beleidsproces wordt doorlopen. Dit versterkt het werken binnen bestaande kaders, er is immers geen directe noodzaak om het anders te doen. Zoals gezegd is dit voor sommige vraagstukken een aanpak die voldoet en leidt dit dan ook tot de gewenste realisatie van gebiedsopgaven – wat niet perse betekent dat maatschappelijke initiatieven daarin een belangrijke rol spelen of een plek krijgen. Het is tegelijkertijd geen aanpak die snel tot veel vernieuwing leidt; echt andere of nieuwe gebiedsconcepten hoeven van deze manier van werken niet te vanzelf te worden verwacht. Ook zal het er niet snel toe leiden dat het blikveld wordt verruimd. In veel kwesaties redeneert de overheid vanuit een eigen logica en kijkt primair vanuit het eigen perspectief naar leefomgevingskwesaties. Zolang dit geen problemen oplevert blijft dit gebeuren, het volgen van de beleidscyclus is dan de manier van werken. Dat betekent dus soms ook dat vanuit de logica van het ordentelijk doorlopen van het beleidsproces een maatschappelijk initiatief niet aansluit. Vaak is dan de conclusie: het past niet, dus het kan niet. Ook dat is prima, niet alles kan of hoeft passend of mogelijk te worden gemaakt. Maar, zoals we ook in de casus van LiberTerra zien, kan er ook ruimte worden gemaakt om verder te kijken. Samenwerken met maatschappelijke initiatieven vraagt in de praktijk dat wordt afgeweken van deze gangbare, interne route. Of, misschien beter gezegd, dat deze route wordt uitgebreid met andere patronen. Op die andere patronen gaan we na het voorbeeld over LiberTerra dieper in.

Illustratie vanuit LiberTerra

Middels het programma Groen Kapitaal ondersteunt de provincie Noord-Holland integrale gebiedsontwikkelingen. Ook de initiatiefnemer van Liber Terra profiteert hiervan door taal, werkwijzen en financiering aangereikt te krijgen waarmee ze haar business plan kan verstevigen. Uiteindelijk gaat het immers om een business plan dat resoneert en aansluit bij de ambities van de provincie – overigens zonder in te boeten op de eigenheid van het initiatief. Door op gelijkwaardige voet, maar vanuit eigen rol en verantwoordelijkheden, te investeren in de relatie, tillen beide partijen hun activiteiten naar een hoger plan. Het programma Groen Kapitaal kan zich in de provinciale organisatie profileren, terwijl de initiatiefnemer een robuuster verhaal en plan ontwikkelt. Zo komt de initiatiefnemer bij andere (semi)overheden makkelijker binnen met een uitgewerkt plan, maar ervaart daar ook weer de uitdaging om de samenwerking te zoeken in het realiseren ervan. Het creëren van de benodigde voorwaarden, denk aan aanleg riolering, en aan contracten, zoals huurcontract voor de grond die nodig zijn om het initiatief te realiseren vergt het doorlopen van bureaucratische processen, die niet op innovatieve ideeën zijn ingesteld.

Patroon 2: beleidsmatig experimenteren binnen bestaande kaders

Het tweede patroon laat een andere dynamiek zien, een waarbij het beleidsproces niet de oplossing maar een deel van het probleem vormt. De bestaande kaders en geijkte manier van ambtelijk werken helpen niet, maar hinderen juist. Daarom gaat de overheid op zoek naar nieuwe en andere manieren om vraagstukken aan te pakken: door te experimenteren in het beleidsproces. Met name bij vraagstukken die een hogere mate van complexiteit kennen of relatief nieuw zijn, geldt dat het volgen van het beleidsproces (alleen) niet afdoende is waardoor de noodzaak ontstaat om nieuwe wegen te verkennen. Belangrijke kanttekening daarbij is overigens wel dat de term ‘experiment’ of ‘innovatie’ bij dit patroon enigszins misleidend is omdat vernieuwing redelijk gecontroleerd plaatsvindt. Binnen de bestaande kaders zoeken partners naar oplossingen en mogelijkheden om vraagstukken iets beter aan te pakken, denk daarbij aan nieuwe manieren van inspraak, subsidieverlening of andere manieren van het doorlopen van juridische processen.

Net als bij het eerste patroon vormt een specifieke leefomgevingskwestie het vertrekpunt. Hier zien we vervolgens twee varianten in dynamiek in de interactie overheid en samenleving: in eerste instantie wordt gekozen voor het klassieke patroon van het volgen beleidscyclus maar betrokkenen komen er gaandeweg achter dat dit voor de voorliggende kwestie niet zo passend is. Of er wordt direct gestart vanuit een zekere behoefte aan innovatie met het experimenteren in het beleidsproces. In beide gevallen trachten betrokkenen

via het opzoeken van ruimte in wet- en regelgeving en de ontwikkeling van nieuw beleidsinstrumentarium vernieuwende gebiedsconcepten van de grond te krijgen. Soms lukt dit en leidt deze route tot realisatie van gebiedsopgaven. Het is echter evenwel mogelijk dat die vernieuwende gebiedsconcepten (ook) leiden tot minder positieve 'loops'. Op het moment dat het innovatieve en experimentele karakter de boventoon voert kan dit ook leiden tot gevoelens van controleverlies. Om toch enigszins grip te houden op processen bouwt vooral de overheid allerlei terugvalopties in, denk aan tijdelijke overeenkomsten en contracten met tal van voorwaarden. Een voorbeeld hiervan is de tijdelijke uitgifte van grond, waarbij om de paar jaar een herziening plaatsvindt en grondeigenaren kunnen besluiten om te stoppen met de nieuwe gebiedsconcepten. Dat lijkt op het eerste oog een hele redelijke en logische voorwaarde maar kan voor een vernieuwend gebiedsconcept ook allerlei spanning met zich meebrengen – het is zoiets als tegen jezelf wedden. Vaak vergt het realiseren van een vernieuwend gebiedsconcept een investering – zowel in financieel als sociaal en emotioneel opzicht - aan de kant van de initiatiefnemer. In contracten allerlei voorwaarden ('kleine lettertjes') opnemen helpt overheden om grip te houden op innovatieve en daarmee ook onzekere processen, maar kan de initiatiefnemer afschrikken en werkt ook bureaucratie en verkokering in de hand. In plaats van dat de experimentele aanpak leidt tot versnelling van gebiedsprocessen, kan dan evengoed een remmend effect ontstaan.

Illustratie vanuit LiberTerra

Enkele jaren geleden start de provincie Noord-Holland met een nieuwe werkwijze getiteld het 'Provinciaal Ruimtelijke Initiatieven Platform', kortom 'PRIP'. Met deze manier van werken is het mogelijk om knelpunten in de ruimtelijke ontwikkeling al in een pril stadium te duiden en daarover besluiten te nemen. Iedere maandagochtend om 10.00 uur komt een divers gezelschap ambtenaren samen om gedurende één uur actuele casus en dilemma's te bespreken. Vaak gaat het daarbij om kwesties met een ruimtelijke impact die volgens een strakke aanpak worden besproken met voor- en tegenargumenten. Alle betrokken beleidsvelden zitten aan tafel en schijnen vanuit hun specifieke invalshoek het licht op de kwestie. Nadat alle betrokken ambtenaren hun inbrengen hebben gehad neemt de verantwoordelijk directeur aan het einde van het PRIP een besluit over het ambtelijk standpunt van de provincie. Waar in het verleden het soms weken duurde voor een initiatiefnemer of gemeente duidelijkheid kreeg van de provincie (door seriële besluitvorming van afdeling na afdeling), wordt dat op deze manier teruggebracht naar één uur (door parallele besluitvorming waarin alle afdeling tegelijkertijd overleggen). Ook LiberTerra is, vanuit de pilot Tiny Houses, in zo'n PRIP-sessie ter sprake gekomen – en met succes. →



De uitkomst is positief en leidt er toe dat de provincie de bouw van tiny houses als onderdeel van LiberTerra ondersteunt.

Patroon 3: interbestuurlijk samenwerken

Het derde patroon dat we zien rond de aanpak van leefomgevingsvraagstukken kan met name de afgelopen jaren op een groeiende belangstelling rekenen. Onder het motto van ‘één overheid’ trekken steeds meer overheden gezamenlijk op rond specifieke kwesties. Leidende gedachte is het organiseren ‘rond de opgave’ om tot een effectieve aanpak te komen. Deze manier van organiseren beoogt voorbij te komen aan individuele organisaties en afdelingen en zo een meer integrale blik te creëren en wordt zoals we eerder in dit essay al beschreven ook wel geduid als interbestuurlijk samenwerken. In de literatuur is hier onder de noemer *multi-level governance* veel over geschreven (zie onder meer Scharpf, 1997; Hodge & Greve, 2007; Hooghe & Marks, 2010).

Ook hier geldt immers dat het vertrekpunt van het leefomgevingsvraagstuk de overheidscontext is. De oplossing zoeken betrokkenen echter niet in het volgen of vernieuwen van het eigen beleidsproces maar in het verbreden van het netwerk. Daarbij geldt echter wel dat het een interne oriëntatie betreft: andere partijen worden gezocht binnen de overheidscontext. Dat kunnen partners binnen de eigen bestuurslaag zijn, bijvoorbeeld op regionaal niveau andere provincies. Maar samenwerking kan ook worden gezocht binnen de overheid maar in verbinding met andere bestuurslagen zoals gemeenten, Rijk, waterschappen. Die vorm van interbestuurlijk samenwerken heeft als doel om te komen tot een integrale aanpak, waarin diverse partijen vanuit hun eigen kennis en expertise hun steentje bijdragen en daarmee gebiedsopgaven trachten te realiseren. Dit is een poging om voorbij te komen aan individuele organisatieperspectieven bedoeld om meer ‘ontkokerend’ te werken. Tegelijkertijd geldt hier ook dat een tegengesteld effect mogelijk is, waarbij de integrale aanpak juist ook bureaucratie en verkokering in de hand kan werken. Met name rond verantwoordingsprocessen komt een dergelijke dynamiek met grote regelmaat voor. In de praktijk blijkt het bij dergelijke samenwerkingsverbanden lastig om specifieke *input* (zoals financiële middelen) en *output* (zoals beoogde jaarresultaten) van individuele organisaties met elkaar te verbinden. Dit kan leiden tot een reflex waarbij individuele organisaties zich (deels) terugtrekken uit het samenwerkingsverband of allerlei (onmogelijke) voorwaarden stellen. Hoewel er de afgelopen jaren ook veel nieuwe vormen van sturing en verantwoording worden ontwikkeld met ook meer aandacht voor *throughput* (zoals procesvoortgang) en *outcome* (zoals aanpak van maatschappelijke kwesties) blijkt de praktijk nog vaak weerbarstig en ligt continu het risico op de loer om niet vanuit de integrale maar individuele blik naar vraagstukken te kijken.

Illustratie vanuit LiberTerra

Vanuit het programma Groen Kapitaal van de provincie Noord-Holland is de oriëntatie sterk gericht op samenwerking met andere (semi-) overheden. Het vrijkomen van beschikbare grond bij het Recreatieschap Geestmerambacht wordt via dit programma doorgespeeld aan de initiatiefnemer van LiberTerra. Door het eerdere samenspel is het initiatief dusdanig doorontwikkeld dat de initiatiefnemer een helder uiteengezet business plan kan presenteren aan het Recreatieschap. Het integrale programma Groen Kapitaal heeft daarmee een proces van ‘fitting’ tussen initiatief en het Recreatieschap ondersteund. Het Recreatieschap gaat vervolgens met de gemeente aan de slag om het initiatief van de grond te krijgen. Met het doorontwikkelen van het initiatief komen dus ook andere overheden in beeld. Daardoor verschuift de verantwoordelijkheid mee, want de provincie heeft dan wel een rol gespeeld in de ontwikkelfase, maar kan bij de realisatiefase weinig meer betekenen. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitgifte van vergunningen e.d. Desalniettemin blijft de programmaleider Groen Kapitaal aan boord om de initiatiefnemer in het interbestuurlijke proces van advies te blijven voorzien, grotendeels buiten werktijd, omdat deze taak niet binnen de functie valt.

Patroon 4: alternatieve verdienmodellen ontwikkelen

Het vierde patroon dat we zien volgt een ander pad en zoekt innovatie in de hoek van nieuwe verdienmodellen. Dat is niet alleen een kwestie van de initiatiefnemers in de samenleving, maar juist bij goede interactie ook een kwestie waar de overheid een rol in nemen kan of misschien wel moet. In tegenstelling tot de eerder beschreven patronen hoeft hier het vertrekpunt voor de aanpak van leefomgevingskwesties dus niet bij de overheid te liggen. Sterker nog, het is heel goed mogelijk dat andere partijen vanuit de markt of samenleving hiertoe het initiatief nemen. De vele energiecoöperaties zijn hier een goed voorbeeld van, waarbij lokale bewoners het initiatief nemen om gezamenlijk aan de slag te gaan met duurzame, lokale stroom en daarbij samenwerking zoeken met marktpartijen en overheden. Op het gebied van windenergie zijn met name marktpartijen actief die in consortia windparken bouwen en daarbij samenwerking zoeken met overheden en soms ook lokale bewonerscollectieven. Telkens vanuit de idee dat het realiseren van een gebiedsopgave ook financieel interessant en aantrekkelijk kan en mag zijn. In de transitie naar een circulaire landbouw is het vinden van alternatieve verdienmodellen voor boeren een belangrijk aspect waarin de overheid ook een belangrijke rol kan spelen, bijvoorbeeld als financier van onderzoek dat hier inzichten over genereert. Deze manier van kijken, leidt dan ook tot het anders nadenken over de vormgeving van business cases als het gaat over investeringsvormen, (terug)verdientermijnen en verdeling van kosten en baten.

De behoefte aan innovatie vertaalt zich in het zoeken naar andere financieringsvormen en verkennen van nieuwe business cases. Ongeacht of het initiatief bij de overheid, markt of samenleving ligt creëert dit ruimte voor initiatieven van burgers en bedrijven om hier in mee te doen. Of het nu gaat over de bouw van een windmolenpark, het lokaal opwekken van stroom of het verduurzamen van woon- en werklocaties er ontstaan allerlei dwarsverbanden. En, misschien nog wel belangrijker, leidt dit tot nieuwe perspectieven op leefomgevingskwesaties omdat er ook vragen ontstaan over variëteit en verschil. Is het erg dat in de ene gemeente er wel een zelfvoorzienende woon community is en in de andere gemeente niet? Mag de ene groep bewoners meer profiteren van lokaal opgewekte stroom dan de andere groep bewoners? En hoeveel hinder mogen sommige inwoners ervaren van een windmolenpark waar andere inwoners vooral van profiteren?

Illustratie vanuit LiberTerra

Het Recreatieschap wilde inzetten op natuurontwikkeling en commerciële activiteiten (die het Recreatieschap financieel zouden kunnen ondersteunen). LiberTerra sloot hierop aan, maar de visievorming bij het Recreatieschap was nog gaande. De vraag die toen speelde was of de visie eerst afgerond moest gaan worden, of dat LiberTerra een goed aangrijpingspunt bood om invulling te geven aan de visie. De tweede optie is het geworden. De initiatiefnemer zette een inspirerend verhaal neer wat het Recreatieschap als kans aangreep om een nieuwe invulling te geven aan de vrijgekomen grond. Doordat ook de zakelijke kant met een sluitende businesscase goed is uitgewerkt is het verdienmodel aantrekkelijk voor zowel het Recreatieschap als de initiatiefnemer. Minder goede ervaringen rondom andere eco-communities maakte dat de gemeente in eerste instantie terughoudend was om vergunningen te verstrekken, maar door de bezwaren serieus op te pakken en te laten zien wat dit initiatief daar als oplossing voor bood, kon de gemeente meekomen in dit initiatief.

Patroon 5: maatschappelijke initiatieven realiseren

Het vijfde en laatste patroon dat we terugzien is vanuit de overheidsperspectief wellicht het meest innovatief van aard en richt zich op het realiseren van maatschappelijke initiatieven – en in het geval van de casus LiberTerra vanuit de interactievorm ‘samenwerking’ tussen overheid en samenleving. Deze manier van werken neemt het maatschappelijk perspectief als vertrekpunt voor het realiseren van leefomgevingsvraagstukken. In het denken van overheden over samenwerking met de samenleving komen al snel termen op als ‘inspraak’, ‘participatie’ en ‘coproductie’. Dit betreft echter een overheids-perspectief op hoe betrokkenheid van burgers bij beleidsprocessen eruit ziet. Vanuit het perspectief van burgers ziet samenwerking of betrokkenheid bij

beleidsprocessen er heel anders uit. Verhoudingen zijn niet alleen gelijkwaardig(er) maar het initiatief tot samenwerking ligt vaak primair bij burgers. Het maatschappelijk realiseren van leefomgevingsvraagstukken, kent daarmee ook een andere dynamiek. Van overheden vraagt het een brede blik op kwesties die in de samenleving spelen, omdat opgaven en ook oplossingen voor verschillende (groepen) burgers anders uit kunnen werken. Neem bijvoorbeeld de bouw van een windpark. Voor bijna het hele dorp kan dit financieel aantrekkelijk zijn doordat het leidt tot lokale lasten verlichting. Maar in de wijk waar het windpark naast gebouwd wordt zal men dit anders ervaren en zal het mogelijk eerder leiden tot boosheid, verdriet en onbegrip. Het maatschappelijk realiseren van leefomgevingsvraagstukken is daarmee niet alleen een onontgonnen terrein maar ook spannend en uitdagend.

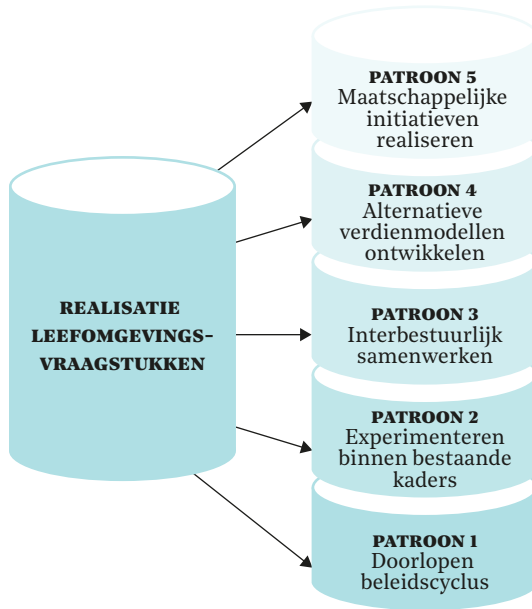
Waar in het patroon van (inter)bestuurlijk realiseren van leefomgevingsvraagstukken de netwerkverbreding leidt tot een oriëntatie binnen de overheid, gaat dit patroon uit van een externe oriëntatie en zoekt het partners juist buiten de publieke instituties. Dit is echter enkel vanuit de overheid geredeneerd, terwijl juist in dit patroon initiatieven ook vanuit de samenleving zelf kunnen komen. Beide varianten, initiatief bij overheid dan wel samenleving, kunnen leiden tot realisatie van leefomgevingsvraagstukken, maar de dynamiek ziet er wel heel anders uit. In beide gevallen geldt dat voor het laten slagen het belangrijk is om draagvlak te creëren voor initiatieven. Dit kan onder meer gedaan worden door op tactisch niveau met elkaar mee te denken over hoe initiatieven verder te brengen. Een veelgehoord probleem waar maatschappelijk initiatiefnemers tegenaan lopen zijn aanvraagprocedures van vergunningen en subsidies. Het kan dan helpen om laagdrempelig als ambtenaar mee te denken over hoe hier zo goed mogelijk doorheen te komen. Daarnaast is het van cruciaal belang om een gezamenlijk narratief te ontwikkelen – een verhaal dat verschillende partijen verbindt. Dat maakt het enerzijds mogelijk om dichter tot elkaar te komen en zogeheten bondjes te sluiten. Anderzijds kan het ontwikkelen van een gezamenlijke taal ook helpen om aansluiting te vinden bij diverse arena's. Daarmee komen we ook direct bij de negatieve 'loop' die in dit patroon schuilgaat. De veelheid aan initiatieven kan echter ook leiden tot versnippering, waarbij verantwoordelijkheden zo verspreid raken dat het leidt tot het verlies van overzicht en daarmee juist weer de eerder beschreven 'loop' van gevoel controleverlies in de hand werkt.

Illustratie vanuit LiberTerra

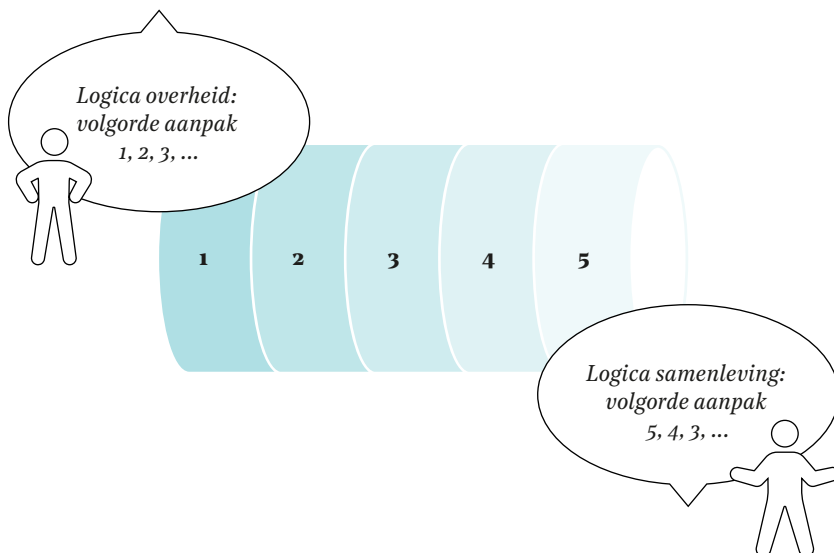
LiberTerra is een treffend voorbeeld van maatschappelijk samenwerken tussen lokale (semi-)overheden en initiatiefnemer. Dat dit echter niet vanzelfsprekend is, komt tot uitdrukking in de vele (vaak onbekostigde) uren die betrokkenen in het proces steken. Ondanks (tegenwerkende) structuren hebben zij met elkaar de voorwaarden naar hun hand weten te zetten om LiberTerra van de grond te krijgen. De energie en daadkracht van de personen die de kar hebben getrokken zijn doorslaggevend geweest. Zo beschrijft de programmamanager zichzelf en zijn medewerkers als atypische ambtenaren met een ‘neus’ voor energie in de maatschappij. Door in gesprek te gaan om ‘het toeval mogelijk te maken’ kwam het eerste contact tussen de initiatiefnemer van LiberTerra en de programmamanager tot stand. In persoonlijke sfeer vonden zij elkaar doordat zij allebei energie kregen van elkaars ideeën. De onderlinge waardering is groot, wat de programmamanager illustreert door aan te geven ‘professioneel verliefd’ te zijn op ‘powervrouwen’ (groot hart; harde werker) zoals de initiatiefnemer, die als koplopers ver vooruit zijn. Andersom stelde de initiatiefnemer zich open voor de juiste taal, juiste methodes en de juiste knoppen die zij vanuit de programmamanager aangereikt kreeg. Zo investeerden zij in de onderlinge relatie.

3.3 Creëren van een ‘fit’

De vijf patronen die we ontleden aan de hand van casus LiberTerra laten verschillende manieren zien om naar de realisatie van leefomgevingsvraagstukken te kijken. Ieder patroon toont als het ware een ‘route’ naar hoe van kwestie tot oplossing te komen: welke aanpak, in welke volgorde en met welke actoren. Hoewel ieder patroon een eigen route kent en als patroon op zichzelf staat, staan de patronen niet los van elkaar maar volgen elkaar op of bouwen op elkaar voort. Ze staan als het ware in een ‘gelaagde’ verhouding tot elkaar. Dat maakt dat ieder patroon eigenstandige waarde heeft en dat er tegelijkertijd een logische verbondenheid tussen de patronen is. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar vaak is die gelaagdheid en het onderscheid tussen de lagen van buitenaf niet of slechts beperkt zichtbaar; het wordt gepresenteerd als een totaalpakket aan interventies zonder dat daarin een specificering wordt aangebracht in de verschillende manieren waarop realisatie plaatsvindt. We hebben dat weergegeven in het volgende model.



De overheid redeneert daarbij vaak van binnen naar buiten (of in het model van onder naar boven, beginnend bij patroon 1) – vanuit de beleidscyclus via experimenteeruimte richting de maatschappelijke realisatie van vraagstukken. Voor initiatiefnemers ziet de route doorgaans er heel anders uit. Zij vertrekken vanuit de idee dat ze hun initiatief zelf gaan vormgeven en komen er gaandeweg steeds meer achter dat het – vanwege de onontkoombaarheid van overheidsbetrokkenheid bij leefomgevingsvraagstukken – ook nodig is om verhouding te vinden tot de beleidscyclus. Vanuit de samenleving geredeneerd is het vertrekpunt veeleer het patroon van maatschappelijke samenwerking of van verdienmodellen ontwikkelen; de omgekeerde volgorde van de overheidslogica. Een maatschappelijk initiatiefnemer zal altijd eerst vanuit de eigen logica kijken naar vraagstukken (wat kan en wil ik zelf hiermee) en daarna pas kijken of en zo ja hoe de overheid daarop aangesloten is of moet worden. Hoewel dit een fundamenteel andere aanvieligroute van leefomgevingsvraagstukken betekent, redeneren overheid en samenleving in zekere zin ook op dezelfde manier: ze starten dicht bij zichzelf en de eigen manier van denken en werken en redeneren vanuit daar meer naar de ‘ander’ toe, waarbij ook andere zienswijzen in beeld komen en betrokken worden. In het geval van de overheid betekent dit dat zij als het ware geneigd is van binnen naar buiten te redeneren. In het geval van maatschappelijke initiatiefnemers is dit precies andersom, zij redeneren van nature meer van buiten naar binnen toe.



Die gelaagdheid' van patronen is er met een reden: iedere stap naar een volgend patroon betekent ook het loslaten van bestaande en bekende systematiek en het treden buiten de gebaande paden. Dit is een spannend proces. Initiatiefnemers geven iets op van de eigenheid van hun initiatief om zich meer in de logica van de overheid te verplaatsen en daarin positie te verwerven. Tegelijk is het voor de overheid ongemakkelijk, omdat wat het initiatief nodig heeft, niet per se ook dat is wat binnen de overheidsorganisatie eenvoudig, standaard te realiseren is. Overheid en initiatiefnemers kunnen helemaal naar elkaar toewerken, maar dat hoeft of lukt zeker niet altijd.

Voor ieder patroon geldt dat om het te laten slagen overheid en samenleving dienen te proberen in hun interactie een 'fit' te bewerkstelligen. Dit ziet er voor ieder patroon ook weer anders uit en gaat om zowel het zoeken van toenadering in hun interactie (aansluiten, meedenken, samen zoeken, openstaan voor, ruimte laten aan) als ook het accepteren dat men zich naar elkaar moet schikken en soms concessies nodig zijn (niet meedoen, begrensd zijn, andere belangen centraal stellen, systemen aanpassen, afwijken van eigen logica's).

Op de volgende pagina hebben we in een tabel uiteengezet hoe de patronen zich tot elkaar verhouden, wanneer een volgend patroon is te benutten, waar men rekening mee dient te houden en hoe is te zorgen voor een 'fit' tussen overheid en samenleving.

PATRONEN IN DE INTERACTIE	VERHOUDING TUSSEN PATRONEN	WANNEER VOLGEND PATROON BENUTTEN	WAARMEE REKENING HOUDEN	HOE ZORGEN VOOR 'FIT' OVERHEID EN SAMENLEVING
Patroon 1: doorlopen beleidscyclus	In de basis wordt de beleidscyclus doorlopen ...	Als het politiek zinvol is om met een maatschappelijke uitdaging aan de slag te gaan ...	Dat de beleidscyclus 'slechts' de start en niet het einde van de overheidsinspanningen is.	Aansluiten bij bestaande beleidsproces en accepteren dat het soms ook niet past.
Patroon 2: experimenteren binnen bestaande kaders	... de beleidscyclus wordt uitgebreid met experimenteerruimte binnen bestaande kaders als er onvoldoende mogelijkheden zijn om met bestaand eigen instrumentarium het gewenste doel te bereiken ...	Dat tijdens het experimenteren ook rekening gehouden dient te worden met opschaling.	Meedenken over mogelijkheden om meer uit bestaande structuren te halen en accepteren dat experimenteerruimte ook soms begrensd is.
Patroon 3: interbestuurlijk samenwerken	... dat doet een overheidsbestuur niet alleen, maar samen met medeoverheden.	... als de maatschappelijke uitdaging voorbij de grenzen van de eigen overheid gaat ...	Dat grenzen arbitrair zijn en dus ook altijd anders gelegd kunnen worden.	Zoeken naar consensus en accepteren dat soms niet het eigen belang centraal gesteld wordt.
Patroon 4: alternatieve verdienmodellen ontwikkelen	... daarbij worden nieuwe verdienmodellen gezocht als de bestaande (verdien)modellen niet meer passen om de oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen te bekostigen ...	Dat het doel belangrijker is dan de (verdien)vorm en dat deze dus aangepast zou moeten kunnen worden.	Openstaan voor nieuwe en andere modellen en accepteren dat dit soms ook tot andere oplossingsrichtingen leidt die niet altijd even goed in eigen systemen passen.
Patroon 5: maatschappelijke initiatieven realiseren	... de overheidsdoelen worden door maatschappelijke samenwerking gerealiseerd.	... als de oplossing van de uitdaging niet alleen van de overheid kan komen en/ of voordelen te bereiken zijn door initiatief aan samenleving te laten of samen te werken.	Dat de overheid niet per se de juiste of enige actor is om een maatschappelijke uitdaging op te lossen.	Initiatief aan anderen laten en accepteren dat dit soms af kan wijken van eigen logica's en principes of daar zelfs strijdig mee kan zijn.

4. Conclusie: interactie als ambitie

Succes verklaard?

“Uiteindelijk was het onze klik die er voor zorgde dat het hele concept van de grond is gekomen, niet de subsidie of de vergunning – hoewel dat uiteindelijk wel erg behulpzaam is geweest. Als we die ‘professionele verliefdheid’ niet hadden gehad dan hadden we hier nu niet op deze plek gezeten. Dat is toch best bijzonder.” Het is zomaar een greep uit een gesprek tussen ons als onderzoekers en de direct betrokkenen bij de casus LiberTerra in Geestmerambacht. In een van de tiny houses die is omgedoopt tot kenniscentrum bespreken we met elkaar de patronen die we in de causale diagram analyse hebben ontwaard. Het levert een bevlogen gesprek op, want wat is nou dé succesfactor van de geslaagde samenwerking die we hier zien. Een op het oog simpele vraag die buitengewoon ingewikkeld blijkt te beantwoorden; en waar ook geen overeenstemming over wordt bereikt. Want is het succes van de samenwerking tussen gemeente, provincie en maatschappelijk initiatiefnemer bij de casus LiberTerra nu toe te schrijven aan het goed doordachte businessplan, het adequaat inspelen op de behoefte aan meer duurzame initiatieven, de niet aflatende inzet om elkaar te begrijpen of het pragmatisch laveren tussen de kaders die wet- en regelgeving biedt om een woon community met tiny houses te starten? Of gaat het eigenlijk om iets heel anders, namelijk het toevallig samenkomen van personen die een klik blijken te hebben, geloven in dezelfde manier van aanpak en bereid zijn zichzelf daarvoor in te zetten en ook gezamenlijk door te zetten wanneer het even tegenzit?

4.1 Interactie productief maken

Eenieder lijkt vanuit zijn eigen invalshoek een andere verklaring te geven voor het succes van LiberTerra en de samenwerking tussen maatschappelijk initiatiefneemster, provincie en gemeente. Soms lijkt het even alsof we hetzelfde bedoelen maar met andere woorden omschrijven. Bij een poging tot duiding blijkt er echter wel degelijk iets anders te worden bedoeld. Zo gaat de ene verklaring over systeemkwesties met aandacht voor ‘harde’ structuren en organisatorische aspecten, zoals financiële ruimte, wegnemen van regeldruk en ontkokering. De andere verklaring richt zich veeleer op casusniveau en ‘sociale’ aspecten, zoals gedeelde waarden, ruimte voor inspraak en openstaan voor tegenspraak. Tot we, onderzoekers en direct

betrokkenen bij LiberTerra, op enig moment gezamenlijk tot de conclusie komen dat het uiteindelijk allebei geldt, het is maar net vanuit welk abstractieniveau en vanuit welke invalshoek je naar de kwestie kijkt (zie ook eerdere tabel uit de inleiding over onderscheid van inzoomen op casusniveau en uitzoomen op systeemniveau).

Samenwerking, scheiding en strijd zijn interactievormen waar de overheid voortdurend mee geconfronteerd wordt bij de aanpak van belangrijke leefomgevingsvraagstukken. Iedere interactievorm kent daarbij een eigen dynamiek en daarmee ook andere verstandshoudingen. Het zijn echter geen 'gestolde' praktijken; de relaties en interactievormen zijn veranderlijk. Wat begint met samenwerking tussen overheid en samenleving kan uitmonden in scheiding, waar eerder sprake was van conflict kan toch een constructieve samenwerking opbloeien en waar overheid en samenleving eerder gescheiden opereerden kan op enig moment strijd ontstaan. Belangrijke kanttekening is dat er niet zomaar een waardeoordeel mag worden verbonden aan de verschillende interactievormen: samenwerking is niet (per definitie) 'beter' dan strijd en scheiding. Het gaat er uiteindelijk om waar de interactie(vorm) toe leidt. Of, anders gezegd, aan bijdraagt. Ook weerstand van burgers via maatschappelijke initiatieven die de overheid onwelgevallig zijn, kan de samenleving vooruit helpen – en in ieder geval nog interessanter maken. In dit essay stellen we immers vast dat scheiding, en zelfs strijd, een belangrijke bijdrage kan leveren om de interactie tussen overheid en samenleving een positieve draai te geven.

Interactie in vorm van samenwerking, scheiding en strijd is daarmee ook meer dan een gegeven waar je mee te werken hebt. Het kan actief worden ingezet om verschil te maken bij complexe vraagstukken en om bij te dragen aan het realiseren van specifieke doelen. Zo kan het helpen om actief verschillen uit te lichten, conflict op te zoeken en spanningen niet weg te nemen maar juist te laten bestaan of zelfs te vergroten. Een vorm van interactie die we in politieke context veelvuldig zien, maar die ook in andere contexten waarde kan hebben. Hetzelfde geldt voor samenwerking en scheiding, ook deze vormen van interactie vertegenwoordigen specifieke kwaliteiten die *actief* kunnen worden ingezet om kwesties te beslechten.

4.2 Leren van productieve interactie

We zijn dit essay begonnen met de vraag wat 'echt' is, omdat een wethouder de uitdagende woorden sprak dat overheid en planbureaus zich misschien maar eens wat meer in de verondersteld echte wereld van de burger zouden moeten verdiepen. Waarmee verondersteld is, dat zij vooral in hun eigen

systemische ‘nepwereld’ gevangen zouden zitten. We hebben met dit essay willen laten zien dat niet alleen de leefwereld van de burger echt is, maar dat de systeemwereld van de overheid net zo echt is. Verhalen van goede relaties, elkaar begrijpen, er samen voor gaan en vertrouwen hebben in elkaar (inzoomen, de zachte kant, de leefwereld van de burger) hebben ook hun tegenhanger nodig, die zich manifesteren als patronen in de beleidscyclus, interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking en het zoeken naar nieuwe (financierings)vormen om die samenwerking te realiseren en bestendigen (uitzoomen, de harde kant, de systeemwereld van de overheid). Inzoomen verliest zich in details zonder uitzoomen, de zachte kant wordt klef, willekeurig en onnavolgbaar zonder de harde kant van procedures en afspraken en samen bouwen aan de leefwereld van de burgers vraagt dus ook aandacht voor de dynamieken en patronen in de systeemwereld.

Met dit essay willen wij laten zien dat via inzet op de andere patronen (voorbij het eerste patroon) de stappen richting maatschappelijke samenwerking gezet kunnen worden. Experimenteerruimte kan ook bijdragen aan het vormgeven van maatschappelijke samenwerking en het ontdekken van wat wel en niet werkt tussen overheid en initiatieven. En nieuwe (financierings)vormen maken ook samenwerking mogelijk. En interbestuurlijke samenwerken over grenzen heen is een voorwaarde voor goede samenwerking met initiatieven in de samenleving. De overheid heeft verschillende stappen te zetten en initiatiefnemers zouden overheden dus ook moeten meehelpen om hun initiatief door die stappen heen te loodsen om uiteindelijk tot een samenwerking te komen waarin de standaarden van het systeem zo zijn om te vormen dat ze op het oog niet passende – of zelfs te integrale – initiatieven kunnen en willen accommoderen. Uiteraard is dit makkelijker gezegd dan gedaan, want bureaucratische instituties als outputgerichte financieringsmodellen en politieke verantwoordingsmechanismen zijn weerbarstig en lastig te doorbreken (Schulz et al. 2021). Desalniettemin lijkt een beweging te zijn ingezet om (institutioneel) leren in het openbaar bestuur ten behoeve van realisatie van maatschappelijke transitievraagstukken te bewerkstelligen (ROB, 2023). Het vakmanschap van ambtenaren krijgt daarmee een ‘boost’ in de richting van het leren samenwerken in en met het maatschappelijk veld.

In het behouden van afstand tussen systeem- en leefwereld (om kolonialiseren te voorkomen) en tegelijkertijd maken van verbinding door verdieping in elkaars logica liggen lessen besloten voor de toekomstige omgang met leefomgevingsvraagstukken. De vijf centrale lessen uit dit essay geven we hieronder weer.

Les 1: sociale interactie is veranderlijk en vraagt een bewuste, strategische keuze

Op de vraag wat 'goede interactie' is, is in algemene zin geen eenduidig antwoord te geven. Sociale interactie is afhankelijk van vele factoren, zoals tijd, plaats en publiek, en ziet er daardoor ook telkens weer anders uit. De context is bepalend voor de dynamiek in de interactie. Op het oog kleine veranderingen kunnen daarmee grote effecten bewerkstelligen. Wisselingen van personen, locaties en momenten zorgen ervoor dat de dynamiek nooit precies hetzelfde is. De interactievormen die we in dit essay onderscheiden van samenwerking, scheiding en strijd laten dit ook zien. Het zijn geen permanente staten waarin de interactie tussen overheid, samenleving en markt verkeert maar kan in de loop der tijd ook veranderen. Samenwerking kan uitmonden in strijd en waar eerst gescheiden werelden waren kan ook weer samenwerking ontstaan. Daar komt bij dat de interactievorm ook niets zegt over de productiviteit van de interactie. Alle drie de vormen van interactie kunnen 'productief' zijn en leiden tot het behalen van een beoogd resultaat. Vaak wordt gedacht dat maatschappelijke initiatieven die door de overheid worden ondersteund het meest kansrijk of succesvol zijn maar maatschappelijke initiatieven die hun eigen weg kiezen of de confrontatie opzoeken kunnen evengoed hun doel bereiken. Soms helpt het zelfs om na verloop van tijds bewust een andere vorm van interactie te kiezen om te voorkomen dat wat ooit hielp bij het behalen van resultaten nu juist in de weg gaat zitten.

Les 2: patronen in interactie gaan over het vinden van verhouding tot elkaars logica

Leefomgevingsvraagstukken kunnen op verschillende manieren gerealiseerd worden. In dit essay onderscheiden we aan de hand van de casus LiberTerra daarvoor vijf patronen rond de interactievorm van samenwerking, variërend van een grotere dan wel kleinere rol voor de overheid en maatschappelijk initiatief. Hoewel er in de patronen geen 'hiërarchie' aanwezig is, in termen dat het ene patroon beter is dan een ander patroon, heeft de keuze voor het vertrekpunt wel degelijk gevolgen. De gekozen route om van kwestie naar oplossing te komen bepaalt immers of de 'overheidslogica' of de 'samenlevingslogica' gevolgd wordt. In beide gevallen zal een van de partijen, overheid of samenleving, zich het meest moeten aanpassen. Samenwerking klinkt mooi maar is ook een spannend proces. Als het beoogd eindresultaat succesvol is vraagt niemand naar de totstandkoming en alle mogelijke hindernissen die men onderweg is tegengekomen. En ook als dat wel gebeurt dan is de algemene tendens toch al snel dat het bovenal 'gelukt' is, dus waarom zou je dan (te lang) stilstaan bij de weg ernaar toe? Maar samenwerking tussen overheid en maatschappelijk initiatief betekent ook het verdragen van bijbehorend ongemak: het loslaten van bestaande en

bekende systematiek en het treden buiten gebaande paden. Welk vertrekpunt wordt gekozen voor de realisatie van leefomgevingsvraagstukken doet er ook in die zin dus toe. Het bepaalt niet alleen welke logica wordt gevolgd en welke patronen achtereenvolgens doorlopen wordt maar ook wie zich het meest moet schikken en aanpassen aan de logica van de ander. Perspectiefwisseling, het kunnen verplaatsen in de positie en rol van de ander, is dan ook cruciaal.

Les 3: productieve interactie vraagt inzet van beide kanten

Samenwerking ontstaat daar waar initiatieven een 'fit' weten te realiseren met overheidssystemen én waar in overheidssystemen ruimte wordt gevonden om initiatieven te accommoderen. Zeker in leefomgevingsvraagstukken waar bevoegdheden van de overheid voor streek- en bestemmingsplannen de betrokkenheid van de overheid noodzakelijk maken om initiatieven gerealiseerd te kunnen krijgen, is samenwerking en komen tot een fit (voorlopig) onvermijdelijk. En dat is niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid. Het gaat erom dat de overheid de logica van initiatieven meer meeneemt en dat initiatieven meer rekening houden met de logica van de overheid. In productieve interactie investeren kan alleen vanuit twee kanten. Daarin hebben ook initiatieven en initiatiefnemers een rol. 'They have to play ball' – het is belangrijk dat ze hun rol oppakken en bereid zijn verhouding te vinden tot de overheid en mee te denken en mee te werken in het oprekken van de inzet van de overheid voorbij de beleidscyclus (waarom het initiatief niet past), voorbij de experimenteeruimte (wat de overheid nodig heeft om dit initiatief mee te realiseren), voorbij de interbestuurlijke samenwerking (wie er nog meer moeten meedoen), voorbij de nieuwe (financierings)vormen (welke vormen ontwikkeld moeten worden), helemaal tot en met dat punt waarop de overheid in een maatschappelijke samenwerking met initiatieven treedt (nu kunnen we het echt samen doen). Dit vergt bereidheid van initiatiefnemers (zowel vanuit de samenleving als binnen de overheid) om voorbij hun natuurlijke neiging, om 'buiten' de overheidslogica te werk te gaan. Wanneer initiatiefnemers naar 'binnen' stappen om hun logica te verbinden met de overheidslogica kan 'fit' ontstaan. Natuurlijk lukt dat beter als er een goede verstandhouding en vertrouwen tussen samenwerkende personen is. Daar doen we helemaal niets aan af. We willen vooral zeggen dat het ontkennen van de systeemwereld van de overheid meer problemen geeft dan het oplost en dat proberen die systeemwereld zich te laten gedragen naar de leefwereld van de initiatiefnemer de problemen voor de initiatiefnemer eerder groter dan kleiner maakt.

Les 4: bij de overheid is acceptatie nodig dat initiatiefnemers zelf vraagstukken oplossen

De initiatiefneemster van LiberTerra (h)erkent de wens en behoefte van andere initiatiefnemers zoals zichzelf om zich te kunnen handhaven in de overheidswereld. Met het ontwikkelen van een expertisecentrum voor burgerleiderschap op het terrein van LiberTerra pakt zij de handschoen op om initiatiefnemers het ‘vak’ te leren om zich ‘van buiten naar binnen’ te kunnen bewegen. Een bredere beweging naar (stimulering van) maatschappelijk leiderschap wordt ook zichtbaar in het opkomen van burgerfora en de professionalisering van werkwijzen van maatschappelijk initiatieven (Te Winkel, in ontwikkeling). De professionalisering aan de zijde van maatschappelijke initiatiefnemers kan niet zonder professionalisering aan de zijde van overheden. Als de bereidheid tot beweging naar binnen niet gepaard gaat met de beweging bij overheden naar ‘buiten’, dan bestaat er een aanzienlijk risico op de alom bekende participatieparadox: burgers zetten zich in, maar puntje bij paaltje bepaalt de overheid over (het doen slagen van) een initiatief. Er is dan ook behoefte aan ambtenaren die de verbinding en samenwerking met de maatschappij opzoeken en daar mandaat en ruimte voor krijgen. Dat is misschien geen heel nieuw inzicht, maar nog steeds een onverminderd grote behoefte. Het programma Groen Kapitaal in de provincie Noord-Holland is een voorbeeld van hoe maatschappelijk samenwerken (patroon 5) binnenshuis geïnternaliseerd kan raken. Het risico bestaat echter dat dit type (tijdelijke) programma’s niet beklijven in overheidsorganisaties, of dat ‘kerntaken’ de overhand krijgen waardoor medewerkers de benodigde tijd en ruimte niet kunnen vrijmaken. Door (de beweging richting) maatschappelijk samenwerken prominenter in overheidsorganisaties uit te rollen en te leren van de ervaringen daarmee (via leren door doen, zie Schulz et al., 2021), kan het gevoel van ‘buiten’ (spelen) meer naar binnen worden getrokken, de overheidslogica in en daarmee standaard onderdeel worden van het overheidsrepertoire.

Les 5: bij initiatiefnemers is acceptatie nodig dat niet alles kan in relatie tot de overheid

Samenwerken met het maatschappelijk veld is echter geen kwestie van ‘de overheid moet dat maar doen’, maar van het bewust zoeken naar en vormgeven van ‘fit’ tussen overheid en initiatief en daarmee een belangrijk element van geslaagde samenwerking: begrijpen dat de leefwereld, het initiatief, ook een rol te vervullen heeft in het zichzelf hanteerbaar maken binnen de systeemwereld van de overheid. En snappen dat dit niet iets is wat ambtenaren, bestuurders en politici maar voor initiatieven moeten regelen, maar dat initiatiefnemers daarin ook zelf een grote rol te spelen hebben om samen vorm te geven aan interactie. Dat betekent dat initiatiefnemers dus ook niet zomaar alles kunnen doen en laten wat ze willen in relatie tot de

overheid om zich vervolgens op te winden dat de overheid vreemd of raar zou zijn. De overheid mag verwachten dat initiatiefnemers zich ook aanpassen aan de logica van de overheid. De taal van de staat en de taal van de straat zijn verschillende, maar beide reële talen. Daar waar samenwerking tussen overheid en initiatiefnemers tot stand komt, weten ze elkaars taal te spreken. Onvermogen bij initiatiefnemers om de taal van de staat te spreken, om aansluiting te vinden bij processen en ook procedures van de overheid staat vaak samenwerking in de weg. De oplossing is dan niet (alleen) dat de overheid moet veranderen maar ook dat initiatiefnemers zelf slimmer en beter in relatie tot de overheid dienen te acteren. De systeemwereld is nu eenmaal anders, maar ook net zo echt naast de leefwereld. Interactie werkt twee kanten op. Het productief maken ervan vraagt én vergt dus iets van beide kanten, van overheid en van maatschappelijk initiatiefnemer. Dat betekent dus soms ook meebewegen, aanpassen en veranderen aan de ander.

4.3 Tot slot: investeren in vormgeving van interactie

In dit essay hebben we diverse casus voorbij zien komen waarin overheid en samenleving elkaar ontmoeten. Vaak lijkt dit een samenloop van omstandigheden waarbij het element 'toeval' een cruciale rol speelt. Het zou echter een misverstand zijn om daar alles aan toe te schrijven. Hoewel veel ontmoetingen een zekere 'toevalsfactor' in zich hebben zijn de omstandigheden eromheen vaak wel zo georganiseerd dat dit 'toeval' kan ontstaan. In dat kader spreekt men wel over het creëren van de juiste condities. Mensen hebben de moeite genomen om naar een inspraakavond te gaan, deel te nemen aan een congres of een open dag van een maatschappelijk initiatief te bezoeken. Toeval ontstaat, maar wordt ook (en vooral) uitgelokt. Dat strekt dus verder dan institutionele betrokkenheid in termen van geld, tijd en inzet maar gaat ook (en misschien wel juist) om persoonlijke betrokkenheid waarbij elementen als wilskracht, vastberadenheid en doorzettingsvermogen cruciaal zijn. Interactie laat zich daarmee niet alleen op systeemniveau maar ook op praktijkniveau analyseren.

Dit brengt ons tot slot bij de notie dat interacteren in zichzelf niet lastig is, maar dat er om het productief te maken wel meer nodig is. Denk aan samenwerken zonder de eigen agenda centraal te willen stellen, het voeren van een constructieve discussie zonder te polariseren en gescheiden te opereren zonder daarbij alsnog zich met de ander te bemoeien. We zijn vaak snel geneigd te denken dat samenwerking het summum is qua interactie. Dit zou echter een foutieve denkwijze zijn. Een stevige confrontatie kan soms helpen om kwesties scherp te maken, een impasse te doorbreken en onderliggend ongemak expliciet te maken. Zelfstandig en gescheiden werken aan kwesties kan soms helpen om ruimte te organiseren, eigen perspectief

te bepalen en nieuwe inzichten te ontwikkelen. Het productief maken van interactie vraagt dus wat van betrokken partijen: soms een coöperatieve houding maar soms ook het durven aangaan van conflict. In het creëren van een context waarin maatschappelijk initiatief kan floreren heeft de overheid een belangrijke rol te vervullen en andersom zal maatschappelijk initiatief soms ook mee moeten bewegen met de overheid. De juiste omstandigheden om interactie te laten slagen zijn er immers nooit zomaar. Daar is veel aandacht en energie voor nodig. Dat vraagt een investering van zowel de overheid als de samenleving: een productieve interactie ontstaat in de meeste gevallen zeker niet 'zomaar'.

Referenties

Alford, J. (2001). 'The implications of 'publicness' for strategic management theory' in G. Johnson and K Scholes eds, (2001). *Exploring public sector strategy*, Prentice-Hall, London, pp 1-16.

Bouma, J., Boot, P., Bredenoord, H., Dietz, F., Eerdt, M. van, Grinsven, H. van, Kishna, M., Ligtvoet, W., Wouden, R. van der & M. Sanders (2020). *Burger in zicht, overheid aan zet: Balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bouma, J., Hollander, G. de, Doren, D. van & A. Maartens (2023). *Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bressers, D., Twist, M.J.W. van, Schram, J.M. & M.A. van der Steen (2017). *Weten wat er speelt. Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk*. Den Haag: NSOB.

Cramers, M. & M.J.W. van Twist (2014). *Willen weten hoe het 'echt' zit. Een nadere beschouwing van de Visitatiecommissie wijkenaanpak*. Den Haag: NSOB.

Duyvendak, J.W. (1997). *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Frankowski, A., Schulz, M., van der Steen, M. & L. Schröer (2021). *Omgaan met verlies in transitie. Voorbij een focus op koplopers*. Den Haag: NSOB.

Frissen, P.H.A. (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Amsterdam: Boom.

Goffman, E. (1956). *Presentation of Self in Everyday Life*. Penguin Books Ltd.: London.

Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action*. Volume 2: the critique of functionalist reason. In: Polity, Cambridge, uk.

Hodge, G.A. & C. Greve (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, 67(3): 545-558.

Hooghe, L., & Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. In *Handbook on multi-level governance*. Edward Elgar Publishing.

van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Karré, P.M., J. Alford, M. van der Steen & M.J.W. van Twist (2012). Whole of Government in Theory and Practice: an Exploratory Account of how Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way. In M. Fenger & V. Bekkers (2012). *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity* (p. 57-70). Amsterdam: ios Press.

Lane, D.C. (1992). 'Modelling as Learning: A Consultancy Methodology for Enhancing Learning in Management Teams'. *European Journal of Operational Research*, 59, 64-84.

Latour, B. & S. Woolgar (1986). *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*. New Jersey: Princeton University Press.

March, J.G. & J.P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.

Martens, A., Vringer, K., Porsius, J. & J. Tennekes (2023), *Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties. Een analysekader en een empirische toepassing op evaluatie van de Regionale Energie Strategieën (RES)*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Putters, K (2022). *De menselijke staat. Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Rouwette, E.A.J.A. & J.A.M. Vennix (2006). 'System Dynamics and Organisational Interventions'. *Systems Research and Behavioral Science*, 23(6), 451-466.

Scharpf, F.W. (1997). *Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance*. *Journal of European Public Policy*, 4(4): 520-538.

Schram, J.M., van Twist, M.J.W. & M.A. van der Steen (2018). *Een blik van buiten. Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording*. Den Haag: NSOB.

Schram, J.M. & I. de Jong (2020). De politiek van tellen. In Ferwerda, M., Frissen, P., Schulz, M. & M. van Twist (red, 2020). *De politiek, netwerken en het politiek. 30 jaar NSOB*. Den Haag: NSOB (p. 29-37).

Senge, P. M. (1990). *The art and practice of the learning organization* (Vol. 1). New York: Doubleday.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: SCP.

Stapper, E. W. (2020). *Do contracts have politics? Contracts, planning consultants, and urban development in the age of participation*. Amsterdam: UvA.

van Twist, M. (2023), *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Management Impact. 2^e herziene druk.

Vermaak, H. (2006). Interactief werken met causale diagrammen. Leren omgaan met keuzes en paradoxen in de procesvoering—*In: M&O* (60), (3/4), 182-199.

Vermaak, H. (2015). *Plezier beleven aan taaie vraagstukken: Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Deventer: Vakmedianet.

Vermaak, H. (2019). Een causaal diagram maken in vijf stappen. In B. Kessener & L. van Oss (Reds.), *Meer dan de som der delen: systeemdenkers over organiseren en veranderen* (pp. 135-155). Management Impact..Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*, WRR-Rapport 106, Den Haag: WRR.

Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Pelckmans Pro.

Wolf, E. (2018). Conflict as troubling waters: How steering for results can impede the public administrator as conflict arbiter. In C. Gerard, & K. Louis (EDs.), *Conflict and collaboration: For better or worse* (pp. 89-103). (Routledge Studies in Security and Conflict Management). Routledge.

Bijlage 1: expertinterviews

dr. Sanne Akerboom, universitair docent Recht en Governance van de Energietransitie aan het Copernicus Instituut voor Duurzamelijke Ontwikkeling, Universiteit Utrecht en directeur van het Sustainable Industry Lab

dr. Joost Berkhout, universitair docent Challenges to Democratic Representation aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam

prof. dr. Paul Frissen, emeritus hoogleraar Bestuurskunde Tilburg University en bestuursvoorzitter Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

prof. dr. John Grin, hoogleraar Beleidswetenschap, in het bijzonder systeem-innovatie, aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam

prof. dr. Derk Loorbach, hoogleraar sociaal-economische transitie aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur van DRIFT

dr. José Nederhand, universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en manager Onderzoek en Impact van het Erasmus Initiatief Vital Cities and Citizens

prof. dr. Evelien Tonkens, hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht

dr. Imrat Verhoeven, universitair docent Bestuur en beleid aan de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam

dr. Nanke Verloof, universitair docent in Stedelijke Politiek en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam

dr. Eva Wolf, universitair docent Public Law and Governance aan Tilburg University

Eerder publiceerde de NSOB

2023

Toekomst geven aan tussenland

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe
Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)

Modell(er)en van openbaar bestuur
Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein
Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?
Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën
José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag
Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk

Een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Onderzoek aanpak coronacrisis VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis
Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen
Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

In gesprek over strategie

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt
Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe vanDelden

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht
Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken
Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis
Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS
Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions
Henk den Uijl

2021

Hou zou Wim dat aanpakken?

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Wordt vervolgd!?

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen,

Marije Huiting

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist

COLOFON

© 2023

ISBN NUMMER

978-90-833299-5-6

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.