

Leren door doen

Overheidsparticipatie in een energieke samenleving

Martijn van der Steen

Jorren Scherpenisse

NSOB

Maarten Hajer

Olav-Jan van Gerwen

Sonja Kruitwagen

PBL



Planbureau voor de Leefomgeving

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Maarten Hajer is directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en hoogleraar Bestuur & Beleid aan de Universiteit van Amsterdam.

drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Olav-Jan van Gerwen is plv. hoofd van de sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving van het PBL.

dr. ir. Sonja Kruitwagen is plv. hoofd van de sector Duurzame Ontwikkeling van het PBL.

Leren door doen

*Overheidsparticipatie in een
energieke samenleving*

Martijn van der Steen

Jorren Scherpenisse

NSOB

Maarten Hajer

Olav-Jan van Gerwen

Sonja Kruitwagen

PBL

2014

ISBN: 978-90-75297-40-9

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Vraagstukken rond de energieke samenleving	5
1.1 Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving	5
1.2 Op zoek naar de rol van de overheid in een energieke samenleving	10
2 Vier perspectieven op de rol van de overheid	15
2.1 Beweging in de relaties tussen overheid, markt en gemeenschap	15
2.2 Ontwikkeling in sturende rol van de overheid	17
3 Differentiatie van sturingsmodellen	23
3.1 Gemengde en gelaagde sturingspraktijken	23
3.2 Schakelen tussen verticale overheid en horizontale samenwerking	27
3.3 Een gemengd sturingsmodel	33
3.4 Waarom schakelen lastig is	36
4 Het ontwerpen van energieke arrangementen	43
4.1 Gewoon maken wat nu nog bijzonder is	43
4.2 Sturen en benutten in een energieke samenleving	44
4.3 Wat vraagt dit van de ambtenaar en de interne organisatie?	56
5 Tot slot	61
Referenties	63

Voorwoord

In 2011 verscheen het signalenrapport *De Energieke Samenleving*. PBL maakte daarin duidelijk dat het inzetten van deze energieke samenleving vraagt om een aanpassing in het denken en doen van de Rijksoverheid. In 2012 werd de energieke samenleving één van de zeven thema's in de Strategische Kennis- en Innovatieagenda 2012-2016 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). De IenM-brede kennisvraag die daarin gesteld werd was: "Wat zijn de handelingsperspectieven om de energieke samenleving te bedienen én te benutten in het licht van de opgaven waar de maatschappij voor gesteld staat?" IenM zocht voor de beantwoording van deze vraag contact met het PBL en PBL legde hiervoor contact met de bestuurskundigen van de NSOB. Het voorliggende essay van PBL en NSOB is het resultaat. In de bestudeerde IenM-cases zien de auteurs dat het wat betreft de handelingsperspectieven steeds gaat om "een combinatie van ambitie, grote interventies om richting te geven en kleine interventies om het maatschappelijk initiatief een steun in de rug te bieden". Het essay gaat er vanuit dat de energieke samenleving niet vraagt om "minder overheid", maar om een "andere overheid". Een overheid die vaardig is in het combineren van klassieke rollen van de overheid (rechtmatig, presterend) met nieuwe rollen (netwerkend, participierend en faciliterend). Mooi is dat in het essay stil wordt gestaan bij de spanningen die daar inherent bij horen. Het essay schetst aansprekend praktische handelingsopties voor de individuele ambtenaar. Het is nu zaak de praktische handreikingen uit dit essay verder toe te passen binnen ons ministerie en de Rijksdienst. Dit om van incidenteel succes tot een brede aanpak te komen. In de koers van IenM voor de periode 2016 tot en met 2020 staat het versterken van de participerende en faciliterende overheid en het combineren van die nieuwe rol met de klassieke rollen centraal. De spanning tussen de verticale overheid en de horizontaliserende samenleving vraagt van medewerkers en leidinggevenden van IenM om verder te experimenteren en bewust te leren van deze experimenten. Vooral ook als ze mochten mislukken. Aan de slag!

Siebe Riedstra, *Secretaris-generaal IenM*

Hans Leeftang, *directeur Kennis, Innovatie en Strategie IenM*

1 Vraagstukken rond de energieke samenleving

1.1. Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving

In toenemende mate werkt de overheid samen met partijen uit de samenleving. Soms met individuele burgers of maatschappelijke organisaties, dan weer met bedrijven of met kleinschalige sociale ondernemingen. In georganiseerde verbanden, maar vaak ook in informele en ad hoc gevormde tijdelijke samenwerkingsverbanden. Onder noemers als participatiemaatschappij, energieke samenleving of doe-democratie wordt de lof gezongen op burgers en bedrijven die steeds meer in beweging komen in het publieke domein. De beweging van *onderop*, uit eigen beweging, is er onmiskenbaar. Maar daarnaast kijkt de overheid ook in toenemende mate actief – van *bovenaf* – naar anderen als het gaat om het uitvoeren van publieke taken. Niet alleen stapt de samenleving op allerlei domeinen in, de overheid laat zelf ook op tal van vlakken los. Met de decentralisaties wordt een groot aantal taken op het terrein van zorg en welzijn verschoven van het Rijk naar gemeenten, waarbij participatie op lokaal niveau een belangrijke rol vervult. De taken worden gedecentraliseerd vanuit de veronderstelling dat lokaal de verbinding met de gemeenschap beter kan worden gelegd. Ook op een andere manier wordt de eigen kracht van de samenleving een belangrijk element van beleid: overheidsbezuinigingen gaan regelmatig gepaard met een oproep tot eigen verantwoordelijkheid en weerbaarheid van mensen zelf. Zo is samenwerking met andere partijen inmiddels voorbij de vrijblijvendheid. De overheid doet het steeds *met* anderen, of laat het *doen* geheel aan anderen over. Daarnaast nemen de anderen ook allerlei eigen initiatieven, waarmee ze in veel gevallen bedoeld of onbedoeld ook het terrein van de overheid betreden. Zo is de verhouding tussen overheid en samenleving dus sterk in beweging.

Woorden als participatie en coproductie zijn gemakkelijk uitgesproken, maar om tot de kern er van te komen is niet zo eenvoudig. Het zijn woorden die in beleid eenvoudig opgeschreven zijn, maar daarmee nog niet vanzelf worden gerealiseerd. Eigen kracht en meer eigen verantwoordelijkheid zijn

niet direct te 'implementeren', er kan geen programmabureau, regeling of wet voor gemaakt worden. Participatie is iets anders dan een van bovenaf opgelegde activiteit, laat staan een uit huis geplaatste uitvoeringstaak. Participatie ontstaat immers niet als de overheid zegt dat het moet, maar als mensen vinden dat het kan. Zo is participatie inmiddels ook meer dan wat ooit *inspraak* en *interactieve beleidsvorming* was. Die vormen werden in de vroege jaren zeventig ontwikkeld en ingevoerd, als reactie op eindeloze vertragingen door verzet van ontevreden burgers. Via wetgeving kregen burgers officiële zeggenschap, die de overheid indirect dwong om in een vroegere fase van beleidsvorming te luisteren naar de wensen van burgers. Zo werden burgers en betrokkenen onderdeel van de beleidsvorming en gingen ze daar letterlijk in 'participeren'. Ze kregen formeel en bij de wet een stem in het beleid. Zo bezien zijn burgerparticipatie en interactieve beleidsontwikkeling aloude en diep gewortelde concepten in het Nederlandse openbaar bestuur.

Toch gaat het nu over iets anders. Het gaat bij het sturen op en met maatschappelijke energie niet om burgers die worden uitgenodigd of opgeroepen om met de overheid mee te denken, maar om burgers die zelf het initiatief nemen om ergens te doen wat de overheid tot voorheen deed of naliet. Ze betreden het publieke domein, maar niet op uitnodiging. Ze zetten zelf de stap, op eigen voorwaarden en op hun eigen manier. Zo is er sprake van een beweging vanuit de maatschappij zelf, door betrokken burgers en bedrijven die kansen en mogelijkheden herkennen, of soms ook uit nood geboren in beweging komen. Voor de overheid betekent dat een confrontatie met partijen die het zelf doen, geen toestemming vragen en soms ronduit concurreren met wat de overheid al doet. Vaak gaat het om initiatieven die voor een deel passen in overheidsdoelen, maar op andere plaatsen of in de randvoorwaarden knellen. Burgers die zelf de publieke ruimte inrichten, iets aan de verkeersveiligheid willen doen, duurzame energie willen produceren, de veiligheid in de wijk bewaken of de opvang van asielzoekers op zich willen nemen. De voorbeelden zijn legio; *ze dragen bij, maar schuren ook*. Meteen, of vanuit het perspectief op de toekomst. Is het duurzaam? Wat als het misgaat? Is het voldoende open voor anderen? Zo komt elk initiatief met kansen én met vragen, met mogelijkheden én met kwesties. Met als gedeelde eigenschap dat de beweging op eigen kracht – dus zelf gestuurd – doorzet, los van de antwoorden op de genoemde vragen. Zelfgeorganiseerde kinderopvang, waarbij ouders volgens een week-schema om de beurt op elkaars kinderen passen, is er en gaat door, ook terwijl de overheid zich afvraagt onder welk regime van beleid en toezicht dat moge-

lijk valt. Het beleid en de wetgeving lopen hier vaak letterlijk achter de feiten aan. Niet doordat het maar niet opschiet, maar omdat de feiten hier voortkomen uit maatschappelijke dynamiek die onvoorspelbaar is en de overheid bijna per definitie verrast. Die eigen dynamiek is van belang, omdat het betekent dat de initiatieven niet wachten tot de overheid tot een besluit is gekomen. De maatschappelijke feiten zijn er en groeien door, ongeacht de opstelling van de overheid. Het gebeurt op eigen kracht, en de overheid moet er 'iets' mee. Deels reactief, als antwoord op wat er nu al gedaan wordt. En deels ook pro-actief, in pogingen om energie verder uit te lokken, initiatieven te versterken, of bestaande praktijken een groter podium te bieden en zodoende breder te verspreiden.

Zo is er dus in de verhouding tussen overheid en samenleving niet alleen een verschuiving van het *zwaartepunt*, maar ook een verschuiving van het *initiatief*. Waar voorheen werd gesproken van burgerparticipatie, kan nu beter gesproken worden van *overheidsparticipatie*. Het gaat niet over optimale benutting van de energie van de overheid, maar om het benutten, aanboren en aanjagen van de energie in de samenleving voor het bereiken van maatschappelijke doelen en publieke waarde. Het gaat niet alleen meer om de burger die meedoet binnen de randen die de overheid voor inspraak heeft uitgetekend, het gebeurt ongeacht die randen. Mensen in de gemeenschap hebben hun eigen doelen en streven die na. Ze doorkruisen de afgebakende processen van de overheid en nemen daar op de momenten die zij zelf bepalen, en op hun eigen manier, een rol in. De verhouding tussen overheid en burger wordt daarmee niet alleen meer wederkerig, maar ook minder afgebakend.

The Living Wall

Een voorbeeld waarin dit zichtbaar wordt, is het project 'The Living Wall'. Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht hadden overeenstemming bereikt over de verbreding van snelwegen naast de Utrechtse wijk Lunetten. Om de geluidsoverlast te beperken zou een geluidsscherm geplaatst worden tussen de weg en de wijk. Om de plannen toe te lichten organiseerde Rijkswaterstaat een bewonersavond. Het plan leidde echter tot zorgen bij een aantal bewoners. Niet zozeer over de geluidsoverlast, maar vooral over de *luchtkwaliteit* vanwege het fijnstof dat van de snelwegen afkomstig is. De luchtkwaliteit was al slecht en zou door de snelwegverbreding nog slechter worden, zo was het gevoel. Vervolgens richtte een groep van 30 bewoners een bewonerscomité op met daarin verschillende expertises: architecten, een duurzaamheidsexpert en ondernemers. Samen werkten

zij een alternatief plan uit voor een 'living wall': een geluidsscherm dat hoger is om het lawaai te beperken én dat bovendien de lucht filtert. Voor de extra kosten maakten de initiatiefnemers een business plan. Zo denken ze er over om, samen met investeerders, de geluidswal te verhogen en bewoonbaar te maken. Bijvoorbeeld door het plaatsen van studentenwoningen of het aanbieden van kantooruimte, naast stadstuinen en duurzame energieopwekking. Een andere optie is de verplaatsing van het nabijgelegen afvalscheidingsstation van de gemeente Utrecht naar en in de geluidswal. Dat zal – volgens de initiatiefnemers – leiden tot minder verkeersbewegingen en op de vrijgekomen plaats kan extra groen worden toegevoegd. Bovendien kan dan een koppeling worden gelegd met kleinere bedrijven die zich bezighouden met hergebruik en recycling. Het project weet de aandacht van de media te trekken, waardoor het plan niet alleen bij de wethouder, maar ook bij investeerders op tafel komt te liggen. Inmiddels steunt ook Rijkswaterstaat het voorstel. Wat begon als informatie en inspraak over een geluidsscherm eindigt zo in een van onderop gedreven innovatie op de plek waar de overheid oorspronkelijk het scherm had gedacht. Het initiatief stelt heersende opvattingen ter discussie – het is óf een scherm, óf een groene zone, óf een woongebied, maar niet allemaal tegelijk. Vanuit een ondernemersperspectief worden andere opties denkbaar en logisch, en ontstaat een andere dynamiek dan wanneer Rijkswaterstaat, gemeente en burgers in een formele inspraakronde waren beland.

Het bewonersinitiatief van de Living Wall laat zien hoe een top-down geplande benadering van de overheid voor de inrichting van de fysieke infrastructuur door de 'gebruikers' of 'objecten' van het beleid wordt overgenomen en verandert in een bottom-up proces. Gebouwd op de expertise en motivatie van lokale bewoners en ondernemers, met nog altijd nauwe (faciliterende) betrokkenheid van de gemeente. De samenleving gaat hier de concurrentie met de overheid aan en dat leidt tot een vernieuwend ontwerp, dat zowel duurzame als economische waarde toevoegt. Tegelijkertijd roept het initiatief ook vragen op. Zo zijn er veiligheidsrisico's verbonden aan het project, waarvan het de vraag is waar de verantwoordelijkheid komt te liggen. Als het initiatief verschuift, verschuift dan ook de aansprakelijkheid voor risico's (Peeters, 2014)? En hoe duurzaam de Wall zelf ook wordt ingericht, mensen wonen en werken er straks nog steeds in een geluidszone, op een plek waar dat volgens milieunormen niet zou mogen. Daarnaast kan het bewonersinitiatief wel de belangen van de wijk Lunetten vertegenwoordigen, maar kan het strijdig zijn met de belangen van anderen in het publieke domein. Zal de hogere geluidsmuur en het

tegenhouden van de fijnstofdeeltjes er niet toe leiden dat het probleem zich verplaatst naar de andere kant van de snelweg, naar een wijk waar burgers zich minder georganiseerd hebben? Moet de overheid hier niet voor waken vanuit het algemeen belang? Participatie is dus geen sturingsmodel dat altijd het beste resultaat garandeert: het is een ontwikkeling die ook tegenwerking oproept en kritisch bezien moet worden (Van Twist, Van der Steen en Wendt, 2014). Wat als de mensen na een tijdje geen zin meer hebben en de Living Wall verpaupert?

Op dergelijke vragen is geen sluitend antwoord te geven. Het handboek voor de ambtenaar die hiermee om wil gaan is er niet en het is de vraag of dat überhaupt kan worden geschreven. Maar er zijn wel aanknopingspunten te vinden in (empirische) studies naar dit vraagstuk. De inzichten uit de *Energieke Samenleving* (Hajer, 2011) en *Pop-up publieke waarde* (Van der Steen et al., 2013) bieden samen een perspectief op dit soort nieuwe en opkomende dynamiek en op de kansen die daarin voor de overheid liggen. Die inzichten zijn het afgelopen jaar toegepast op een reeks praktijkcases, waarbij is gekeken naar de manier waarop kwesties van een meer *energieke antwoord* konden worden voorzien, wat daarvan de gevolgen waren, en wat er voor nodig was. Zo zijn de studies van PBL en NSOB, die weer voortbouwen op ander en eerder conceptueel werk, in de praktijk toegepast: niet bij wijze van 'implementatie', maar om te doordenken of en hoe deze inzichten breder kunnen worden ingezet en wat voor nieuwe kwesties dat oproept. Dat leidt tot twee soorten opbrengsten: inzicht in hoe meer structureel en gericht gewerkt kan worden met maatschappelijke energie, én reflectie op de nieuwe uitdagingen en dilemma's die daar uit voortkomen.

Zo gaat dit essay dus op zoek naar een antwoord op de vraag wat de rol van de overheid is in een energieke samenleving. Het gaat daarbij nog steeds over *sturing door* de overheid, maar in de *vorm voorbij* de overheid als hiërarchische sturende actor die boven de samenleving en de markt staat. Het beeld van de actieve en assertieve samenleving betekent dat de overheid er vaker als partij tussen of naast staat, hoewel altijd met heel specifieke bevoegdheden, zoals wetgeving, handhaven van de publieke orde, het geweldsmonopolie, sanctietoepassing en belastingheffing. En met bijzondere verantwoordelijkheden, de overheid blijft ook in een energieke samenleving de hoeder van het algemeen belang. Bijvoorbeeld via het bepalen van publieke doelen. De overheid is nooit een partij als alle anderen, maar is voor het bereiken van haar doelen wel steeds meer afhankelijk van wat anderen doen. Veel problemen – denk aan klimaatver-

andering, verlies aan biodiversiteit en de grondstoffenproblematiek – zijn te groot en te hardnekkig om het zoeken naar oplossingen alleen bij de overheid neer te leggen. Dat vereist een andere rol van het bestuur, de ambtelijke organisatie en van individuele ambtenaren. In dit essay verkennen we op basis van empirisch materiaal uit deelonderzoeken op het terrein van duurzame mobiliteit, organische gebiedsontwikkeling, handhaving en lokale klimaatinitiatieven de overkoepelende lessen over deze thematiek. **Wat betekenen de veranderende verhoudingen in de samenleving voor overheidssturing, de overheidsorganisatie, de politiek en voor de ambtelijke professionaliteit?**

1.2 Op zoek naar de rol van de overheid in een energieke samenleving

De veranderende verhouding tussen overheid en burger is al langere tijd object van studie (WRR, 2012; SCP, 2012; Hajer, 2011; NSOB, 2010; ROB, 2012; RMO, 2013). Door verschuivingen in de maatschappij en de overheid wordt steeds gezocht naar de meest passende verhouding tussen beide. Sommigen kiezen daarbij sterk de benadering van het *toestemmingsdiscours*, vanuit de vraag of het mag, werkt, past en hoort (Hemerijck, 2003). Soms praktisch en pragmatisch, soms juist normatief en moreel. De vraag of het kan is voor de één een praktische vraag naar de reële mogelijkheid van zelfsturing en zelforganisatie, voor de ander meer een uitdrukking van een vraag naar passendheid. Mag het wel zo? Hoort het? Ontstaat er geen uitsluiting? Levert het geen grote tekorten of ongelijkheden op? Anderen zijn meer puzzelend op zoek, en verkennen werkende weg manieren om initiatieven van onderop in te bedden in de bestaande overheidsstructuren of erbuiten invulling te geven. Ook hier zijn sommigen meer pragmatisch, waar ander juist normatief zijn (Van Twist et al, 2014). Voor de eerste groep is zelforganisatie een mogelijkheid, met eigen voordelen maar ook nadelen. De tweede groep ziet zelforganisatie als de te verkiezen optie, waarvoor de overheid zou moeten wijken. Weer anderen zien juist niet één van beide opkomen, maar wijzen op de mengvormen die de basis van het systeem gaan vormen. Niet *of-of*, maar *en-en*. Met alle complicaties van het omgaan met steeds andere verhoudingen en relaties die daar bij horen als gevolg.

Zo klinken op verschillende manieren twee min of meer dezelfde boodschappen door: aan de ene kant een toenemende beweging van onderop die maakt dat de overheid haar eigen rol en positie moet herzien. Betrokken maar bescheiden, niet op de voorgrond maar ook niet volledig en overal op

de achtergrond. Een overheid die niet altijd zelf uitvoert, maar dingen mogelijk maakt door te ondersteunen, flexibel te zijn, oog te hebben voor de lokale context en in bepaalde domeinen en op goed getimede momenten terug te treden. Aan de andere kant een overheid die krimpt en steeds nadrukkelijker taken en organisatiemodellen moet overwegen. Beide boodschappen impliceren een accentverschuiving naar een overheid die ontwikkelingen en initiatieven mogelijk maakt en faciliteert, een *'enabling state'*. De valkuil is hierbij dat de overheid die gedwongen is taken te heroverwegen in de energieke samenleving een legitimatie ziet om taken af te stoten. Zo simpel is het natuurlijk niet. We zullen moeten onderzoeken wanneer de energieke samenleving wel en niet bepaalde rollen kan vervullen en wat dit van de overheid vraagt.

In dit essay kiezen wij ervoor om deze ontwikkeling van een relatie tussen energieke samenleving en overheid te benaderen als een aanvulling op het bestaande repertoire. Dus niet de benadering van de transitie waarin de overheid zichzelf omkeert, opnieuw uitvindt en alles anders gaat. Maar een aanvulling op het traditionele repertoire, dat in sommige domeinen of onderwerpen nog 'gewoon' goed past. Energieke samenleving en pop-up publieke waarde zijn in dat opzicht *positieve concepten*: ze benadrukken het vermogen van de overheid om ook – of juist – temidden van een complexe én betrokken samenleving doelen te realiseren. Dat kondigt niet het einde van de overheidssturing aan en gaat ook niet per se over een terugtrekkende overheid. Het betekent dat de overheidsrol verandert: soms dichterbij en méér sturend, soms met meer afstand, ruimte latend, en minder zelf aan zet. Op sommige terreinen zonder nadrukkelijke eigen agenda, op andere terreinen juist met grote en uitgesproken ambities. Door eerst een paar hele forse systeemmaatregelen te nemen en vervolgens ruimte te laten voor lokale en creatieve – energieke – eigen invulling. In alle gevallen gaat het om aanvullend handlingsrepertoire, bijvoorbeeld ten aanzien van de processen die gericht zijn op nieuwe wetgeving waardoor de energieke samenleving ruimte krijgt om te bloeien en te woekeren. De kunst voor de overheid is om adequaat repertoire te ontwikkelen waarmee energie herkend, benut en aangeboord kan worden. En om als de energie eenmaal loopt om te gaan met de gevolgen daarvan.

Dit essay onthoudt zich van grote beschouwingen over de veranderende verhouding tussen *de* overheid en *de* samenleving. Die grootheden bieden geen productieve ingang voor een gesprek over de manier waarop de verhouding tussen beide invulling krijgt. Wij kiezen er voor om de concrete

vraagstukken centraal te stellen en voor die opgaven vervolgens te kijken wat daar de passende verhoudingen zijn. Dit is dus geen generieke opvatting over rollen, taken en verhoudingen, maar een situationele en specifieke opvatting daarover. De reden daarvoor is even eenvoudig als pragmatisch. De interactie tussen overheid en samenleving is per vraagstuk anders, door andere lokale omstandigheden, andere betrokkenheid van partijen en door veranderingen in die beide elementen. Dat gaat om lokale maar zeer betekenisvolle verschillen, die niet een extra element in de verhouding zijn, maar die daarvan de essentie vormen. De relaties en rollen zijn daarmee overal anders, op basis van lokale kenmerken en tijdelijke verhoudingen. Het ene domein legitimeert een diepgaande en top-down ingezette interventie, andere domeinen vragen juist een meer bescheiden opstelling van de overheid. Voor defensietaken of handhaving van de openbare orde blijft hiërarchische sturing vaak een goed idee, hoewel ook hier (afhankelijk van de problematiek) soms meer netwerkgeoriënteerde aanpakken hun intrede doen. Op andere terreinen manifesteren zich talrijke mogelijkheden voor horizontale verhoudingen en overheidsparticipatie. De boodschap is hier dat de rol van de overheid wordt bepaald op basis van een inschatting van lokale dynamiek en het doel of het vraagstuk waarop de sturing is gericht. Het benutten van de energieke samenleving vraagt om het vermogen om die inschattingen goed te maken, het juiste repertoire te kiezen, en dat vervolgens op de juiste manier en op de juiste plaats in te zetten. Geen radicale transitie, maar de uitdaging aan de overheid om zich steeds zo goed mogelijk te verhouden tot wat zich in de samenleving afspeelt. Soms door flexibel te zijn, mee te bewegen met of ruimte te bieden aan andere partijen, soms door stevig te sturen en consequent te zijn, en soms door zich terug te trekken en aan anderen de ruimte te laten. Veranderlijkheid en variëteit worden daarmee de basis van de relatie tussen overheid en samenleving; de energieke samenleving betekent inherent ook een meervoudige en gelaagde overheid.

Het nadenken over de rol van de overheid in de energieke samenleving kan dus alleen door gericht te kijken naar concrete domeinen en voorbeelden daarbinnen. Het beleidsterrein van IenM leent zich bij uitstek voor een dergelijke analyse. Domeinen als energie, klimaat, mobiliteit, gebiedsontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit en water herbergen vele 'grote' projecten, partijen en belangen, en zijn tegelijkertijd omgeven door energieke burgers en ondernemers (en onderzoekers) die hiervoor eigen lokale initiatieven ontplooiën. Duurzame mobiliteit bijvoorbeeld kan alleen gerealiseerd worden als mensen daadwerkelijk elektrisch gaan rijden, meer de fiets

pakken en het openbaar vervoer meer integreren in hun denken en doen. De overheid houdt hierbij nadrukkelijk een eigen rol. We kennen allemaal het verschijnsel dat ouders hun kinderen met de auto naar school brengen omdat het verkeer zo gevaarlijk is. Daarbij dragen ze zelf bij aan de verkeersdrukte en onveilige situaties rond de school. De overheid kan de 'default' veranderen door in de infrastructuur meer ruimte te bieden, waardoor min of meer theoretische alternatieven (zoals elektrisch rijden) reële opties worden. En iets minder vriendelijk, de verkeerssituatie minder autovriendelijk maken, waardoor het gebruik van de auto ontmoedigd wordt. Zo kan de overheid helpen, stimuleren en ondersteunen, waarbij een interactie ontstaat als mensen de dagelijkse keuzes ieder voor zich anders gaan maken. Daarentegen zal innovatie in de gebiedsontwikkeling pas van de grond komen als er ondernemers zijn die zich er voor willen inzetten, of burgers die zich met het gebied verbonden voelen en elkaar activeren en mobiliseren. Dat veronderstelt wel dat beleidsambtenaren daar ook voor open staan.

Inspelen op de energie in de samenleving is geen gemakkelijke kwestie, maar biedt wel nieuwe mogelijkheden. "Negentig procent van de mensen die mij bezoeken, komt uitleggen dat iets niet kan", verzuchtte laatst een topambtenaar. De percentages zijn misschien overal net wat anders, maar de waarneming dat veel van wat vanuit maatschappelijke energie mogelijk is vanuit overheidsperspectief moeilijk is klopt wel. Energieke initiatieven zijn mooi, maar botsen vaak met bestaande wetten, normen, procedures of beleidsregels. Op het eerste gezicht kan het dan niet, maar in tweede instantie moet het misschien wel – en meer. Sturing op maatschappelijke energie betekent dus ook het ter discussie stellen van de eigen regels, procedures en patronen. Als de mensen buiten zeggen "Het kan wel!", dan zou de overheid die initiatieven moeten volgen. Niet altijd en overal, maar wel als beginsel. Hoe kunnen beleidsambtenaren van IenM zich productief en actief verhouden tot de energieke samenleving? Net zoals dat geldt voor gemeenten, andere departementen, uitvoeringsorganisaties en andere grote en kleine publieke diensten, kunnen zij zich verder bekwamen in het werken in een gemengd arrangement. Met steeds andere verhoudingen tussen overheid en samenleving, waarin bestaande procedures en regels vaak ter discussie komen te staan. En waarvoor een blauwdruk niet te geven is. Werken in en met de energieke samenleving is een zoektocht naar hoe een beleidsambtenaar zich in een specifieke situatie en context het beste kan gedragen, een zoektocht naar 'wat in welke situatie werkt'. Een zoektocht naar maatwerk, waarbij van geval tot

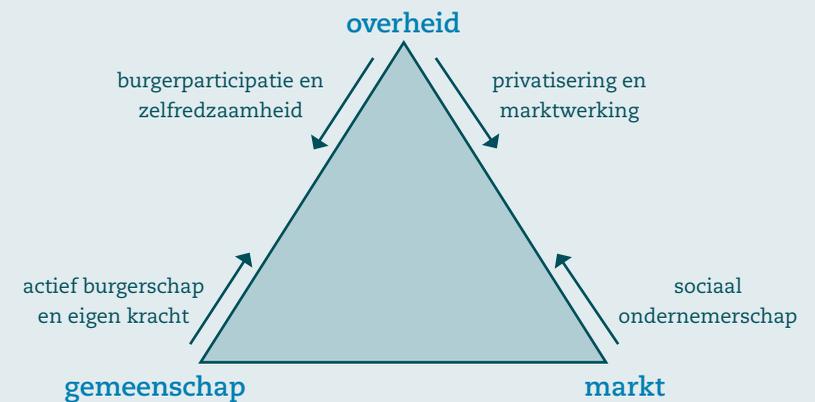
geval bekeken wordt wat het probleem is, welk maatschappelijk initiatief zich aandient, en wat dat betekent voor overheidsoptreden. En dat laatste dan in de volle breedte bezien: het afzien van overheidsoptreden, het koesteren van het initiatief, het opschalen ervan, of misschien wel het stoppen ervan. Het veronderstelt in ieder geval een nieuwsgierigheid en actieve interesse in wat burgers en bedrijven op hun weg vinden. Over die zoektocht gaat dit essay.

2

Vier perspectieven op de rol van de overheid

2.1 Beweging in de relaties tussen overheid, markt en gemeenschap

In dit essay beschouwen we de publieke waarde als de voorzieningen die een publiek nut hebben, dat de individuele ontvanger ervan overstijgt. Dergelijke publieke waarde kan tot stand worden gebracht via verschillende 'productiemodellen', die vaak worden aangeduid met de drieslag *markt, overheid en gemeenschap* (WRR, 2012; Hoogenboom, 2011; Van der Lans en De Boer, 2011; Gray, Jenkins, Leeuw en Mayne, 2003; O'Flynn en Wanna, 2008; Hall, 1995; Mort, Weerawardena en Carnegie, 2006). Figuur 1 brengt de beweging in de productie van publieke waarde in beeld. Van bovenaf spelen privatisering en burgerparticipatie, van onderaf actief burgerschap en sociaal ondernemerschap.



Figuur 1. Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt (bedrijven) en gemeenschap (burgers) (NSOB, 2013).

Elk tijdvak kent zijn eigen verhoudingen in de manier waarop publieke waarde wordt geproduceerd. Lange tijd werd het merendeel van de publieke waarde geproduceerd in het onderste deel van de driehoek: door de markt en de gemeenschap, met maar een heel bescheiden en vaak aanvullende rol van de overheid. Het idee dat de publieke waarde van de overheid is en nu langzaam aan anderen wordt overgedragen is een historische vergissing: het is eerder andersom. De rol van de overheid is relatief jong. Pas in de jaren vijftig en zestig werd publieke waarde sterk gecollectiviseerd en verschoof de productie overwegend van de gemeenschap en de markt naar de overheid. In de snelle uitbouw van de verzorgingsstaat werden taken naar de overheid gebracht en van daaruit ook nog eens sterk uitgebreid. Het stelsel van volksverzekeringen bijvoorbeeld werd in enkele decennia uitgebouwd tot een omvattend stelsel van sociale zekerheid, dat niet alleen verzekerde maar ook zorgde voor verheffing, verbinding en verzorging (WRR, 2006). Eind jaren tachtig en begin jaren negentig ontstond een kentering in die ontwikkeling 'omhoog' in de driehoek. De grote operaties van marktwerking, liberalisering en privatisering brachten de productie op allerlei taakgebieden terug naar de markt. Die ontwikkeling ging in ieder geval tot in het begin van deze eeuw door, hoewel die nu langzaam tot stilstand lijkt te zijn gekomen. Daar staat tegenover dat we tegenwoordig op allerlei terreinen zien dat de overheid probeert om te sturen op eigen kracht en taken wil overdragen naar burgers en maatschappelijke verbanden (ROB, 2012). Belangrijk bij deze vormen is dat het initiatief voor de beweging van 'bovenin' de driehoek komt: de overheid zoekt naar manieren om de productie te verplaatsen naar de markt en de gemeenschap. Privatisering gaat om het overdragen van taken vanuit de overheid naar de markt (Kay en Thompson, 1986). De begrippen inspraak, eigen kracht en zelfredzaamheid worden vaak gebruikt voor het overdragen van overheidstaken aan de gemeenschap, in georganiseerde verbanden of aan individuele burgers (Tonkens, 2009). Het is de bedoeling dat zij zelf gaan doen wat voorheen de overheid voor hen deed. Niet omdat ze dat zelf willen of omdat ze er om vragen, maar omdat de overheid moet bezuinigen of taken niet meer zelf kan doen, of door (nieuw) inzicht dat burgers en bedrijven het beter kunnen dan de overheid.

Tegenover deze beweging van bovenaf staan de talrijke initiatieven die bottom-up ontstaan. Ze produceren publieke waarde, maar uit eigen beweging in plaats van op verzoek (Rose, 2000). Marktpartijen zoeken elkaar op en komen tot coalities die publieke waarde verzorgen. Burgers nemen zelf verantwoordelijkheid voor de buitenruimte (Schinkel en Van Houdt, 2010). Sociaal ondernemers bieden eigenstandig zorg voor ouderen aan, waarbij

ze én geld verdienen én sociale waarde toevoegen (Schulz, Van der Steen en Van Twist, 2013). De overheid speelt hierbij vaak een ondersteunende rol, bijvoorbeeld middels het persoonsgebonden budget (PGB) of de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Maar het initiatief ligt bij de markt en de samenleving, de overheid doet mee. Het publieke domein raakt zodoende gevuld met allerlei partijen die samen komen rondom publieke waarden en samenwerken om deze te realiseren. Niet 'samen' in de zin van in nauw overleg, maar in de betekenis van een optelling. We spreken hier van *vermaatschappelijking*: de vaststelling en productie van publieke waarde komt steeds meer in het onderste deel van de driehoek te liggen, waarbij de overheid de centrale positie in het publieke domein verlaat of deelt met anderen (Van der Steen et al., 2013). Dat is waar de netwerksamenleving de kern van de overheid raakt. Pogingen om publieke waarde te genereren worden steeds meer een zaak van interactie met een veelheid aan partijen – markt of gemeenschap, individuele burgers en grote bedrijven – die eveneens actief zijn (NSOB, 2010).

De kracht van netwerken om publieke waarde te produceren is het kern-idee van de 'energieke samenleving' (Hajer, 2011). De gemeenschap is zelf voldoende energiek en creatief om kwesties aan te pakken. Op het terrein van duurzaamheid, maar evenzeer op allerlei andere vlakken. De rol van de overheid is dan niet om voor burgers de problemen op te lossen, maar burgers, bedrijven en andere betrokkenen beter in staat te stellen om hun eigen kwesties aan te pakken en daar hun creativiteit en leervermogen op los te laten. De netwerksamenleving maakt dat partijen in de gemeenschap en de markt – en vaak in onderlinge combinaties – steeds beter in staat zijn om tot voorheen onwaarschijnlijke productie van waarde te komen. Publieke waarde is dan niet meer zozeer de uitkomst van eigen productie door de overheid, maar het resultaat van slimme arrangementen met de energieke samenleving waarmee de eigen energie van het netwerk wordt benut voor het (mede) realiseren van overheidsdoelen.

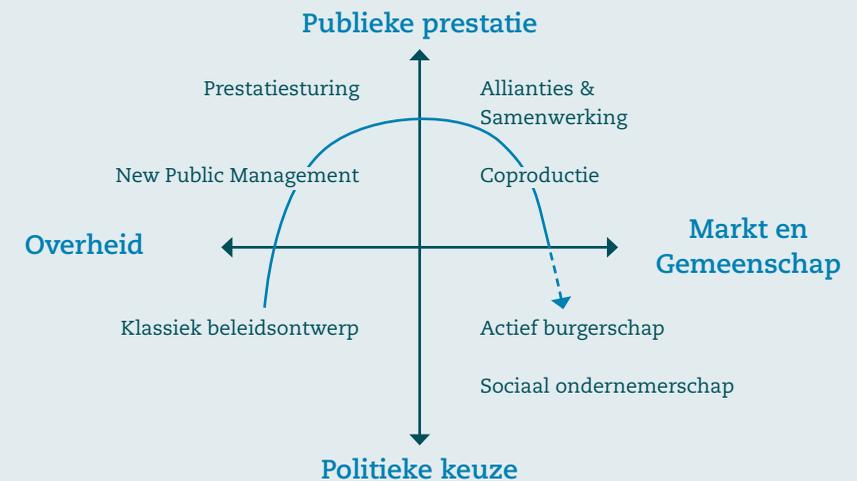
2.2 Ontwikkeling in de sturende rol van de overheid

De discussie over vermaatschappelijking van publieke waarde en het sturen op de energie in de samenleving past in een langere ontwikkeling in zowel het denken over als de praktijk van overheidssturing. Figuur 2 illustreert de verschillende opvattingen en de ontwikkeling (Van der Steen et al., 2013; Bourgon, 2011; Van Eijck, 2014). Sturing heeft zich in de tijd ontwikkeld van primair aandacht voor basisbeginselen als goed bestuur, rechtmatigheid

en procedurele zorgvuldigheid, naar aandacht voor het behalen van meetbare prestaties en op het organiseren van de uitvoering. Dit is de beweging van onder naar boven in het schema: van primair de nadruk op *randvoorwaarden voor resultaten* (zorgvuldigheid) naar *resultaten binnen randvoorwaarden* (effectiviteit en efficiëntie). Ingebed in wetenschappelijke literatuur over sturing gaat het dan om de beweging van de klassieke bestuurskundige werken (Weber, 1978; Wilson, 1989) naar het New Public Management (NPM) (Osborne en Gaebler, 1992; Rhodes, 1996). In beide gevallen gaat het nog steeds om procedurele zorgvuldigheid en het belang van deugdelijk bestuur, maar in het NPM staat wel heel sterk de meetbare prestatie centraal. Zo sterk zelfs dat de principes van meetbaarheid en voorspelbaarheid dwingend worden voor de doelstellingen zelf; doelen zijn pas 'echt' als ze meetbaar zijn. De prestaties bestaan pas als ze in output-indicatoren uit te drukken zijn, ook terwijl we vanuit onderzoek en ervaring weten dat veel van de opbrengsten van overheidsinspanning niet helemaal of helemaal niet in dergelijke indicatoren uit te drukken zijn.

Een tweede ontwikkeling is dat er een beweging zichtbaar is van overheidssturing die loopt vanuit de overheid naar de buitenwereld, naar meer betrokkenheid van de buitenwereld bij de sturing. In plaats van primair van binnen naar buiten verloopt sturing steeds meer van buiten naar binnen. Of in ieder geval met diepgaande samenwerking tussen partijen van buiten de overheid. Dit is de beweging van links naar rechts in het schema (figuur 2). Rechtsboven in het schema gaat het dan vooral om de overheid die rond de eigen doelen samenwerking zoekt met andere formele partners; bijvoorbeeld door in koepels samen te werken, georganiseerd overleg op te tuigen, of in publiek-private samenwerkingsconstructies aan doelen te werken. De overheid werkt samen, maar wel op eigen initiatief en als centrale actor. Netwerksturing (rechtsonder) voegt hier een dimensie aan toe: voorbij het betrekken van de samenleving bij overheidsproductie, naar eigenstandige productie in de samenleving waarbij de overheid al dan niet betrokken is. Het gaat dan om partijen die zelf uit eigen beweging actief worden, zoals hiervoor beschreven als de ontwikkeling van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. Partijen produceren op eigen initiatief publieke waarde: denk aan zelforganisatie, burgerinitiatief, sociaal ondernemers of ondernemingen die initiatieven nemen in het publieke domein. Zij bepalen hun eigen doelen, stellen eigen prioriteiten en smeden eigen coalities. De overheid kan daarin participeren, maar is daarin niet vanzelfsprekend partij, noch heeft de overheid daarin zelf de primaire stem. Of de overheid meedoet is niet zozeer de eigen keuze, maar veeleer een afweging

die de anderen in het betreffende netwerk maken. Soms staat de overheid dus aan de zijlijn, zonder betrokkenheid bij het initiatief of de verdere ontwikkeling ervan. In andere gevallen raakt de overheid meer betrokken en draait zij als volwaardige partner mee.



Figuur 2. Dynamiek in overheidssturing en organisatie (NSOB, 2013).

De ontwikkeling naar de rechterkant van het schema heeft gevolgen voor de manier waarop de overheid zich organiseert. Waar de overheid samen met anderen produceert is het nodig om de eigen kokers en indeling meer aan te passen aan de buitenwereld. De eigen normen, principes en opvattingen voor goed organiseren kunnen minder dominant zijn naarmate de inbreng van anderen belangrijker wordt. Waar overheidssturing meer richting het midden en het rechterdeel van het schema verschuift, wordt het meer nodig om aan te sluiten bij de aard, vorm en 'indeling' van de samenleving. De anderen moeten zich dan niet aanpassen aan de overheid, maar de overheid zal zichzelf zodanig moeten organiseren dat men past bij maatschappelijke dynamiek. De oplossing wordt niet op een door de overheid gekozen manier of moment naar de burger gebracht, maar de overheid gaat op zoek naar de wijze waarop de burger het vraagstuk beleeft en past de eigen organisatie daarop aan. Beleid wordt daarmee steeds meer een interactieve inspanning. Van de overheid mét anderen in plaats

van door de overheid vóór anderen. Maatschappelijke partijen zitten niet achterover te wachten tot de oplossing klaar is, maar komen zelf met oplossingen voor hun eigen kwesties. Dat vereist dus aan beide kanten andere vormen voor het werken in nieuwe verhoudingen. Beleidsrealisatie is voor een overheid die meer en meer in het rechterdeel van het schema werkt daarom steeds meer afhankelijk van het vermogen om productieve verbindingen te maken met andere partijen. Daarin gaat het minder om het strak managen van beleidsvorming en uitvoering, en meer om het managen van interacties tussen partijen meer (Van Bueren, Klijn en Koppelman, 2003). Andere verhoudingen komen dus letterlijk ook met andere werkvormen en andere competenties. Om goed te opereren in het rechterdeel van het schema moet de overheid zich anders inrichten, opstellen en gedragen.

Vier perspectieven op de rol van de overheid

De vraag is hoe de overheid zich verhoudt tot de 'energieke samenleving'. Welke plek in het bovenstaand schema is het meest passend? Moet de overheid op zoek naar allianties, co-productie en aansluiting zoeken bij actief burgerschap en sociaal ondernemerschap? Of moet de overheid zich juist richten op prestatiebesturing of zich zoveel mogelijk beperken tot vraagstukken van rechtmatigheid en gelijkheid? Hierover bestaan uiteenlopende opvattingen. Op basis van het bovenstaande schema onderscheiden wij vier mogelijke rollen (sturingsmodellen) van de overheid:

De rechtmatige overheid

Vanuit het perspectief van de klassieke overheid staan vooral de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. De overheid is hiërarchisch georganiseerd, met een duidelijke scheiding tussen het politieke primaat en ambtelijke loyaliteit. De bepaling van publieke belangen vindt plaats in het politieke debat. In het beleid worden de politieke doelen vertaald naar regels, procedures en de inzet van middelen. Ambtenaren dienen zich bij de uitvoering van beleid vooral zorgvuldig, onpartijdig en integer op te stellen. Doelen moeten 'SMART' worden omschreven, in de zin van concreet, controleerbaar en afrekenbaar. De verhouding met de samenleving en de markt is verticaal en krijgt vooral vorm via het bewaken van rechten en plichten.

De presterende overheid

Na de klassieke overheid kwam een beweging rondom de presterende overheid (Hood, 1991; Stoker, 2006). Het marktdenken is daarbij centraler komen te staan, waarbij de overheid nog steeds een hiërarchische rol vervult.

Politieke ambities worden zoveel mogelijk vertaald in outputgerichte en meetbare doelen en in de uitvoering wordt de nadruk gelegd op de doelgerichtheid en doelmatigheid van interventies. Een deel van de taken, zoals de PROFACH-functies uit de bedrijfsvoering van organisaties, wordt vanwege efficiëntie-overwegingen wel 'geoutsourced' naar private partijen, maar sturing op en uitvoering van publieke waarden blijven binnen de overheid georganiseerd. De burger is in dit perspectief een klant die zo goed mogelijk moet worden bediend. Van de ambtenaar wordt dan ook een resultaatgerichte, klantbewuste en doelmatige opstelling verwacht (Noordegraaf, 2004). De verhouding met de samenleving en de markt is verticaal en krijgt vooral vorm via prestatieafspraken en transparantie (Aguinis, 2009).

De netwerkende overheid

De laatste jaren is een beweging ontstaan waarin de netwerkende overheid steeds meer centraal is komen te staan. Een belangrijke verschuiving is dat de overheid niet geïsoleerd opereert, maar samen met anderen in een meer horizontale verhouding (Rhodes, 1997; Castells, 2000). Doelbepaling vindt dan ook niet alleen binnen de overheid plaats, maar in interactie met belangrijke partners uit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven (Christensen en Lægheid, 2007). Dit krijgt vorm in publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS), samenwerkingsverbanden en convenanten. Er vindt meer horizontale afstemming plaats tussen stakeholders en er worden gezamenlijke besluiten gemaakt en vastgelegd in 'akkoorden'. Het overleg vindt vooral plaats met gevestigde partijen, verenigd in koepelorganisaties of vakbonden. De rol van beleid is dan ook voor een belangrijk deel om maatschappelijke voorkeuren te vertalen naar onderling afgestemde handelingspraktijken. Van de ambtenaar wordt verwacht omgevingsbewust, responsief en samenwerkingsgericht te zijn. De verhouding met markt en samenleving wordt horizontaler en krijgt vorm in onderhandelingen en compromissen.

De participerende overheid

Tot slot is een vierde benadering in opkomst, die uitgaat van de 'veerkracht' van de samenleving. De relatie tussen overheid en samenleving wordt hierbij omgekeerd ten opzichte van de klassieke overheid. Zoveel mogelijk wordt aangesloten bij hetgeen in de samenleving gebeurt (Alford, 2009; Alford en O'Flynn, 2012). De overheid doet zoveel mogelijk een beroep op de veerkrachtigheid en pluraliteit van de samenleving en minder op centrale actoren en gevestigde partijen (RMO, 2013). Samenleving en markt betreden in toenemende mate het publieke domein als vrijwilligers en sociaal ondernemers en nemen taken over van de overheid. Publieke waardebeoordeling

3 Differentiatie van sturingsmodellen

3.1 Gemengde en gelaagde sturingspraktijken

In het voorgaande hebben we vier sturingsmodellen van de overheid onderscheiden en de ontwikkeling daarbinnen geschetst. De modellen vertegenwoordigen verschillende stromingen met een eigen perspectief op overheidshandelen en de verhouding tussen overheid, samenleving en markt (zie figuur 3). Het maken van een onderscheid in vier perspectieven, en die ook nog eens volgordelijk bespreken, wekt de suggestie van *transitie*, van het overgaan van het één in het ander. Verandering is dan het aanleren van de regels van het nieuwe en het daarmee tevens afleren van het oude. Dat beeld geldt volgens ons voor de sturingsmodellen juist niet. Het is niet het één dat het ander vervangt, maar een nieuw perspectief dat bovenop het bestaande komt te liggen. De praktijk is er dus één van een steeds meer gemengd perspectief, waarin verschillende modellen met eigen uitgangspunten en normen naast elkaar komen te staan. De praktijk vraagt niet om een nieuw uniform model dat op alles van toepassing is, maar om het kunnen omgaan met de gelijktijdigheid van de verschillende elementen. Er zijn initiatieven uit netwerken, naast samenwerkingsverbanden met bestaande en gevestigde partijen. En die vinden plaats binnen de voor het openbaar bestuur fundamentele waarden van rechtmatigheid, rechtsge-lijkheid en legaliteit. Net zoals dat alles gebeurt volgens regels van verantwoording en prestatieafspraken. Waarbij geldt dat verschillende onderwerpen vragen om dominantie van andere kwadranten. Voor sommige vraagstukken is en blijft de linkerkant ‘gewoon’ dominant, terwijl voor andere kwesties het rechter deel van het schema beter past.

In de praktijk bestaan de modellen dus in wisselende combinaties naast elkaar. Dat leidt tot spanning: hoeveel ruimte wil en kan een minister, gedeputeerde, wethouder of ambtenaar bijvoorbeeld bieden aan maatschappelijke partijen als de Tweede Kamer, Provinciale Staten of de Gemeenteraad vooral gericht is op prestaties en successen? Wat is de rol en functie van akkoorden – binnen sectoren, maar ook het Regeerakkoord – in het aanboren van energie in het netwerk. Dat is niet bedoeld als relativering van het fenomeen Regeerakkoord, maar als kwestie die als vanzelf opdoemt als het netwerk belangrijker wordt. Een gedetailleerd akkoord

vindt vanuit dit perspectief niet plaats binnen de overheid, maar in de maatschappij door burgers en bedrijven. De overheid is er vooral om hier kaders en ondersteuning aan te bieden. Van de ambtenaar wordt een faciliterende rol verwacht, door soms actief aanwezig te zijn en soms door heel bewust afwezig te blijven. De overheid stelt zich prudent en bescheiden op en probeert waar mogelijk aan te sluiten bij maatschappelijk initiatief. In plaats van burgerparticipatie, wordt gesproken van overheidsparticipatie. De relatie met markt en samenleving is vooral een *participerende overheid*, die ruimte en ondersteuning biedt aan maatschappelijk initiatief en samenwerkt met georganiseerde en ongeorganiseerde partijen (Van der Steen, Van Twist en Karré, 2011; Schulz, Van der Steen en Van Twist, 2013). De rijke bundel Publieke Pioniers bevat diverse praktijkvoorbeelden van een participerende en faciliterende overheid, zowel Rijk, als provincie als gemeente (Huijs, 2013).

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doelbepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

Figuur 3. Schematisch overzicht van de vier perspectieven op de rol van de overheid.

vooraf kan dynamiek in de weg staan, hoewel het expliciteren van de eigen ambities door de overheid juist ook aan dynamiek kan bijdragen. Dat laatste, zo is de boodschap hier, zou voor een overheid die de energie in het netwerk wil aanboren steeds de vraag moeten zijn: wat is de betekenis van deze interventie voor de dynamiek van het netwerk en komt die overeen met wat we beogen. Het uitspreken van een ambitie tot 'meer duurzame energie' kan door meer of mindere detaillering heel anders uitwerken in het netwerk. Als de uitgesproken ambitie te veel dichtgeregeld, micro-bepaald, of met bepalingen omgeven is, dan valt de dynamiek in het netwerk waarschijnlijk stil. Laat de ambitie ruimte voor initiatief, experiment en nieuwe oplossingen van mensen 'buiten' dan kan dat de energie juist een nieuwe impuls geven.

Zo liggen de verschillende principes dus als laagjes over elkaar. Het gaat niet om transitie, maar om *sedimentatie* (Van der Steen et al., 2013). De overheid heeft altijd en per definitie een taak bij het bewaken van legitimiteit en rechtsstatelijke principes; het perspectief van de rechtmatige overheid is in al het overheidshandelen aanwezig. Dat gaat om het actief bevorderen en waar nodig naleven van de rechtstaat en de bijbehorende principes. Het gaat ook om het borgen van eigen handelen in de principes en de praktijk van de rechtstaat en democratische legitimiteit. Het stellen van regels en het handhaven van de wet behoren tot de kerntaken van de overheid en zullen in het publieke domein altijd een rol spelen. Het monopolie op het gebruik van geweld is hier de ultieme uitdrukking van. Overigens kan dit perspectief ook als uiterste vorm hebben dat gekozen wordt om geen regels te stellen, bijvoorbeeld vanuit het principe van zelfregulering. In ieder geval is er sprake van een eigen en zelfgekozen invulling van juridische kaders en regels in het publieke domein. Dat betekent wel dat de overheid daar zelf actief ruimte voor moet maken of zich bewust en actief moet onthouden van interventie in dergelijke zelf gekozen vormen en afspraken.

Net zoals de overheid niet kan zonder de principes van de rechtstaat en legitimiteit, zo is ook het perspectief van prestatiegerichte werken een belangrijk element van overheidshandelen. Over de besteding van publiek geld wordt verantwoording afgelegd, inzet en uitkomst worden aan elkaar gerelateerd. Operationalisering van politieke keuze naar beleidsdoelen blijft altijd aanwezig, ook als gekozen wordt om de belangenafweging meer in de samenleving te laten plaatsvinden. Ook dan is het van belang

om na te denken over het soort uitkomsten dat gewenst is en over de manier waarop dat intern geadministreerd en geregeld wordt. De vraag is dan wel volgens welke principes en technieken dat gebeurt. New public management en prestatiebesturing zijn sterk geënt op een bepaalde vorm van prestatiegerichte werken, waarin de meetbaarheid en voorspelbaarheid centraal staan, volgens een specifieke set meetregels. Het model van de audit is daarin dominant, waarbij uitkomsten alleen meetbaar als ze telbaar zijn, vooraf als bedoeld waren aangekondigd, en zich bevinden binnen het blikveld van de auditor. Onverwachte opbrengsten, moeilijk te kwantificeren opbrengsten, bijvangsten en lange termijn winst zijn dan lastig in te bedden en tellen daarom amper mee. Eén van de uitdagingen is hoe daar anders mee om te gaan: lukt het om de zaken te regelen en verantwoord op een manier die past bij de principes van het netwerk en de maatschappelijke energie.

Ook het werken in netwerken is alles behalve nieuw. Overheidsorganisaties zijn altijd in zekere mate afhankelijk van andere partijen om doelen te bewerkstelligen. Ze werken in ketens van partijen aan de realisatie van doelen, waarbij in convenanten of andere arrangementen wordt gewerkt aan optimale samenwerking. Deze verschillende dingen kunnen niet zonder elkaar. De overheid maakt afspraken met woningcorporaties over bijvoorbeeld verduurzaming van de woningvoorraad, of over het vergroten van de leefbaarheid in wijken. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) werkt samen met tientallen bedrijven in uiteenlopende sectoren (risicovolle stoffen en producten, binnenvaart, busvervoer, goederenvervoer, taxi, koopvaardij, luchtvaart, gevaarlijke stoffen) op basis van handhavingconvenanten (Van de Peppel, 2013). Veel publieke waarde krijgt zodoende vorm in netwerken van *georganiseerde* en *geinstitutionaliseerde* partijen, die bovendien zelf vaak ook weer institutionalisering tot gevestigde partijen vormen. Het worden dan samenwerkingsverbanden die er gewoon zijn, die ook niet voortdurend opnieuw herbevestigd en hernieuwd hoeven te worden. De uitdaging voor de overheid die wil sturen op energie in de samenleving is om af te wegen of de georganiseerde netwerkverbanden bijdragen aan maatschappelijke dynamiek. Soms zijn platforms en akkoorden vehikels om die energie aan te boren, soms ook zal het de energie in de samenleving eerder in de weg staan en zelfs doven.

Naast de georganiseerde netwerkverbanden zien we als gezegd zelforganisatie en eigen initiatief opkomen (Huijs, 2013; Overbeek en Salverda, 2013).

De overheid was altijd al in zekere mate afhankelijk van de inzet vanuit de samenleving en de markt. Beleidsinitiatieven die bijvoorbeeld gericht zijn op de sociale cohesie in de wijk, slagen alleen als buurtbewoners deze omarmen en zich er voor inzetten. En andersom kan beleid pas tot stand komen als duidelijk is wat er in de samenleving leeft en nodig is. Zinnvolle verbinding tussen overheid en gemeenschap ontstaat alleen als de mensen in de gemeenschap er een doel of belang in zien. Ze komen meestal niet in beweging door een moreel appèl, maar door een welbegrepen eigen belang, een persoonlijke drive, of een aanhoudende irritatie over hoe iets werkt of gaat. Nu deze vierde laag groeit, en vanuit het perspectief van dit essay bezien ook verder zou moeten worden ontwikkeld en ingezet, is het de vraag hoe deze zich tot de andere sturingsmodellen verhoudt. De overheid die wil inzetten op de energie in de samenleving zal zich moeten afvragen hoe die georganiseerd kan worden die én het maatschappelijke behoud én de eigenheid van de overheid waarborgt.

Zo is de praktijk in overheidsorganisaties en sturingsarrangementen dat daarin de vier beschreven sturingsmodellen naast elkaar bestaan. Ze liggen over elkaar heen, staan naast elkaar, of zijn juist met elkaar verstrengeld. Op één bureau liggen dossiers die typisch gaan volgens de manier van linksonder ('klassieke overheid'), terwijl andere vraagstukken op datzelfde bureau al veel meer volgens de accenten van rechtsonder ('participerende overheid') gaan. Of de één werkt er aan met het ene model in het hoofd, terwijl de ander hetzelfde onderwerp aanpakt vanuit een ander model. Zo bezien is de praktijk van sturingsmodellen en praktijken er één van grote variëteit. Binnen systemen, waarin soms het ene model wordt ingezet en soms het andere. Maar ook binnen organisaties waar een deel van de interne regels en procedures sterk leunt op de velden linksonder en linksboven – legitimiteit en prestaties – terwijl de werkpraktijk soms veel meer volgens een aanpak van de rechterzijde vorm krijgt. Juist die variëteit, expliciet of impliciet, is volgens ons een kenmerk van het sturen in deze tijd. Soms het één, dan weer het ander, met het vermogen om het verschil te zien. Het vereist niet zozeer het instellen op het nieuwe, maar vooral het kunnen omgaan met het meervoudige. Niet het wegleggen van het bestaande, maar het opnieuw op elkaar afstemmen van wat goed is aan de traditionele praktijk en de nieuw ontwikkelende vormen. Eerder synchroniseren dan transformeren. Het is niet zozeer het vermogen om een nieuw repertoire eigen te maken, maar de kunst om te herkennen welke vorm het beste past bij welke situatie.

Daarbij is het overigens steeds ingewikkeld dat de keuze voor het sturingsmodel altijd wordt beïnvloed door andere partijen. In de praktijk zijn elementen van de rechter- en linkerzijde altijd aanwezig waardoor de nodige spanning kan ontstaan. Zo kunnen vragen uit de Tweede Kamer over de kosten en prestaties van een programma het moeilijk maken om niet terug te vallen op het model van de *presterende overheid*, ook al was het programma juist als 'netwerkend' ingestoken. En als 'partners' uit het bedrijfsleven geassocieerd worden met fraude, dan komt de rol van *rechtmatige overheid* nadrukkelijk om de hoek kijken. Overigens niet alleen bij fraude, ook als iemand bijvoorbeeld naar de rechter gaat en daar 'gelijke behandeling' en *rechtsgelijkheid* wil afdwingen. De keuze voor een sturingsmodel is dus niet alleen een rationale afweging over de meest effectieve optie, maar onderdeel van een dynamisch krachtenspel waarin initiatieven, incidenten en beeldvorming een rol spelen.

3.2 Schakelen tussen verticale overheid en horizontale samenwerking

In toenemende mate ontstaan nu, naast de principes uit de linkerkant van het schema, toepassingen van de principes van de *overheid als netwerkorganisatie*. De netwerkbenadering lijkt op de benadering van een participerende overheid. Zo worden grote publieke vraagstukken regelmatig aangepakt door het sluiten van brede akkoorden tussen politieke partijen, vakbonden en sectororganisaties. De Nederlandse *akkoordenbenadering* ('poldermodel') leidt tot compromissen tussen gevestigde partijen. Het is altijd heel belangrijk om vooraf 'iedereen aan boord' te hebben als legitimatie van een akkoord (bijvoorbeeld Green Deal, Duurzaamheidsagenda en Klimaatbrief, het SER-Energieakkoord). Daarin verschilt Nederland bijvoorbeeld van de aanpak bij de *Energiewende* in Duitsland. Dat leidt ertoe dat doelbepaling niet alleen vanuit de overheid wordt ingezet, maar ontstaat in overleg met maatschappelijke partners. Anders dan de politieke doelen van alleen een minister, hebben de akkoorden een bredere basis. Vertegenwoordigers van de maatschappij en/of het bedrijfsleven krijgen immers een stem en praten als partners mee.

Toch zijn er belangrijke verschillen tussen de participerende overheid en de overheid als netwerkorganisatie. De akkoordenbenadering betekent dat vooraf veel wordt dichtgetimmerd op basis van gesloten compromissen. Daardoor wordt het moeilijk om werkende weg radicale vernieuwingen in te voeren, of om mee te bewegen met veranderende belangen of pro-

bleempercepties. Velen wijzen er bijvoorbeeld op dat de belangen van de petrochemische industrie, van de automobiellindustrie en van de huidige energiebedrijven een snelle transitie naar een klimaatneutraal transportsysteem en een klimaatneutrale energievoorziening in de weg staan. Ook betekent de akkoordenbenadering dat nieuwe belangen weinig invloed hebben, omdat altijd de gevestigde partijen aan tafel zitten. De samenleving is steeds minder vertegenwoordigd in traditionele belangengroepen. Zo heeft de energieke samenleving maar beperkte invloed op de besluiten die vooraf genomen worden. De akkoordenbenadering leidt tot *macht van de gevestigde belangen*, wat het makkelijker maakt om compromissen te sluiten, maar tegelijkertijd weinig ruimte biedt aan vernieuwing en initiatief van onderop.

Een poging om als overheid naar rechtsonder (overheidsparticipatie) te bewegen, resulteert op deze manier vaak in de rol van een netwerkende overheid. 'Aansluiten bij de maatschappij' krijgt al snel de vorm van overleg met de 'maatschappelijke partners', waarbij de overheid uitkomt bij de grotere, geïnstitutionaliseerde belangengroepen. De beweging naar rechts-onder gaat dus niet vanzelf, omdat de natuurlijke neiging vaak is om de bekende partijen op te zoeken. De bundel 'De energieke overheid', die de Wageningen UR begin 2014 in opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft uitgegeven, bevat inspirerende visies van vertegenwoordigers vanuit wetenschap, bedrijfsleven en overheid op het vraagstuk hoe de overheid invulling kan geven aan participatieve rol (Overbeek en Salverda, 2013). Een praktijkvoorbeeld waarin de overheid heel succesvol is geweest in het participeren en faciliteren in een energieke samenleving, is de totstandkoming van het Ketenakkoord Fosfaat. Dit akkoord is eind 2011 getekend door 20 Nederlandse ketenbedrijven, bedrijven en kennisinstellingen, NGO's en overheden. Met als gezamenlijke ambitie om de fosfaatkringloop te sluiten, in Nederland maar ook elders in Europa en in de wereld. Het resultaat van: "Meebewegen, meebewegen, meebewegen, de juiste timing, de juiste framing en de juiste interventies" (Passenier, 2013).

Andersom kan de rol van participerende overheid ook moeilijker tot stand komen door wantrouwen vanuit de samenleving zelf. Zodra de overheid zich wil 'aansluiten' en wil 'faciliteren', kan wantrouwen ontstaan vanuit de markt en de samenleving. Hoewel alle partijen zich inzetten voor publieke waarden, hoeven de belangen geenszins op een lijn te liggen. De doelen van een initiatiefnemer liggen niet vanzelfsprekend op een lijn met die van een beleidsambtenaar. De initiatiefnemer kan zo in plaats van als

partner, ook als concurrent worden beschouwd. Als de overheid probeert aan te sluiten bij de activiteiten in de samenleving, bestaat het risico op *verdringing*. Soms ontwikkelen projecten zich beter als ze een tijdje 'onder de radar' kunnen functioneren, zonder dat er een label aan wordt gekoppeld. De scheidslijnen tussen vrijwilligerswerk, participatie, sociaal ondernemerschap en marktactiviteiten zijn lang niet altijd scherp. En een indeling in een van de hokjes kan beperkend werken. Zo kan een subsidie voor vrijwilligerswerk de transitie naar een zelfverdienend project in de weg staan. Veel initiatieven zijn niet gemakkelijk in een hokje in te delen of veranderen van kleur. De Leeszaal Rotterdam is bijvoorbeeld ontstaan uit initiatief vanuit de samenleving, in feite geen bibliotheek, maar een leeszaal waar boeken worden 'weggegeven' (Sterk, Specht en Walraven, 2013).

Het sturingsmodel van de participerende overheid is nog het minste ontwikkeld. Wel zijn er allerlei voorbeelden waarin de energieke samenleving tot bloei komt en de overheid zich hier productief tot weet te verhouden.

Overheid faciliteert met Green Deal aanpak vergroening van de economie

De Green Deal aanpak van de overheid is een voorbeeld van succesvol participerend overheidsoptreden. Bij die aanpak heeft de overheid duidelijk een andere rol dan traditioneel, namelijk het 'ruimte bieden' aan nieuwe samenwerkingscoalities om de vergroening van de economie te bevorderen. Deze aanpak sluit aan bij de gedachte dat dynamiek en innovatieve kracht in de samenleving veel beter kunnen worden benut als de overheid knelpunten wegneemt en zodoende ruimte geeft aan bottom-up initiatieven. De maatschappij krijgt dan een grotere verantwoordelijkheid voor het realiseren van vergroening van de economie. De overheid ziet daarbij voor zichzelf een faciliterende rol weggelegd: voorwaarden creëren zodat maatschappelijke initiatieven tot volle wasdom kunnen komen. Bijvoorbeeld knellende regelgeving wegnemen (juridisch), de juiste mensen (op het juiste tijdstip) bij elkaar brengen, processen coördineren en regisseren (sociaal), en de toegang tot de kapitaalmarkt vergemakkelijken (economisch). (Kruitwagen en Van Gerwen, 2013)

De Green Deals zijn eind 2011 gestart. En er worden nog regelmatig nieuwe Green Deals gesloten, zoals tijdens de InnovatieEstafette 2013. In de PBL-evaluatie toentertijd konden we vooral iets over de opstart van de initiatieven zeggen, maar nog niet over de resultaten. Voor de faciliterende rol van de overheid gaf PBL in deze ex ante evaluatie de volgende handreikingen (Elzenga en Kruitwagen, 2012):

- Schep duidelijkheid door een visie uit te werken waar je als (lokale) overheid naartoe wilt; bied daarmee (enige) zekerheid voor initiatiefnemers, wees voorspelbaar en maak je beleidsprincipes duidelijk. Een voorbeeld is een structuurvisie ‘wind op land’, waarin wordt aangegeven waar grootschalige windmolenparken mogen worden gebouwd en waar niet.
- Heroverweeg bestaande (ruimtelijke) wet- en regelgeving die belemmerend kan werken; zoals het verschil in energiebelastingregime voor kleinverbruikers versus coöperatieve verenigingen. Staan de defaults goed om ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven, dan wel ze uit te lokken?
- Investeer in nieuwe samenwerkingsverbanden tussen lokale of regionale marktpartijen en gemeenten die op zoek gaan naar nieuwe oplossingen; het begin van een dergelijke samenwerking vraagt soms een actieve procesrol van het Rijk om een nieuw samenwerkingsverband van de grond te tillen.
- Organiseer kennis daar waar die ontbreekt, bijvoorbeeld over de vraag hoe je woningeigenaren in beweging krijgt. Ondersteun experimenten met verschillende vormen en arrangementen van communicatie, ontzorging (wegnemen bureaucratische rompslomp).

Het omwisselbesluit uit Ruimte voor de Rivier

Een tweede voorbeeld van een succesvolle koppeling van centraal gestelde (ambitieuze) doelen en decentrale activiteit is het zogeheten ‘omwisselbesluit’ uit het programma Ruimte voor de Rivier. De Rijksoverheid definiëerde een helder publiek doel: de rivieren moesten zo worden gedimensioneerd dat ze 16.000 kubieke meter water per seconde konden afvoeren. Een ‘nevenschikkend hoofddoel’ was het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Bekend was hoeveel geld de Rijksoverheid aan deze operatie wilde uitgeven, en het programma was modulair georganiseerd. Regio’s werden uitgenodigd te komen met alternatieve, creatieve plannen die attractiever waren voor de regio en pasten in de nationale ambitie. Dan zou het Rijksplan worden ‘omgewisseld’ voor de multifunctionele regioplannen. Een interdisciplinair samengesteld kwaliteitsteam toetste de alternatieve plannen en adviseerde de projectleiding van Ruimte voor de Rivier. Het omwisselbesluit leidde tot vele publiek-private initiatieven, verminderde de weerstand tegen de nieuwe dimensionering van de grote rivieren en leidde tot een snelle afronding van het programma (Hajer, 2011).

Beide bovenstaande voorbeelden zijn succesvolle voorbeelden. Maar er zijn ongetwijfeld ook legio voorbeelden waar de overheid en de energieke samenleving veel minder succesvol is geweest. Zie bijvoorbeeld onderstaande casus over het handelingsperspectief van de energiecoöperaties. Minister-president Rutte onderkent dat ook in een recente brief over de participatiesamenleving aan de Kamer: “De overheid tracht de ontwikkeling van nieuwe vormen van participatie te volgen, maar nog te vaak handelt zij vanuit klassieke hiërarchische verhoudingen (formeel, probleemgericht, risicomijdend en controleerbaar) en voert zij beleid dat – onbedoeld – maatschappelijk initiatief verdringt, met als consequentie dat maatschappelijk potentieel onbenut blijft”.¹

Dergelijke minder succesvolle voorbeelden zijn echter nog minder goed onderzocht en gedocumenteerd. Terecht waarschuwen sommigen ervoor dat dit een ongewenste eenzijdigheid is (Uitermark, 2014; Schrijver, 2013). Ook – misschien wel ‘juist’ – van niet-succesvolle voorbeelden en van mislukte experimenten kan worden geleerd hoe de overheid in een volgende voorkomende situatie succesvoller kan zijn in haar optreden.

Handhavingsconvenanten bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

Een wellicht wat verrassend voorbeeld van de relatie overheid – energieke samenleving zijn de handhavingsconvenanten die de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) sinds enkele jaren met (een groep van gelijksoortige) bedrijven afsluit. Het is een voorbeeld hoe (groepen van gelijksoortige) bedrijven (meer) kunnen worden betrokken bij effectieve en efficiënte wet- en regelgeving en wat dit betekent voor het denken en doen van de Rijksoverheid. Wederzijds vertrouwen is het vertrekpunt. Het handhavingsconvenant versterkt de vertrouwensrelatie tussen inspectie en bedrijf. ILT beoogt met dit nieuwe instrument de naleving bij de betrokken bedrijven verder te verhogen en tegelijk meer de aandacht te kunnen richten op de risico’s bij minder presterende ondertoezichtstaanden. Alleen goed nalevende ondertoezichtstaanden komen voor een handhavingsconvenant in aanmerking. Onder de deelnemende – veelal transportgerelateerde – bedrijven is onderzoek gedaan naar de effecten van deze aanpak en zijn aanbevelingen gedaan voor zowel het toezicht, het beleid als de bedrijven (Van de Peppel, 2013). De vragen die centraal stonden waren:

¹ Brief aan de Kamer d.d. 7 april 2014, referentie 3748027.

1. Wat zijn de effecten van handhavingsconvenanten op de naleving door bedrijven?
2. Wat is de aantrekkelijkheid van deze aanpak voor bedrijven? Wat zijn eventuele belemmeringen en kunnen deze verminderd worden?
3. In hoeverre zijn de ervaringen van deze door de Inspectie gehanteerde aanpak te vertalen naar effectief beleid, ook op andere terreinen?

De onderzochte bedrijven zijn als “best presterende ondertoezichtstaanden” de koplopers in hun branche. Zij geven aan positief te zijn over het handhavingsconvenant. Het leidt tot een groter risicobewustzijn binnen het bedrijf, verbetering in bedrijfsprocessen en in het intern toezicht en werkt daardoor positief door op de naleving van de regelgeving. Ook lijkt er positief effect te zijn op het imago en de klantwaardering. Sommige bedrijven hopen dat het imagovoordeel voor hun bedrijf als gevolg van het convenant de nadelen van oneerlijke concurrentie door slechte nalevers zal overtreffen. De koplopers blijken enigszins ambivalent te staan tegenover het verbreden van de convenantenaanpak naar de ‘achterblijvers’. Voorstanders wijzen op het belang van een ‘level playing field’ en het voorkómen van oneerlijke concurrentie. Tegenstanders geven aan dat het convenant zo zal verwateren en daarmee ook zijn waarde zal verliezen. Een aantal bedrijven met een handhavingsconvenant vermoedt dat ILT er niet in slaagt om door capaciteitverschuiving naar slechte nalevers deze beter te doen naleven. Hierdoor wordt het draagvlak voor continuering van het convenant bij die bedrijven ondermijnd. Een duidelijke illustratie dat een betrouwbare overheid van groot belang is in een energieke samenleving en dat geen verwachtingen moeten worden geschapen die niet kunnen worden nagekomen.

Spanningsvolle praktijk: energiecoöperaties in de klem

Het is niet altijd eenvoudig voor partijen in de energieke samenleving om hun ambities en ideeën om te zetten in daadwerkelijke acties. Begin 2014 telt Nederland ruim honderd energiecoöperaties, maar hun handelingsperspectief is relatief beperkt (Elzenga en Schwencke, 2014). De activiteiten van de energiecoöperaties beperken zich in veel gevallen tot collectieve inkoopacties voor zonnepanelen, kleinschalige en kortlopende energiebesparingsacties, het doorverkopen van hernieuwbare energie en het beheren van een informatieloket. Grotere projecten, zoals zonnecentrales, windmolens en grootschalige energiebesparingsprojecten in de particuliere woningvoorraad zijn voor energiecoöperaties moeilijk uitvoerbaar.

Deels hangt dit samen met landelijke regelgeving, deels ligt de sleutel in handen van de gemeenten. Zo geven Elzenga en Schwencke (2014) aan dat veranderingen in regelgeving vaak tot onzekerheid leidt waardoor plannen worden uitgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de zogenoemde ontzorgconstructie, waarbij energiecoöperaties zonne-installaties op scholen financieren en beheren. Ook is het de vraag of de levering van zonne-elektriciteit onder de nieuwe ‘postcoderoosregeling’ aantrekkelijk zal zijn voor energiecoöperaties. De eerste reacties wijzen er op dat het verdienmodel waarschijnlijk erg mager is.

Dit illustreert de spanning tussen de verschillende overheidsmodellen (figuur 2). Vanuit het perspectief van de participerende overheid, zou de overheid zich moeten inzetten om het handelingsperspectief van energiecoöperaties te verruimen. Maar vanuit het perspectief van de prestatieoverheid, zou dan eerst onomwonden vast moeten staan dat het verruimen van de mogelijkheden voor energiecoöperaties de meest doelmatige manier is om ‘meters te maken’ in energiebesparing of inzet van hernieuwbare energie. Het bieden van experimenteeruimte voor coöperaties om dit nader te verkennen past slecht in het model van prestatiebesturing. Of het gebeurt zo marginaal dat er amper ruimte en prikkel is voor innovatie. Het blijft dan binnen de randen van het gestelde raamwerk, terwijl de innovatie en de maatschappelijke energie daarbuiten ligt. Zo ontstaat een klem rond de energiecoöperaties die te groot en talrijk zijn geworden om te verdwijnen, maar te klein gehouden worden om radicaal door te kunnen ontwikkelen.

3.3 Een gemengd sturingsmodel

De vraag is welke verhouding in sturingsvormen past bij de energieke samenleving en het bewust benutten van de dynamiek van onderop. Vanuit het schema (figuur 2) bezien, verschuift de overheid richting het rechtervlak, ofwel door interactie met geformaliseerde netwerken en ketens, ofwel door interactie met de informele, ongeorganiseerde en ad hoc ontstane netwerken. De energieke samenleving vraagt de overheid naast sturing en besluitvorming, om overleg, faciliteiten, handelingsruimte en ‘niet te veel last’. Meer precies gaat het daarbij niet alleen om een beweging naar ‘rechts’, maar vooral om de beweging naar rechtsonder. Daarin gaat de interactie voorbij de bestaande en vaak gevestigde partijen.

Die zitten het ‘meters maken’ vaak in de weg. Het is het verschil tussen het sluiten van een energieakkoord of duurzaamheidsconvenant met bestuurspartners en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, en het ruimte creëren voor lokale, opkomende samenwerkingsverbanden van groepen burgers en sociaal ondernemers. Het eerste is niet verkeerd, maar het is wel fundamenteel iets anders dan het tweede. De energieke samenleving slaat de georganiseerde partnerschappen en gevestigde belangen in eerste aanleg vaak over. Vervolgens hebben die wel weer hun rol, maar ze komen achter de ‘pop-up dynamiek’ aan.

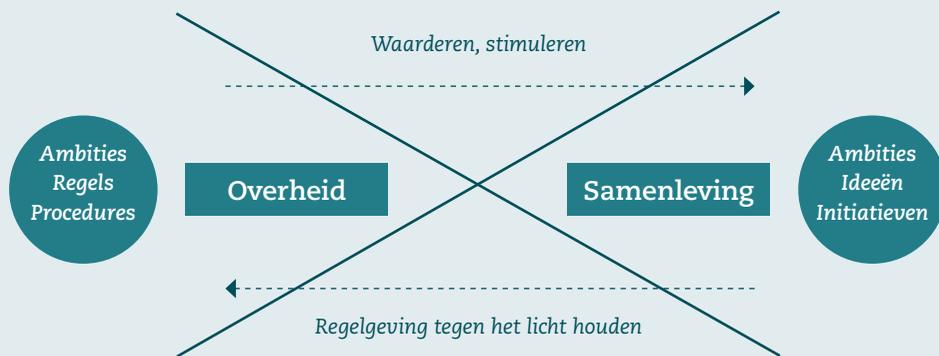
Als de overheid meer naar ‘rechts’ wil bewegen, dan gebeurt dat in de praktijk van de meeste organisaties vanuit interne regels, procedures, beleidsregels en afspraken die sterk ‘links’ georiënteerd zijn. Terwijl de overheid meer wil werken in het rechtervlak, is de bureaucratie vooral ingericht op basis van de principes uit het linkervlak. Vermaatschappelijking wint als idee aan kracht, maar het krijgt invulling vanuit organisaties die sterk denken in óf overheid óf markt. In de routines en procedures is het denken over verantwoorde en geplande prestaties ingebakken, terwijl de praktijk van het netwerk en het overlaten aan burgers vanuit andere principes begint. De overheidsorganisatie is vooral vormgegeven door principes en waarden van wettelijke kaders, rechtsgelijkheid, transparantie, efficiëntie, hiërarchie en bureaucratie. Zo wordt het bestemmingsplan door een gemeente top-down vastgesteld en krijgt het de vorm van een ‘blauwdruk’ van de stad, met daarin enige ruimte voor nadere invulling door ondernemers en bewoners. Er worden wel inspraakrondes georganiseerd, maar uiteindelijk is het de gemeente die het proces regisseert en het besluit neemt. Juist omdat gebiedsontwikkeling zo’n complex thema is, wordt gekozen voor een strakke en uniforme inrichting die weinig flexibel is. De energieke samenleving kenmerkt zich door diversiteit en onvoorspelbaarheid, waarbij plannen en ontwerpen gaandeweg het proces kunnen veranderen en niet meer dan een element in de interactie vormen. In dat kader spreekt het PBL over het contrast van de *geplande stad* en de *spontane stad* (PBL en Urhahn, 2012). De spontane stad maakt gebruik van de principes rechts, de geplande stad is primair gebouwd op de noties die links centraal staan. In beide gevallen geldt dat overheid en omgeving zich tot elkaar moeten verhouden; de geplande stad moet buiten ‘verkocht’ worden, partners moeten er in mee om de plannen te kunnen realiseren. Net zoals de spontane stad bijna altijd vorm krijgt tegen de context van overheidsregels, bestaande plannen en bestemmingen, en beperkingen van wat wel

en niet kan en mag. Tegenover de *geplande benadering* van het bestemmingsplan, staat de creativiteit en vernieuwingsdrang van sociaal ondernemers en vrijwilligers. Maar daarmee is de rol van de overheid niet weg. Spontaan is zo spontaan nog niet, om het maar eens cryptisch te zeggen (PBL en Urhahn, 2012; Soeterbroek, 2012). Deze strijdige werelden en logica’s, die toch iets met elkaar moeten, zijn de basis voor de spanning die sturing in de energieke samenleving oproept. Hoe te werken volgens de principes die passen bij de samenleving, vanuit de specifieke context en vereisten van de overheid?

Een ander voorbeeld is de rol van overheid bij energiecoöperaties. De activiteiten van energiecoöperaties beperken zich in veel gevallen tot collectieve inkoopacties voor zonnepanelen, kleinschalige en kortlopende energiebesparingsacties, het doorverkopen van hernieuwbare energie en het beheeren van een informatieloket. De bijdrage aan de landelijke doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing is daarmee (vooralsnog) beperkt. Zowel de Rijksoverheid als gemeenten kunnen het handelingsperspectief van energiecoöperaties vergroten, ook wat betreft de grotere projecten zoals zonnecentrales, windmolens en grootschalige energiebesparingsprojecten in de particuliere woningvoorraad. De Rijksoverheid kan dit doen door bijvoorbeeld meer zekerheid te bieden over de fiscale stimulering van zonnecentrales en deze zo nodig te verruimen. De gemeenten door in het aanbestedingsbeleid meer ruimte te creëren voor dit soort maatschappelijke ondernemingen (PBL, 2014).

De beleidsambtenaar bevindt zich als *tussenpersoon* steeds op een kruispunt tussen de ‘verticaal’ georganiseerd overheid en de ‘horizontaal’ functionerende samenleving. Beide hebben ambities op het gebied van maatschappelijke waarden, maar die liggen niet altijd in elkaars verlengde. En waar het samenwerken met de samenleving op basis van ideeën en initiatieven plaatsvindt, wordt binnen de organisatie veel nadruk gelegd op regels en procedures. Voor de ambtenaar betekent dit een permanent schakelen tussen een organisatie die zekerheid en continuïteit wil en een omgeving die per definitie onzeker en in beweging is. En met ambities die al dan niet van elkaar verschillen en in ieder geval in een andere taal worden geuit. De ambtenaar functioneert zo in een constant spanningsveld en moet in de rol van ‘verbindend vakman’ (Binnema, Geuijen en Noordegraaf, 2013) proberen om beide werelden zo goed mogelijk met elkaar in verbinding te brengen (figuur 4). In de relatie met burgers heeft de ambtenaar een

dubbele functie. Hij kan ambities, ideeën en initiatieven in de samenleving stimuleren, hij kan ook de kennis over de samenleving benutten om de eigen ambities, regels en procedures tegen het licht te houden. Hij opereert daarbij 'buiten', maar doet dat per definitie vanuit de regels en de condities van 'binnen'. De verbindende vakman is dus voortdurend aan het schakelen tussen wat vanuit de samenleving gevraagd wordt en wat vanuit de eigen organisatie mogelijk is.



Figuur 4. Spanningsveld tussen 'verticale' overheid en 'horizontale' samenleving.

3.4 Waarom schakelen lastig is

Het schakelen tussen de logica van de buitenwereld en de logica van de eigen organisatie is niet altijd gemakkelijk. Er zijn inherente spanningen en dilemma's aan de orde, die steeds opnieuw van een praktisch antwoord moeten worden voorzien. Schakelen en verbinden klinken prettig, maar zijn in de praktijk lastig. De onderzochte casussen laten een reeks belemmeringen zien die in de praktijk worden ervaren bij het sturen en benutten van de energieke samenleving. In verschillende vormen doen de volgende vijf belemmeringen zich met regelmaat voor:

1. Gevestigde belangen
2. Risico-aversie en afrekencultuur
3. Inrichting van de eigen interne organisatie
4. Ongeschreven regels, gewoonten en werkpraktijken
5. Sceptis en normatieve kritiek

Macht van gevestigde belangen

Een eerste belemmering die we in de cases hebben terug gezien is de *macht van gevestigde belangen*. Dergelijke belangen vertegenwoordigen de status quo en ondervinden in veel gevallen nadeel van een transitie. Ze zijn gebaat bij de bestaande default en verdedigen die met kracht. De belangen van de petrochemische industrie, van de automobielandustrie en van de huidige energiebedrijven staan een snelle transitie naar een klimaatneutraal transportsysteem en een klimaatneutrale energievoorziening in de weg. De uitdaging in dit soort gevallen is om het op te lossen probleem centraal te stellen, om vanuit dat probleem te denken en niet vanuit de gevestigde belangen of vanuit de betrokken bestaande instituties. De gevestigde belangen hoeven niet genegeerd te worden, maar moeten wel als zodanig worden herkend; een 'gewoon' belang naast andere, in plaats van de in de spelregels en default-toestand verankerde uitgangspositie waarin andere belangen zich een plaatsje moeten verwerven. Ook de gevestigde belangen spelen mee, maar zij bepalen niet de regels van het spel, en zijn al helemaal niet de vereiste uitkomst ervan.

Risico-aversie van ambtenaren en bestuurders

Een tweede belemmering die we hebben gezien is de politieke afrekencultuur en in risico-aversie van ambtenaren, bestuurders en politici die daaruit volgt. Het huidige systeem is niet direct ingericht op het aangaan van risicovolle experimenten. Het kan wel, maar de default in het politiek-bestuurlijke systeem is dat experimenten niet worden gewaardeerd. Wie het anders doet draagt een grote last, omdat bij kleine of grotere problemen schuld en politieke boete wordt bepleit. Waar experimenteren en vernieuwen altijd het risico in zich heeft van afwijkende uitkomsten, is het politieke systeem daar slecht op ingericht. Dat leidt tot risico-aversie en het mijden van onzekerheid. Risico's worden gemeden en gemanaged, het bewust aangaan van een onzeker maar kansrijk initiatief is minder aantrekkelijk. De bewijslast voor een innovatie is bovendien hoog; iemand die het 'anders' wil doen moet omstandig uitleggen hoe dan wel en liefst garanties voor succes, en het uitblijven van ongelukken, overleggen. En dat kan niet, anders zou het geen werkelijke innovatie zijn. We zien het patroon in alle bestuurslagen en op alle niveaus terug. De politiek-bestuurlijke risico-aversie straalt vervolgens uit naar de ambtelijke dienst en tot in de uitvoeringsorganisaties. Ambtenaren proberen hun bestuurders uit de wind te houden en mijden daarom de afwijkende praktijken. Ze zijn er minder op uit om kansrijke maar soms ook risicovolle experimenten aan te gaan met burgers of bedrijven, ook al zien ze daar wel de waarde van in. De organi-

satorische context waarin ambtenaren, bestuurders en politici werken is kennelijk zodanig dat er een hoge barrière op vernieuwing ligt. Het kan wel anders, maar alleen met de inzet van veel overtuiging, aandacht en persoonlijk commitment. De paradox daarbij is uiteraard dat het bestaande systeem, de status quo, net zozeer risico's produceert. Het risico van beperkte opbrengst, maar ook van concrete mislukking en ongelukken. We vrezen de vernieuwing vanwege incidenten, terwijl we die incidenten kennen vanuit het bestaande systeem. Kennelijk is het nog steeds aantrekkelijker om in bestaande risico's en kwetsbaarheden te volharden dan om iets anders te proberen. Dat maakt vernieuwing niet onmogelijk, maar wel schaars en moeilijk. Niet omdat het systeem van het openbaar bestuur gevuld is met risico-mijdende mensen, maar omdat het systeem zo is ingericht dat het "ja, maar" bij vernieuwing sterker is vertegenwoordigd dan het zoeken naar mogelijkheden en het bewust aangaan van het risico.

Inrichting van de ambtelijke organisatie

Een derde belemmering komt voort uit de *inrichting van de ambtelijke organisatie*. Die is vaak nog sterk sectoraal en verticaal ingericht. Maatschappelijke vragen hebben vaak betrekking op een veelheid aan in de organisatie versnipperde deelterreinen. De organisatie is functioneel ingericht, in deelgebieden die een specifieke verantwoordelijkheid dragen en daarop ook over de benodigde kennis en expertise beschikken. Dat is op zichzelf een productief model, maar alleen als de vraagstukken zich tot binnen de in de organisatie gemaakte indeling beperken. En in veel gevallen is dat niet of niet meer zo. Dat zorgt vaak voor concrete problemen voor ambtenaren bij het omgaan met oplossingen die de maatschappelijke energie centraal stellen. Een energieke samenleving vraagt om een faciliterende overheid, die voorbij de eigen kaders denkt, de maatschappelijke dynamiek volgt, en dus zelf ook meer als een horizontaal netwerk werkt en denkt. Dat is voor ambtelijke organisaties lastig, maar daarmee niet onmogelijk. Als de eigen verantwoordelijkheden minder centraal staan ("dat past niet in mijn verantwoordelijkheid") en ambtenaren actief zoeken naar oplossingen ("waar kunnen we zaken verbinden") dan zijn veel kwesties van hiërarchie en interne organisatie goed op te lossen. Dat lukt al wel vaak in individuele gevallen, op ad hoc basis en in vaak tijdelijke hulpstructuren zoals programma's en overkoepelende projecten. Dat is op zichzelf al winst, maar als de overheid meer structureel wil werken in nieuwe maatschappelijke coalities, dan zijn die tijdelijke oplossingen niet toereikend. Werken in en als een netwerk, gericht op maatschappelijke energie, vergt dan aanpassingen in de ambtelijke hiërarchie en in de wijze van sturen

en afrekenen. Tot op een heel concreet niveau, zoals het beoordelen van medewerkers die veel in het netwerk opereren, 'buiten' zijn, en daarmee minder goed passen in de traditionele prestatieafspraken en 'deliverables' van de organisatie. Sturen op maatschappelijke energie vereist niet alleen een andere inzet van de sturing zelf, maar ook een andere inrichting van de onderliggende organisatie en de administratieve procedures. Ambtenaren die inzetten op maatschappelijke energie en moeten worden gestimuleerd en gewaardeerd in plaats van dat ze in de organisatie persoonlijk risico lopen.

Ongeschreven regels, gewoonten en werkpraktijken

Een vierde belemmering is gelegen in *ongeschreven regels, gewoonten en werkpraktijken* binnen een overheidsorganisatie. Deze 'informele' instituties staan een faciliterende overheid soms eerder in de weg dan formele instituties zoals wet- en regelgeving. Werkpraktijken en gewoonten zijn vaak diepgeworteld en daardoor moeilijk te veranderen. In essentie komt dit neer op een (langdurig) proces van cultuurverandering (zie ook PBL en Urhahn, 2012). Het werken volgens de principes van de energieke samenleving is 'anders' dan wat nu in organisaties vaak gebruikelijk is, zo hebben we in de voorgaande belemmeringen al betoogd. De casussen laten zien dat het daarbij niet alleen gaat om wat formeel en structureel geregeld is in de organisatie. De werkwijze ligt verankerd in allerlei gewoonten, ongeschreven regels en ingesleten routines die voorschrijven wat in de organisatie 'normaal' is. Het veranderen van structuren en formele procedures is een belangrijke stap, maar niet de enige. Er is ook aandacht nodig voor de onderliggende informele organisatie en het soort werkwijze dat daarin wordt bevorderd. Cultuurverandering gaat dus niet over een ander soort medewerker, maar om een interventie in de ingesleten patronen van de organisatie. Dat zijn ingewikkelde veranderingsprocessen, omdat een kenmerk van ongeschreven regels natuurlijk is dat ze niet op papier of in formele handboeken te vinden zijn. Tegelijkertijd biedt dat ook mogelijkheden voor verandering. Informele regels en routines worden in gedrag gemaakt, ontstaan door ze herhaaldelijk te doorlopen, en door het voorbeeldgedrag van beeldbepalende figuren in de organisatie. Door het anders te doen gaat het ook meer en vaker anders. Door actief het voortouw te nemen in het volgen van de nieuwe werkwijze hebben leidinggevende al impact op de cultuur en informele organisatie. Ze kunnen de organisatie mede veranderen door zelf anders te handelen. Gewoon in het dagelijks werk, zonder groots opgetuigd verandertraject.

Normatieve kritieken

De vijfde belemmering voor werken in en met de energieke samenleving is niet zo zeer verbonden met de spanning tussen de ambtelijke binnen- en buitenwereld maar is algemener van aard. De inzet op de energieke samenleving wordt eenvoudigweg niet altijd met gejuich ontvangen. Hoewel de energieke samenleving uitgaat van het benutten van maatschappelijke energie betekent het niet dat iedereen in de samenleving er voor staat te juichen. En ook niet dat iedereen er voordeel bij heeft. Integendeel, waar dingen anders worden opgepakt zijn er altijd verliezers. Energieke initiatieven kunnen leiden tot (forse) maatschappelijke weerstand, in een krachtige tegenbeweging die sceptisch staat tegenover beoogde veranderingen of voorgenomen maatregelen. Dat kan gaan om de inhoud van voorstellen, zoals verzet tegen hogere energieprijzen door verdere verduurzaming. Het kan ook gaan om het principe op zich. Het terugleggen van taken in de samenleving wordt niet vanzelfsprekend door iedereen ondersteund. Is de overheid niet simpelweg verantwoordelijkheid aan het afwentelen? Is de 'energieke samenleving' geen synoniem voor de overheid die taken op de gemeenschap afschuift. En dan nog zonder belastingdruk en regeldichtheid evenredig terug te schroeven. Los van of het waar is, het zijn percepties en verwachtingen die er toe doen en die van invloed zijn voor de manier waarop maatschappelijke partijen op de pogingen van de overheid reageren. En ook als de intenties van de overheid goed zijn en er in de praktijk ook echte mogelijkheden voor zijn, dan zijn er nog allerlei normatieve kritieken mogelijk (Van Twist et al., 2013). Is de beweging wel zo groot als het lijkt? Is het geen een kleine minderheid van hoogopgeleide burgers die via 'maatschappelijk initiatief' zijn eigen gelijk regelt? Is het geen modegril, een hype die te onbetrouwbaar is om écht belangrijke taken aan over te laten? Wat te doen met mensen die moeilijk mee kunnen en niet op eigen kracht verder komen? Hoe groot is het democratisch gehalte eigenlijk? Het zijn normatieve bedenkingen die moeilijk overtuigend met bewijs of doorslaggevende tegenwerpingen kunnen worden gekeerd, die in zekere mate ook terecht zijn, maar waarvan de waarde lastig is mee te wegen. De beste oplossing is misschien om over de energieke samenleving niet 'het debat aan te gaan', maar in concrete, grotere en kleinere praktijken, het experiment aan te gaan. Om dan te zien of en hoe de vragen aan de orde zijn en welke antwoorden daar vervolgens in de praktijk op ontstaan. Dat is een paradoxaal punt in de meeste normatieve kritieken; er wordt weinig veerkracht en oplossend vermogen aan de samenleving zelf toegerekend, terwijl het heel goed zou kunnen zijn dat de samenleving zelf een aantal van de écht belangrijke kwesties agendeert, al voordat de overheid

dat doet. Veel kritieken wijzen op het gevaar dat de samenleving straks het slachtoffer wordt van de samenleving en dat de overheid daarom voorzichtig moet zijn met het inzetten op maatschappelijke energie. Het zou best kunnen dat de samenleving daar zelf antwoorden op vindt, en dat daarvoor de overheid niet de eerst aangewezen partij is. Ons voorstel is niet om de kritieken te negeren, maar de terecht gestelde vragen mee te nemen in een leerproces van concrete praktijken. Leren door doen dus, in plaats van het uitstellen van het doen omdat de antwoorden op de vragen er nog niet zijn.

Werken vanuit beperkingen

De hiervoor beschreven beperkingen waren in verschillende varianten in elk van de cases zichtbaar. In die zin horen ze bij het werken vanuit maatschappelijke energie. Het zijn geen uitwassen van een werkwijze die helemaal verkeerd is opgezet, maar vertegenwoordigen de spanning die zit ingebakken in de confrontatie van het interne en externe systeem. Wat in de buitenwereld gewoon is, is in de interne organisatie lastig. Niet omdat er in de interne organisatie lastige mensen werken of verkeerde procedures gelden, maar omdat er andere belangen aan de orde zijn. Buiten is maatwerk nodig, maar binnen is rechtmatigheid en gelijke behandeling een basisbeginsel. Buiten is ruimte de regel, maar binnen moet publiek geld deugdelijk verantwoord worden. Buiten denken we in mogelijkheden, maar binnen geldt toch ook het belang van de beperking; al was het alleen al omdat de middelen beperkt zijn, er wettelijke kaders zijn die ooit met redenen bedacht waren, en de overheid vanuit de beginselen van goed bestuur moet handelen. Wat voor de één geldt is ook voor een gelijke andere aan de orde. Dergelijke principes trekken een wissel op de handelingsmogelijkheden van ambtenaren in hun omgang met de buitenwereld.

Zo is het sturen van en met maatschappelijke energie per definitie het werken vanuit beperkingen. Het biedt talrijke nieuwe mogelijkheden, maar die moeten worden verzilverd vanuit een organisatiecontext die met rede belemmeringen opwerpt. Ambtenaren moeten daar invulling aan zien te geven. Soms gaat het om overbodige regels, of om wetgeving die letterlijk stamt uit een ander tijdperk en die prima kan worden opgeheven. Of het gaat om de houding van collega's, die zich minder richten op maatschappelijke waarde en vooral kijken naar de positie van hun organisatie-onderdeel. Maar veel vaker gaat het om basisbeginselen van goed bestuur die bedoelende belemmeringen en om redenen bedachte beperkingen opwerpen voor wat vanuit de maatschappelijke energie gedacht nodig is.

Niet om de maatschappelijke energie te frustreren, maar om andere basiswaarden voor het openbaar bestuur óók te borgen. Zo is het werken vanuit maatschappelijke energie enerzijds een zaak van heel pragmatisch kwesties op een andere manier oplossen, maar anderzijds ook een worsteling met fundamentele principes van goed bestuur. Hoe organiseren we verantwoording op een manier die past? Hoe maken we ruimte voor individuele gevallen, terwijl we ook kunnen verantwoorden hoe we daarna met andere vergelijkbare gevallen omgaan? Hoe borgen we rechtsgelijkheid, terwijl we juist op basis van situationele afwegingen tot beoordeling willen komen? De kunst is hier niet om de vragen uit de weg te gaan ('we gaan gewoon door'), of om er door te verstijven ('het kan toch niet'), maar om steeds vanuit de logica van de omgeving en de praktijken buiten te zoeken naar mogelijkheden om het toch én goed te doen. De vragen moeten voortdurend in het hoofd zitten van ambtenaren die bouwen aan energieke arrangementen.

4

Het ontwerpen van energieke arrangementen

4.1 Gewoon maken wat nu nog bijzonder is

In dit essay hebben we een aantal succesvolle voorbeelden beschreven waarin de overheid in staat was om zich productief te verhouden tot de energieke samenleving. Veel van de succesvoorbeelden kenmerken zich door een grote mate van flexibiliteit en bevolegenheid vanuit de betrokken partijen. Hierdoor was het mogelijk om de spanning tussen concurrerende logica's, agenda's en werkwijzen om te zetten in een productieve samenwerking. Hoewel we veel van deze voorbeelden kennen, en het aantal ervan toeneemt, gaat het nog wel om de uitzondering op de regel. Het zijn bijzondere gevallen, nog niet structureel en zeker niet overal. De uitdaging is om vanuit die incidentele gevallen de overgang te maken naar een bredere aanpak, zonder daarbij de basis van het incidentele succes te verliezen. De energieke samenleving staat voor een overgang van een incidentele bijzonderheid, naar een breed gedragen en in organisatietermen 'normale' situatie. Dat betekent dat we de werkwijze die nu nog bijzonder is in kleine of grote stappen meer gewoon moeten maken.

In zekere zin moet het werken in en met maatschappelijke energie dus een nieuwe routine worden, iets dat gewoon is binnen de organisatie en dat een volwaardig en gelijkwaardig alternatief is voor beleidsrealisatie naast andere vormen. Dat vergt een georganiseerde inspanning en de nodige volharding. Immers, de principes en logica van het maatschappelijk initiatief verschillen van de logica en de principes van het systeem van de overheid. Het initiatief laat zich niet aansturen, heeft weinig boodschap aan vanuit de overheid gewenste uniformiteit en kenmerkt zich door diversiteit en onvoorspelbaarheid. De dynamiek is anders, het tempo varieert, de taal verschilt en de omgangsvormen zijn niet die van de overheidsbureaucratie. En toch is het nodig om van daaruit tot gemeenschappelijke werkvormen te komen, tot nieuwe taal, met verbindingen tussen de logica van het interne systeem en die van het externe netwerk. Of, zoals socioloog Van den Brink (2002) het benoemt, de verbinding tussen de systeemwereld en de leefwereld. En dan niet zomaar af en toe – incidenteel – maar

op systeemniveau en met enige structuur. Dat is een omvangrijke opgave, maar de potentiële opbrengsten zijn evenzeer omvangrijk. Het maatschappelijk potentieel is zo groot, dat het de moeite loont om als overheid in te zetten op het breder benutten van de energieke samenleving. Ook als dat lastig is en langs onbekende wegen leidt. Met de juiste instrumenten en houding kan de energieke samenleving *mainstream* worden, en zo ook een oplossing vormen voor de grote publieke vraagstukken. In dit deel gaan we nader in op handelingsopties die kunnen bijdragen aan de verbinding tussen overheid en de energieke samenleving. Daarbij onderscheiden we een aantal aangrijpingspunten voor het ontwerpen van *energieke arrangementen*, arrangementen waarin sturing invulling krijgt door het benutten van maatschappelijke energie.

4.2 Sturen en benutten in een energieke samenleving

Sturen op energie in de samenleving is dus iets heel anders dan het kiezen voor afzijdigheid, passiviteit, of het laten varen van overheidsdoelen en ambities. Het betekent niet dat de overheid haar handen van de samenleving aftrekt en niets meer wil. Integendeel, het impliceert een overheid die ambitie heeft, richting geeft, initiatieven stimuleert en vernieuwing mogelijk maakt. Sturen in de energieke samenleving vergt volgens ons een combinatie van vier elementen, die we hierna elk kort uitwerken:

1. Ambitie & visie
2. Systeeminterventies door het veranderen van defaults
3. Verleiden en stimuleren door sturen op keuze-architectuur
4. Dynamiek uitlokken door continue bijstelling van beleid

1. Ambitie & visie

De diverse praktijkgerichte studies naar de rol van de overheid op een specifiek terrein (PBL, 2012, 2013 en 2014) laten zien dat het belangrijk is dat de overheid een visie heeft op wat het wil bereiken en dat de overheid die visie helder en inspirerend verwoordt. Dat gaat niet om het uitspreken van meeslepende plannen om vervolgens helemaal zelf te realiseren, maar om het creëren van een ankerpunt voor de energie in het netwerk. Door ambitie uit te spreken is voor anderen in het netwerk helder waar het beleid heen gaat en in welke richting de ruimte voor creativiteit, energie en initiatief ligt. De energie kan zich rond dat anker gaan richten.

De overheid spreekt de ambitie niet uit om hem helemaal zelf waar te gaan maken. De bedoeling van het uitspreken van een heldere en 'ambitieuze ambitie' is dat het de inspanningen van anderen richt: niet als bevel, maar als wenkend perspectief en als vorm van coördinatie. De partijen 'buiten' weten dan waar de komende tijd ruimte zal liggen en kunnen hun eigen inzet en eigen investeringsbeslissingen daar op gaan afwegen.

Het uitspreken van een heldere ambitie wint uiteraard aan geloofwaardigheid als het eigen gedrag er mee in overeenstemming is: dat gaat om congruentie in woord en daad. Dus niet alleen het werken aan een samenhangend en consistent eigen verhaal is van belang, dat verhaal moet ook zichtbaar zijn in bijbehorend gedrag. In dat opzicht is het uitspreken van ambitie niet hetzelfde als de anderen vertellen wat ze moeten gaan doen, of het uitspreken wat de overheid zelf allemaal gaat doen. Het gaat om het plaatsen van een *stip aan de horizon*, die bij anderen energie losmaakt en innovatieve oplossingen uitlokt, als aanduiding van de richting die de overheid op wil en waarin bijdragen welkom zijn. Vervolgens is het zoveel mogelijk aan de samenleving over te laten hoe die stip bereikt kan worden. Het formuleren van een doelstelling voor de lange termijn geeft zo een kader aan de richting waarop maatschappelijk initiatief zich kan richten.

Zo kan bijvoorbeeld het doel worden gesteld om in 2030 40% minder CO₂-uitstoot te genereren. Dat geeft richting en inspiratie; de overheid kan het niet alleen, wil het wel, en opent daarmee het spel voor allen die er aan willen bijdragen. Partijen in de samenleving weten dankzij de uitgesproken doelstelling dat als zij oplossingen hebben die bijdragen aan die doelstelling er in principe ruimte voor hen is. Zolang zij rendabele en kansrijke ideeën in die richting bedenken is er voor hen ruimte. Zo stuurt de overheid de maatschappelijke inspanningen in een bepaalde richting, zonder dat er met alle mogelijke partijen gesproken wordt, er een convenant ondertekend wordt, of anderszins sprake is van directe onderhandelingen. De overheid heeft zelf ambitie en spreekt die uit, met als doel om de maatschappelijke energie aan te zuigen. Belangrijk is ook dat de overheid met een ambitieuze stip op de horizon aangeeft een duidelijke, koersvaste en een betrouwbare partner te willen zijn. De ambitie is niet in beton gegoten, de politieke voorkeur kan altijd veranderen, maar het uitspreken van een lange termijn ambitie is voor de buitenwereld wel een signaal van een lange adem bij de overheid. De stip op de horizon heeft pas een sturende werking als initiatiefnemers beseffen dat ze hieraan bijdragen en hierin

erkend worden. Tegelijkertijd werkt de stip op de horizon alleen, als er nog geen concrete uitvoeringsinterventies aan worden gekoppeld vanuit de overheid. De stip moet uitdagen en uitlokken, niet vastleggen en dicht-timmeren. Het is niet het overheidsprogramma waarop anderen kunnen intekenen, maar een beweging waarin ze zelf kunnen inspringen. Hier komt de balans tussen sturen en loslaten terug. Juist door de invulling van de kaders open te laten ontstaat ruimte voor initiatiefnemers om hier op eigen wijze invulling aan te geven. Het is de ambitie van de overheid voor de samenleving, maar de realisatie daarvan kan alleen komen door maatschappelijke energie. De ambitie kan scherper worden gesteld, de lat kan omhoog als het halen er van in de buurt komt. De richting ervan moet uiteraard niet steeds veranderen. De ambitie is dus ook nooit 'af'. Er kan bijstelling plaatsvinden. Tegelijkertijd is consistentie in de richting wel van groot belang. Mede daarom moet de ambitie ook op een voldoende hoog abstractieniveau worden geformuleerd. Wel scherp, zoals in het voorbeeld van de CO₂-uitstoot, maar zonder daarbij ook meteen voorschrijven welke energiebronnen in welk percentage moeten worden ingezet, hoe de brandstofmix er uit komt te zien, wie welke delen voor zijn rekening neemt, en welk subsidiepot er is om voorstellen te ondersteunen. Die invulling van de doelstelling is nu juist aan anderen.

Daarbij hoort wel een belangrijke aanvulling. Ambitie is nooit zonder schade elders. Het is belangrijk dat de overheid daarom wel het volledige verhaal vertelt. Vergaande ambities op het terrein van verduurzaming van het mobiliteitssysteem, van de voedsel- en energievoorziening, van vergroening van de economie gaan geld kosten van overheid, van ondernemers en van burgers en vergen onvermijdelijk offers in de zin van gedragsverandering. Het verdeelt kosten en baten op een andere manier en maakt sommige uitgestelde kosten van gedrag nu meteen contant. De kosten voor energie stijgen door verder gaande verduurzaming, maar ze voorkomen het risico op nog veel hogere kosten later voor klimaatadaptatie. Die laatste categorie kosten is nu nergens zichtbaar, maar komt er wel aan. Dat is een ongemakkelijke waarheid, omdat ambitie zo ook een zichtbare en voelbare prijs heeft. Toch roept het schetsen van een te rooskleurig beeld eerder weerstand op dan dat het mensen over de streep. Een als ambitie verpakte reeks kleine plannetjes wordt door de samenleving ontmaskerd, maar een als pijnvrije oplossing benoemd ambitieus plan is ook niet geloofwaardig; mensen begrijpen dat een ambitieus doel niet vanzelf wordt bereikt.

2. Het veranderen van defaults

De ambitie moet dus "ambitieuw" zijn en niet teveel met acties worden ingevuld. De uitgesproken ambitie is het anker voor andere partijen om mee verder te gaan. Het gaat om het richten van de energie van anderen. Daar ligt vervolgens ook het tweede element van overheidssturing. De volgende stap is het aanpassen van de *default-opties* in het systeem. Onderzoek laat keer op keer zien dat de standaard, de normale optie, de gevestigde praktijk, bepalend is voor wat mensen doen en waar ze hun handelen op richten (PBL, 2013; Thaler & Sunstein, 2008). Mensen maken voor veel dingen niet direct een bewuste keuze die voortkomt uit een afweging van belangen, maar doen wat volgens hen het meest voor de hand ligt, wat gewoon is omdat de anderen het ook zo doen en wat als normaal wordt gezien. Ze volgen de *default-optie* en vermijden *deviate-opties*; ze volgen de formele of informele regel en vermijden de afwijking. Ze doen wat standaard is, wat al zo is ingesteld, omdat afwijken daarvan concrete inspanning vergt en sociale druk oplevert. Het meest aangehaalde voorbeeld hiervan is de voorkeur van mensen voor orgaandonorschap. In landen waar mensen standaard donor zijn en zich actief moeten uitschrijven is 80% donor en 20% niet. Waar mensen standaard geen donor zijn en zich actief moeten inschrijven is 80% geen donor en 20% wel. Het enige verschil is hier de default: als je het bent schrijf je je niet uit, als je het niet bent schrijf je je niet in. Niet vanwege cultureel diep gewortelde tradities of persoonlijke voorkeuren, maar gewoon omdat de afwijking – *deviate* – een actieve inspanning vereist die mensen blijkbaar niet maken.

Een kenmerk van dergelijke defaults is dat ze ongezien en onbewust een keuze voorstructuren, waarvan we denken dat we hem zelf maken. Mensen vinden orgaandonorschap een écht grote kwestie, waar je over wilt nadenken. Het is een 'persoonlijke' afweging. En toch is de enige werkelijk verklarende factor het feit wat de voorgeschreven voorkeur is. En zo zijn talrijke voorbeelden, waarin het overheidsbeleid bewust of onbewust, bedoeld of onbedoeld, een majeure rol speelt. Zo is in Nederland fietsen heel gewoon. Fietsen 'zit in ons', als het kan kiezen we de fiets. Het is onderdeel van onze volksaard. Dat kan zo zijn, maar belangrijker is waarschijnlijk dat er hier majeure ruimtelijke interventies zijn gedaan die fietsen net zo gewoon maken als autorijden en lopen. Sterker nog, op heel veel plekken in de gebouwde omgeving wordt de ruimte zo ingericht dat fietsen aantrekkelijker, gemakkelijk en gewoner is dan auto rijden. En op andere plaatsen gebeurt dat niet, en daar rijden mensen juist 'gewoon'

auto. Mensen maken geen bewuste afwegingen van hoe hard ze door een bepaalde omgeving willen rijden, maar passen hun gedrag aan wat volgens hen daar 'gewoon' is aan; als ze zien en geloven dat een gebied van de fietsers en voetgangers is en zij de ongewone gebruiker zijn dan rijden ze heel voorzichtig en langzaam. Als zij het gebied als een autoweg zien, waar de auto de gewone gebruiker is, dan vinden ze dat anderen zich moeten aanpassen en rijden ze harder. Stoplichten en verkeersdrempels ten spijt; de 'gekozen' snelheid hangt niet af van de obstakels, maar van de gevoelde *default* in het gebied. Is het een fietsgebied, een wandelgebied, of een autogebied. In een 'gevoeld wandelgebied' rijden auto's 20 km per uur, ook zonder drempels. Op een autoweg met drempels trekken ze tussen de obstakels zo hard mogelijk op om snelheid te behouden. Het feit dat er fietspaden zijn maakt fietsen meer gewoon. Een gebied als voetgangersgebied 'merken' maakt dat er gewandeld wordt. De indruk van een autogebied maakt dat mensen de auto nemen en zich er als hoofdgebruiker gaan gedragen.

Defaults zijn een belangrijke factor in het losmaken en kanaliseren van energie in de samenleving. Omdat er nu niet gericht vanuit dat perspectief naar bestaande structuren wordt gekeken, is er nu vaak spanning tussen de wens om te sturen op maatschappelijke energie en de bestaande institutionele kaders. Een veelgehoord kritiekpunt is bijvoorbeeld dat de overheid wel een transitie naar duurzame economie bepleit, maar dat de bestaande regelgeving juist belemmert dat burgers dat zelf kunnen organiseren. De *default* in systemen staat in een andere richting dan de overheid beoogt. De ambitie heeft maatschappelijk initiatief nodig, maar de regels en kaders zijn zo dat maatschappelijke inzet juist de afwijking in plaats van de regel is. Het beleid richt zich op grote partijen die zich duurzamer moeten opstellen en constateert dat er 'daarnaast' initiatieven van onderop zijn. Een energieke aanpak zou die initiatieven tot standaard maken. Een voorbeeld daarvan is de 'forensentaks': jarenlang zijn mensen gesteund om ver van hun werk te wonen, door in het beleid het 'ver weg wonen' met financiële regelingen en het opnemen van verantwoordelijkheid voor files te normaliseren. Niet het ver weg wonen, maar de spits was het probleem. Gewoon was dat je ver van je werk woont en dat je er niet voor verhuist. Dat kan, maar het zorgt voor hoge maatschappelijke kosten en kostbare financiële regelingen voor forensen. De 'forensentaks' verandert dat slechts ten dele, omdat daarmee niet de normaliteit zelf wordt aangepakt, maar er alleen een prijs aan verbonden wordt. Mensen ervaren

dat als een boete op 'gewoon doen'. Het inbouwen van een financiële prikkel werkt niet voldoende als er geen sprake is van een ombouw van de normaaltoestand, van de *default*-optie. Alleen door het 'omzetten van een wissel', zoals het PBL (2012) het noemt, kan de overheid richting geven. Door de standaarden in onder andere het ruimtelijk beleid te veranderen en nabijheid van wonen en werken meer de standaard te maken, kunnen op termijn de maatschappelijke baten van minder woon-werk verkeer worden ingeboekt.

Dat kan gaan om interventies op heel verschillende schaalniveau. In het geval van de forensen gaat het deels om ruimtelijke interventies en het ook fysiek dicht bij elkaar brengen van wonen en werken; let wel, tot op de dag van vandaag is de *default* in ruimtelijk beleid nog steeds dat die functies gescheiden worden. Net zoals het nog steeds alles behalve 'gewoon' is om nabij ov-knooppunten te wonen of bedrijventerreinen dicht bij ov aan te leggen. Veel forensen klagen er terecht over dat met het ov niet of maar heel moeilijk bij hun werk kunnen komen, of niet thuis geraken. Dat klopt vaak ook, maar de gevolgtrekking kan verschillend zijn. Wie denkt vanuit de huidige *default* ziet ov dat ontoereikend is voor de heel gewone mobiliteit – de wens van iemand om binnen het uur op het werk te zijn, zonder al te veel gedoe. Wie vanuit een ander perspectief kijkt zal zeggen dat dit een gevolg is van de *default* van het op behoorlijke fysieke en temporele afstand van elkaar bouwen van wonen en werk. Als de standaard in gebiedsontwikkeling wordt dat wonen en werken elkaar kunnen versterken en dat ze bij elkaar horen, dan komen er andere oplossingen op. Functies raken dan vermengd, omdat de markt er meerwaarde in ziet. Dat verandert vervolgens de keuzepatronen en beleving bij gebruikers en consumenten, waardoor wonen nabij je werk gewoner wordt. En als dat de standaard is, dan is het vervolgens afwijkend om in het geheel iets te doen aan compensatie van of beleid voor forensen. De paradox van het verleggen van de *default* is dat het in dat geval ook minder dan nu een issue zal zijn. Dat mensen als forens gecompenseerd of door de overheid maximaal ondersteund worden met beleid tegen files is geen intrinsiek en aangeboren voorkeur van mensen, maar is het gevolg van hun gevoelde normaliteit van een behoorlijk woon-werkverkeer. Zodra die gewoonte wegvalt, valt ook de druk op compensatie en overheidssteun weg. Sterker nog, dan ontstaat er maatschappelijke druk de andere kant op, namelijk op de overheid om steeds meer aandacht te geven aan initiatieven die wonen en werken dicht bij elkaar te brengen.

Bij het ingrijpen op de *default-optie* verschillen de aangrijpingspunten en actoren per domein. Denk bijvoorbeeld aan het mobiliteitsvraagstuk. Maatregelen gericht op het creëren van een infrastructuur die stimulerend werkt voor duurzame vervoersalternatieven zijn heel anders van aard dan prikkels gericht op efficiencyverbetering van voertuigen of gedragsverandering van consumenten. Ook zijn er grote verschillen in de mate waarin nieuwe, duurzamere, mobiliteitsvarianten al dan niet tegen de stroom inroeien. Zo is de fiets niet alleen duurzaam, maar – voor tal van verplaatsingen en voor een groot deel van de Nederlanders – ook een heel aantrekkelijke wijze van vervoer vanwege flexibiliteit en lage kosten. Het stimuleren of benutten van de energie in de samenleving in de richting van meer gebruik van de fiets vraagt een heel andere benadering en inspanning van de overheid dan het vergroten van de rol van bijvoorbeeld elektrische auto's (wel duurzaam maar veel minder aantrekkelijk voor veel mensen) of het ontmoedigen van conventionele auto's (wel een aantrekkelijke vervoerwijze maar niet duurzaam). Fietsen is voor veel mensen en in veel gebieden al de norm, elektrisch rijden is dat in de automobilititeit alles behalve. Niet voor niets spreken we in de volksmond over 'gewone auto's' en 'elektrische auto's'. Tankstation zijn 'normaal', niemand kijkt er van op. En wie vindt een verbrandingsmotor gevaarlijk? Oplaadpunten zijn daarentegen vreemde interventies in de publieke ruimte. Wat doen die dingen daar? Zijn we wel mooi? En is een auto met een accu niet gevaarlijk? Mensen vinden een tank vol brandbare benzine niet minder gevaarlijk dan een elektromotor en een accu, maar de accu is voor hen vreemd. Ze stellen geen vragen bij de standaard, maar des te meer bij de afwijkende optie, de elektrische auto. Het aanleggen van meer fietspaden is gemakkelijker, omdat het meer aansluit bij bestaande voorkeuren. Het veranderen van de standaard voor automobilititeit en het sluiten van delen van de binnenstad voor verbrandingsmotoren verandert de standaard, maar lijkt voornamelijk een brug te ver. Het voorbeeld van de elektrische auto laat zien dat het versterken van de positie van de *deviate-optie* sterk ingaat tegen de heersende voorkeuren in de samenleving. Dat vraagt om een actieve en stimulerende rol van de overheid. Door bijvoorbeeld ingrijpende interventies in de publieke ruimte, het zichtbaar maken van elektrisch rijden, en door via fiscale maatregelen elektrisch rijden ook financieel te ondersteunen. Achterliggend idee is dat ondersteuning leidt tot meer elektrische auto's en daarmee het nu nog vreemde alternatief steeds meer gewoon maakt. En daarvoor geldt weer dat naarmate het gewoner wordt om elektrisch te rijden, die optie vanzelf meer momentum ontwikkelt. Het is een dynamiek die zichzelf versterkt.

Tegelijkertijd is de praktijk van gebiedsontwikkeling of duurzame energie vaak anders. Initiatiefnemers lopen regelmatig aan tegen belemmeringen vanuit de bestaande wet- en regelgeving. Met maatregelen als de Interimwet stad-en-milieubenadering (Ism) en de Crisis- en herstelwet (Chw) heeft het Rijk aan gemeenten extra bevoegdheden gegeven om – tijdelijk (Chw), of permanent (Ism) – van de wettelijke (milieu)normen af te wijken. Dit blijkt een succesvolle aanpak te zijn om gebiedsontwikkelingen die zijn vastgelopen op milieunormen, vlot te trekken en de leefomgevingskwaliteit te bevorderen (PBL, 2012; PBL en Urhahn, 2012). Deze aanpak werkt in de praktijk als een hefboom om partijen te bewegen creatieve oplossingen mogelijk te maken. Onbedoeld laten deze wetten zien dat door ruimte te maken voor initiatief nieuw elan ontstaat, op een manier die eerder niet voorzien was. Het heroverwegen van bestaande wet- en regelgeving kan dan ook een belangrijke rol van de overheid zijn. Daar waar actoren wetten of regels als knellend voor initiatief en innovatie ervaren kan de overheid die wegnemen. Daarmee geeft de overheid geen inhoudelijke richting aan het maatschappelijk initiatief, maar zet men een nieuw kanaal open voor maatschappelijke beweging. Wat daar vervolgens inhoudelijk uit komt is de vraag, dat is de inherente consequentie van sturen op maatschappelijke energie. Maar wat er in ieder geval wel gebeurt is dat de overheid het niet zelf hoeft te doen (en dan met weerstand en strategisch gedrag wordt geconfronteerd) of dat maatschappelijk initiatief verzandt en weglekt in voortdurende worsteling met regelgeving. Die laatste twee opties zijn negatief, leveren geen waarde op. De eerste optie levert waarde op, zonder vooraf precies te weten welke.

Voorbeelden van dit mechanisme vinden we onder andere in regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur, fiscale voorzieningen (inclusief vrijstellingen), en bestaande heffingen en subsidies. Hoe staan daarin de defaults? Als, zoals in de casus van de elektrische auto, het onderscheid is tussen *gewone auto's* en *alternatieve brandstoffen* dan zegt dat veel over hoe de defaults staan. 'Zo is het nu eenmaal, er zijn ook meer gewone auto's' is dan een voor de hand liggende opmerking. Dat klopt, maar het punt hier is dat mensen niet per se uit overtuiging benzine rijden, maar omdat het nu eenmaal is zoals het geregeld is. Door beleid te maken waarin elektrisch rijden meer de default wordt, verandert keuzegedrag van mensen en ontstaat er meer ruimte voor maatschappelijke energie. Dat betekent wel dat bestaande gevestigde belangen in het geweer zullen komen. De huidige defaults ondersteunen de gevestigde belangen en de ingesleten patronen. Energiebesparing wordt gesubsidieerd,

maar de default is dat de woning *niet* zuiniger dan het bouwbesluit voorschrijft, wordt opgeleverd. De default is het huidige bouwbesluit, en daarbovenop wordt *zuiniger maken* gesubsidieerd met flankerend beleid, waarvan kleinere en gespecialiseerde bedrijven een niche-markt kunnen maken. Als *energieneutraal bouwen* de standaard wordt dan ontstaat een heel ander speelveld en een heel andere dynamiek. Dan wordt de markt als geheel gedwongen zich te vernieuwen, zijn energie anders te richten, ontstaat ruimte voor nieuwe partijen en andere ideeën én – niet onbelangrijk – zijn de opbrengsten in termen van energiebesparing waarschijnlijk veel groter. Defaults vormen zo een belangrijk sturingsinstrument, om de energie benodigd om de ambitie te realiseren verder los te maken, ruimte te geven en deels ook te kanaliseren. Daarbij kan het gaan om de defaults in het beleid en soms om de default in het denken en voelen van burgers, waar de overheid invloed op kan uitoefenen.

3. Sturen op keuze-architectuur

Een derde niveau waarom energieke arrangementen kunnen worden ingericht is het meer systematisch kijken naar de keuze-architectuur van burgers en bedrijven. Welke prikkels en ‘nudges’ (kleine duwtjes in de goede richting) zijn daar nu in verankerd en halen we langs die weg het maximale uit de inzet? Beleid bevat allerlei prikkels die het gedrag van mensen beïnvloeden. Het nadenken over deze prikkels kan helpen om mensen bij het maken van keuzes een ‘duwtje in de goede richting’ te geven. Soms kan dit betekenen dat de overheid iets verandert in de sturing: zo leidde een tijdelijke beloning voor het rijden buiten de spits tot een duurzame gedragsverandering van automobilisten. Dit project in de driehoek Utrecht-Amersfoort-Hilversum laat zien dat 80% van de deelnemers aan het project de spits blijvend mijden, ook na de periode waarin ze een beloning kregen voor het mijden van de spits. De tijdelijke financiële prikkel heeft geleid tot een duurzame gedragsverandering: een gedragsverandering die nieuw gewoontegedrag heeft opgeleverd. Het gedrag blijkt omdat de deelnemers de voordelen van het spitsmijden ervaren, zoals tijdsbesparing, minder stress en meer regie over de eigen tijd (BNV Mobility et al., 2014). Wat vanwege een financiële prikkel begon, leidt al snel tot gedragsverandering vanwege de achterliggende andere voordelen. De maatregel lijkt een financiële incentive te zijn, maar die is bedoeld om een andere prikkel te activeren. Dat kan een voorbeeld zijn om in de toekomst meer gericht en selectief met financiële prikkels om te gaan: de toets kan dan zijn of er *achter* de financiële prikkel maatschappelijke

energie ligt die op termijn de prikkel kan vervangen. Is die er, dan kan het nuttig zijn om een periode zelfs met relatief forse financiële prikkels te werken. Is die achterliggende energie er niet, dan heeft het werken met financiële prikkels niet zoveel zin. De gedragseffecten vallen immers weg zodra de prikkel vervalst.

Een andere manier om in te spelen op gedrag kan zijn door stimuleringsmaatregelen *expliciet* te maken. De vorm van de maatregel wordt daarmee nadrukkelijk onderdeel er van, vanuit de gedachte dat mensen niet alleen door het ‘bedrag’ geprikkeld worden, maar juist nadrukkelijk de vorm ervan voelen. Denk bijvoorbeeld aan belastingvoordelen voor elektrische auto's. Als deze desnoods contant wordt afgerekend aan de balie bij de autodealer dan voelt dat anders dan dat het bedrag 6 maanden later wordt verrekend in de inkomstenbelasting. Of, wat ook vaak gebeurt, dat de incentive geheel onzichtbaar is, omdat het gaat om een verrekening die voor de klant niet te zien is in de prijs die hij of zij betaalt. Het punt is hier dat het effect van het incentive meer is dan alleen het bedrag; het gaat ook om de manier waarop dat bedrag zichtbaar, voelbaar en voorstelbaar wordt voor de ontvanger. Het woord ‘prikkel’ impliceert dat eigenlijk ook al: een incentive prikkelt alleen als mensen hem voelen, dus het is niet vreemd om de gevoelswaarde van incentives veel nadrukkelijker aandacht te geven.

Een ander element van keuze-architectuur is het veel directer feedback geven op gedrag, bijvoorbeeld bij wetsovertredingen. Zo is er een proef gedaan op de snelweg A12 tussen Bunnik en Driebergen, waarbij automobilisten die te hard reden direct een melding te zien kregen op de matrixborden boven de weg. Met behulp van elektronische camera's en kentekenherkenning werd de snelheid gemeten en kon bij een overschrijding van de maximumsnelheid direct het kenteken geprojecteerd worden op het volgende matrixbord met de hoogte van de overtreding. Dat leidde tot directe en meer blijvende gedragsverandering. Een zo direct mogelijk koppeling tussen gedrag en effect vergroot het gevolg dat mensen er aan verbinden, zo laat de literatuur over keuze-architectuur zien. Door dergelijke directe feedback in te bouwen, bestraffend maar ook in de vorm van spelvormen (‘gamification’) kunnen mensen worden ‘geholpen’ om te doen wat ze graag willen. De meeste mensen maken geen bewuste of beargumenteerde afweging om te hard door een woonwijk te rijden; kleine interventies gericht op gedragsbeïnvloeding kunnen die impliciete afwegingen verleggen.

Tot slot kan de keuzearchitectuur ook aangepast worden door flexibel om te gaan met de regelgeving. Een voorbeeld daarvan is het variëren in de hoogte van de ozb-belasting: eigenaren van energiezuinige woningen hoeven minder ozb te betalen, zonder dat vanuit de overheid wordt bepaald hoe deze duurzaamheid moet worden bereikt. De belasting wordt dus variërend toegepast, afhankelijk van de inzet van de burger. De keuze-opties veranderen niet – iedere burger kan zelf kiezen voor de mate van energiezuinig wonen – maar het investeren in de duurzaamheid van het energieverbruik wordt wel aantrekkelijker gemaakt. Dat gaat niet alleen om het bedrag dat er mee gemoeid is, om de financiële incentive, maar vooral om het principe dat goed gedrag zichtbaar, voelbaar en zo direct mogelijk beloond wordt in een lager tarief. Maatschappelijke energie wordt het beste aangeboden door concreet handelen te belonen en creativiteit van mensen daarmee uit te lokken.

De kern van deze categorie interventies is dat het niet alleen gaat om de inhoud van maatregelen (hoeveel bonus, welke malus, wat is de norm), maar dat de vorm de inhoud domineert. De vorm is meer dan de verpakking, de vorm kan krachtiger dan de inhoud van de maatregel zijn. Het is dus van belang om na te denken over de keuzearchitectuur van beleid. Hoe worden keuzes gepresenteerd, wat werkt belemmerend, wat zijn ongewenste neveneffecten? Dat gaat dus om de vorm van overheidsmaatregelen. Daarnaast betekent aandacht voor keuzearchitectuur soms ook dat de overheid zaken niet zelf oplost of bepaalt, maar ruimte maakt voor de gemeenschap om zijn eigen ideeën rond een bepaalde kwestie, een gebied of object te ontplooiën. Een concreet voorbeeld vanuit de gebiedsontwikkeling is het 'tolereren van schraalheid', of het niet herbestemmen of herontwikkelen van bepaalde objecten of terreinen. Waar nu vaak een lege fabriek snel wordt gesloopt of een nieuwe permanente bestemming krijgt, kan er ook voor worden gekozen om deze gewoon te laten staan en open te stellen voor tijdelijk gebruik. Op deze wijze wordt experimenteeruimte geboden aan initiatiefnemers, zonder dat zij gebonden zijn aan grote investeringen. De laatste jaren ontstaan hiervan steeds meer voorbeelden, zoals 'pop-up' cafés, winkels en restaurants. Door de tijdelijkheid te waarderen, kan het maatschappelijk initiatief zich verder ontplooiën. En vaak blijkt dan dat gebieden helemaal niet meer hoeven te worden herontwikkeld, of dat er een heel andere bestemming voor een object gewenst is dan oorspronkelijk werd gedacht. Dat wordt niet zichtbaar door interactieve planvorming en consultatie, maar door de ruimte bewust open te laten, het initiatief zijn gang te laten gaan, en dan te zien wat er zich ontwikkelt.

4. Continue bijstelling van beleid

De kern van het benutten van maatschappelijke energie is dat het gaat om het bestendigen en bevorderen van beweging. We spreken in dit hoofdstuk dus over het ontwerpen van energieke arrangementen en benadrukken het belang van het goed nadenken over 'slim design', maar dat heeft alleen waarde als het gepaard gaat met voldoende oog voor *dynamiek*. Het ontwerp moet goed zijn, maar een belangrijk vereiste daarvoor is dat het voldoende beweeglijk is. De overheid hoeft de dynamiek niet 'te maken', maar kan zijn eigen arrangementen wel zo inrichten dat maatschappelijke beweging een bepaalde richting in wordt gestuurd, meer ruimte krijgt in bepaalde domeinen, of een extra impuls krijgt. De inzet op dynamiek en beweging betekent ook dat we anders moeten kijken naar continuïteit en consistentie van beleid. Veranderlijkheid en beweging horen erbij, ook voor de overheid zelf. Het bijstellen van beleid en het aanpassen van normen en standaarden aan wat er in de samenleving gebeurt is geen signaal van 'zwabberend beleid'. Het is juist een manier om de energie en creativiteit te bevorderen. In deze opvatting over sturen is bijstelling een manier om initiatief te versterken, de ontwikkeling te vergroten, en aan te jagen. *Bijstelling* is een beleidsstrategie en een cruciale bouwsteen voor het sturen op en met maatschappelijke energie.

Essentieel is dan natuurlijk wel dat het gebeurt op een manier die bijdraagt aan dynamiek en dat het vooraf door de overheid is aangekondigd. Het gaat dus ook om het managen van verwachtingen, zelfs om het vooraf aankondigen ervan. Daarnaast doet de aard van de bijstelling er uiteraard toe. Niet het steeds over een andere boeg gooien, maar de lat periodiek hoger leggen om nieuwe innovaties uit te lokken. Om zo steeds dichterbij het eindbeeld te komen, de uitgesproken *ambitieuze ambitie*. Dynamische regelgeving kan een oplossing zijn voor het dilemma dat optreedt tussen enerzijds een betrouwbare overheid willen zijn en anderzijds willen inspelen op (en uitlokken van) voortgaande innovatie. Door vooraf helder te zijn over de wijze waarop regels aangescherpt zullen worden, passend bij de technologische of financiële mogelijkheden, kan dit dilemma worden overwonnen. Goed beleid is niet of consistent of beweeglijk, maar goed beleid is beweeglijk en is daarin consistent. Ook kan dynamische regelgeving perspectief bieden als gevestigde belangen nieuwe initiatieven in de weg staan. Niet alleen bestaande maar ook nieuwe koplopers worden dan immers permanent uitgedaagd. De kracht van dynamische regelgeving is dat het een permanente prikkel is tot technologieontwikkeling, efficiencyverbetering, innovatie en verspreiding van innovaties.

Een mooi voorbeeld van dynamische regelgeving is de EIA, de Energie-Investeringsaftrek. Een bedrijf dat investeert in een technologie uit de zogenoemde Energielijst mag een deel van de investeringskosten aftrekken van zijn winst of belastbaar inkomen. Zodoende vermindert de EIA de investeringskosten van energiebesparende technologieën en technologieën om duurzame energie op te wekken. De gehanteerde Energielijst bevat een selectie van nieuwe technologieën die een hoger energiebesparingspotentieel hebben dan conventionele technologieën. Deze lijst wordt jaarlijks aangepast, waarbij technologieën met voldoende marktpenetratie van de lijst worden verwijderd. Door deze vormgeving van de regeling draagt de EIA blijvend bij aan de stimulering van de adoptie en dus diffusie van nieuwe, efficiëntere technologieën.

Een belangrijke onderdeel van het dynamisch ontwerpen is het vinden van vormen voor de inzet van subsidies en ander financieel instrumentarium. Het bruist in de samenleving van de veelal kleinschalige initiatieven en innovaties². De uitdaging is het opschalen van dergelijke initiatieven en innovaties. Ondersteuning van burgers of kleine ondernemers als ZZP'ers bij bijvoorbeeld de communicatie over hun concrete initiatieven, over de potenties ervan en over ervaringen en resultaten in de praktijk kan hierbij helpen. Bedrijven hebben vaak grote moeite de fase van opschaling na de ontdekkingsfase van een innovatie – de 'vallei des doods' – te overleven. De financieringsbehoefte is vaak groot, maar de mogelijkheden om geld aan te trekken zijn gering. Eenmalige startsubsidies, of garantstelling richting banken of andere externe financiers kunnen hier perspectief bieden. Tegelijkertijd kan overheidsfinanciering nooit de basis zijn van maatschappelijk initiatief. Voor de overheid is bij het toekennen van financiering dan ook steeds de basisvraag of de maatschappelijke dynamiek geholpen is met dit voorstel en met deze vorm van financiering; helpt het om nu financieel te ondersteunen, of staat dat de ontwikkeling van andere vormen in de weg?

4.3 Wat vraagt dit van de ambtenaar en de interne organisatie?

De interessante vraag die zich aandient is wat de energieke samenleving nu vraagt van de individuele ambtenaar en van de organisatie waarin ze werken. Wat is er aan structuur, vermogen en competenties nodig om het

² Zie bijvoorbeeld www.nudge.nl, www.krachtinnl.nl en www.innovatie-estafette.nl

op een 'energieke manier' werken in de buitenwereld mogelijk te maken? Wat kan een ambtenaar bijvoorbeeld doen om de energie en creativiteit bij burgers en bedrijven te sturen of te benutten en wat vraagt dat van die ambtenaar? En in wat voor soort organisatie lukt dat beter en gemakkelijker? Die vraag is niet gemakkelijk of eenduidig te beantwoorden (Van Gerwen en Kruitwagen, 2013). Er is geen blauwdruk, het is zoeken naar 'hoe het beste te handelen in welke situatie'. Dat zoeken krijgt het beste invulling door zo concreet mogelijk in te zoomen op specifieke domeinen: juist door het precies te maken wordt meer helder wat er gevraagd wordt. PBL en NSOB zijn op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) op zoek gegaan naar antwoorden op deze vraag op het terrein van duurzame mobiliteit, lokale klimaatinitiatieven, handavingsconvenanten bij de Inspectie Leefomgeving en Transport, en organische gebiedsontwikkeling. Bijeenkomsten met beleidsmakers (Rijk en gemeente), 'mensen uit de praktijk' en onderzoekers leidden tot een grote diversiteit aan ervaren belemmeringen en leverden bovendien een breed scala aan wensen en praktische handelingsopties voor ambtenaren op. In deze laatste paragraaf beschrijven we de praktische handelingsopties voor ambtenaren die op tafel zijn gekomen en kijken we naar wat dat voor de organisatie betekent (zie ook: Van Leenders, 2009; Andringa et al., 2012; Beunderman et al., 2013). We bieden daarmee geen blauwdruk, maar benoemen wel een aantal vuistregels. Die krijgen in concrete dossiers steeds net weer anders vorm en invulling, maar kunnen wel helpen voor individuele ambtenaren of teams om hun rol en inzet te bepalen.

Het aangaan van experimenten, van nieuwe allianties en samenwerkingsvormen, van organische processen waarbij op voorhand niet duidelijk is hoe het resultaat aan 'het eind van de rit' eruit zal zien, vraagt om een durf en lef. Werken met maatschappelijke energie betekent in veel gevallen het treden uit je comfort-zone (Borsje, 2013). Overigens niet alleen van een ambtenaar, maar net zo goed van een (lokale) bestuurder of een (lokale) politicus. Korte termijn successen om snel publiekelijk te kunnen scoren moeten daarbij niet het doel zijn. Het gaat om het maken van vorderingen bij het oplossen van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken. Vertrouwen geven zonder door te schieten in naïviteit. Dat kan bijvoorbeeld door oog te hebben en tijdig actie te ondernemen in het organiseren van commitment bij een leidinggevende, aan gedegen verwachtingenmanagement te doen en door tussentijds adequaat te communiceren over de (positieve én negatieve) vorderingen van een project. Wezenlijke interesse en persoonlijk contact zijn hierbij essentieel. Wek geen verwachtingen die niet zijn

waar te maken. Werken met maatschappelijke partijen betekent dat ambtenaren zich minder volgens de procedures van de eigen organisatie en meer volgens de mores van het maatschappelijk verkeer moeten gedragen.

Sturingsarrangement: experimenteren en opschalen

Juist omdat een blauwdruk voor de individuele ambtenaar 'hoe te handelen in een energieke samenleving' niet valt te geven, zou de overheid via gerichte (kleinschalige) experimenten op concrete domeinen op zoek moeten gaan naar handelingsperspectief voor de eigen ambtenaar. Dergelijke experimenten kan de overheid zelf initiëren, maar ze kan ook ruimte geven voor experimenten door anderen (Kruitwagen en Van Gerwen, 2013). Experimenten op zoek naar de do's & don'ts in specifieke situaties: wat werkt (niet) onder welke omstandigheden, wat zijn de succes- en faalfactoren die tijd-, locatie- en situatieafhankelijk (kunnen) zijn. Onder welke voorwaarden is de kans op succesvol overheidsoptreden groot? Kleinschalige en lokale initiatieven kunnen veel perspectief hebben. Successen vieren en meer experimenteren. Liever variëteit in oplossingen dan vooraf één oplossing kiezen. Koester en waardeer die kleinschalige experimenten. Leer van de mislukkingen en kijk hoe de succesvolle opgeschaald kunnen worden.

Het stellen van politieke doelen is van belang, om richting en mandaat te geven aan de realisatie van publieke doelen. Het doen van experimenten vraagt om ruimte voor onzekere uitkomsten en een zekere beschutting tegen het afrekenen op prestaties. Tegelijkertijd wordt dit vaak bemoeilijkt door gerichtheid op korte termijn prestaties. Experimenten vragen tijd, maar dat staat op gespannen voet met politiek die zekerheid wil, zelf wil sturen en *snelle en aantoonbare resultaten* wil zien. Zo ontstaat een spanning tussen snelheid van het bereiken van doelen en de aantoonbaarheid van de resultaten. Belangrijk is te accepteren dat experimenten (per definitie) mogen mislukken. Van mislukte experimenten kun je vaak meer leren dan van succesvolle (Uitermark, 2014). Door zorgvuldig en royaal te communiceren over de ervaringen en resultaten van experimenten – in woord en geschrift – kunnen anderen er kennis van nemen en kunnen zij hun hiermee hun voordeel doen bij volgende experimenten. Voorkom dat ieder departement, gemeente, provincie of waterschap het wiel opnieuw gaat of moet gaan uitvinden qua kennis- en competentieontwikkeling (PBL, 2013b).

Nieuwe organisatievormen en competenties

De energieke samenleving vraagt om een overheid die denkt en handelt vanuit het gedachtegoed van een netwerksamenleving: horizontaal in plaats van verticaal, faciliterend in plaats van dirigistisch, 'hoe werken we

samen' en 'wat kan ik doen om te helpen' in plaats van 'hier ga ik niet over'. Het openstaan voor nieuwe organisatievormen en sturingsarrangementen is een belangrijk kenmerk van de energieke overheid. Dit vergt speciale competenties van ambtenaren: initiatief nemen, een ondernemende opstelling, achter het bureau vandaan de samenleving in, uitnodigend, samenbrengend en verbindend (zie ook PBL, 2013a; Platform31, 2014). Of in de woorden van Mark Frequin (DG Wonen en Bouwen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken): "Beleid maak je niet vanachter een tekentafel in Den Haag" (Frequin, 2013).

Een PBL-studie over het energieke platteland (Farjon en Arnouts, 2013) laat aan de hand van een breed scala aan voorbeelden zien hoe coalities – al dan niet samen met de overheid – het platteland verder ontwikkelen. Het PBL signaleert waar deze coalities tegenaan lopen en wat ze nodig hebben om beter te kunnen functioneren. Drie aandachtsvelden komen daarbij aan bod: samenwerking, regelgeving en financiering. De overheid kan de coalities met name helpen door een heldere visie neer te leggen en daaraan vast te houden, andere accenten te leggen in wet- en regelgeving, slimmer te sturen met heffingen en vergoedingen, en proactief en faciliterend op te treden. De studie laat zowel succesvolle en minder succesvolle coalities zien die zijn gestart om de leefomgeving op het platteland te verbeteren, van zorgboerderijen tot lokale energiecoöperaties en landschapsfondsen. Een van de conclusies is dat de overheid dergelijke coalities verder kan versterken en stimuleren, door zich meer proactief en faciliterend op te stellen, en door de wet- en regelgeving en financiering van de leefomgeving beter te laten aansluiten bij de behoefte van de initiatiefnemers (Wageningen UR, 2014; Schulz et al., 2013; Van Twist et al., 2013).

Dynamische wet- en regelgeving

Regels bepalen het speelveld voor de actoren in de samenleving, zowel voor overheden als voor burgers en ondernemers. Door regels gericht in te zetten wordt energie aangewakkerd en weten actoren waar ze aan toe zijn. Door bijvoorbeeld heldere normen voor auto-emissies op te stellen wordt de auto-industrie geprikkeld om auto's schoner te maken. Het inzetten van regels vergt wel stabiliteit en voorspelbaarheid. Regels die steeds onvoorspelbaar veranderen slaan energie juist dood en werken dus averechts.

Regelgeving wordt dynamisch als deze steeds wordt bijgewerkt op basis van maatschappelijke indicaties. Niet alleen het *scheppen* van wet- en regelgeving, maar ook het *heroverwegen* van bestaande wet- en regelgeving kan dan een belangrijke rol van de ambtenaar zijn – daar waar die door actoren

als knellend wordt ervaren om veranderingen door te voeren. Het oogpunt bij het werken aan beleid, wet- en regelgeving verschuift dan van het vertalen van politieke doelen, naar de wens of problematiek in de maatschappij.

Monitoring en feedback

Door het organiseren van monitoring en feedback kan de overheid aan de verschillende actoren, inclusief zichzelf, informatie geven over hoe ze ervoor staan. Meten is weten. Denk bijvoorbeeld aan monitoring van ruimtelijke ontwikkelingen en de mogelijkheden die deze ontwikkelingen bieden aan overheden, ontwikkelaars, burgers en bedrijven om duurzame(re) keuzes te maken. Informatie over de prestaties van verschillende vervoerwijzen en technologieën kan dienen als input voor fabrikanten en consumenten om te bepalen hoe ze zelf scoren ten aanzien van duurzaamheid en als basis dienen voor (strategische) keuzes. Monitoring en feedback kunnen er ook voor zorgen dat de voortgang van verduurzaming van concrete beleidsterreinen zoals mobiliteit en energievoorziening zichtbaar worden gemaakt, dat successen gevierd kunnen worden en dat actoren die goed presteren (voorlopers) in het zonnetje kunnen worden gezet. Ook maakt het mogelijk een lerende overheid te zijn, die 'onderweg' checkt hoe de feitelijke ontwikkelingen zich voltrekken en of er aanleiding is om het ingezette beleid bij te sturen.

Op het terrein van de duurzame energievoorziening zien energiecoöperaties momenteel belangrijke potentiële knelpunten bij het toepassen van de postcoderoosregeling (PBL, 2014). Het Rijk zou kunnen (laten) evalueren of deze knelpunten daadwerkelijk een onoverkomelijke hobbel vormen voor energiecoöperaties. Op basis van zo'n evaluatie zou het Rijk dan kunnen overwegen om de regeling financieel te verruimen en/of minder complex te maken. Ook gemeenten en provincies kunnen een extra stimulans geven. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld de daken van het eigen vastgoed gratis ter beschikking stellen aan coöperaties voor zonne-energie-installaties, en provinciale fondsen kunnen bij de financiering van energiecoöperaties minder hoge eisen stellen aan de 'kwaliteit van de organisatie' en de minimumhoogte van de lening dan een commerciële bank.

Monitoring kan plaatsvinden op initiatief van de overheid zelf, maar er kan ook gebruik gemaakt worden van andere gegevensbronnen die elders al aanwezig zijn of aangeboord kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden die sociale media bieden om informatie te verzamelen uit de 'crowd'.

5 Tot slot

De rol van de overheid verandert. Velen hebben het gevoel dat we op een kantelpunt staan, maar veranderingen in de samenleving en daarmee in de interactie tussen overheid en samenleving vormen in wezen een continu proces van wederzijdse aanpassing. Het concept 'de energieke samenleving' speelt in dit zoeken naar een nieuwe effectieve overheid een belangrijke rol. Het is goed om via voortdurende reflectie dit concept levend te houden.

De energieke samenleving spreekt actoren om verschillende redenen aan. Soms lijkt het concept 'de energieke samenleving' te worden ingezet om beleidsmatige bezuinigingen te legitimeren: de overheid kan terugtreden, want de samenleving kan en wil het zelf doen. Daarnaast zijn er mensen die het zien als een begrip dat past bij een ideologische overtuiging voor een kleine overheid. Maar in het essay 'De energieke samenleving' uit 2011 beschouwt PBL de 'energieke samenleving' als een nieuwe kansrijke sturings-theorie met als doel om de legitimiteit en effectiviteit van beleid te verbeteren. Dat was gebaseerd op een politiek-sociologische analyse van de veranderende verhoudingen tussen overheid en burger. De nieuwe mondige burger werd in het essay gepresenteerd als succes van decennialang onderwijsbeleid. In plaats van dit succes te vieren werd de burger steeds meer als 'probleem' gezien.

In dit essay van PBL en NSOB hebben we een vervolg willen geven op die politiek-sociologische analyse, met een meer bestuurskundige verdieping op weg naar toepassing in de praktijk. Gegeven de doelen die de samenleving nastreeft, is de vraag keer op keer met welke middelen, met welke beleidsinstrumenten die doelen gerealiseerd kunnen worden. Zoals dit essay heeft laten zien, bestaan daar vaak geen pasklare antwoorden op.

Toch komt één ding zonneklaar naar voren: de overheid moet anders over de organisatie van de verhouding tussen kennis, beleid en uitvoering gaan denken. Die drie moeten op nieuwe creatieve manieren aan elkaar worden gekoppeld. De workshops die wij in het kader van dit onderzoek organiseerden, illustreren dit punt. Wetenschap kan steeds vaker ontbranden aan de ervaringen van 'practitioners', of dat nu welwillende burgers of bedrijven zijn of mensen die actief zijn in de uitvoering of handhaving.

De *energieke samenleving* vraagt een *energieke overheid*. De overheid kan dat adjectief alleen waarmaken als zij stevig investeert in het vergroten van haar eigen leervermogen. De energieke samenleving wijst haar daarbij de weg: een overheid die de samenleving benut en betreft bij het zoeken naar oplossingen, die durft te experimenteren, en die nieuwe inzichten gaandeweg laat ontstaan. Maar ook een overheid die koersvast is en die tegelijkertijd bereid is om beleid te ‘fine tunen’ als de uitvoeringspraktijk laat zien waar onbedoelde fricties of ongewenste effecten optreden. Dus niet een beleid gericht op CO₂-arme auto's loslaten als dit te duur wordt, maar aanpassen zodat de gewenste veranderingen doorzetten zonder dat dit een te groot beslag doet op de overheidsmiddelen.

De nieuwe energieke overheid gelooft in het innovatieve vermogen van de samenleving, belooft de koplopers, durft te experimenteren, corrigeert ongewenste neveneffecten en stimuleert het leren door steeds te laten zien wat elders werkt, en waarom. In het licht van de opgaven waar de overheid voor staat, zal ze daarbij ook moeten durven uitspreken welke praktijken of technieken niet langer passen in de samenleving vanwege de negatieve gevolgen voor de samenleving. Of, in de woorden van wijlen Ad Geelhoed, beleid is soms ook het toebrengen van leed. Wanneer de overheid actief helpt bij het vinden van betaalbare alternatieven dan winnen ook grotere transities aan maatschappelijk draagvlak.

Referenties

- Aguinis, H. (2009). *Performance Management*. Edinburgh: Edinburgh Business School.
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients. From Service Delivery to Co-production*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Alford, J. and O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery. Managing with External Providers*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Andringa, J., Liane Lankreijer, Carloline van Leenders en Lidwien Reyn (2012). *Tien kansen voor de energieke ambtenaar*. Nieuw Akademia.
- Beunderman, J., J. van der Heijden en M. Specht (2013). *Meebewegen met de burger – tien acties voor overheden*. In: Huijs, S. (2013). *Publieke Pioniers – inspiratie langs gedurfde wegen*. Opmeer Drukkerij bv, Den Haag. www.publiekepioniers.nl.
- Binnema, H., Geuijen, K. & Noordegraaf, M. (2013). *Verbindend vakmanschap; de uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen*. Rapport USBO in opdracht van IKPOB.
- BNV Mobility, Technolution en Goudappel Coffeng (2014). *Eindrappor- tage Spitsvrij 2014*. www.spitsvrij.nl.
- Borsje, M.L. (2013). *Ambtenaar, kom uit de kast!*. In: Huijs, S. (2013). *Publieke Pioniers – inspiratie langs gedurfde wegen*. Opmeer Drukkerij bv, Den Haag. www.publiekepioniers.nl.
- Bourgon, J. (2011). *A New synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Queen's Policy Studies)*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Brink, G. van der (2002). *Mondiger of moeilijker*. Den Haag: WRR.
- Bueren, M. van, E.H. Klijn & J.F.M. Koppejan (2003). *Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), p. 193-212.
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Christensen, T. & Lægreid, T. (2007). *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066.
- Eijck, H.J. van (2014). *Crafting spaces: strategies of social entrepreneurs for managing agendas*.
- Elzenga, H. en A.M. Schwencke (2014). *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten – de energieke samenleving in praktijk*. Den Haag: PBL – Planbureau voor de Leefomgeving.

- Farjon, H. en R. Arnouts (2013). *Leren van het energieke platteland – lokale en regionale coalities voor duurzame plattelandsontwikkeling*. Den Haag: PBL – Planbureau voor de Leefomgeving.
- Frequin, M. (2013). *Geen woorden maar beweging*. In: Huijs, S. (2013). *Publieke Pioniers– inspiratie langs gedurfde wegen*. Opmeer Drukkerij bv, Den Haag. www.publiekepioniers.nl.
- Gerwen, O.J. van en S. Kruitwagen (2013). *Sturen en benutten in een energieke samenleving*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag. In: Huijs, S. (2013). *Publieke Pioniers– inspiratie langs gedurfde wegen*. Opmeer Drukkerij bv, Den Haag. www.publiekepioniers.nl.
- Gray, A., B. Jenkins, F. Leeuw & J. Mayne (2003). *Collaboration in public services. The challenge for evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Hall, J.R. (1995). *Civil society: theory, history, comparison*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Hemerijck, A. (2003). Hemerijck, A., Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30 (1), p. 3-20.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), p. 388-401.
- Huijs, S. (red.) (2013). *Publieke Pioniers – inspiratie langs gedurfde wegen*. Opmeer Drukkerij bv, Den Haag. www.publiekepioniers.nl.
- Kay, J.A. en D.J. Thompson (1986). Privatisation: a policy in search of a rationale. *The economic journal*, 96 (381), p. 18-32.
- Kruitwagen S. en O.J. van Gerwen (2013). *Durf te experimenteren om te leren*. In: Overbeek, G. en I. Salverda (red.), 2013. *De energieke overheid – visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie*. LEI Wageningen UR.
- Lans, J. van der & N. de Boer (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Leenders, C. van (2009). *Tien tips voor Slimme Sturing*. Nieuw Akademia.
- Mort, G.S., J. Weerawardena & K. Carnegie (2006). Social entrepreneurship: towards conceptualization. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8 (1), p. 76-88.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- NSOB, 2013. *Netwerksturing vereist gemengd organiseren*. In: Overbeek, G. en I. Salverda (red.), 2013. *De energieke overheid – visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie*. LEI Wageningen UR.
- O’Flynn, J. & J. Wanna (2008). *Collaborative governance? A new era of public policy in Australia?* ANU E Press: ANZSOG.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Reading, MA: Adison Wesley Public Comp.
- Overbeek, G. en I. Salverda (red.) (2013). *De energieke overheid – visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie*. LEI Wageningen UR.
- Passenier, A. (2013). *Fosfaat: succes met een ondernemende aanpak*. In: Huijs, S. (2013). *Publieke Pioniers– inspiratie langs gedurfde wegen*. Opmeer Drukkerij bv, Den Haag. www.publiekepioniers.nl.
- Peeters, R. (2014). *Ruimte voor risico’s; overwegingen bij vrijwillige risico-acceptatie door burgers in het nieuwe omgevingsrecht*. Den Haag: NSOB.
- PBL (2012). *Balans van de Leefomgeving 2012*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL en Urhahn (2012). *Vormgeven aan de spontane stad; belemmeringen en kansen voor organische stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2013a). *Wissels omzetten – bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21e eeuw*. Signalenrapport. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2013b). *Kennis maken met decentrale overheden*. Een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Peppel, R. van de (2013). *Handhavingsconvenanten als nalevingsinstrument – lessen uit de praktijk*. Rapportnummer 2013/50. Enschede: I&O Research.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44 (4), p. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Birmingham: Open University Press.
- RMO (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rose, N. (2000). Community, citizenship, and the third way. *American behavioral scientist*, 43 (9), p. 1395-1411.

- Schinkel, W. en F. van Houdt (2010). Besturen door vrijheid: Neoliberaal communitarisme en de verantwoordelijke burger. *Bestuurskunde*, 2010 (2), p. 12-21.
- Schrijver, J. (2013). *Bonje in de Buurt – conflict in de community*. In Huijs, S. (2013). *Publieke Pioniers– inspiratie langs gedurfde wegen*. Opmeer Drukkerij bv, Den Haag. www.publiekepioniers.nl.
- Schulz, M., Van der Steen, M. & van Twist, M. (2013). *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Schulz, M., M. van der Steen & M. van Twist (2013). De realisatie van publieke waarde door sociaal ondernemerschap. *Bestuurskunde*, 2013 nr. 1.
- SCP (2012). *Een beroep op de burger – minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soeterbroek, F. (2012). *Een lichte kijk op sturing van de stad*. Bijdrage in de RLI-bundel 'Toekomst van de Stad' (2012). Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Steen, M van der., M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, van Twist, M.J.W. & Karré, P.M. (2011). When citizens take matters into their own hands; How privately managed communities challenge government. *Public Integrity*, 2011 (November).
- Sterk, E., Specht, M. & Walraven, G. (2013). *Sociaal ondernemerschap in de participatiesamenleving: Van de brave naar de eigenwijze burger*. Antwerpen: Garant.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36 (1), p. 41-57.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN Transity.
- Twist, van, M.J.W., M. van der Steen & A. Wendt. *Gewoon, in Amsterdam West; een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*, Den Haag: NSOB, 2014.
- Uitermark, J. (2014). *Verlangen naar Wikitopia*. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Wageningen UR (2014). *Initiatieven in de energieke samenleving – op zoek naar vernieuwing in het groene domein*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-paper 29. Wageningen UR.
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. Berkeley & Los Angeles, California, University of California Press.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, Basic Books.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Over het PBL

Planbureau voor de Leefomgeving

Het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, dat organisatorisch onderdeel is van de Rijksoverheid, namelijk het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Naast dit ministerie kunnen ook andere departementen – met name het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Wonen en Rijksdienst) en het ministerie van Buitenlandse Zaken – het planbureau verzoeken onderzoek te verrichten naar vraagstukken op het gebied van milieu, natuur en ruimte. De inhoudelijke onafhankelijkheid van het PBL en de collega-planbureaus CPB en SCP is gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

De kerntaken van het PBL zijn:

1. Het in beeld brengen van de actuele kwaliteit van milieu, natuur en ruimte en het evalueren van het gevoerde beleid.
2. Het verkennen van de toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de kwaliteit van milieu, natuur en ruimte, en het ex-ante evalueren van mogelijke beleidsopties.
3. Het signaleren en agenderen van maatschappelijke vraagstukken die van belang zijn voor milieu, natuur en ruimte.
4. Het identificeren van mogelijke strategische opties voor het bereiken van overheidsdoelen op het gebied van milieu en natuur en ruimte.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is in mei 2008 ontstaan door een samenvoeging van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Deze samenvoeging is het gevolg van een kabinetsbesluit in het kader van het programma Vernieuwing van de Rijksdienst. De functies van het RPB en MNP zijn ondergebracht in het PBL.

Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

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

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

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

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



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag
(070) 302 49 10
www.nsob.nl
info@nsob.nl