

## Tilburg University

### Leidende principes voor bestuurlijke innovatie

Hendriks, Frank

*Published in:*  
Bestuurswetenschappen

*DOI:*  
[10.5553/Bw/016571942018072001004](https://doi.org/10.5553/Bw/016571942018072001004)

*Publication date:*  
2018

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Hendriks, F. (2018). Leidende principes voor bestuurlijke innovatie: Naar een robuust referentiekader. *Bestuurswetenschappen*, 72(1), 45-63. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942018072001004>

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Leidende principes voor bestuurlijke innovatie: naar een robuust referentiekader

Frank Hendriks

*Zowel in de bestuurspraktijk als in de bestuurswetenschap is bestuurlijke innovatie een felbegeerd goed. In dit artikel doet de auteur een poging het goede, of betere, dat met bestuurlijke innovatie kan worden nagestreefd scherper te omschrijven dan doorgaans gebeurt. Het resultaat is een inhoudelijk kader waarmee bestuurlijke innovaties kunnen worden gekwalificeerd en geëvalueerd. Het artikel komt voort uit een bijzonder interactieonderzoek, dat begon met een vraag uit de bestuurspraktijk (een vraag naar leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie in de gemeente Breda) en uitliep op een confrontatie tussen bestuurspraktische desiderata enerzijds en bestuurswetenschappelijke grondslagen anderzijds. Uiteindelijk kwam er een zestal leidende beginselen uit het onderzoek naar voren: responsiviteit, productiviteit, betrokkenheid, tegendruk, creativiteit en behoorlijkheid. De auteur bespreekt ook hoe het resulterende kader kan worden gebruikt en opgevat. Het kader is robuust omdat het niet alleen theoretisch (de literatuur over 'governance' en 'democratic innovation') geïnspireerd en gefundeerd is, maar ook herkenbaar en hanteerbaar is voor de praktijk.*

## 1 Wat is het goede van bestuurlijke innovatie?

Bestuurlijke innovatie is een felbegeerd goed. Zowel de bestuurspraktijk als de bestuurswetenschap doet verwoede pogingen het fenomeen te vatten. De wetenschap wil vooral begrijpen hoe bestuurlijke innovatie zich ontwikkelt en – onderwerp van studie hier – welke leidende principes daarbij relevant zijn. De bestuurspraktijk wil bestuurlijke innovatie eerst en vooral vanwege de vernieuwing en de verbetering van het bestuur, die er als beloften aan vastkleven. Een innovatie is zowel een proces, 'het invoeren van iets nieuws', als een product, 'een vernieuwing'. In het bestuurlijke domein wordt aan de nagestreefde vernieuwing doorgaans ook de belofte van verbetering gekoppeld. Anders dan nieuwe kunst – die zonder dat het ergens goed voor hoeft te zijn kan worden gewaardeerd, *l'art pour l'art* – wordt in de regel 'iets goeds' of 'iets beters' van bestuurlijke innovatie verwacht. Hoe dat wordt omschreven loopt sterk uiteen, zowel in de bestuurspraktijk als in de bestuurswetenschap (Bovaird & Löffler, 2003; Andrews, 2010).

In dit artikel doe ik een poging om het goede, of betere, dat met bestuurlijke innovatie kan worden nagestreefd scherper te omschrijven dan doorgaans gebeurt. Dit levert een inhoudelijk kader op waarmee bestuurlijke innovaties kunnen worden gekwalificeerd en geëvalueerd. De onderliggende vraagstelling luidt: welke beginselen kunnen als leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie worden

beschouwd, hoe verhouden deze zich conceptueel tot elkaar, en hoe kan het samenhangende referentiekader in de praktijk worden benut?

### *Ontwerpgericht onderzoek*

Dit artikel komt voort uit een bijzonder interactieonderzoek, dat begon met een vraag uit de bestuurspraktijk – een vraag naar leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie in de gemeente Breda – en uitliep op een confrontatie van bestuurspraktische desiderata enerzijds en bestuurswetenschappelijke grondslagen anderzijds. In de volgende twee paragrafen beschrijf ik hoe dit interactieonderzoek zich ontwikkelde: van initiële uitdaging naar logische designvereisten en verzamelde ingrediënten. Vervolgens geef ik inzicht in de zes leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie die uiteindelijk naar voren kwamen – responsiviteit, productiviteit, betrokkenheid, tegendruk, creativiteit en behoorlijkheid – alsook in de meer specifieke principes die hieronder te scharen zijn. Ten slotte geef ik in de laatste twee paragrafen aan hoe het resulterende kader het best kan worden gebruikt en opgevat.

Gegeven de vraagstelling gaat het hier eerst en vooral om *ontwerpgericht* onderzoek. Casuïstiek heeft hierin een functie, maar die is niet gelijk aan de functie in beschrijvend of verklarend empirisch onderzoek. Dit artikel gaat niet *over* de casus Breda en het is ook niet de bedoeling om via die casus empirische claims te formuleren *over* de gemeenten in Nederland. Voor het inhoudelijk afwegingskader dat hier wordt ontwikkeld, is de casus Breda bovenal een ijkpunt en ‘reality check’. In aanvulling op de bestuurskundige literatuur over bestuurlijke innovatie helpt de casus bij het ontwerpproces.

Als middelgrote stad omvat Breda een voldoende rijk palet aan bestuurlijke innovatieprocessen en -ambities om deze (hulp)functie te kunnen vervullen: er zijn innovaties die zich richten op participatie aan de inputkant van het bestuurlijk proces én op coproductie aan de outputkant; er wordt vernieuwing gezocht via de formele democratie én de maatschappelijke democratie (zie paragraaf 2 en box 1). Dat geldt ontegenzeggelijk voor meer cases – steden als Zwolle, Haarlem of Dordrecht kennen een vergelijkbaar breed palet –, alleen bood Breda mij daarbij een

unieke gelegenheid om dichtbij en van binnenuit zicht te krijgen op een reeks van bestuurlijke innovaties.<sup>1</sup>

## 2 Van bestuurlijke uitdaging naar conceptueel ontwerp

De gemeente Breda streeft net als veel andere gemeenten in Nederland naar bestuurlijke innovatie, en opereert daarbij in een veranderlijke en veeleisende omgeving. De omgeving verandert en van het bestuur wordt verwacht dat het meeverandert (Hendriks & Drosterij, 2011; Rob, 2012; RMO, 2013). Het gemeentebestuur verwacht dit ook van zichzelf. Bestuurlijke innovatie is een van de gemeentelijke topprioriteiten en Breda kent een breed palet van projecten en initiatieven die bedoeld zijn om het bestuur in de stad te vernieuwen én te verbeteren (zie box 1).

Hoewel het niet slecht leek te gaan – in 2016 werd Breda op de jaarlijkse toogdag van het vakblad *Binnenlands Bestuur* nog uitgeroepen tot ‘best bestuurde gemeente’ –, leefde tezelfdertijd binnen de gemeente het gevoel dat er nog veel werk aan de winkel was, dat andere gemeenten ook niet stilstonden, en dat Breda scherp moest blijven aansturen op bestuurlijke innovatie. Daarbij leefde de perceptie – vooral op het strategisch besluitvormingsniveau – dat allerhande bestuurlijke innovaties opborrelden vanuit de gemeente zelf (endogeen) en vanuit de bredere omgeving (exogeen) op grond van zeer specifieke overwegingen, die soms moeilijk met elkaar in verband te brengen waren. Zo werd er op het ene moment geëxperimenteerd met deliberatieve ‘deep democracy’ en op het andere moment met transactionele ‘wijkdeals’. Binnen de ruimte van het initiatief of de sector waar bestuurlijke innovatie plaatsvond (het sociale domein, de bouwsector,

1 Met de wethouder voor bestuurlijke innovatie van de gemeente Breda, Patrick van Lunteren (SP), gesteund door het college van B&W, zijn afspraken gemaakt die inhielden dat auteur dezes inzicht kreeg in alle documenten, schriftelijk en elektronisch, die verband hielden met bestuurlijke innovatie, zowel op het niveau van de algemene strategie als op het niveau van specifieke innovatietrajecten (Breda Begroot, Opgeruimd Breda, City Challenges, etc.; zie ook box 1). Tevens kon de auteur diepgaande interviews afnemen met een brede reeks van betrokken actoren, zowel gemeentelijke politici en gemeentelijke professionals als vertegenwoordigers uit het maatschappelijk veld betrokken bij bestuurlijke innovatie. Uiteindelijk is met twintig respondenten gesproken, verdeeld over betrokken politieke partijen (PvdA, D66, VVD, SP, CDA, Stadspartij), de betrokken gemeentelijke sectoren en gelieerde maatschappelijke actoren (burgerparticipanten uit Princenhage, Prinsenbeek, Stichting Braak, Stadslab Breda, Pakhuis B en NHTV en ambtelijke projectleiders van specifieke innovatieprocessen als Breda Begroot, Breda Doet, Regelvrije Haven, Opgeruimd Breda en Wijkgericht Werken, en van Bestuurlijke innovatie als generieke gemeentelijke strategie). De exacte namenlijst is opvraagbaar bij de auteur. Het onderzoek liep van het voorjaar 2016 tot de zomer 2017. Het resulterende kader is in de zomer en het najaar van 2017 met instemming door het college en de gemeenteraad van Breda ontvangen; hetzelfde geldt voor de maatschappelijke respondenten aan wie het resultaat is teruggekoppeld.

etc.), werden vaak zeer specifieke vuistregels ontwikkeld, maar een meer generiek en robuust afwegingskader werd node gemist.<sup>2</sup>

### *Vertrekpunten en ontwerpprincipes*

Tegen de achtergrond hiervan was de vraag die de gemeente Breda in het voorjaar van 2016 bij mij – inwoner van de stad en bestuurskundige van de nabije universiteit<sup>3</sup> – aankaartte: zijn er leidende beginselen voor bestuurlijke vernieuwing te onderscheiden die bij elkaar een robuust raamwerk vormen? Een raamwerk is robuust als het niet alleen theoretisch geïnspireerd en gefundeerd is, maar ook herkenbaar en hanteerbaar is voor de praktijk, zo was de gedachte. Omdat de uitdagende vraagstelling mij aansprak, heb ik de handschoen opgenomen en ben ik een interactieonderzoek gestart. Dat is een variant van interpretatief onderzoek waarin de onderzoeker als ‘interpretator’ – als ‘vertaler’ in de ruime zin des woords – bemiddelt tussen de theorie en de praktijk van het openbaar bestuur en poot daarbij een leerproces te bevorderen (Hendriks, 2003; Zouridis, 2003).

Het leerproces betrof in dit geval het ontwikkelen van een robuust raamwerk van leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie. Zo’n raamwerk zou niet alleen heuristisch nut – *een robuust handvat* – voor de bestuurspraktijk moeten opleveren, maar ook voldoende borging – *een robuuste aanhechting* – in de theorie van democratisch bestuur en *good governance* moeten hebben. Dit centrale vertrekpunt vertaalde ik in een analytische dubbelstrategie, die enerzijds inductief van aard was – redenerend vanuit de bestuurspraktijk, gebruikmakend van inzichten ontleend aan gesprekken en observaties –, maar anderzijds, en tegelijkertijd, ook deductief van aard – aansluitend bij relevante theorie en literatuur.

Daarnaast gold het vertrekpunt en ontwerpprincipe dat een robuust raamwerk weliswaar voldoende verfijnd, maar ook weer niet overmatig verfijnd zou moeten zijn. *‘Everything should be made as simple as possible, but not simpler’*, zou Albert Einstein ooit hebben gezegd. In die geest was het zoeken naar de minimale verfijning die ook nog hanteerbaar is. Het werken met gelaagdheid is dan een geijkte en in dit interactieonderzoek ook beproefde methode. Op het vlak van bestuurlijke innovatie doen veel desiderata de ronde, maar niet alles is van eenzelfde orde; sommige desiderata zijn *first order*, andere van secundair belang. Sommige zijn meer generiek, andere meer specifiek. Gelaagde ordening – onderscheid tussen generieke en specifieke principes – is zowel een uitkomst als een noodzaak, juist

- 2 In de gangen van het gemeentehuis kon men in 2016-2017 een reeks van grote borden aantreffen (2 bij 3 meter), waarop voor verschillende beleidsvelden verschillende lijstjes met specifieke vuistregels voor bestuurlijke innovatie werden verwoord en gevisualiseerd. Foto’s hiervan kunnen worden ingezien via de auteur.
- 3 In termen van historiek en achtergrondinformatie was het ook een voordeel dat auteur dezes langjarig kennis heeft kunnen nemen van bestuurlijke innovaties in Breda via een stroom van onderwijs- en onderzoekstrajecten vanuit de Tilburgse bestuurskunde die Bredase casuïstiek omvatten (van ‘interactief beleid’ en ‘wijkgericht werken’ in de jaren negentig tot ‘waarderen vernieuwen’ in het eerste decennium en de huidige stroom van bestuurlijke innovatie in het tweede decennium van de 21ste eeuw).

als men op het vlak van de bestuurlijke innovatie tot een robuust kader wil komen.

### **Box 1. Bestuurlijke innovatie in de stad**

In een stad als Breda komen bestuurlijke innovatie-initiatieven in twee hoofdclusters voor. Hoewel daarbij lokale termen worden gebruikt, zijn de achterliggende clusters ook in andere Nederlandse steden goed te herkennen. Ten eerste zijn er initiatieven die zich richten op het hervormen van klassieke gemeentelijke functies omtrent plannen, begroten en beschikken. Het meest opvallend hierbij is het experiment 'Breda Begroot', waarbij twee wijken 'van onderop' bij het stellen van prioriteiten werden betrokken.<sup>4</sup> Het opstellen van de 'Structuurvisie 2030' met zo'n 3000 participanten past ook in dit cluster, evenals het opstellen van een 'Duurzaamheidsagenda' met een ingeloot burgerforum (D100). Met het invoeren van een nieuw vergadermodel voor de gemeenteraad wordt ook de centrale institutie van de politieke democratie vernieuwd.<sup>5</sup>

Hiernaast staan initiatieven die de maatschappelijke democratie raken en daarbij vaak een nieuwe rol van de formele democratie behelzen. Een prominent voorbeeld uit Breda is het burgerinitiatief 'Zonnewijde' (met 'wij' bewust als meervoudsvorm), dat uiteindelijk met gemeentelijke hulp een weide met verplaatsbare zonnepanelen heeft opgeleverd. Het omgekeerde, waarbij een gemeentelijk initiatief een maatschappelijk initiatief aanwakkert, komt ook voor. Een voorbeeld is het initiatief 'Opgeruimd Breda'; de gemeente sluit hierbij 'wijkdeals' met groepen burgers die onderhoud van het openbaar groen op zich nemen. In het kader van 'Breda Broeit' krijgen sociale ondernemers op het braakliggende (haven)terrein de gelegenheid om relatief 'regelvrij' projecten te realiseren (zoals een stadsstrand en een skatehal). Onder de noemer 'City Challenges' organiseert de gemeente competities voor creatieve ideeën voor maatschappelijke vraagstukken; als eerste was aan de beurt: 'Wat kunnen we doen om (grote) schulden bij inwoners te voorkomen?' Naast variabel prijzengeld voor de best scorende tien ideeën is er uitvoeringsbudget te verdienen.<sup>6</sup>

Niet alle bestuurlijke innovatie die in Breda wordt betracht, is daarmee beschreven – het bovenstaande is een illustratieve greep en geen uitputtend empirisch overzicht. Dat wordt hier ook niet nagestreefd, waar het gaat om het ontwerpen van een raamwerk van leidende principes. Overigens laat niet alles zich nu al retrospectief beschrijven. Zo is het toekennen

4 Ook elders in Nederland zijn voorbeelden van 'participatief begroten' te vinden. Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/accountantscontrole-begroting-verantwoording/nieuws/participatief-begroten-voorbeelden-uit-de-praktijk>.

5 De Bredase gemeenteraad gaat over op het zogenaamde BOB-vergadermodel, dat via beeldvorming en opiniëring naar besluitvorming toewerkt.

6 Meer informatie hierover is te vinden op [www.citychallenges.nl/breda/actieve-bewoners](http://www.citychallenges.nl/breda/actieve-bewoners).

van 'Buurtrechten' een door de gemeenteraad omarmd voornemen, maar nog geen sociale realiteit. In het sociaal domein en de verschillende deel-terreinen daarvan wordt een grootscheepse transformatie voorbereid, volgens sommigen zelfs een bestuurlijke paradigmawisseling, die op het moment van schrijven echter nog niet is uitgekristalliseerd.

### 3 Ingrediënten vanuit theorie en praktijk

Welke ingrediënten zijn voorhanden en bruikbaar voor het ontwikkelen van een robuust referentiekader met leidende principes voor bestuurlijke innovatie? Ik reconstrueer ze hieronder vanuit twee kijkrichtingen: vanuit de internationale vakliteratuur en vanuit de praktijk van het innovatiebeleid en het daarop geënte bestuursadvies.

#### *Vanuit internationale vakliteratuur*

In de internationale vakliteratuur over bestuurlijke innovatie zijn grofweg twee relevante hoofdclusters te onderscheiden. Ten eerste is daar de *democratic innovation theory*. Hoewel democratie veel meer is dan de omzetting van burgerwensen in politieke vertegenwoordiging en besluitvorming, is veel van de *democratic innovation*-literatuur hierop gefocust. Het gaat dan om burgerparticipatie, representatie, deliberatie en aanverwante desiderata. Aartsvader van dit denken over democratische innovatie is Robert Dahl (1994; 2000), die de volgende leidende principes voorstaat: inclusie, gelijke stemmen, effectieve participatie, publieke beheersing van de agenda en verlichte begripsvorming. Innovatie zou dit dichterbij moeten brengen, meent ook Graham Smith (2009), die Dahl wel op een aantal punten amendeert. Hij behoudt inclusie, publieke zeggenschap en weloverwogen oordeelsvorming, maar hij voegt er efficiency aan toe (opgevat als kostenefficiëncy), samen met transparantie en overdraagbaarheid. Of het laatste echt een noodzakelijk vereiste is of meer een prettige bijkomstigheid is een punt van discussie: moet een innovatie die goed is voor een bepaalde context ook per se goed zijn voor andere contexten? Michels en Binnema (2016) volgen Smith goeddeels, maar voegen deliberatie, burgerschap en legitimiteit toe. De laatste is een koepelterm van hogere orde, die in zichzelf weer veel verschillende kwaliteitsprincipes omvat (zie ook box 3 en de slotparagraaf hierover).

Een tweede cluster betreft de *governance*-literatuur; hier worden duidelijk andere accenten gelegd dan in het voorgaande cluster. In zijn benadering van *multi-level governance* heeft Scharpf (1997; 1999) nadrukkelijk – en invloedrijk – aandacht gevraagd voor outputlegitimiteit, waarmee hij doelde op presterend vermogen. (In de *democratic innovation*-literatuur, het voorgaande cluster, krijgt outputlegitimiteit veel minder aandacht dan input- en proceslegitimiteit.) In de *collaborative governance*-literatuur (Bovaird, 2005; Noveck, 2009), en de voor het stedelijke niveau relevante theorie van *urban regimes* en vitale coalities (Stone, 1989; 2006; Stoker, 2000), ligt de nadruk ook op de coproductie en cocreatie die samenwer-

kende partijen tot stand zouden kunnen brengen. Een relatief nieuwe loot aan deze stam is de ‘wiki governance’-benadering, die een lans breekt voor *collaborative editing* en andere digitale praktijken van samenwerking; ook hier zijn de centrale principes coproductiviteit en cocreativiteit.

#### *Vanuit bestuursadvies en innovatiebeleid*

Behalve vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn er ook ingrediënten op te pikken vanuit de wereld van het bestuursadvies. Zo heeft de *Democratic Challenge*-organisatie – voorheen ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), inmiddels bij de VNG – een serie principes geformuleerd die deels overlapt met hiervoor genoemde reeksen, te weten: inclusie, zeggenschap, transparantie, deliberatie en *checks and balances*.<sup>7</sup> Het laatste principe – geïnstitutionaliseerde tegendruk – vormt een nuttige toevoeging, afkomstig uit het klassieke, democratisch-rechtsstatelijke kader. Het IPW, het Instituut voor Publieke Waarden dat verschillende gemeenten adviseert, heeft een eigen waarde-driehoek ontwikkeld met legitimiteit, rendement en betrokkenheid als hoekstenen.<sup>8</sup> Dat legitimiteit een categorie is van een hogere orde zagen we hiervoor al, bij de uitsplitsing van inputlegitimiteit (focuspunt van de *democratic innovation*-theorie) en outputlegitimiteit (focuspunt van de *governance*-theorie). Betrokkenheid en rendement zijn hieronder te scharen, waarbij rendement een nuttige uitbreiding vormt op Smith’ notie van kostenefficiëncy; betrokkenheid is een nuttige uitbreiding op de idee van burgerparticipatie zoals die centraal staat in de *democratic innovation*-literatuur (en in veel mindere mate in de *governance*-literatuur).

Uit de gesprekken met ervaringsdeskundigen in de gemeente Breda – maatschappelijke actoren, ambtenaren en politici betrokken bij bestuurlijke innovatietrajecten – zijn aanvullende inzichten gedestilleerd. Die inzichten verschenen in de regel niet als kant-en-klare begrippenkaders en principelijstjes van het type zoals hiervoor gesignaleerd. Kernpunten uit de Bredase praktijk waren niet zozeer deductief af te leiden uit afgeronde begripsvorming, maar lieten zich veeleer inductief, vanuit de ervaring en de reflectie daarop, verbinden met meer generieke principes en kaders. De genoemde gesprekken waren hiervoor cruciaal. Met twintig betrokkenen – verdeeld over de domeinen van politiek, ambtenarij en maatschappelijke partners – heb ik uitgebreid gereflecteerd op bestuurlijke innovatie in Breda en op hetgeen daarbij naar hun idee leidend is (zie eerder paragraaf 1 en noot 1). Aanvullend heb ik meerdere bijeenkomsten bezocht die in het teken stonden van bestuurlijke innovatie: publieksevenementen omtrent Breda Begroot, Deep Democracy, Breda DuurSaam en dergelijke, maar ook confrontaties van studentengroepen met ambtenarengroepen op het themaveld bestuurlijke innovatie. Ook in die interacties werden, soms expliciet, vaak impliciet, bepaalde innovatieprincipes onderstreept of juist gerelativeerd.

Een gedetailleerde exegese hiervan voert op deze plek te ver – dit artikel beoogt geen discoursanalyse van de casus Breda –, maar in het algemeen kan worden

7 Zie <http://democraticchallenge.nl/dcs-democratische-bril/>.

8 Zie <http://publiekewaarden.nl>.



gesteld dat de hiervoor genoemde principes, voortkomend uit het deductieve traject, grotendeels worden herkend. Zeer duidelijke resonantie genieten de vernoemde *governance*-principes die oproepen tot gezamenlijke coproductie en cocreatie. Door betere samenwerking zouden betere oplossingen worden gegenereerd en een breder draagvlak voor, en een grotere betrokkenheid bij, de gekozen aanpak. Dit is de lijn waarin innovaties als Opperuimd Breda (samen de publieke ruimte onderhouden via 'wijkdeals' tussen bewonersgroepen en gemeente) en de Bredase City Challenges (men spreekt letterlijk van de 'wisdom of crowds' benutten voor maatschappelijke probleemoplossing) worden gelegitimeerd. Naast deze meer functionalistische lijn, die versterking van de outputlegitimiteit vooropstelt, staat een meer democratische lijn, die inzet op versterking van de inputlegitimiteit van het gemeentebestuur. Volgens Dahl (2000) is de harde kern van het democratieconcept de tandem van burgerinvloed en gelijkheid daarin (de burgerij, de 'demos', is de aandrijvingsmotor van het besturen, 'kratia', en alle burgers hebben daarin principieel gelijke rechten en kansen). Ervaringsdeskundigen uit de Bredase praktijk gebruiken andere taal dan Dahl, maar spreken zich in vergelijkbare zin uit: er moet beter worden geluisterd naar, en meer worden gedaan met, wat burgers willen, weten en zelf ook kunnen; de ene burger is niet belangrijker dan de andere en monopolisering van het publiek domein moet worden voorkomen. Dit kwam expliciet naar voren bij initiatieven als Breda Begroot en bij nieuwe deliberatieve werkvormen (zie box 2) omtrent het ontwikkelen van een Duurzaamheidsagenda, een structuurvisie en een cultuurvisie voor de stad.

De gesprekken met ervaringsdeskundigen in Breda brachten op een enkel punt ook iets naar voren wat *niet* in het meer generieke bestuursadvies of de theorie van *democratic innovation* en *governance innovation* werd gevonden. Enkele gesprekspartners braken een lans voor levendigheid als aanvullend principe voor bestuurlijke innovatie; dit zou ook beoordeeld mogen worden op de mate waarin zij verrassend en verfrissend werkt. Zoals een ambtenaar opmerkte over bestuurlijke innovatie: *'Het moet ook leven in de brouwerij brengen.'*

#### 4 Naar een robuust referentiekader

In het voorgaande zijn relevante en bruikbare ingrediënten voor het nadenken over leidende principes voor bestuurlijke innovatie opgepikt uit de theorie en de praktijk. Er zijn overlappingen en clusters vastgesteld, waarmee de variatie tot op zekere hoogte overzichtelijker is gemaakt, maar nog niet in die mate die hier gewenst is. Het streefdoel is een robuust referentiekader, dat niet alleen theoretisch geïnspireerd en gefundeerd is, maar ook herkenbaar en hanteerbaar is voor de praktijk; een kader dat voldoende verfijnd is, maar tegelijk ook handzaam ('zo simpel als mogelijk, maar niet simpeler').

In het ontwerpproces is een volgende stap nodig, die de verzamelde ingrediënten omzet in een zinvol format. In deze fase van het ontwerpproces zit onvermijdelijk een creatieve sprong – met aspecten van synthese, kadrering en visualisatie – die hier wel duidelijk gedisciplineerd wordt door deductief afgeleide en inductief ver-

worven inzichten. Middellend daartussen, en zoekend naar een evenwicht van handzaamheid en verfijning, kom ik uit op een set van zes leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie: de wederzijds aanvullende principes van responsiviteit en productiviteit, betrokkenheid en tegendruk, en creativiteit en behoorlijkheid.

Onder de laag van generieke beginselen bevinden zich meer specifieke principes, die in het debat over democratische innovatie en (*good*) *governance* ook naar voren worden geschoven. In de figuren 1, 2 en 3 worden de generieke principes – en de onderliggende meer specifieke normen – paarsgewijs uiteengezet.

#### *Responsiviteit en productiviteit*

In de literatuur over verbetering van het democratisch bestuur ligt de nadruk vaak op de aanvullende beginselen van responsiviteit (aan de inputkant) en productiviteit (aan de outputkant). In zijn klassieke studie van goed en slecht werkende besturen in Noord- en Zuid-Italië wijst Putnam (1993: 63) erop dat goed democratisch bestuur niet alleen responsief is ten aanzien van de wensen en het weten van de bevolking, maar ook vruchtbaar (*efficaciously*) opvolging geeft hieraan. Dahl (1994) schrijft over het belang van burgerinbreng aan de voorkant en bestuurlijke effectiviteit aan de achterkant, Lijphart (1999) wijst op het belang van representatie aan de voorkant en performance aan de achterkant van het systeem. Aan de voorkant van het democratisch systeem gaat het, verwijzend naar Scharpf (1997), om de verwerving van inputlegitimiteit, aan de achterkant om de verwerving van outputlegitimiteit.

Aan de voor- of inputkant kies ik hier, in lijn met Putnam, voor het generieke concept responsiviteit; Lijpharts ‘representativiteit’ is hier een onderdeel van. Met zorg om de responsiviteit kan worden gekeken naar de mate waarin politieke of maatschappelijke vertegenwoordigers in descriptieve zin representatief zijn voor de achterliggende gemeenschap(pen), of naar de wijze waarop zij in symbolische zin uitdrukking geven aan het algemeen belang (Pitkin, 1967; Ankersmit, 1996). In het verlengde hiervan kan worden gestreefd naar grotere aanwezigheid van lageropgeleiden of andere bevolkingssegmenten in bestuurlijke processen (minder ‘diplomademocratie’, Bovens & Wille, 2011), of naar ruimere ‘zendtijd’ voor bepaalde perspectieven op het algemeen belang. Responsiviteit kan ook langs andere wegen worden bevorderd, bijvoorbeeld door het toegankelijk maken van ‘open data’ waarmee maatschappelijk initiatief aan de slag kan gaan, of het vernieuwen van de onderzoeks- en informatiefunctie binnen het ambtelijk apparaat. Al is dit niet meteen het werk van vertegenwoordigers, als langs zulke wegen nieuwe beelden ontstaan van wat de omgeving weet en wil, wordt wel degelijk de responsiviteit versterkt.

Aan de achter- of outputkant schaar ik specifieke desiderata als werkzaamheid, rendement en efficiency onder het generieke beginsel productiviteit. Het gaat hier om uit het democratisch bestuur voortvloeiende waardecreatie. In zijn befaamde Gettysburg Address benadrukte Lincoln al dat democratisch bestuur

**Figuur 1** Leidende beginselen: responsiviteit en productiviteit



niet alleen van en door, maar ook *for the people* dient te zijn.<sup>9</sup> Een bestuur dat aan de voorkant geweldig representatief, open en sensitief is, maar aan de achterkant weinig oplevert – in termen van openbare orde, veiligheid, welvaart, ruimtelijke ordening, infrastructuurontwikkeling, enzovoort – of alleen tegen disproportioneel hoge kosten, schiet uiteindelijk toch tekort.

Hoewel een deel van de democratietheorie oog heeft voor de tweeslag responsiviteit-productiviteit, is het in het algemeen zo dat theorieën van (*new*) *public management* en (*good*) *governance* meer gespitst zijn op de outputkant van het bestuur. Productiviteit wordt in die literatuur doorgaans vooral voorgesteld als coproductiviteit: het boeken van resultaten in gezamenlijkheid (denk bijvoorbeeld aan de triple-helixsamenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen in de succesvolle Brainport Eindhoven-regio en andere stedelijke regio's). Dat betekent niet dat vernieuwing van enkelvoudige productiviteit, van een overheidsorgaan dat op eigen kracht publieke waarde creëert, op voorhand buiten het domein van de innovatie valt (denk bijvoorbeeld aan het verstrekken van waarschuwingen voor gevaar door de overheid via snellere, nieuwe media).

### *Betrokkenheid en tegendruk*

Bestuurlijke innovatie richt zich vaak expliciet op het verstevigen van de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke groepen bij de publieke zaak. Daar is vanuit democratisch oogpunt veel voor te zeggen. *Governance of the people* is een democratische grondgedachte. De publieke zaak is niet ván de politiek of het aangestelde bestuur; het eigenaarschap van de publieke zaak, de zeggenschap, of ten minste de medezeggenschap, berust in een democratie uiteindelijk bij de *demos*. Historisch is staatsgezag in een land als Nederland van onderop gegroeid. Het collectieve werd opgebouwd en gelegitimeerd vanuit het particuliere. In de verzuijingstijd werd het al langer bestaande subsidiariteitsidee gecodificeerd: collectief en centraal doen wat echt niet anders kan; het overige zo veel mogelijk particulier en decentraal doen.<sup>10</sup>

9 In 1863 hield Lincoln een toespraak die bekend zou worden als de Gettysburg Address, onder meer vanwege zijn omarming van 'government of the people, by the people, for the people' sindsdien een veelgebruikte, beknopte omschrijving van het democratisch principe.

10 In de protestantse zuil sprak men liever van 'soevereiniteit in eigen kring', terwijl in de katholieke zuil werd gesproken van 'subsidiariteit', een begrip dat in de staatsleer ook seculier wordt opgevat.

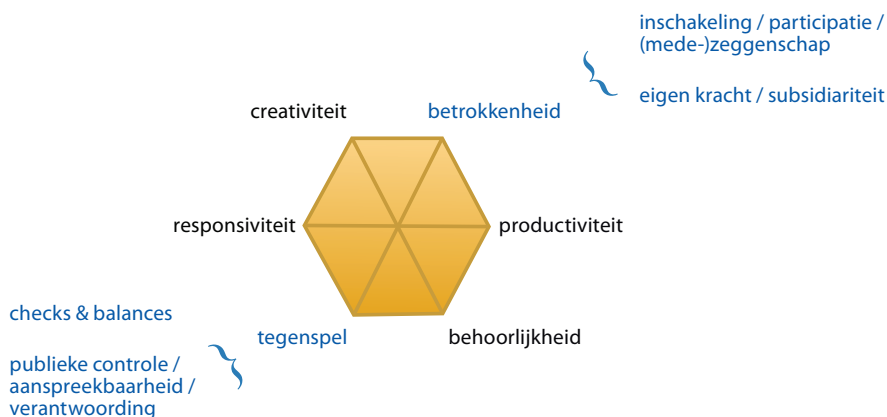
Tegenwoordig is de gekoesterde ‘eigen kring’ niet meer in eerste instantie de zuil maar veeleer het maatschappelijk initiatief, dat met bekenden of met onbekenden, voor zichzelf of voor anderen, een zaak van bovenindividueel belang behartigt (Hilhorst & Van der Lans, 2013). De nationale overheid heeft de ‘participatiesamenleving’ en de ‘doe-democratie’ omarmd; veel gemeenten zitten op dezelfde lijn (vgl. Rijksoverheid, 2014; VNG, 2013). Voor een deel gelden financiële overwegingen – er moest worden bezuinigd –, maar voor een deel heerst ook de overtuiging dat maatschappelijk initiatief, een steviger betrokkenheid van de samenleving bij de publieke zaak, in zichzelf nastrevenswaardig is. Maatschappelijke initiatiefnemers en sociale ondernemers laten dit geluid ook horen, al hekelen ze tegelijk de bijkomende bezuinigingsagenda; grotere betrokkenheid van de burger zou minder aan financiële terugtrekking van de overheid moeten worden gekoppeld.

Er schuilt veel kracht en energie in de interpersoonlijke verbondenheid die burgerinitiatief, samenredzaamheid, sociaal ondernemerschap en dergelijke kenmerken (Hajer, 2011; RMO, 2013; Awt, 2014). Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat de *forte* van ‘eigen kracht’ niet vanzelfsprekend gelegen is in aanspreekbaarheid, controleerbaarheid en verantwoording aan de bredere buitenwereld. Dat moet apart worden georganiseerd, aangezien geïnstitutionaliseerde tegendruk net zo goed als maatschappelijke betrokkenheid een fundamenteel beginsel van de democratische rechtsstaat is (Alexander, 2001; Rosanvallon, 2008). Macht in het publieke domein vraagt altijd om proportionele tegenmacht, om *checks and balances*. Dit is niet louter een begrenzend idee: misbruik en eigenrichting voorkomen door controle- en verantwoordingsmechanismen. Het is ook een bekrachtigend principe: onder een zekere mate van druk, spanning en tegenspel worden ideeën en initiatieven vaak ook beter. De Amerikaanse theoreticus Green (2010) ziet in ‘the eyes of the people’ – de geïnstitutionaliseerde openbaarheid die met argusogen toeziet op personen die zich een bepaalde rol aanmeten in het publieke domein – een belangrijke kracht ten goede. Naast oude spelen nieuwe media hierin een faciliterende rol. Het openen van een IENS-achtige website, een digitaal platform waarop burgers hun oordelen en observaties kunnen achterlaten over publieke projecten, kan in deze lijn doordenkend ook een bestuurlijke innovatie opleveren – zeker als die niet alleen de burger-consument faciliteert, maar bijvoorbeeld ook de burger-journalist (vgl. Dijstelbloem, 2016).

### *Creativiteit en behoorlijkheid*

Bij bestuurlijke innovatie gaat het per definitie om het zoeken naar andere werkvormen: nieuwe ingrediënten aan bestaande praktijken toevoegen, of bestaande praktijken fundamenteel omvormen tot iets nieuws. Dat is een creatief proces, dat beoordeeld kan worden naar de mate waarin actief nieuwe combinaties of andere praktijken worden aangemaakt. Is sprake van een frisse, nieuwe aanpak? Worden grenzen verlegd, op ingenieuze of vindingrijke wijze? In de Nederlandse taal maken we geen onderscheid tussen ‘innovation’ en ‘invention’, zoals Padgett en Powell (2012) dat doen – het tweede is bij hen de overtreffende trap van het

**Figuur 2** Leidende beginselen: betrokkenheid en tegendruk

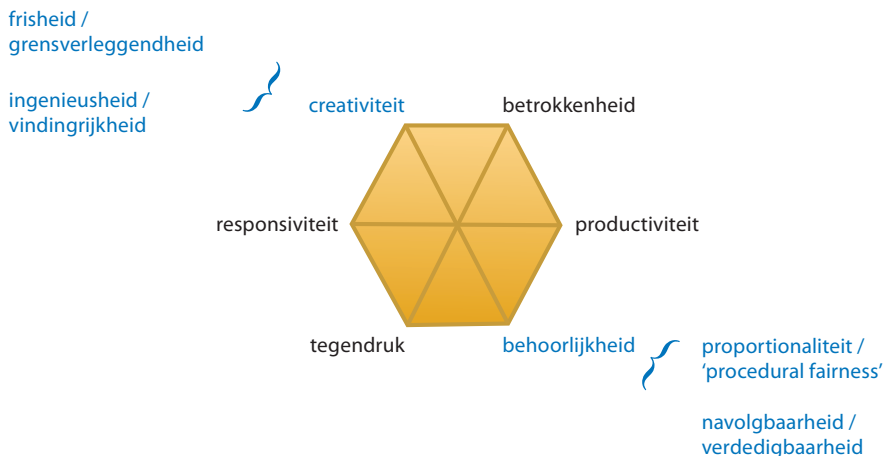


eerste. We maken wel onderscheid tussen praktijken die meer of minder vergaand worden hervormd en daarbij iets nieuws brengen.<sup>11</sup> Iets nieuws brengt niet automatisch iets beters, maar om tot verbeteringen te komen moeten nieuwe combinaties wel worden beproefd.

Bij bestuurlijke innovatie in Nederland wordt doorgaans veel nadruk gelegd op de creatieve component. Er is een aanzienlijke gretigheid om iets nieuws te beproeven en uit te dragen. Een recent voorbeeld is het G1000-format, dat in Nederland veel sneller dan in België, nota bene het land van herkomst, tot navolging heeft geleid. Uitstekende communicatienetwerken, actieve discussieplatforms en beroepsverenigingen, gecombineerd met korte afstanden in fysieke en sociale zin, maken dat nieuwe concepten snel de ronde doen in Nederland (Hendriks & Tops, 2003). Voor de eeuwwisseling waren *New Public Management* en interactieve beleidsvorming populair, erna deden onder meer doedemocratie, samenredzaamheid, overheidsparticipatie en burgerforum snel de ronde. Verwijzend naar ‘variatie & selectie’ als evolutionair basismechanisme kunnen we constateren dat het eerste ruim voorhanden is. Met regelmaat worden nieuwe methoden en technieken van bestuur uitgetoet, waarvan na verloop van tijd een boel ook weer vervalt. Of dit voortkomt uit selectiedruk (wat niet voldoet verdwijnt) of uit modegevoeligheid (als de nieuwigheid eraf is, wordt het minder interessant) zou nog eens aparte studie verdienen.

Hoe belangrijk het zoeken naar nieuwe vormen ook is, een complementair beginsel kan en moet ook hier worden aangewezen: behoorlijkheid van bestuur. Net als tegendruk is behoorlijkheid niet louter begrenzend, maar ook bekrachtigend van aard. Proportionaliteit, navolgbaarheid, verdedigbaarheid en andere beginselen van behoorlijk bestuur verdienen aandacht, niet louter omdat het nu eenmaal

11 Als er nauwelijks vernieuwing is, wordt de ondergrens bereikt van wat we doorgaans als innovatie bestempelen. Dat is een feitelijke constatering en niet per se een probleem. Schroeven is onveranderend een werkzame manier van iets vastmaken. Niet innovatief, wel praktisch.

**Figuur 3** Leidende beginselen: creativiteit en behoorlijkheid

moet ('anders komt de bestuursrechter in beeld'), maar ook en vooral omdat op het interrelationele en communicatieve vlak belangrijke kwaliteitspunten te verdienen zijn met billijk optreden. Uit onderzoek blijkt steevast dat *procedural fairness* – de perceptie van een eerlijke, onpartijdige, verdedigbare manier van werken in het bestuurlijk domein – voor burgers een cruciale factor is voor het hebben van vertrouwen en toekennen van legitimiteit (Tyler & Huo, 2002; Van den Bos, 2011).

In bepaalde omstandigheden kan het wijs zijn om de bestuurlijke innovatie juist op dit vlak te zoeken, al klinkt behoorlijk bestuur menigeen niet erg *hip & happening* in de oren. Degenen die zich zelfs afvragen of op dit vlak wel bestuurlijke innovatie mogelijk is, wijs ik op pogingen die gemeenten ondernemen om eigentijds vorm te geven aan bestuurlijke verantwoording van beleid, niet louter via de gemeenteraad, maar ook via sociale en digitale media, deels schriftelijk, deels met beeld en geluid. De gemeente die niet alleen communiceert met burgers als ze inbreng nodig heeft, maar ook na het verwerken van de inbreng het goede gebruik ontwikkelt om burgers te verwittigen en te bedanken, geeft vorm aan bestuurlijke innovatie.

### Box 2. Waar staat deliberatie?

Deliberatie staat, anders dan sommigen zouden verwachten, niet in de basis van de leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie. Dat komt deels omdat deliberatie, net als legitimiteit, met verschillende principes tegelijk is verweven. Deliberatie past eerst en vooral bij een behoorlijk bestuur, dat niet eenzijdig beschikt en communiceert, maar zich verplicht aan redelijke motivatie en argumentatie.

Deliberatie kan ook met het bevorderen van creativiteit en betrokkenheid samengaan, al is de relatie hier minder een-op-een. Bij nieuwe vormen van doedemocratie en samenredzaamheid krijgt de betrokkenheid eerder via het concrete handelen vorm dan via het cognitieve delibereren, zoals de normatieve theorie van *deliberative democracy* het voorstelt: via diepgaande, iteratieve en transformatieve reflectie (Gutmann & Thompson, 2004; Chappel, 2012). Voor verhoogde creativiteit geldt ook dat zij met deliberatieve democratie *kan* maar niet per se *moet* samengaan.

Een zekere mate van deliberatie past bij elke vorm van democratie, maar het tot grote hoogte opschroeven van deliberatie past bij een specifieke normatief-theoretische stroming, en daarmee dus minder goed bij een robuust referentiekader dat normatief veelzijdig, polyvalent, moet zijn. Plebiscitair leiderschap, zoals bepleit in de theorie van *plebiscitary democracy* (Green, 2010), en directe zelfbeschikking, zoals verdedigd in de *direct democracy*-literatuur (Matsuoka, 2004), worden hier vanwege normatieve eenzijdigheid ook niet opgevoerd als leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie.

## 5 Over de afweging van complementaire beginselen

Hiervoor is de complementariteit van leidende beginselen geschetst langs drie lijnen: responsiviteit-productiviteit, betrokkenheid-tegendruk en creativiteit-behoorlijkheid. Hoewel de complementariteit langs deze drie lijnen pregnant en illustratief is, moet worden gezegd dat de complementariteit ook langs andere lijnen kan worden geschetst. In een figuur met zes hoekpunten kunnen wiskundig vijftien diades (en nog veel meer triades) worden ingetekend. Het voert te ver en het draagt niet bij om dat hier ook omstandig te doen. Voortbouwend op het voorgaande kan vrij eenvoudig worden ingezien dat, bijvoorbeeld, het opvoeren van de productiviteit met het waarborgen van de behoorlijkheid van bestuur kan schuren en dat brede betrokkenheid en gedurfde grensverleggendheid niet als vanzelfsprekend samengaan.

### *Attenderend raamwerk voor afweging en beoordeling*

De belangrijkste functie van het geschetste raamwerk is het bieden van een *sensitizing framework* voor het afwegen en beoordelen van bestuurlijke innovatie. Het attenderend raamwerk bouwt voort op en draagt bij aan het debat in de bestuurswetenschappen over de vraag wat leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie zijn. Het attenderend raamwerk is daarnaast relevant voor gemeenten die werk maken van bestuurlijke innovatie.

Elke hoekpunt van het raamwerk inspireert tot het stellen van relevante vragen bij bestuurlijke innovatie. Hieronder heb ik de mogelijke vragen telkens in één centrale toetsvraag proberen samen te vatten. Het zal sterk afhangen van de

casuïstiek – van de voorliggende poging tot bestuurlijke innovatie – hoe nadrukkelijk welke vraag moet worden gesteld. De centrale toetsvragen zijn:

- Bij responsiviteit: pikken we\* beter op wat de omgeving wil en weet?
- Bij productiviteit: leveren we meer ‘value for money’ aan de ontvangende samenleving?
- Bij betrokkenheid: laten we dichter bij de burgers wat dichter bij de burgers kan?
- Bij tegendruk: regelen we ‘checks and balances’ beter dan voorheen?
- Bij creativiteit: slaan we nieuwe, verrassende wegen in met nieuwe, inventieve middelen?
- Bij behoorlijkheid: doen we publieke zaken op beter te verantwoorden, procedureel juistere, wijze?

*\* ‘We’ moet worden gelezen als korte aanduiding van die publieke en private actoren die al dan niet samenwerkend bestuurlijke innovatie nastreven op het publieke domein.*

Hoewel de gegeneraliseerde principes – responsiviteit tot en met behoorlijkheid – in alle gevallen van bestuurlijke innovatie relevant zijn, zal het van de specifieke casus afhangen welke van de leidende beginselen eerst en vooral in het oog moeten worden gehouden. Het is goed mogelijk dat in bepaalde gevallen van bestuurlijke innovatie sommige toetsvragen zich pregnanter opdringen dan andere.

Bijvoorbeeld: een bepaalde gemeente wil eerst en vooral de responsiviteit – de gevoeligheid voor signalen uit de brede samenleving – verhogen, veronderstellend dat daar voor haar de meeste winst te behalen is. Ze investeert daarom in een representatief burgerforum dat eens per jaar een top drie aanwijst van punten die in de gemeente moeten worden aangepakt. In zo’n geval ligt het voor de hand om in ieder geval op responsiviteit te blijven toetsen (pikken we beter op wat de omgeving weet en wil?). Afhankelijk van de exacte organisatievorm kan het wijs zijn om behalve op de complementaire productiviteit (komen er voor de bredere samenleving ook tastbare resultaten uit voort?) ten minste ook te toetsen op creativiteit (komen nieuwe, frisse inzichten en oplossingen in beeld?) en tegengewicht (is de verantwoording voldoende geregeld?).

#### *Geen simpel afvinklijstje*

Wat het antwoord op de toetsvragen moet zijn, is niet in algemene zin en niet voor alle gevallen voor te schrijven. Een als bestuurlijke innovatie geafficheerde praktijk die op géén van de genoemde toetsvragen een bevestigend antwoord afdwingt, verdient nauwelijks dat predicaat. Een bestuurlijke innovatie die op alle punten tegelijk vooruitgang boekt, past in een droomscenario, maar is daarmee weer minder realistisch. Zo’n bestuurlijke innovatie is in de literatuur in ieder geval nog niet beschreven.

Realistischer is het streven naar een bestuurlijke innovatie die op specifieke punten vooruitgang bewerkstelligt, zonder dat op andere punten achteruitgang wordt aangewakkerd. Twijfelgevallen zijn die cases van bestuurlijke innovatie die aan de ene kant vooruitgang boeken, maar aan de andere kant minstens evenveel achter-



uitgang. Daarbij is het allereerst de vraag hoe bijzonder de vooruitgang is, en vervolgens of de achteruitgang boven of onder een bepaald minimum blijft. De beantwoording is in belangrijke mate een politiek-bestuurlijke en maatschappelijke opgave, hoewel het staats- en bestuursrecht op onderdelen *minima moralia* aangeeft.

Het mag duidelijk zijn dat het geschetste raamwerk geen simpele afvinklijst voor bestuurlijke innovatie is: ‘verzamel zes vinkjes en het kan ermee door’. Specifieke accenten kunnen en mogen voorkomen bij bestuurlijke innovaties; *trade-offs* tussen belangrijke beginselen zullen in de praktijk regelmatig optreden. Het geschetste kader biedt een referentie- en afwegingskader (zie hiervoor ook box 3) voor het voeren van ‘het goede gesprek’ over bestuurlijke innovaties en de afwegingen die daarbij komen kijken.

### **Box 3. Wegen naar bestuurlijke legitimiteit**

Responsiviteit, productiviteit, betrokkenheid, tegendruk, creativiteit en behoorlijkheid kunnen als leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie worden gezien. Ze kunnen ook als verschillende wegen naar bestuurlijke legitimiteit en *good governance* worden beschouwd.<sup>12</sup>

Bij responsiviteit gaat het om inputlegitimiteit, bij productiviteit om outputlegitimiteit. Bij tegendruk en betrokkenheid wordt legitimiteitsversterking niet aan één kant van het systeem gezocht (de input- of outputkant), maar in de organisatie van het systeem als zodanig (voorzien van meer eigen kracht dan wel tegendruk); het gaat dus om systeemlegitimiteit. Bij behoorlijkheid gaat het om onderliggende throughput- of procesnormen die tezamen voor throughput- of proceslegitimiteit kunnen zorgen.

Bij creativiteit is de link met de *nomenclatura* van het legitimiteitsdebat minder eenduidig te leggen. Vernieuwers die hun bestuurlijke innovatie legitimeren door te wijzen op de frisheid of vindingrijkheid van hun creatie claimen een type gezag waarvoor nog geen erkende aanduiding bestaat; we zouden het ‘creatief gezag’ kunnen noemen. In de praktijk wordt deze route naar legitimiteit opvallend vaak gezocht.

Net als de praktijk van bestuurlijke innovatie, kent ook de theorie omtrent bestuurlijke legitimiteit en *good governance* haar vertekeningen. De *procedural justice*-theorie, bijvoorbeeld, wijst een behoorlijke procesgang aan als sleutel voor legitimiteitsversterking, goeddeels voorbijgaand aan andere wegen naar legitimiteit. De *democratic innovation*-literatuur is bovenal begaan met de kwaliteit van burgerparticipatie en politieke representatie, de literatuur over *collaborative governance* met de (co)creativiteit en (co)productiviteit van nieuwe bestuurlijke arrangementen. Met het ge-

12 Ik schrijf bewust ‘indirect’, omdat beginselen van *good governance* en bestuurlijke legitimiteit een omvattender richtpunt hebben dan principes van bestuurlijke innovatie.

schetste kader in de hand kunnen zulke, bij bepaalde debatcontexten passende, vormen van selectieve aandacht ook worden aangewezen en in perspectief geplaatst.

## 6 Ten slotte: bijdragen aan debat en praktijk

In dit artikel zijn leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie samengebracht in een samenhangend afwegingskader. Zo'n kader is robuust als het niet alleen theoretisch geïnspireerd en gefundeerd is, maar ook herkenbaar en hanteerbaar is voor de praktijk, zo was de gedachte. Vanuit die gedachte zijn relevante en bruikbare ingrediënten voor het nadenken over leidende principes voor bestuurlijke innovatie opgepikt uit de theorie en de praktijk. Daardoor gevoed en zoekend naar een evenwicht tussen handzaamheid en verfijning is een raamwerk ontworpen bestaande uit zes leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie: de wederzijds aanvullende principes van responsiviteit en productiviteit, betrokkenheid en tegendruk, en creativiteit en behoorlijkheid. Onder de zes generieke principes zijn meer specifieke desiderata geschaard, die uit het debat over bestuurlijke innovatie ook bekend zijn.

In het ontwerp van het afwegingskader is onvermijdelijk een creatieve sprong geïmpliceerd, maar die is hier wel duidelijk gedisciplineerd door inzichten voortkomend uit de internationale literatuur over bestuurlijke innovatie (in het bijzonder de *governance-* en *democratic innovation-*literatuur), uit het meer op de praktijk geënte bestuursadvies en uit de zeer concrete praktijk van bestuurlijke innovatie in de gemeente Breda. Deze gemeente vormde de concrete aanleiding voor het hier gerapporteerde onderzoek, door nadrukkelijk te vragen om een robuust afwegingskader van leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie – een vraag die het belang van deze enkele gemeente verre oversteeg.

Zoals in de inleiding aangegeven is dit primair een ontwerpgericht onderzoek en geen empirische studie van een bepaalde gemeente. De bestuurlijke innovatiepraktijk van een gemeente – Breda – heeft wel gefungeerd als ijkpunt en *reality check* voor het ontwerp van het afwegingskader. Het resulterende kader is met instemming ontvangen door college en gemeenteraad van Breda, alsook door betrokken maatschappelijke partijen waaraan het resultaat is teruggekoppeld. Het kader wordt hier alleszins herkenbaar en bruikbaar geacht; de gemeente wil het kader structureel toepassen in de bestuurlijke innovatiepraktijk.<sup>13</sup> Borging van het kader bij een middelgrote gemeente met een brede range van bestuurlijke innovatiepraktijken geeft een aanzienlijke kans op toepasselijkheid in andere gemeenten; dat is althans een propositie die nadere toetsing verdient. Ook bij andere gemeenten zal het raamwerk niet moeten worden gezien als 'afvinklijstje', maar als 'attenderend raamwerk' voor het goede gesprek over bestuurlijke innovatie, zoals hiervoor aangegeven.

13 Zie [www.overheidsincontact.nl/grindbak-naar-goede-gesprek/](http://www.overheidsincontact.nl/grindbak-naar-goede-gesprek/).

Ten slotte levert het attenderend raamwerk een bijdrage aan het debat in de bestuurswetenschappen over de vraag wat leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie zijn. Het bouwt niet alleen voort op ingrediënten die uit de literatuur voortkomen, het draagt ook aan die literatuur bij door het aanreiken van een samenhangend kader dat het woud aan in het debat circulerende principes en desiderata zinvol ordent: door primaire beginselen te onderscheiden van secundaire desiderata, door drie complementaire paren van leidende beginselen voorop te stellen en door uit te gaan van beheerste variatie ('as simple as possible, but non simpler'). Het raamwerk impliceert een propositie, dat de leidende beginselen voor bestuurlijke innovatie zo gevat zijn en geen cruciale principes buiten de boot vallen. Ook dit is natuurlijk een nader te onderzoeken propositie.

## Literatuur

- Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid (Awt), *De kracht van sociale innovatie*, Den Haag: 2014.
- Alexander, L. (ed.), *Constitutionalism. Philosophical foundations*, Cambridge: 2001.
- Andrews, M., 'Good government means different things in different countries', *Governance*, 2010/1, p. 7-35.
- Ankersmit, F.R., *Aesthetic politics. Political philosophy beyond fact and value*, Stanford: 1996.
- Bos, K. van den, *Vertrouwen in de overheid. Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?*, Universiteit Utrecht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2011.
- Bovaird, T., 'Public governance. Balancing stakeholder power in a network society', *International Review of Administrative Sciences*, 2005/2, p. 217-228.
- Bovaird, T. & E. Löffler, 'Evaluating the quality of public governance. Indicators, models and methodologies', *International Review of Administrative Sciences*, 2003/1, p. 313-328.
- Bovens, M.A.P. & A. Wille, *Diplomademocratie*, Amsterdam: 2011.
- Chappel, Z., *Deliberative democracy. A critical introduction*, Basingstoke: 2012.
- Dahl, R.A., 'A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation', *Political Science Quarterly*, 1994/1, p. 23-34.
- Dahl, R.A., *On democracy*, New Haven: 2000.
- Dijstelbloem, H.O., *Het huis van argus. De wakende blik in de democratie*, Amsterdam: 2016.
- Green, J., *The eyes of the people. Democracy in the age of spectatorship*, Oxford: 2010.
- Gutmann, A. & D. Thompson, *Why deliberative democracy?*, Princeton, NJ: 2004.
- Hajer, M.A., *De energieke samenleving*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag: 2011.
- Hendriks, F., 'Public, administration, theory and learning. Interaction research as interpretation', *Administrative Theory & Praxis*, 2003/3, p. 393-408.
- Hendriks, F. & G. Drosterij (eds.), *De zucht naar goed bestuur in de stad. Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*, Den Haag: 2011.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, 'Local public management reforms in the Netherlands. Fads, fashions and winds of change', *Public Administration*, 2003/2, p. 301-323.
- Hilhorst, P. & J. van der Lans, *Sociaal doe-het-zelven*, Amsterdam: 2013.
- Lijphart, A., *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven/Londen: 1999.
- Matsuoka, J.G., *For the many or the few*, Chicago: 2004.

- Michels, A.M.B. & H. Binnema, 'De realisatie van democratische waarden', G. Boogaard, A.M.B. Michels, M.J. Cohen, P.G.S.M. Smets & M. Vlind, *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: 2016, p. 45-58.
- Noveck, B., *Wiki government. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Washington, DC: 2009.
- Padgett, J. & W.W. Powell, *The emergence of organizations and markets*, Princeton, NJ: 2012.
- Pitkin, H., *The concept of representation*, Oakland, CA: 1967.
- Putnam, R.D., *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton: 1993.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: 2012.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: 2013.
- Rijksoverheid, *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*, Den Haag: 2014. Gevonden op: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten).
- Rosanvallon, P., *Counter-democracy. Politics in the age of distrust*, Cambridge: 2008.
- Scharpf, F.W., *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, CO: 1997.
- Scharpf, F.W., *Governing in Europe. Effective and democratic?*, Oxford: 1999.
- Smith, G., *Democratic innovation. Designing institutions for citizen participation*, Cambridge: 2009.
- Stoker, G., 'Urban political science and the challenge of urban governance', J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford: 2000, p. 91-109.
- Stone, C.N., *Regime politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, KS: 1989.
- Stone, C.N., 'Power, reform and urban regime analysis', *City & Community*, 2006/1, p. 23-38.
- Tyler, T. & Y.J. Huo, *Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts*, New York: 2002.
- VNG Denktank, *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*, Den Haag: 2013.
- Zouridis, S., 'A quest for practical theory. Theory and interaction research in a Dutch city', *Administrative Theory & Praxis*, 2003/3, p. 351-370.