



Meervoudige

Een essay over de nieuwe rol

overheidssturing in open,

van het ministerie van Economische Zaken

dynamische en lerende

in de energieke netwerksamenleving

netwerken

Irini Salverda, Marcel Pleijte en Alberthe Papma

Meervoudige

Een essay over de nieuwe rol

overheidssturing in open,

van het ministerie van Economische Zaken

dynamische en lerende

in de energieke netwerksamenleving

netwerken

Irini Salverda, Marcel Pleijte en Alberthe Papma

Colofon

Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken. Een essay over de nieuwe rol van het ministerie van Economische Zaken in de energieke netwerksamenleving.

Irini Salverda, Marcel Pleijte (Alterra, Wageningen UR) en Alberthe Papma (Bureau Zin in Groen)

December 2012

Ontwerp en opmaak: Luc Dinnissen (www.studioids.nl)

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, directie Natuur & Biodiversiteit binnen het Beleidsondersteunende Onderzoeksprogramma 'Maatschappelijke potenties van groen'.

Tijdens het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd waaraan Eduard van Beusekom (ministerie van EZ), Angelique Boel (ministerie van BZK), Theo van Bruggen (Agentschap.nl), Jurgen van der Heijden (AT Osborne), Dessie Lividikou (stagiair AT Osborne), Rinske van Noortwijk (GreenWish), Silvia de Ronde Bresser (2Participate/Kracht in Nederland), Geert Schmitz (gemeente Peel en Maas) en Jeroen Vis (ministerie van EZ) deelnamen. Wij danken hen hierbij voor hun input en reflectie.

Inhoud

1. Ministerie van EZ op zoek naar nieuwe rol in de netwerksamenleving	5
2. Wat gebeurt er allemaal? Samenleving in beweging	9
3. Netwerken is voor EZ niet nieuw, maar nu wel anders	17
4. Visie op overheidssturing in de netwerksamenleving	29
5. De rijksoverheid in de netwerksamenleving: wenkend perspectief voor EZ	39
6. Casus: Uitdagingen voor EZ bij actualisering natuurbeleid	47
Literatuurlijst	57



1

Ministerie van EZ op

zoek naar nieuwe rol in de

netwerksamenleving

Er zit kracht en energie in Nederland. Op tal van plekken nemen burgers het heft in handen om te werken aan concrete oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. En zij doen dat het liefste collectief en op lokaal niveau. Waar lange tijd het individualisme hoogtij vierde, werken nu velen samen aan wat de 'doe het zelf' maatschappij of ook wel de 'weconomy' wordt genoemd, waarbij burgers van consument producent worden van onder meer energie, zorg en sociale vangnetconstructies. Deze burgers zijn vaak 'lastig' en eigenwijs. Ze hebben eigenlijk niet zo heel veel nodig. Ze willen vooral hun gang kunnen gaan (Van der Lans, 2012). In een uitzending van het VPRO programma Tegenlicht op 8 oktober 2012, die gewijd was aan de macht van burgers als consument én producent, spreekt de econoom Rifkin van een transitie naar democratisering van de economie. Alle lokale, kleinschalige initiatieven tezamen groeien inmiddels uit tot een beweging van formaat. In een veelzeggende reclamespot noemt de Triodosbank dit 'klein is het nieuwe groot'. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) spreekt van de 'energieke samenleving' (Hajer, 2011).

6

Onze samenleving wordt steeds meer een netwerksamenleving. Dit roept vanzelfsprekend de vraag op naar de rol van de overheid. Wat betekent het als mensen steeds meer een actieve positie innemen en zelf hun doelen en bijbehorende acties vaststellen, als er horizontale netwerken ontstaan, zonder eenduidig aanspreekpunt of formele representativiteit? Op welke manier kan de overheid in deze context nog sturen? Wat gebeurt er als de overheid meer gaat vertrouwen op de eigen kracht van de burger (WRR, 2012)? Of omgekeerd; wat gebeurt er als de institutionele logica [van de overheid] ongevoelig is, als ze geen flexibiliteit kan opbrengen en niet in staat is mee te bewegen met burgers? Als ze geen antwoord weet te vinden op de dynamiek van de nieuwe horizontaal georganiseerde samenleving, die steeds vaker botst met de klassieke hiërarchie van de oude instituties (Van der Lans, 2012)?

De logica van de 'leefwereld' van burgers (kleinschalig, persoonlijk, horizontaal, informeel en oplossingsgericht) komt steeds vaker hardhandig in aanvaring met die van de 'systeemwereld' (hiërarchisch, formeel, probleemgericht, risicomijdend en controleerbaar) van overheden en (grote) organisaties. 'De samenleving mag dan ingrijpend veranderen maar de institutionele orde lijkt zich daar voornamelijk weinig van aan te trekken' (Van der Lans, 2012). Het uitgangspunt van het erkennen van eigen kracht van de samenleving vraagt om een fundamenteel andere cultuur, mindset en andere werkwijzen op institutioneel niveau. Er is behoefte aan een overheid die weer

tussen de mensen komt, die aansluiting zoekt bij de nieuwe dynamiek van de netwerksamenleving, een overheid die bindend vermogen ontwikkelt.

Natuurlijk is de praktijk weerbarstig, maar het kán wel. ‘Wie er op let, ziet steeds meer dienstverleningsvormen opduiken die elementen uit de leefwereld als grond- en zuurstof nemen voor hun eigen organisatie’ (Van der Lans, 2012).

Ook binnen het ministerie van EZ wordt momenteel de discussie gevoerd over de gewenste rol als netwerkpartner. Binnen de directie Natuur & Biodiversiteit wordt deze discussie onder meer gerelateerd aan de ontwikkeling van een nieuwe visie op natuurbeleid die meer recht doet aan de dynamiek in de samenleving. Andere recente trajecten waarin EZ haar nieuwe rol in de netwerksamenleving onderzoekt zijn bijvoorbeeld ‘Ambtenaar 2.0’, ‘Het Nieuwe Werken’, het traject ‘EL&I als netwerkorganisatie’, het ondersteuningstraject ‘Doordachte samenwerking met de omgeving’, het ‘E-participatienetwerk’ en de ‘TEDxBinnenhof/Catwalk for innovation’.

Het natuurbeleid (onder meer soortenbeleid en het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur) wordt van oudsher echter vooral gekenmerkt door een hiërarchische wijze van sturing met een grote nadruk op regelgeving. Dit beleid werd in de samenleving vaak ervaren als star en technocratisch, met daaruit voortvloeiend een teruglopend draagvlak (Buijs e.a., 2012). Onder het eerste kabinet Rutte is bovendien een omvangrijke bezuinigings- en decentralisatie operatie ingezet waarbij een aantal rijkstaken voor natuur is komen te vervallen. Uitgangspunt werd de wens dat de samenleving zelf meer verantwoordelijkheid zou nemen voor financiering, ontwikkeling en beheer van natuur. In het tweede kabinet Rutte wordt deze lijn voortgezet. Ook deze specifieke context vraagt om herbezinning op de rol van het ministerie.

Daarom heeft de directie Natuur & Biodiversiteit aan Alterra Wageningen UR gevraagd om op basis van zowel leerervaringen van eerdere trajecten in het groene domein, als de recente literatuur met betrekking tot de verhouding overheid en netwerksamenleving, een bijdrage te leveren aan de discussie, met als uitgangspunt een aantal simpele vragen: ‘Wat betekent de transitie naar een netwerksamenleving voor de positie en rol van EZ binnen het groene domein? Hoe kan EZ zich effectief bewegen in de netwerksamenleving?’

Simpele vragen, een weerbarstige materie, een veelvormige praktijk en daarmee vanzelfsprekend geen eenduidige, simpele antwoorden. Het nu voorliggende essay is het voorlopige resultaat van onze zoektocht. We hopen hiermee een constructieve bijdrage te leveren aan de discussie over de rol van EZ als netwerkpartner in een snel veranderende samenleving.



Wat gebeurt er allemaal?

Samenleving in beweging

Ineens gonst het. Het gonst van de maatschappelijke initiatieven én het gonst van de rapporten, studies en documentaires die dit verschijnsel proberen te duiden. Wat is er aan de hand? Staat de wereld ineens op zijn kop of heeft zich een stille revolutie voltrokken van kleine, lokale acties, die we pas opmerken nu al dat kleine, ‘opgeteld’ en beter in kaart gebracht, ineens groot blijkt te zijn?

Steeds meer burgers nemen het heft in eigen handen. Soms uit onvrede of gebrek aan vertrouwen in de overheid, soms omdat ze simpelweg vinden dat ze het zelf beter kunnen. Maatschappelijke initiatieven doen zich in vele vormen voor en zijn vaak kleinschalig. Ze doen zich voor in de vorm van burgerinitiatieven, burgercoöperaties, collectieven nieuwe stijl en sociaal ondernemerschap, die verschillend van aard en aanpak zijn. Steeds meer wordt erkend (o.a. Hajer, 2011; WRR, 2012; De Boer en Van der Lans, 2011; Van der Lans, 2012; Van Noortwijk en Hugenholtz-Sasse, 2012; Van der Heijden e.a., 2007, 2011; Tonkens en Verhoeven, 2011; Rotmans, 2012; Van Dam e.a., 2010, 2011; Salverda en Vander Jagt, 2012; KNHM, 2012) dat maatschappelijke initiatieven een cruciale rol spelen bij het tot stand brengen van maatschappelijke transitie. Zij spelen breed in de samenleving, zijn vaak integraal en omvatten en doorsnijden daardoor vele (beleids)domeinen (zie voorbeelden op pagina 11 en 12).

10

Hierbij spelen internet en sociale media tegenwoordig een grote rol. Deze media kunnen een belangrijk hulpmiddel en stimulans zijn bij maatschappelijke vernieuwing omdat mensen via deze kanalen heel makkelijk toegang hebben tot informatie, kennis, netwerken of financiering, en op een laagdrempelige manier kunnen communiceren met potentiële medestanders of partners. Dit met een potentieel zeer groot en grensoverschrijdend bereik. Er zijn vele voorbeelden waar groepen mensen in netwerken – offline en online – betrokkenheid, kennis en ervaring met elkaar delen rondom een onderwerp, probleem of regio. Veel maatschappelijke initiatieven maken veel en effectief gebruik van deze relatief nieuwe media (Kapma en Ruter, 2011; Salverda e.a., in voorbereiding).

Dergelijke maatschappelijke initiatieven gaan relaties aan met andere initiatieven, met ondersteunende organisaties en institutionele organisaties. Zij zijn verbonden met elkaar in netwerken. Er ontstaan zogenaamde knooppunten met veel invloed en energie. Er zijn op deze manier vele platforms, hubs, broedplaatsen ontstaan (zie voorbeelden op pagina 13). Soms staan deze los van de overheid, soms is de overheid deelnemer.

Voorbeelden van maatschappelijke initiatieven

Lokale duurzame energie

Op veel plekken in Nederland worden lokale energiebedrijven door burgers en ondernemers opgericht. Zij nemen het heft in eigen handen om te komen tot een duurzame energievoorziening, onafhankelijk van fossiele bronnen en gebaseerd op lokale/regionale productie. Ook het eigenaarschap is lokaal; er worden afspraken gemaakt over levering en afzet. Een van de eersten waren Texel Energie en de Windvogel en dit is uitgegroeid tot honderden initiatieven, in verschillende stadia van ontwikkeling en verschillende mate van professionaliteit.

Lokale voedselnetwerken

Veel burgers willen weer meer zeggenschap over de kwaliteit, herkomst en productiewijze van hun voedsel en zich ook structureel en duurzaam verbinden aan lokale en regionale producenten. Soms doen ze dat in de vorm van een groenteabonnement of een aandeel in een boerderij, soms zelfs via het gezamenlijk ontwerp van de gehele keten. Een recent voorbeeld is de Lazuur Food Company. Deze gaat uit van een circulaire voedselketen waarbij de lokale gemeenschap (burgers, producenten en winkeliers) zelf haar voedselvoorziening (productie en afzet) regelt, financiert en draagt. Eventuele winst wordt opnieuw geïnvesteerd in het versterken van het voedselnetwerk. De eerste Lazuur voedselgemeenschap is inmiddels van start gegaan in Wageningen.

Zie www.lazuur.com en www.trouw.nl/tr/nl/4516/Gezondheid/article/detail/3324788/2012/10/01/Weg-met-de-supermarkt-leve-de-cooperatieve-winkel.dhtml

Lokaal natuurbeheer

Op verschillende plekken in Nederland beheren en ontwikkelen bewoners zelf het omringende landschap of ecologische verbindingzones. Voorbeelden zijn de stichting Boermarke Essen en Aa's (www.essenenaas.nl), Stichting Grasweggebied in Hellevoetsluis (www.grasweggebied.nl) en de Marke Mallem in Eibergen (www.markemallem.nl). Soms is er sprake van een verdergaande vorm zoals bij het initiatief Veld en Beek, een coöperatieve vereniging met honderden leden waarbij een combinatie is ontwikkeld van een biologische melkveehouderij met een afzetsysteem voor de zuivel en het vlees met extensief natuurbeheer.

Lokaal natuurbeheer in combinatie met woningbouw

Er zijn inmiddels verschillende initiatieven tot het ontwikkelen van kleinschalige woonvormen in een groen gebied, die door de bewoners zelf ontwikkeld, beheerd en gefinancierd worden. Voorbeelden zijn www.ecoerf.nl te Amersfoort, de Nieuwe Marke bij Drachten (www.wijbouweneenwijk.nl), en de Aardehuiswijk te Olst (www.aardehuis.nl). Soms zijn de initiatieven van bewoners zelf afkomstig, soms is de gemeente actief partner.

Burgercoöperaties

Burgercoöperaties zoals Zorgcoöperatie Oude IJsselstreek, Groenga Drentse energicoöperatie, Buurtcoöperatie Duurzaam Soesterkwartier en Dorpscoöperatie Balinge. Dit zijn sociale coöperaties of burgercollectieven: (commons nieuw stijl), het initiatief ligt primair bij burgers (als consument en producent). Het zijn ondernemingsgerichte verenigingen van initiatiefnemers die samenwerken aan een maatschappelijk doel. Zij staan veelal op eigen benen, hebben eigen vermogen, gerichte prestatieovereenkomsten, en een eigen koers. Deze coöperaties investeren een deel van hun reserves terug in de maatschappij. (www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/partners/kplusv-organisatieadvies/houd-maatschappelijk-initiatief-betaalbaar.8502749.lynkx)

12

BewonersBedrijven

Geïnspireerd op het Engelse concept van de 'community trusts' wordt momenteel geëxperimenteerd met bewonersbedrijven. Een bewonersbedrijf is een organisatie van actieve bewoners die in een bepaald gebied diensten en projecten ontwikkelen en uitvoeren, met als doel de bewoners vooruit te helpen. BewonersBedrijven ontstaan van onderaf, op initiatief van bewoners. Ze zijn onafhankelijk en werken samen met anderen wanneer dat past in hun activiteiten. Ze verwerven inkomsten door projectsubsidies, exploitatie van gebouwen, activiteiten, deelnemersbijdragen en bijdragen uit fondsen. BewonersBedrijven zullen zoveel mogelijk hun eigen geld gaan verdienen, dat ze weer investeren in hun diensten of projecten. Zie www.bewonersbedrijven.nl.

Voorbeelden van (knooppunten van) netwerken

HierOpgewekt, E-decentraal en de Unie

HierOpgewekt, E-decentraal en de Unie zijn landelijke koepels, opgericht om lokale energie initiatieven met kennis en schaalvoordelen te ondersteunen. Met Hieropgewekt heeft het ministerie van EZ inmiddels een Green Deal afgesloten. Zie www.duurzameenergieunie.nl, www.e-decentraal.com en www.hieropgewekt.nl.

Bende Burgers

Bende Burgers is de koepelorganisatie van maatschappelijke initiatieven die de burger helpen om een bijdrage te leveren aan 'de publieke zaak'. Veel van deze initiatieven maken gebruik van internet en sociale media, en delen kennis, ervaring, contacten en middelen.

Kracht in NL

Kracht in NL is een netwerk van sociale innovatoren uit samenleving en overheden die werken aan de doe-het-samen maatschappij. Kracht in NL gaat over mensen die initiatief en verantwoordelijkheid nemen voor maatschappelijke opgaven en een overheid die daaraan ruimte geeft en faciliteert. Kracht in NL gaat ook over een zoektocht naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving. Bestaande en nieuwe initiatieven en netwerken worden zichtbaar en met elkaar verbonden. Alle betrokkenen vormen samen een learning community, zowel fysiek als online (www.krachtinnederland.nl).

Nudge

Nudge is een platform voor consumenten die duurzamer willen leven. Er zijn inmiddels ruim 17.000 deelnemers met innovatieve ideeën. Door deze 'nudgers' zoveel mogelijk te faciliteren, bijvoorbeeld via sociale media, kunnen hun ideeën uitgroeien tot een landelijk bekend project waar honderden of duizenden mensen aan willen bijdragen. Daardoor krijgen de ideeën een reële kans daadwerkelijk te worden uitgevoerd. Ook worden lokale initiatieven gericht gekoppeld aan specifieke bedrijven of vrijwilligers (www.nudge.nl).

Urgenda

Urgenda is een actieorganisatie voor duurzaamheid en innovatie die Nederland sneller duurzaam wil maken, samen met bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren. Met icoonprojecten, regiotouren en de Dag van de Duurzaamheid wil Urgenda laten zien hoeveel koplopers er in Nederland al actief zijn (www.urgenda.nl).

De beweging naar een 'doe het samen' maatschappij zet de bestaande verhoudingen tussen overheid en samenleving onder druk (Van der Heijden e.a., 2011). Er is behoefte aan nieuwe vormen van overheidssturing. De afgelopen tijd verscheen een aantal studies die zich richten op dit vraagstuk, waarbij opvalt hoezeer zij zich hebben laten inspireren door de dynamiek vanuit de veelheid aan maatschappelijke initiatieven in de praktijk.

In 2011 publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) het rapport *De Energieke Samenleving* (Hajer, 2011). Het PBL schetst hierin de duurzaamheidsopgave in een veranderende politiek-bestuurlijke omgeving en een veranderende maatschappij. De Nederlandse samenleving is in vijftig jaar geëvolueerd naar een netwerksamenleving met mondige, autonome burgers en vernieuwende bedrijven. De overheid heeft zich tot nu toe maar geleidelijk aangepast aan deze transformatie naar een energieke samenleving. Er zijn vele burgers en bedrijven die werk willen maken van een prettige en duurzame leefomgeving. Het is aan de overheid om goed gebruik te maken van deze kracht in de samenleving, door burgers en bedrijven zelf een rol te geven. Immers, duurzaamheid is één van de grote thema's van de toekomst en de opgave is te groot voor overheden alleen. Maar actieve burgers en bedrijven vinden vaak onvoldoende aanknopingspunten in het beleid, en voelen vaak wantrouwen jegens de overheid vanwege de overweging dat deze hen in de bewegingsvrijheid om te handelen zal beperken. De overheid kan aan effectiviteit en legitimiteit winnen door steeds vanuit de samenleving te denken. Alleen zo kan ze sturen op het mobiliseren van maatschappelijke energie. Dit vraagt om een diepgaande reflectie op de huidige rol van de overheid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) komt via een andere invalshoek tot een vergelijkbare conclusie. In mei 2012 publiceerde deze adviesraad het rapport *Vertrouwen in Burgers* dat zich richt op de (klassieke) vraag hoe beleidsmakers burgers beter kunnen betrekken. Betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie, stelt de WRR. Zij verlenen de volksvertegenwoordiging legitimiteit en houden deze scherp. Bovendien spelen ze een belangrijke rol bij 'de inkleuring van de maatschappij: ze verschaffen het draagvlak voor het uitvoeren van beleid, vullen het in door hun alledaagse handelen, en zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken'. Voor succesvolle betrokkenheid is het nodig dat burgers de 'democratische instituties' vertrouwen en dat de overheid ruimte biedt

zodat burgers verantwoordelijkheid kunnen nemen en hun betrokkenheid kunnen tonen. En juist daar is het blijkbaar mis gegaan.

In het kader van dit advies van de WRR heeft socioloog Jos van der Lans het essay *Loslaten, vertrouwen, verbinden* (2012) geschreven. Vanuit de vraag 'wat bindt burgers aan de samenleving' komt hij evenzeer tot de conclusie dat de verhoudingen tussen burgers en de hen omringende instituties in een nieuw licht moeten worden gezien. En ingrijpend moeten worden veranderd.

Van Berlo tenslotte, stelt in zijn recente boek *Wij de Overheid* (2012) dat de overheid van de toekomst een gecocreëerde overheid dient te zijn. Elke activiteit is een cocreatie van ambtenaren, ondernemers en burgers, in steeds wisselende verhoudingen afhankelijk van het onderwerp en de uitdaging. Door te denken in netwerken, te organiseren vanuit de professional en te investeren in platformen voor samenwerking kunnen overheidsorganisaties sturing blijven geven aan ontwikkelingen, de kwaliteit van dienstverlening verhogen en aansluiten bij maatschappelijke. In van Berlo's visie ligt een sleutelrol bij de individuele ambtenaar en diens manier van opereren. Ook de in december 2012 gepubliceerde handreiking *Tien kansen voor de energieke ambtenaar* staat het vernieuwend, open en flexibel handelen van de individuele ambtenaar (in netwerken) centraal (Andringa e.a., 2012).

In deze maatschappijvisies gaat het dus niet over een moreel appèl op burgers om 'meer verantwoordelijkheid te nemen'. Het gaat vooral om wenselijk handelen van instituties en overheden. Het probleem is volgens sommigen immers niet zozeer het gebrek aan kracht bij burgers en samenleving (De Boer en Van der Lans, 2011; Tonkens en Verhoeven, 2011). Het probleem is veeleer dat de institutionele orde in onze samenleving zo is georganiseerd dat deze de krachten van burgers eerder hindert dan bevordert. Daarom gaat het huidige maatschappelijke debat niet alleen om burgerkracht, maar ook om het heruitvinden van institutionele en professionele dienstbaarheid. Een voorbeeld van hoe dit vormgegeven zou kunnen worden is de in het kader van de 'Big Society' in 2012 ingestelde 'right to challenge' in Engeland (mycommunityrights.org.uk/community-right-to-challenge). Hierbij worden burgers door de (lokale) overheid uitgenodigd om het uitvoeren van publieke diensten van de overheid over te nemen

als zij van mening zijn dat ze het zelf beter of efficiënter kunnen. Momenteel worden in het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst de mogelijkheden voor een dergelijk recht in Nederland onderzocht (Ministerie van BZK, 2011, 2011).

Opvallend aan de hier genoemde publicaties (en overige recente publicaties, zie hiervoor de literatuurlijst) is dat zij alle uitgaan van de huidige samenleving als een netwerksamenleving. Het idee van de netwerksamenleving is bepaald niet nieuw. In 1996 wordt het geïntroduceerd door de socioloog Manuel Castells, en in 1998 spreken de Franse filosofen Gilles Deleuze en Felix Guattari in dit verband over een rizoom, een ondergronds wortelstelsel zonder centraal punt. Zoals bij een rizomatische wortelstructuur is er een verband tussen alle onderdelen, maar ontwikkelen de onderdelen zich ook autonoom van elkaar en is er geen systeem te ontdekken in de verbindingen die ontstaan. Een rizomatische samenleving is een samenleving die niet ontworpen is, geen organisatie is, niet logisch is opgebouwd, geen orgaan is. Zo'n samenleving is een netwerk van netwerken die op de een of andere manier allemaal met elkaar verbonden zijn, maar waarin tegelijkertijd geen samenhang, maar juist fragmentatie en gelaagdheid te ontdekken valt (Van der Steen e.a., 2010). In het essay *De Boom en het Rizoom; overheidssturing in een netwerksamenleving* werken Van der Steen e.a. (2010) het concept van de rizomatische netwerksamenleving verder uit. In dit rizoom werken netwerken samen aan het realiseren van doelen in het maatschappelijke domein. Daarbij is een groot aantal partijen betrokken, met uiteenlopende waarden, visies en belangen, met een fragmentatie van macht en verantwoordelijkheid, zonder dat er één actor is die eigenstandig tot een oplossende interventie kan komen. Rollen en functies van de overheid komen daarmee in een ander daglicht te staan. Immers, de overheid is één van de partijen in deze netwerken en moet een daarbij passende sturingsstijl ontwikkelen.

Het is te verwachten dat de overheid mede als gevolg van de geschetste maatschappelijke veranderingen het concept van maatschappelijk initiatief in de netwerksamenleving en de overheid als netwerkpartner breder zal gaan oppakken. Met als belangrijke uitdaging om niet vanuit overheidsbeleid te vertrekken, maar vanuit de samenleving. Om een open en lerende organisatie te zijn, gebruikmakend van en aanhakend op de energie, initiatieven, kennis en ervaring vanuit bestaande netwerken, binnen maar vooral ook buiten de eigen beleidskokers.



3

Netwerken is voor EZ

niet nieuw, maar nu wel anders

Het ministerie van EZ (voormalig LNV en EL&I) heeft een lange traditie van samenwerking en overleg met allerlei actoren uit de samenleving. In het landbouwbeleid betrof dat bijvoorbeeld belangenbehartigers van de agrarische sector, coöperaties van boeren of partijen uit de keten; in het natuur- en landschapsbeleid de natuurbeherende en andere ‘groene’ organisaties, maar ook agrarische natuurverenigingen; in het economisch beleid de CEO’s van multinationals of branchevertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven; en in het plattelandsbeleid gebiedsvertegenwoordigers of dorpsorganisaties. Samenwerking en overleg, maar de daadwerkelijke sturing vond veelal plaats via regelgeving of convenanten of via geld (o.a. subsidies). Daarnaast was er veel aandacht voor voorlichting en bewustwording en de ontwikkeling van kennis ten behoeve van de verschillende economische sectoren.

In het groene domein (natuur, landschap, platteland) werd er aanvullend ook nog voor een andere benadering gekozen met meer aandacht voor de ‘zachte’ kant van het beleid; er werd gestuurd via ‘sociale instrumenten’ zoals voorlichting, educatie, kennisuitwisseling, gezamenlijke leertrajecten, Communities of Practice etc. en er werd uitgegaan van de beleving en het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen zelf. Tegelijkertijd was het beleid gericht op het vergroten daarvan (gewenst gedrag) en het vergroten van het draagvlak voor het (natuur)beleid.

18

Voorbeelden van deze manier van werken zijn te vinden in de vele pilots en experimenten binnen EL&I beleidstrajecten (zoals Agenda Landschap en Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), leertrajecten binnen interdepartementale programma’s (zoals Andere Overheid en Leren voor Duurzame Ontwikkeling), uitvoering van beleid samen met lokale partijen door agentschappen (zoals Dienst Landelijk Gebied en Staatsbosbeheer) en ondersteuning van maatschappelijke initiatieven via intermediaire organisaties (zoals GreenWish).

Van de hier genoemde voorbeelden zijn de leerervaringen gedurende de afgelopen jaren in meer of mindere mate gedocumenteerd. Soms is expliciet gevraagd naar de ervaringen met de interactie en samenwerking tussen overheid en groepen uit de samenleving, zoals bij de pilot waarbij toenmalig LNV vijf burgerinitiatieven heeft ondersteund (zie pagina 22) en bij een aantal experimenten binnen het programma Leren voor Duurzame Ontwikkeling (zie pagina 25 en 26). We gaan vervolgens kort in op wat we kunnen leren van deze netwerkexperimenten voor de rol van EZ in de netwerksamenleving.

Voorbeelden van samenwerking met groepen uit de samenleving door LNV en EL&I

Natuur en landschap

De laatste 15 jaar wordt, onder meer vanwege de veranderende samenleving en terugtrekkende overheid, steeds meer gevraagd om actief burgerschap en gedeelde verantwoordelijkheid (coproductie), waarbij burgers en bedrijven een grotere rol zouden moeten gaan spelen bij de inrichting en het beheer van natuur en landschap. Operatie Boomhut (1999) was er op gericht mensenwensen voor 'groen' in kaart te brengen als onderlegger voor beleid. Belangrijk uitgangspunt was dat natuur en landschap voor en van de gehele samenleving zijn. In 2000 werd met de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur de nadruk gelegd op verbreding van het natuurbeleid uitgaande van het belang van natuur voor het welzijn van mensen. Overigens werden de 'mensenwensen' vooral benut in het kader van het creëren van draagvlak voor het beleid; de uitvoering ervan was nog vooral gestoeld op ecologische concepten (Jacobs, 2001). De lijn werd voortgezet in bijvoorbeeld de Agenda Landschap (2008) die mede gericht was op het meer inschakelen van maatschappelijke organisaties en burgers in het beheer van natuur en landschap. In het kader van die agenda werden vijf groepen burgers ondersteund die zelf de verantwoordelijkheid namen voor beheer en ontwikkeling van het landschap. Ze werden door het toenmalige ministerie

van LNV ondersteund met een beperkte subsidie, ambtelijke ondersteuning en met toegang tot kennis en netwerken (Van Dam en Salverda, 2008; Van Dam, During en Salverda, 2008; Van Dam, Salverda en During, 2010, 2011; Duineveld, van Dam, During en van der Zande, 2010).

Plattelandsbeleid

Via het faciliteren van het Netwerk Platteland ondersteunt het ministerie van EZ de ontwikkeling van vernieuwingen op het platteland. Het netwerk brengt partijen in het landelijk gebied bij elkaar, organiseert leertrajecten, thematische bijeenkomsten en praktijkkringen, inventariseert vernieuwende projecten en ontsluit kennis. Daarnaast ondersteunt het gericht een aantal vernieuwende initiatieven op het platteland. In de vorige planningsperiode van het Europese Plattelands Ontwikkeling Programma (POP) was het netwerk ook ondersteunend voor de uitvoering van het Leaderprogramma, dat gericht was op zelforganisatie in de betreffende plattelandsgebieden. Het Netwerk analyseert trends en ontwikkelingen op het platteland en brengt deze onder de aandacht van de overheid (www.netwerkplatteland.nl).

Collectieven Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

Sinds enige tijd wordt vanuit het ministerie van EZ een experiment met een collectieve aanpak voor de realisatie van gewenste maatschappelijke prestaties in het (nieuwe) GLB ondersteund. De hoop is dat dit de agrariërs de mogelijkheid biedt om op de juiste schaal hun ondernemerschap effectief aan te wenden voor maatschappelijke doelen. Omdat er nog geen ervaring was met het werken met collectieven binnen het GLB zijn er in 2011 vier proefprojecten gestart. De plannen die deze boerencollectieven hebben ingediend zijn gestoeld op een totale visie van de ontwikkeling in het betreffende gebied. In de plannen van aanpak zijn afrekenbare prestaties opgenomen. Het collectief ontvangt de subsidie, verdeelt deze en verantwoordt de uitgaven. Vanuit Brussel is er veel belangstelling voor de pilot.

Leren voor Duurzame Ontwikkeling (LvDO)

Samen met een aantal andere ministeries is voormalig EL&I aanjager van dit programma dat er vooral op gericht is op het ontwikkelen, ondersteunen en verder verspreiden van effectieve leerprocessen die duurzame ontwikkeling mogelijk maken en versnellen. En op het bieden van kennis en ervaring over (sociaal) leren en over duurzame ontwikkeling.

Casusadoptie

Als onderdeel van het Programma Andere Overheid, dat gecoördineerd werd door het Ministerie van

BZK, heeft EL&I deelgenomen aan een rijksbreed project waarbij ambtenaren een concreet probleem of initiatief van een burger of ondernemer oppakken. Door deze confrontatie met de praktijk ondervinden zij zelf wat hun beleid betekent voor eindgebruikers en kunnen zij toetsen of overheidsbeleid werkt en of het beleid up-to-date is. Een dergelijke casus dient exemplarisch te zijn voor een breed scala aan problemen. Door te sturen op het bereiken van concrete resultaten komen ingesleten patronen én barrières in de cultuur en werkwijze van de overheid aan het licht die oplossingen kunnen belemmeren. Resultaten van casusadoptie kunnen het aanpassen van beleid, de systemen en/of de werkwijze als gevolg hebben (Ministerie van BZK, 2006; Project Casusadoptie Gewoon Doén, 2007).

Uitvoering beleid met lokale partijen via Dienst Landelijk Gebied (DLG)

DLG ontwikkelde de methodiek van de schetsschuit. In een interactief ontwerpatelier zoeken experts op ruimtelijk gebied en betrokkenen uit de streek, met verschillende belangen, samen intensief naar oplossingen voor een concrete ruimtelijke opgave. Schetsenderwijs worden ontwikkelingsrichtingen uitgezet, op basis waarvan bestuurders en betrokkenen in het gebied heldere keuzes kunnen maken. De ruimtelijk ontwerpers van DLG faciliteren dit proces door wensen vanuit verschillende disciplines te integreren en in beeld te brengen. Door het comprimeren van de gezamenlijke inspanning in een zeer korte afgeba-

kende periode geeft de schetsschuit het ruimtelijk proces een krachtige impuls (DLG, 2011). Een tweede methodiek betreft Intercom, waarbij de kern is dat een groep mensen met verschillende achtergronden samen op zoek gaat naar oplossingen voor vraagstukken in gebiedsontwikkelingsprojecten. Intercom is een snelle en effectieve manier van werken, waarmee kennis wordt ontwikkeld over gebiedsontwikkeling, en die tegelijk direct resultaat oplevert voor projecten (DLG, 2011, 2011).

Ondersteunen van duurzaam initiatief via GreenWish

Samen met het ministerie van I&M heeft voormalig EL&I een aantal jaren het werk van deze intermediaire organisatie gefaciliteerd. GreenWish is erop gericht burgers die in actie komen voor een duurzame samenleving te ondersteunen met contacten en kennis. Tegelijkertijd analyseert GreenWish trends ten aanzien van maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap en koppelt deze terug naar de overheid (Van Noortwijk en Hugenholtz-Sasse, 2012).

Pilot ondersteuning vijf burgerinitiatieven door LNV

In het kader van de Agenda Landschap van het toenmalige LNV (2008) zijn 5 burgerinitiatieven ondersteund die zelf de verantwoordelijkheid namen voor beheer en ontwikkeling van het landschap. Daarbij werden ze vanuit het ministerie ondersteund met een beperkte financiële bijdrage (alle 5 de initiatieven); ambtelijke ondersteuning, bemiddelen en meedenken bij proces (3 initiatieven) en kennis beschikbaar stellen (1 initiatief). Het zwaartepunt van de betrokkenheid lag echter vooral bij financiële ondersteuning. Daar bleken de initiatieven vooral behoefte aan te hebben gezien de uitvoeringsfase waarin ze zaten. Grosso modo, zal er in de startfase vooral behoefte zijn aan ondersteuning in het vinden van de juiste partners en organisatievorm. In de planfase is er mogelijk vooral behoefte aan inhoudelijke expertise en onderzoek. Bij de uitvoering wordt vooral de financiering van belang. Met de pilot is weinig ervaring opgedaan met de eerste fasen.

Alle initiatiefnemers waren blij met de betrokkenheid vanuit LNV. Ze zagen het als een extra kans en ook als erkenning. De betrokkenheid vanuit LNV werd ook door meerdere initiatieven uitdrukkelijk gebruikt in de communicatie naar andere partijen en de eigen achterban. In de meeste gevallen werkte dit ook positief. De initiatieven hadden reeds al dan niet vlottende (samenwerkings)relaties met lokale en regionale overheden en andere organisaties, toen LNV ondersteu-

ning aanbod. Hoewel samenwerking met deze lokale en regionale overheden en andere partijen wellicht logischer is gezien de lokale doelen van de initiatieven en de tendens van decentralisatie, bleek de steun en erkenning van rijkswege een belangrijke impuls te geven aan de samenwerkingen met deze partijen.

Grofweg is het effect van de bijdrage vanuit LNV te duiden als het opschalen van het initiatief, het versnellen, het uitrollen naar andere provincies, het vlot trekken van een vastgelopen proces met lokale partijen en het bieden van mogelijkheden voor nieuwe richtingen. Het ondersteunen van de burgerinitiatieven heeft ook voor de overheden een 'heilzame' werking gehad: overheidsvertegenwoordigers uit de Rijks- en de lokale setting, die elkaar normaliter niet tegenkomen, hebben nu kennis genomen van elkaars dilemma's en opstelling ten aanzien van burgerinitiatieven (Van Dam en Salverda, 2008; Van Dam, During en Salverda, 2008; Van Dam, Salverda en During, 2010, 2011; Duineveld, Van Dam, During en Van der Zande, 2010).

In de pilot van LNV waarbij het ministerie vijf burgerinitiatieven ondersteunde (zie pagina 23) is de focus gelegd op de rol van het Rijk richting burgerinitiatieven. Er is niet expliciet gekeken naar hoe lokale overheden, andere actoren en de rijksoverheid elkaar kunnen aanvullen in relatie tot burgerinitiatieven. Terwijl dit juist (onbedoeld) wel een belangrijke meerwaarde van de bijdrage van het Rijk is gebleken. De betekenis van de ondersteuning door LNV lag voor de initiatieven namelijk vooral in de mogelijkheid om (extra) geld, kennis en inzet van relaties te combineren tot een betere aansluiting bij de beleidsinstrumenten vanuit de provinciale en/of lokale praktijk. Volgens Van Dam e.a. (2011) laat de pilot zien dat de interactie tussen participatieve en representatieve democratie niet echt aan bod is gekomen, aangezien de burgerinitiatieven erg goed in het overheidsbeleid pasten. Dit gebeurt pas als de burgerinitiatieven controversiëler zijn in de zin dat ze conflicteren met andere belangen. Pas bij dergelijke controversiële initiatieven waar de emoties hoog opspelen, zal echt duidelijk worden wat de rol van de rijksoverheid is. Een andere vorm van controversie ontstaat als er initiatieven worden genomen in landschappen die een Europese of nationale betekenis hebben. Oftewel hoe een belang van een relatief kleine groep actoren, dat goed gespecificeerd kan worden in termen van concrete acties, kan botsen met een veel vager omschreven algemeen belang dat verankerd is in representatieve politieke uitspraken. De verhouding tussen participatie en representatie is op zichzelf al ingewikkeld en wordt steeds complexer naarmate de overheid die grens probeert te verschuiven. Hier moet nog veel over nagedacht en geëxperimenteerd worden en moeten kaders en voorwaarden nog ontwikkeld en helder worden. Naast het marginaal ondersteunen van burgerinitiatieven om redenen van uitstraling, symboolpolitiek en feeling met de praktijk, ligt de uitdaging voor het ministerie van EZ volgens Van Dam e.a. (2011) vooral in de schemerzone tussen representatieve en participatieve democratie.

Leerpunten die uit de twee experimenten binnen *Leren voor Duurzame Ontwikkeling* (zie pagina 25 en 26) kunnen worden gehaald zijn: participatieprocessen en sociaal leren zetten aan tot meedenken over de agendasetting; welke problemen agendeert de maatschappij? Dit kan een ambtenaar helpen bij het maken van keuzes, ook in tijden van bezuinigingen. Inzet van sociale instrumenten leidt tot sociale cohesie bij betrokkenen en een gedeelde visie. Deze is minder sterk aanwezig als belanghebbenden niet bij elkaar worden gebracht. Probleemeigenaarschap verheldert welke partijen welk belang hebben bij welk vraagstuk en kan leiden tot personele inzet binnen de partijen in plaats van geld van buitenaf te moeten vergaren. Veel aanhang in een netwerk vergroot het gewicht van het vraagstuk en daardoor ook de continuïteit. Door samen te werken ontstaat een krachtenbundeling van middelen en kennis en een verbinding tussen beleid en de praktijk (Arcadis, 2011).

24

Volgens het programmabureau LvDO staat de overheid voor de opgave om in samenwerking met partijen uit de samenleving bij te dragen aan het oplossen van complexe problemen met steeds minder geld. 'Dat vraagt een andere rol. De overheid moet participeren in de maatschappelijke beweging en deze mogelijk maken. Daarbij is het essentieel om uit te gaan van samenwerking en het smeden van creatieve coalities tussen bedrijfsleven, burgers, NGO's, kennisinstellingen en de overheid zelf. Om die verbindingen tot stand te brengen is het klassieke juridische en financiële instrumentarium van de overheid niet het meest effectief. Daarvoor zijn ook sociale instrumenten nodig die maatschappelijke partijen verbinden en hen helpen samen te leren en kennis te verspreiden' (Programmabureau LvDO, 2012).

De in dit hoofdstuk genoemde voorbeelden van netwerkexperimenten laten een ministerie zien dat gericht is op het met kennis, toegang tot relevante netwerken en beperkte financiering, ondersteunen van verantwoordelijkheid vanuit de samenleving. Soms vanuit het oogpunt van kosten-effectiviteit, soms vanuit de wens om te leren van de buitenwereld voor het eigen beleid, soms vanuit de overtuiging dat in een aantal gevallen het juiste schaalniveau van uitvoering niet op rijksniveau ligt en soms om het maatschappelijk probleemoplossend vermogen beter te benutten.

Optreden als netwerkpartner is voor EZ dus bepaald niet nieuw. Wat wél nieuw is, is dat het initiatief en de regie tegenwoordig vaak niet meer bij de overheid liggen. De dynamiek in de samen-

Twee experimenten binnen het Programma Leren voor Duurzame Ontwikkeling (LvDO)

Wens in actie

Het project *Wens in actie* bevordert de participatie van de inwoners van de gemeente Utrecht en is gericht op het ondersteunen van duurzame bewonersinitiatieven. Het project werkt aan de opbouw van een ondersteuningsnetwerk van bedrijven, organisaties, kennisinstellingen en overheden. Dit ondersteuningsnetwerk vergroot de kans op realisatie van de bewonersinitiatieven. De gemeente Utrecht zette de volgende sociale instrumenten in: 1) opbouw van een ondersteuningsnetwerk; 2) facilitering van maatschappelijke allianties; 3) borgen en ontsluiten van leerervaringen en 4) in bescheiden mate financieren van goede initiatieven. Het project omarmde ruim 50 ideeën afkomstig van burgers. De inhoudelijke kwaliteit van de aangedragen ideeën was volgens Arcadis (2011) hoger dan zonder begeleiding het geval zou zijn. Er ontstond een combinatie van kennis door betrokkenheid van verschillende burgers bij de initiatieven. De opgepakte ideeën hadden ook een hoger commitment van burgers, omdat zij zich serieus genomen voelden. Eis was om ambtenaren van de gemeente te betrekken in het project. Zij moesten leren om uit hun expertrol te stappen of te wennen aan het idee om een initiatief van slechts enkele burgers op te pakken. Het begeleiden van burgers en het traject van 'empowerment' kost tijd en aandacht. Daar staat tegenover dat de initiatiefnemers de projecten zelf uitvoeren en uitdragen. Er was geld

nodig om de voorstellen van burgers verder uit te werken. Anderzijds is het mogelijk ook aan de projecten een bepaalde waarde toe te kennen (Arcadis, 2011).

Transition Town Deventer

Een ander project betrof *Transition Town Deventer*. Dit is een lokale gemeenschap die bezig is om hun wonen, werken en leven minder olieafhankelijk en meer duurzaam te maken. Een initiatiefgroep bepaalde uitgangspunten en werkwijze. Ruim 500 deelnemers bezochten tien bewustwordingsbijeenkomsten (filmavonden). Vervolgens kregen aanwezigen via de 'open space'-methode zoveel mogelijk zelf het initiatief. Een ambtenaar van de gemeente Deventer kwam naar de initiatiefgroep en vroeg of de gemeente iets zou kunnen doen. Inmiddels financiert de gemeente tot eind 2011 met 55.000 euro een cluster van 20 projecten en activiteiten rond voedselvoorziening en sociale activering. Wat betreft inhoudelijke effecten zijn in het project circa 10 themawerkgroepen gevormd met ieder inhoudelijke spin off. Een voorbeeld is de gezamenlijke aankoop van 800 à 900 zonnepanelen door de bewoners van een woonwijk. Een ander voorbeeld is de werkgroep 'Eetbaar Deventer' die als idee had om snippergroen om te vormen tot moestuintjes. Een eigenschap die door bestuurders als minder positief kan worden ervaren, is dat de themagroepen inhoudelijk maar zeer beperkt stuurbaar zijn. Voor de leden van

de werkgroepen vormt deze vrijheid echter juist een onderdeel van de *empowerment* die van het Transition Town-model uitgaat. Het draagvlak voor het project groeide enorm snel: van enkele personen bij de start tot ruim 500 personen korte tijd later. Met de projecten en activiteiten zijn in het eerste jaar zo'n 2.500 personen direct bereikt, en in het navolgende jaar 5.500 personen. De financiële effecten worden positief ingeschat. 'Wat betreft financieel resultaat levert het project een multiplier van 2 op' (Arcadis, 2011).

leving en de diversiteit in netwerken is groter geworden, en de budgettaire ruimte en macht van de overheid afgenomen. De mogelijkheden tot het via regulering afdwingen dan wel het afkopen van gedrag via onder andere subsidies door de overheid zijn verkleind. Het speelveld is daarmee een stuk complexer en de overheid is niet langer 'in control'. Dit vraagt om andere opvattingen van sturing en meer maatwerk bij het inzetten van instrumentarium. Sturing is een meervoudig concept geworden (Peeters, 2011). Het meebewegen met initiatieven en de dynamiek in het ruzoom van de samenleving wordt steeds belangrijker. Participatie door de samenleving aan wat op initiatief van de overheid tot beleid werd verheven, maakt steeds meer plaats voor zelforganisatie vanuit de samenleving waarbij de behoefte aan overheidsparticipatie sterk kan variëren. Dit leidt tot de behoefte aan 'maatschappelijk sturing' die in contrast staat tot de directe en meer directieve overheidssturing die vaak de belangrijkste invalshoek was.

Ook nieuw daarbij is dat de netwerkpartners veelal niet de vertrouwde, geïstitutionaliseerde partijen van weleer zijn, maar dat er steeds vaker sprake is van (collectieven of coöperaties van) burgers en sociale ondernemers die zelf het initiatief nemen tot maatschappelijke verandering. Vaak zijn deze initiatieven lokaal van aard, soms groeien ze uit tot een beweging van formaat die voor grotere transities zorgt. Ze hebben een open, vaak informele en horizontale stijl van opereren (Van der Heijden e.a., 2011; Van Dam e.a., 2011).

Deze nieuwe ontwikkelingen kunnen voor de overheid voor ongemak zorgen. Immers, deze collectieven van burgers en sociale ondernemers laten zich moeilijk sturen en hebben de overheid lang niet altijd nodig om hun doelen te behalen. Soms komen die doelen overeen met die van de overheid, soms staan ze er haaks op. Dit vraagt om nieuwe arrangementen zowel voor wat betreft sturing, als regelgeving en financiering. De lessen die door LNV en EL&I zijn opgedaan met het (op kleine schaal en op experimentele basis) 'van buiten naar binnen werken' zijn behulpzaam bij het formuleren van een handelingsperspectief waarbij de overheid meebeweegt met de dynamiek van dergelijke initiatiefnemers. Daarnaast kan veel geleerd worden van meer algemene studies over de rol en sturing van de (rijks)overheid in de netwerksamenleving. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.



4

Visie op overheidssturing

in de netwerksamenleving

De sturingsfilosofie en rolopvatting van de overheid is aan het verschuiven. De rol lijkt kleiner, maar ook complexer geworden, omdat andere dimensies worden gevraagd: open, flexibel, lerend, met maatwerk, verbindend en creatief. Verscheidene recente studies over overheidssturing in de netwerksamenleving gaan hier dieper op in en doen hier aanbevelingen voor. In dit essay concentreren we ons op aanbevelingen uit drie studies: het WRR rapport *Vertrouwen in burgers* (2102), het essay *Loslaten, vertrouwen, verbinden* van Van der Lans (2012) en het essay *Beweging bestendigen. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom* (Peeters e.a., 2011) in opdracht van het voormalige ministerie van EL&I.

Volgens Peeters e.a. (2011) maakt het netwerkkarakter van de samenleving dat bepaalde overheidsinterventies – bijvoorbeeld opleggen of verbieden – in veel contexten en omgevingen niet of niet goed werken. Bovendien blijft daarmee het maatschappelijk probleemoplossend vermogen onvoldoende benut. Peeters e.a. pleiten daarom voor ‘maatschappelijke sturing’. ‘Het uitgangspunt van maatschappelijke sturing is dat de overheid probeert om maatschappelijke veerkracht en maatschappelijke dynamiek zoveel mogelijk te faciliteren en mogelijk te maken. Dat betekent dat de sturende actoren doelgericht zoeken naar interventies – soms heel direct en ingrijpend, soms meer indirect, loslatend of kaderstellend – die voor een specifiek domein een dusdanige maatschappelijke dynamiek uitlokken en mogelijk maken dat een door beleid gewenste beweging ontstaat: maatschappelijke actoren zijn dan in belangrijke mate zelf actief en verantwoordelijk voor probleemoplossing. Mogelijk ook zelfs voor de definitie van het probleem’. Peeters e.a. komen tot een aantal expliciete conclusies:

- **De dynamica van de maatschappelijke context moet de interventie bepalen**

Geen dichtgetimmerd afwegingskader, maar ‘vertrouwen op het professionele gevoel van gekwalificeerde betrokkenen over wat de mogelijke dynamiek in het netwerk kan zijn. Geen klassiek voorspellen, maar bedachtzaam verkennen. [...] Het bewust stilstaan bij de dynamica van de specifieke maatschappelijke context waarin geïntervenieerd wordt, zou het startpunt van de sturing moeten zijn.’

- **Netwerksturing is meervoudig**

Sturing door de overheid in rizomatische contexten heeft altijd het karakter van het omgaan,

begeleiden of benutten van maatschappelijke dynamiek. Op basis van deze dynamiek wordt bepaald welke interventies plaatsvinden en wordt gevolgd hoe deze interventies uitwerken. Vervolgens dient steeds te worden herijkt en waar nodig aangepast. Er is dus ruimte nodig voor het sturen op dynamiek met veel aandacht voor onverwachte gevolgen. Ofwel, het beeld van de boom wordt minder dominant. Overigens zijn behalve sturingsstrategieën ook verantwoordingsstrategieën van belang voor de inbedding van de netwerksturing in de wereld van de boom.

Vanuit de vragen ‘Wat bindt een samenleving, wat zijn de verbanden die er toe doen en wie is hiervoor verantwoordelijk?’ gaat Van der Lans (2012) vooral in op hoe (lokale) overheden en instituties in zo’n maatschappelijke dynamiek kunnen opereren. Voor deze vorm van leiderschap haalt hij de Engelse uitdrukking ‘leading by stepping back’ aan. De kern van de boodschap is: ‘We moeten burgers niet steeds verleiden mee te denken in de logica van de instituties, maar we moeten de instituties zo dynamiseren dat ze in staat zijn de energie van burgers op te vangen en te gebruiken’. Van der Lans vat dit samen in een zevental aanbevelingen (Van der Lans, 2012):

31

1. Faciliteer cirkels van vertrouwen

Verduurzaam verbanden van burgers waarin zij onderling verantwoordelijkheden verdelen. Stimuleer – op een moderne wijze – de coöperatiegedachte.

2. Maak burgers weer eigenaar van hun eigen levens

Stel ze, op belangrijke levensterreinen als wonen, zorg, opvoeden, voeding en verzekeren, in staat zich te verenigen om zich hun eigen levens en zorgen toe te eigenen.

3. Koester de gangmakers, de verbindingsmakelaars, de organisatoren, de actieve burgers en aansprekende professionals

Binding is geen kwestie van beleid, maar van mensenwerk: geef ‘best persons’ vertrouwen (in plaats van controle houden).

4. Publieke dienstverlening kan niet zonder verankering in lokale contexten en netwerken

Die verbinding zorgt ervoor dat ze niet alleen verantwoordelijk zijn voor hun eigen diensten,

maar ook voor de oplossing van problemen in die lokale contexten en netwerken.

5. De verbinding tussen systeemwereld en leefwereld vraagt om professionals die ruimte hebben om hun eigen handelen te bepalen

Dat betekent dat macht en mogelijkheden van de top (de lijn) naar de teams (de werkvloer) moeten verschuiven.

6. Lokale overheden zijn niet langer complexe beleidsfabrieken, maar faciliterende bedrijven

Dat vraagt om een andere ambtelijke mentaliteit, andere politieke omgangsvormen en heldere keuzen over wat wel en wat niet des overheids is.

7. Meer overlaten aan de samenleving betekent in de eerste plaats loskomen van de controle- en beheersingscultuur in ambtelijke organisaties

Dat iets mislukt, zou niet onmiddellijk tot de stand van politieke doodzonden verheven moeten worden.

32

De WRR (2012) richt haar aanbevelingen vooral aan beleidsmakers op nationaal niveau. Gemeenten kunnen alleen de benodigde ruimte aan burgers en frontlijnwerkers geven als zij zelf ook ruimte krijgen van het Rijk. Juist de nationale voorlieden dienen volgens de WRR mede inhoud te geven aan de uitvoering door andere partijen op het speelveld van burgerbetrokkenheid.

Volgens de WRR is de kunst van het openbaar bestuur in hoge mate het laten van gepaste ruimte aan burgers: weet wanneer je nodig bent en blijf weg als dat niet het geval is. Hiervoor is een andere overheidscultuur vereist. De netwerksamenleving en doe-democratie stellen nieuwe eisen (zoals loslaten en ruimte maken), die op gespannen voet staan met de traditionele hiërarchische en bureaucratische organisatie van de overheid. De dominante dimensie van de overheidscultuur moet worden verlegd van de verticale lijn van de hiërarchie naar de horizontale lijn van het netwerk. Deze cultuuromslag vereist een majeure aanpassing van beleidsmakers – politici en ambtenaren – die zijn opgegroeid binnen een stramme ‘verticale traditie’. Een overheidscultuur die wil kunnen omgaan met, of aanhaken op, de netwerksamenleving bestaat volgens de WRR uit drie basiselementen: houd je ogen open en beweeg mee met wat je ziet; vertrouw burgers en

frontlijnwerkers en geef ze meer ruimte; en probeer niet alles van tevoren aan te sturen, maar corrigeer achteraf. Waarbij vooral de cultuuromslag wat betreft het vertrouwen in burgers om een grote mentale ommezwaai vraagt: want lang niet alle beleidsmakers denken vanuit burgers.

	<i>Overheidscultuur oude stijl</i>	<i>Overheidscultuur nieuwe stijl</i>
Strategie	Efficiëntie	Zelfverantwoordelijkheid
Structuur	Verticaal	Horizontaal
Systemen	Top down	Bottom up
Sleutelvaardigheden	Uitvoerders	Verbinders
Staf	Specialisten	Oplossingsmakelaars
Stijl	Geen fouten	Correctie achteraf
Samenbindende waarden	Vertrouwen in elite	Vertrouwen in burgers

Deze nieuwe cultuur betekent niet een afwezige overheid, maar een voorwaardenscheppende, kaderscheppende en corrigerende overheid die faciliteert dat burgers en frontlijnwerkers initiatief kunnen nemen. De cultuuromslag moet worden geschraagd door aanpassingen in overheidsstructuren, zoals minder hiërarchie en meer netwerk, en meer verwevenheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, want alleen dan kan het voortdurende ‘proberen en corrigeren’ plaatsvinden. Toch blijft een mate van gelaagdheid volgens de WRR nodig, die zij aanduidt als een gelaagde netwerkstructuur waarin ‘verbinders’ de operationele, tactische en strategische lagen met elkaar verbinden (zie kader op pagina 34).

De gelaagde netwerkstructuur volgens de WRR (2012)

De WRR beschrijft de gewenste gelaagde netwerkstructuur met drie niveaus als volgt: 'Opbouwend vanuit het perspectief van burgers is dat in de eerste plaats het operationele niveau van de frontlijn waar (groepen) burgers in alledaags contact staan met frontlijnwerkers van overheden en instellingen. Om in die praktijken grotere slagen te kunnen maken en ook de rugdekking van de frontlijnwerkers zeker te stellen, is er een tactisch niveau vereist: een overleg-laag waar trekkers en verbinders vanuit de verschillende clusters contacten onderhouden met het uitvoerende middenkader. Tenslotte is er een strategisch niveau: een toplaag waar – minder frequent – de wisselwerking tussen koptukken in hun rol van bovenbinder aan de ene kant en beleidsmakers en bestuurders aan de andere kant inhoud krijgt.

34

In deze gelaagde netwerkstructuur vindt intensieve interactie plaats; zowel tussen de niveaus binnen organisaties als tussen die organisaties en groepen burgers uit de samenleving (op de drie niveaus). Daarbij is van belang dat de interactie tweerichtingsverkeer is. En in dat tweerichtingsverkeer moeten beleidsmakers en bestuurders vaker dan tevoren het stuur uit handen geven en durven terugvallen op strategische herkenning. Juist deze gelaagde netwerkstructuur ondersteunt beleidsmakers bij hun veranderingsinspanningen. Ze kunnen zich zo beter concentreren op de verbinders binnen hun 'eigen' verticale kolommen, die op hun beurt grotere groepen burgers kunnen bereiken door zich te richten op de verbinders binnen de clusters.'

Vier drempels die de WRR (2012) signaleert voor de omslag naar overheidscultuur nieuwe stijl

Schurende logica's

De rijksoverheid staat voor het dilemma hoe zij omgaat met *schurende logica's* (WRR, 2012: 108-113). Sluit het rijk aan bij de taal, systeemwereld en deskundigheid van het eigen overheidsapparaat of bij de taal, leefwereld en deskundigheid van de burgers? Houdt de rijksoverheid vast aan hun eigen procedures, organisatievormen en beleidsplannen? Of is de rijksoverheid flexibel en werkt zij lossier en informeler (in tegenstelling tot formeel en juridisch) omdat dit juist beter aansluit bij burgerinitiatieven?

Belemmerende overheidsstructuren en -systemen

De rijksoverheid staat voor het dilemma hoe zij omgaat met belemmerende overheidsstructuren en -systemen (WRR: 2012: 113-119) ofwel de bureaucratie. Burgers verwijten het rijk 'interne gerichtheid' en 'verkokering' en daarmee logge overheidsstructuren die voor burgers ontoegankelijk zijn. Het rijk maakt op haar beurt de afweging of zij zelf de vraagstukken moet gaan aanpakken en dus op de eigen bureaucratie is aangewezen of dat burgers het kunnen. Het rijk maakt daarbij ook een inschatting van de organisatiegraad en professionaliteit van de burgergroepen: kan het rijk de burgers wel faciliterend sturen? Wie zijn de representanten of biedt de eigen bureaucratie vanuit het rijk bezien meer vertrouwen?

Korte termijn oriëntatie

De rijksoverheid staat voor het dilemma hoe zij omgaat met korte termijn oriëntatie (WRR, 2012: 119-122). Zowel burgers als overheden hebben haast als het hen uitkomt. En als het hen niet uitkomt grijpen zij terug op 'zorgvuldigheid'. Haast kan wrevel bij de ander oproepen. Ambtenaren hebben zich te vertegenwoordigen naar de politiek. Politici willen graag scoren in de beschikbare korte termijn. Lange procedures van het betrekken van burgers worden dan nog al eens als vertraging aangemerkt. Burgers daarentegen klagen vaak over vertraging door bureaucratie. Rijksambtenaren maken daardoor afwegingen tussen enerzijds snelheid en anderzijds zorgvuldigheid. Ook maken zij een afweging of zij zich meer naar de politiek of naar het maatschappelijke veld verantwoorden.

Onzekere rugdekking

De rijksoverheid staat voor het dilemma hoe zij omgaat met *onzekere rugdekking* (WRR, 2012:123-128). Elk veranderingsproces is afhankelijk van de inzet van een klein aantal mensen die fungeren als trekker of verbinder voor anderen. Voor burgers zijn dit de mede-initiatiefnemers en voor front-line werkers van overheden zijn zij het zelf en hun superieuren. Hun positie valt of staat met de steun van anderen. Wie blijft wie steunen of wie laat wie vallen? Het dilemma

is kiezen voor verankering en rugdekking binnen de organisatie of verankering en rugdekking in het veld bij andere partijen. Rijksambtenaren moeten zich door hun organisatie gesteund voelen om het samenwerken met burgers professioneel in te plannen en er niet zomaar even naast alle taken bij te moeten doen. Ook moeten rijksambtenaren inschatten of de betrokken burgers professioneel voldoende opgewassen zijn om taken te verrichten die normaliter door ambtenaren werden verricht.

Wat moeten rijksbeleidsmakers (politici en ambtenaren) volgens de WRR dan doen? Bouwen aan vertrouwen en grondvesten leggen voor een nieuwe generatie doe-democratie: stapje voor stapje, experimenterend, lerend en waar nodig achteraf corrigerend. De WRR reikt hiervoor een belangrijk uitgangspunt aan: *Denk vanuit burgers* met hun uiteenlopende behoeften en toerusting. Vergroot daarbij de kaders van burgerparticipatie naar autonome maatschappelijke initiatieven waarbij de overheid niet het initiatief en de regie heeft. De grootste uitdaging ligt volgens de WRR in het erkennen en waar nodig faciliteren van maatschappelijk initiatieven, ook als die niet gladjes ‘passen’ in het beleidsperspectief van beleidsmakers.

Voor het *bouwen aan vertrouwen* schetst de WRR vier manieren: creëer voldoende en adequaat tegenspel (door bijvoorbeeld de toegang tot data te vergroten), vergroot de alledaagse invloed van burgers (bijvoorbeeld door publiek eigendom te delen in maatschappen), stimuleer maatschappelijk verkeer (door tegenbinding in gedeelde ruimten te bevorderen en om onbereikbaren toch te bereiken) en bouw stevige steunpilaren (door nieuwe verbindingen te leggen, want een doe-democratie is gebaat bij een actieve dwarsverbinding tussen beleidsmakers en andersdenkenden. Dit laatste bijvoorbeeld door het vestigingsklimaat voor anders-bewegingen te versterken).

37

Het rapport geeft ook aanbevelingen voor het *aanzwengelen van het vliegwiel van deze verandering*. De doorbraak naar een ander burgerbetrokkenheidsbeleid vergt een aanzienlijke verandering van de overheidscultuur, een verandering op basis van *visie, rugdekking* en *vonk*. Het gaat dan om visie van beleidsmakers over burgerbetrokkenheid die de kaders aangeeft waarbinnen frontlijnwerkers inhoud kunnen geven aan hun wisselwerking met burgers, en die is vereist voor de herkenning van de kansen die maatschappelijke initiatieven bieden. En het gaat dan om rugdekking die waarborgt dat beleidsmakers en frontlijnwerkers hun nek durven uit te steken en kunnen handelen bij onvoorziene ontwikkelingen die zich onvermijdelijk in de netwerksamenleving voordoen. Als beleidsmakers daarbij ook nog in staat zijn om een vonk van inspiratie te laten overspringen op hun verbinders, groeit de gezamenlijkheid die mooie dingen mogelijk maakt, omdat de houding dan is: ‘we’ gaan ervoor, aldus de WRR.



5

De rijksoverheid in de

netwerksamenleving:

wenkend perspectief voor EZ

Er is bij de overheid merkbaar meer aandacht voor het bloeien van vele door de maatschappij geïnitieerde initiatieven en voor de 'grootseheid van het kleine'. Ook is het besef gegroeid dat er een transitie gaande is naar een netwerksamenleving waarbij de overheid één van de partijen in de netwerken is en waarbij netwerksturing nodig is. Maar uit de voorbeelden, studies en visies komt wel een aantal knelpunten naar voren: Ondanks de transitie die langzaamaan is ingezet, maakt de overheid overall nog te weinig onderscheid tussen wat des overheids is en wat door de samenleving kan worden opgepakt. Ook wordt de waarde van het maatschappelijk initiatief nog te weinig structureel erkend en ontsloten en krijgen initiatiefrijke mensen over het algemeen nog te weinig de ruimte om zelf aan de slag te gaan binnen het publieke domein. Bij de overheid is een relatief klein aantal voorlopers op de werkvloer dat zich herbezint op de rol van de overheid in de netwerksamenleving; er is sprake van een kleine groep 'believers' die vol overtuiging en passie werkt aan het verder uitbouwen van deze transitie. Het overgrote deel van het overheidsapparaat zit echter nog 'vast' aan de oude rol van onder andere wetgever, beleidsmaker en toezichthouder op de uitvoering. Verder zijn er te weinig mensen met de competentie om verbindingen te leggen tussen overheid en burger. En wordt er te weinig gekeken naar de rolopvatting van de overheid met betrekking tot wisselende schaalniveaus.

In dit hoofdstuk komen we op basis van onze verkenning van praktijkvoorbeelden en studies over de netwerksamenleving tot een aantal aspecten die bij netwerksturing door de rijksoverheid van wezenlijk belang zijn, en waar voor overheden zoals het ministerie van EZ nog grote leeropgaven liggen:

- **Maatschappelijk initiatief als 'R&D afdeling' van de samenleving**

Herken en erken het signalerende, agenderende en probleemoplossende vermogen in de samenleving. Benut burgers als de R&D afdeling van de maatschappij, maar vraag hen niet de doelen van de rijksoverheid uit te voeren. Burgers hebben recht op het zelf formuleren van doel of opgave, en ook op het zelf formuleren van oplossingen. Wees bereid tot co-creëren. Erken, waardeer en vertrouw op de kracht vanuit de netwerksamenleving, ook als initiatieven niet gladjes binnen overheidsbeleid passen. Bouw aan en investeer in het onderlinge vertrouwen en de samenwerkingsrelatie. Zoals Van der Lans (2012) het formuleert: Faciliteer onderling vertrouwen. Verduurzaam verbanden van burgers waarin zij onderling verantwoor-

delijkheden verdelen. Stimuleer – op een moderne wijze – de coöperatiegedachte. Koester de gangmakers, de verbindingsmakelaars, de organisatoren, de actieve burgers en aansprekende professionals. Binding is geen kwestie van beleid, maar van mensenwerk: geef ‘best persons’ vertrouwen (in plaats van controle houden).

- **Meervoudige sturingsfilosofie**

‘Sturen’ of opereren in een netwerksamenleving vergt veel van een rijksoverheid. Waar eerder het sturingsmotto ‘sturen op afstand’ hoogtij vierde, is sturen in een netwerksamenleving veel minder eenduidig weer te geven. Het is uitdrukkelijk meervoudig (Peeters e.a., 2011). Dit betekent dat er geen vaste rol is, maar dat afhankelijk van de situatie, behoeften en dynamiek een rol of interventie gekozen wordt. Dus niet vanzelfsprekend een bepalende en regisserende rol voor de rijksoverheid, maar allerlei soorten rollen waaronder een voorwaardenscheppende rol, faciliterende of kaderstellende rol. Complexiteit, contextafhankelijkheid, dynamiek, flexibiliteit, niet sturen, indirect sturen en soms wel direct sturen, zijn allemaal kenmerken van het sturen in een netwerksamenleving. Dit vraagt om permanente verkenning van de maatschappelijke dynamiek en constant aangehaakt zijn op wat er speelt en gebeurt in de samenleving. Kom met een inspirerende inhoudelijke sturingsvisie en filosofie die recht doet aan complexiteit en onzekerheden. Sla die complexiteit en onzekerheden niet plat door het aanbrengen van alleen die afbakeningen waar je zelf over gaat. Dat lijkt duidelijke beleidskaders te bieden, maar zal niet aansluiten op de dynamiek in de samenleving.

- **Open, flexibele, creatieve en lerende organisatie**

Meervoudige netwerksturing vereist een andere houding: open, flexibel, lerend, creatief. Dit houdt het verkennen, verbinden, faciliteren of afstemmen in van interactie en samenwerking tussen netwerkpartners op verschillende schaalniveaus. Het bieden of ondersteunen van een infrastructuur die kennis, ontmoeting, verbinding en ondersteuning stimuleert is van cruciaal belang (zie ook Hajer, 2011). Aandacht voor processen van sociaal leren van de netwerkpartners is nodig, evenals het inzetten van sociaal instrumentarium zoals bijvoorbeeld gebeurt binnen het programma Leren voor Duurzame Ontwikkeling. De overheid moet soms accepteren en er soms zelf expliciet en bewust voor kiezen dat het initiatief en de regie niet aan haar kant liggen. Ze zal ook de uit zichzelf ontstane netwerken en infrastructuren van sociaal leren

moeten ontdekken en deze waar nodig of gewenst ondersteunen. Zoals momenteel gebeurt met het nieuwe Kracht in NL netwerk, dat bestaat uit sociale innovatoren uit allerlei domeinen, achtergronden en organisaties, die samenwerken aan het realiseren van maatschappelijke doelen. Waar in de beginfase dit netwerk mede werd aangejaagd door het ministerie van BZK, beginnen nu andere partijen de lead te nemen en evolueert het netwerk tot een coöperatie waar organisaties en particulieren lid van kunnen worden. De rol van BZK evolueert met het netwerk mee.

Het meer denken vanuit burgers betekent het aanpassen van de interne organisatiecultuur. In plaats van bureaucratie en een afrekencultuur hebben burgers behoefte aan ambtenaren die rugdekking bieden (zie ook WRR, 2012). Voor rijksambtenaren ontstaan daarmee nieuwe 'functies' zoals verkennen, makelen of verbinden, het bieden van een platform etc., die andere competenties vragen. Belangrijk is dat verkenners snel kunnen duiden wat er maatschappelijk aan de hand is, en dat verbinders 'grensoverschrijdende' ontmoetingen kunnen stimuleren (tussen mensen, thema's en sectoren) en nieuwe en onvermoede partnerschappen kunnen helpen smeden. Zij zoeken actief naar knooppunten in het rizoom, naar significante bewegingen, krachten, vectoren en trends. Zij spreken de taal van 'de leefwereld' en kunnen die vertalen naar het beleidsniveau. Zij hebben gevoel voor het kiezen van het juiste schaalniveau; ze kunnen duiden wat lokaal is en moet blijven en wat dus moet worden overgelaten aan anderen. Ofwel, ze kunnen loslaten waar dat passend is. Zij zijn tegelijkertijd in staat om te investeren in het versterken van relevante knooppunten van netwerken waar nodig en een ondersteunende infrastructuur die daarbij hoort.

Dit alles vraagt om een flexibele en dynamische overheidsorganisatie en –cultuur die kan meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij is het van wezenlijk belang om oog te hebben voor de kwalitatieve kant van processen (taal, emoties, relaties) en de bereidheid om daar in te investeren (Schmitz, 2011). Een rijksoverheid dus die inzet op communicatie die gebaseerd is op dialoog met de samenleving en niet slechts op zenden van eigen boodschappen.

- **Balans loslaten en sturen**

Grote uitdaging voor rijksoverheden hierbij is het vinden van de balans tussen loslaten en sturen. Dus tussen vertrouwen en ruimte geven aan maatschappelijk initiatief enerzijds en voorwaarden scheppen en kaders stellen waar nodig anderzijds. Deze balans is dus niet statisch en

onveranderlijk, maar ook meervoudig! En het evenwicht wordt ook niet van te voren vastgesteld vanuit het overheidsperspectief. Afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek en context wordt werkenderwijs naar de juiste balans gezocht. Het is dan belangrijk dat overheden in de interactie of samenwerking met andere partijen de eigen doelen als (enige) uitgangspunt loslaten. Ook de opvattingen over maatschappelijke vraagstukken, gehanteerde concepten en definities van de rijksoverheid zijn niet het vertrekpunt in het proces. Bij netwerksturing moet 'los' worden omgegaan met de eigen doelen, waarden en definities. Het betekent overigens niet dat een rijksoverheid er geen eigen beleidsdoelen of eigen definities op na houdt. In tegendeel zelfs, een heldere stellingname is juist van groot belang zodat er duidelijkheid is over wat de overheid zelf nastreeft (zie ook Hajer, 2011). Overheidsdoelen zijn alleen niet waar alles om draait in een proces van co-creatie.

Maar hoe vind je die balans tussen loslaten en sturen? En hoe weet je tot waar de zoekruimte en bewegingsruimte reikt? In sommige gevallen blijkt het misschien nodig dat de overheid een soort 'ondergrens' bewaakt waar niet 'doorheen gezakt' mag worden omdat dan te veel waardeverlies zou optreden. De rijksoverheid wil in dat geval bepaalde waarden garanderen. Internationale verplichtingen en nationale verantwoordelijkheden kunnen hiertoe bijvoorbeeld noodzaken. Maar welke waarden zijn dat precies en wanneer en hoe moet de rijksoverheid hiervoor opkomen? Moet zij achteraf corrigerend optreden zoals de WRR betoogt? Dat zal in een dynamische context moeten worden afgewogen.

Bij het vinden van deze balans tussen ruimte geven en kaders stellen dient zich een aantal vraagstukken aan, waarbij de rijksoverheid elke keer moet onderzoeken en bespreken wat de beste handelingswijze is:

- *Wie kan continuïteit bieden van publieke waarden (en hoe)?*

Wie kan publieke waarden realiseren? Van oudsher werd dit als een exclusieve taak van de overheid gezien. Maar private partijen kunnen soms evengoed of zelfs beter bepaalde publieke waarden realiseren. Zo zijn er voorbeelden bekend waar natuur en landschap goed af zijn met beheer door private natuurbeherende organisaties of via landgoederen of buitenplaatsen in particulier bezit, en zijn er voorbeelden te noemen waar de overheid zelf de grootste bedreiging vormde voor de groene ruimte (zie Parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2000). Er zijn verschillende verdienmodellen of initiatieven

denkbaar die publieke waarden kunnen behartigen. Zowel bezuinigingen bij de overheid kunnen de continuïteit van bepaalde publieke waarden in gevaar brengen, als afnemende draagkracht vanuit de maatschappij.

- *Wie kan samenhang bieden van publieke waarden op een hoger schaalniveau (en hoe)?*
Wat leveren lokale burgerkracht en maatschappelijke initiatieven opgeteld op? Is het nodig dat dergelijke initiatieven samenhang vertonen en verbonden worden op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld om fragmentering tegen te gaan en een robuust systeem te laten ontstaan? Is dit bij uitstek een taak van de al geïnstitutionaliseerde organisaties en overheden? Gaat het bij burgerkracht niet veel meer om de lokale energie en inzet van burgers? Of wordt hier een kunstmatige scheiding aangebracht, en kunnen 'overheidstechnocratie' en 'burgerkracht' wel degelijk goed samen gaan, ook wat samenhang op hoger schaalniveau betreft?
- *Wie kan opkomen voor zwakkeren in de samenleving (en hoe)?*
Wie worden met maatschappelijke initiatieven vertegenwoordigd en wie niet? Vertegenwoordigt een maatschappelijk initiatief een select gezelschap of zorgen burgerinitiatieven voor lokaal draagvlak bij een grotere groep betrokkenen? En in hoeverre representeert overheidsbeleid daadwerkelijk wat mensen graag willen, gezien de veel genoemde kloof tussen overheid en burgers? Wat te doen met passieve delen van de samenleving? Het ondernemende deel, de creatieve koplopers van de samenleving worden beloond. Gaan hun initiatieven ten koste van belangen van anderen, of profiteren anderen er juist ook van?
- *Wie kan het kaf van het koren scheiden (en hoe)?*
Zowel bij overheidsbeleid als bij maatschappelijke initiatieven moet kritisch gekeken worden of het kwaliteit oplevert. Maar hoe doe je dat? Welke criteria worden daarbij gehanteerd en wie hanteert deze?
De ontwikkeling naar een netwerksamenleving en netwerksturing is een spannende. De oude verhoudingen tussen overheid en burger schuren en kraken. Dit biedt enorme kansen voor zowel burgers als de overheid. Ook EZ is toe aan het schrijven van een nieuw hoofdstuk als het gaat om haar rol in de netwerksamenleving. De ingrediënten hiervoor zijn al volop aanwezig. Er zijn a) eigen ervaringen in het verleden en heden bij het opereren in

netwerken, b) aanbevelingen met betrekking tot netwerksturing in recente studies over de verhouding tussen burgers en overheden in de netwerksamenleving, en c) ervaringen op andere beleidsterreinen (zoals energie, zorg, publieke voorzieningen etc.) die tot inspiratie en verbeelding kunnen dienen voor de beleidsterreinen van EZ. Door intern en extern structureel visies, ervaringen en leerpunten te blijven uitwisselen, kan EZ zich doorontwikkelen naar een flexibele en lerende organisatie met een structuur, cultuur, werkwijze en sturingsinstrumenten die zijn toegesneden op de dynamiek in de samenleving. En vooral met ambtenaren die de drive en de competenties hebben om zich effectief binnen die maatschappelijke dynamiek te bewegen. Want het blijft tenslotte allemaal mensenwerk.

6

Casus: Uitdagingen voor EZ

bij actualisering natuurbeleid

In dit laatste hoofdstuk relateren we de voorgaande bevindingen over de energieke, zelfredzame samenleving en de leerpunten over netwerksturing aan het voornemen van EZ om te komen tot een nieuwe natuurvisie. We werpen hierbij een aantal vragen op die de discussie daarover kan voeden. EZ spreekt nadrukkelijk van een nieuwe natuurvisie en niet van een (natuur)beleidsplan. Het ministerie wil die visie vooral samen met andere partijen opstellen en wil niet dat het de sfeer uitademt van een blauwdruk die het rijk alleen kan realiseren. Er waren twee aanleidingen voor het voorbereiden van een nieuwe natuurvisie: 1) de nieuwe bestuurlijke realiteit als gevolg van de decentralisatie waarbij de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling nog duidelijk moet worden, en 2) het nieuwe denken over natuur en economie waarbij vooral 'economisering' van natuur en de terugtrekkende overheid aandacht krijgen.

Op basis van de opgedane inzichten over de netwerksamenleving hangt in onze ogen hier een belangrijk thema mee samen, welke veel sterker in het proces van de natuurvisie zou moeten worden aangezet: 3) het nieuwe denken over draagkracht en actieve inzet vanuit de samenleving voor publieke waarden zoals natuur.

48

De Commissie Natuur en Landschap van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI), die aan een advies werkt over het natuurbeleid voor de langere termijn, signaleert als relevante ontwikkeling dat de betrokkenheid van individuele burgers bij de inrichting en beheer van de directe (groene) leefomgeving toeneemt, dat bestuurlijke verantwoordelijkheden dichterbij de burger komen te liggen en burgers zich kritischer opstellen ten aanzien van overheden (Van Slobbe, 2012). Van Slobbe die op verzoek van de RLI een essay schreef over de toekomst van natuurbetrokkenheid in Nederland stelt tegelijkertijd dat voor velen natuur min of meer een consumptiegoed is geworden. De intrinsieke waarde van natuur en de mondiale biodiversiteit zijn voor velen een ver van mijn bed show, en waardering voor natuur als primaire levensbehoefte maakt plaats voor beleving en genieten. Natuur als recreatieve ruimte. En natuur in dienst van andere waarden als gezondheid, veiligheid, vriendschap en welzijn. Deze aandacht voor natuur letterlijk en figuurlijk 'dicht bij huis' biedt echter kansen voor betrokkenheid.

Deze ontwikkelingen, die van grote invloed zijn op de grondslagen voor het natuurbeleid voor de komende twintig jaar, roepen volgens Van Slobbe (2012) de volgende vragen op:

De context van de nieuwe natuurvisie

Er is sprake van een aantal belangrijke trends die grote invloed zullen hebben op hoe de natuursector zich de komende jaren zal ontwikkelen. Het InnovatieNetwerk (2011) noemt als de belangrijkste:

Natuurbeleid

Het huidige kabinet heeft recent de ambities die in het verleden zijn gemaakt voor wat betreft de ontwikkeling van gebieden in Nederland (EHS), sterk naar beneden bijgesteld.

Structuur

De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van natuur verschuift van de landelijke naar de provinciale overheid. Hier zullen ook de budgetten vandaan moeten komen.

Financiën

De overheid snijdt radicaal in het natuurbudget. De bezuinigingen leiden tot een korting van soms 70%. Provincies zouden dit gat moeten opvangen. Daarnaast zien vele natuurorganisaties de laatste jaren het aantal donaties drastisch afnemen.

Europa

Het beleid in Nederland zal zich steeds meer conformeren aan het beleid in Europa, doordat natuurgebieden in Europa steeds meer als

een totaalgebied gezien worden en subsidies in Europa steeds duidelijker gekoppeld worden aan het beleid in Europa.

Innovatie

Door de afname van inkomsten in de sector, zullen terreinbeheerders gedwongen worden om na te gaan denken over alternatieve bronnen van inkomsten. Ook gemeenten en provincies zullen de mogelijkheden voor alternatieve toepassingen van natuur ruimhartiger moeten toestaan.

Ondernemerschap

De veranderende omstandigheden zullen natuurondernemers en -organisaties stimuleren om hun ondernemerscompetenties verder te ontwikkelen en vaker te denken vanuit de klant.

1. *Hoe zal de betrokkenheid van burgers bij natuur en landschap zich de komende decennia ontwikkelen?*
2. *Hoe kunnen overheid, semi-overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven faciliteren dat deze betrokkenheid van burgers de komende decennia positieve impulsen geeft aan de inrichting, het beheer en het behoud van de natuur?*

In een SWOT analyse van de natuursector stelde InnovatieNetwerk in 2011 dat 'Nederland behoefte heeft aan robuuste natuur en breed gedragen natuurverhalen. Natuur is onmisbaar voor mensen, planten en dieren. Overheden zijn in dat kader zowel vanuit nationaal als internationaal perspectief verantwoordelijk voor het behoud van een kwalitatief hoogwaardige basis, die beleving en benutting mogelijk maakt. In aanvulling op de inspanningen van overheden kunnen ook ondernemende natuureigenaren, burgers en bedrijven een steentje bijdragen aan natuur in Nederland. Het is belangrijk dat overheden de inspanningen van deze groepen verwelkomen met een uitnodigende instrumentenmix' (InnovatieNetwerk, 2011).

50

In deze analyse van InnovatieNetwerk ligt een belangrijke bal echter nog steeds bij de overheid. In de context van het denken over de betekenis van de netwerksamenleving kan de vraag worden gesteld of dit werkelijk in alle gevallen zo is, en ook of andere partijen in de netwerksamenleving niet zelf bepalen of en hoe zij een 'steentje willen bijdragen' of zelfs de regie zullen opeisen. Hoe het ook zij; een terugtrekkende overheid die beschikt over lagere budgetten dan voorheen betekent ruimte voor de actieve inbreng van burgers en ondernemers en daarmee voor het aansluiten bij hun verschillende definities, beelden en betekenissen van natuur.

Hierbij doet zich overigens wel een groot dilemma voor. Het natuurbeleid bevat tot nu toe veel vakterminologie of 'techno-jargon': zoals ecologische hoofdstructuur, versnippering, biodiversiteit, soorten en habitats. Dat dit vaak niet aansluit bij het gedachtegoed van burgers over natuur heeft hier geen nadere toelichting. In meerdere (recente) publicaties is dit uitvoerig beschreven (we noemen onder andere Jacobs, 2001; InnovatieNetwerk, 2004; Buijs e.a., 2012; Veeneklaas e.a., 2011). Voor het benutten van burgerenergie voor natuur betekent dit een grote gemiste kans.

De natuursector zelf bevindt zich overigens in een vergelijkbare spagaat als de overheid: enerzijds is er sprake van een ontwikkeling naar vermaatschappelijking van natuurontwikkeling en –beheer en zijn er (vaak geslaagde) pogingen gedaan tot betrekken van en samenwerken met het bredere publiek, denk bijvoorbeeld aan de speelbossen van Staatsbosbeheer, de scholing van vrijwilligers door de provinciale landschapsbeheerorganisaties en de maatschappelijke stages (zie o.a. Salverda en Van Dam, 2011). Anderzijds bedienen de natuurorganisaties zich ook nog vaak van het technocratische, ‘donkergroene’ jargon afkomstig uit beleidskokers. Bovendien is de natuursector nog niet geheel gewend aan maatschappelijk innoveren, onderling samenwerken en ondernemerschap. Hoewel er aan dit laatste hard gewerkt wordt, is er nog steeds sprake van reageren vanuit oude reflexen, getuige de recent opgelaaide publieke discussie naar aanleiding van een proefballoon van de directeur van de ANWB in het dagblad Trouw over kansen voor samenwerking en efficiëntie, en daarmee ook voor fuseren en verkleinen van de Nederlandse natuursector (Trouw, 26-11 t/m 1-12-2012). Feitelijk baseerde Van Woerkom zijn betoog op de conclusie die we ook kunnen destilleren uit de hier genoemde studies: er is wel maatschappelijk draagvlak voor natuur, maar vaak niet voor het ‘technocratische’ natuurbeleid of de uitvoering daarvan.

51

Als de overheid dit draagvlak, deze maatschappelijke energie en draagkracht, meer zou willen benutten dan vraagt dit een nieuwe maatschappelijke gerichtheid die meer vraaggestuurd is. Het vraagt van de overheid ook lenigheid van geest, zelfkennis én kennis van maatschappelijke ontwikkelingen en trends, en het permanent verkennen en volgen van (lokale) maatschappelijke dynamiek en initiatieven die relevant zijn voor natuur. Het besef dus wanneer je zelf aan zet bent, wanneer je het beste kunt co-creëren, of wanneer je iets het beste kunt overlaten aan andere partijen.

Het vraagt ook om andere manieren van communiceren over natuur. Communicatie die niet vertrekt vanuit het technische verhaal van de noodzaak van bescherming van soorten en habitats maar die aansluit bij de diversiteit aan beelden in de samenleving. Zonder daarbij de noodzaak tot bescherming en behoud overigens uit het oog te verliezen.

Kan dat? Ja, dat kan.

De in de vorige hoofdstukken gegeven voorbeelden uit de netwerksamenleving laten zien dat mensen bereid zijn op te staan en het heft in eigen hand te nemen wanneer ze zich betrokken voelen, wanneer ze verandering willen en vinden dat het beter kan. Kortom; ze handelen vanuit eigen waarden, betrokkenheid en gedrevenheid. ‘People will protect nature because they want to, not because they have to’ (Futerra, 2010). De overheid kan het zich in onze ogen niet veroorloven hieraan voorbij te gaan.

Nieuwe vragen noodzaken tot omdenken

52 Het ministerie van EZ zet zich in voor publieke waarden, zoals het beschermen of in stand houden van een bepaalde diversiteit aan soorten of landschapselementen, waarbij overheden kunnen sturen met juridische, financiële en sociale instrumenten om de continuïteit van natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden te trachten te garanderen op de langere termijn. Ook private natuurbeherende organisaties zoals Vereniging Natuurmonumenten of de provinciale landschappen, buitenplaatsen en landgoederen zijn in staat gebleken om die publieke waarden te garanderen. Dat ook burgerinitiatieven hiertoe in staat zijn met of zonder hulp van overheden of de geprofessionaliseerde natuurorganisaties is in dit essay verduidelijkt met trends, praktijkvoorbeelden en nieuwe visies op de relatie overheid – burger ten aanzien van het realiseren van doelen in het publieke domein.

In de context van de netwerksamenleving dienen nieuwe vragen zich aan ten aanzien van natuurontwikkeling en -beheer. Zoals: kunnen burgers *continuïteit van natuurwaarden op de langere termijn* garanderen en hebben ze daarvoor vereiste kennis en middelen? Kunnen burgers de *samenhang van natuurwaarden op hoger schaalniveau* garanderen? Is de optelsom van een diversiteit aan door burgers gerealiseerde en beheerde landschappen voldoende of is het expliciet verbinden een taak voor de geïnstitutionaliseerde natuurorganisaties en overheden? Willen en kunnen burgers zich opwerpen als hoeder van de zachte en ‘zwakkere’ waarden van het publieke belang, zoals het *beschermen van (bedreigde) soorten, habitats en landschapselementen*? Hebben burgers de mogelijkheden om die beschermende taak op zich te nemen? Wordt de *recreatieve belevingswaarde van natuur de nieuwe invulling* en vertrouwt de overheid er op dat biodiversiteit en het behoud

Voorbeeld van omdenken: co-creatie van het concept biodiversiteit

Het begrip biodiversiteit lijkt een door de overheid geconstrueerd beleidsbegrip dat door veel mensen wordt geassocieerd met het beschermen van soorten die met uitsterven zijn gedoemd wanneer niet wordt ingegrepen. En dus ook met regels, geboden en verboden. Feitelijk is biodiversiteit een neutraal concept dat in de jaren 80 van de vorige eeuw door wetenschappers werd geïntroduceerd om de verscheidenheid aan soorten en genen in een bepaald gebied en de verbindingen daartussen te duiden.

Wat als het begrip biodiversiteit niet langer zou worden geassocieerd met een technisch beleidsconstruct, gericht op het voorkomen van verlies, maar dat het een begrip zou zijn dat het web van het leven zou vieren? Een begrip dat geassocieerd zou worden met gevoelens van verwondering. Een begrip, net zo veelkleurig als het leven zelf, en dat mensen in hun hart zou raken (Futerra, 2010; Van Slobbe 2010)? Zouden mensen dan niet veel meer geneigd zijn zich verbonden te voelen met de rijkdom van de natuur en daarvoor verantwoordelijkheid te nemen? In het project '*Biodiversiteit geeft je leven kleur*' werden mensen uitgedaagd hun eigen associaties met het veelkleurige begrip biodiversiteit te delen en te vieren. Echte Welvaart, initiatiefnemer van het project, ging er van uit dat door deze open betekenisgeving en het co-creëren van het begrip, mensen mede-eigenaar

zouden worden van biodiversiteit en deze daardoor vaker zouden gaan ervaren in hun directe leefomgeving en zich verantwoordelijk zouden gaan voelen voor het voortbestaan ervan (www.biodiversiteitgeeftjelevenkleur.nl).

Verwondering en vreugde als onderleggers van natuurbeleid? Natuur daadwerkelijk van en voor mensen...

van soorten een 'natuurlijke' of vanzelfsprekende bijverdienste zullen zijn? Wie zorgt er voor dat *natuurgebieden voor een ieder openbaar toegankelijk* zijn? In hoeverre blijft EZ bij de actualisering van het natuurbeleid *sturen op de EHS*? Is de meeste winst voor de natuur en biodiversiteit wellicht buiten de EHS te boeken met burgerinitiatieven? Of moet het concept EHS worden losgelaten omdat burgers dat onderscheid helemaal niet maken en gewoon willen bijdragen aan natuur? *In hoeverre blijft de EHS de maat voor succes of falen van natuurbeleid?*

Voor al deze vragen dient per situatie te worden doordacht wat specifieke taken voor burgers en overheden zijn. En de richting van waaruit deze vragen worden aangevlogen bepaalt wellicht in hoge mate de antwoorden die gevonden worden. Voortbordurend op de in hoofdstuk 4 geopperde oplossingsrichtingen voor een andere overheidscultuur en in navolging van Futerra (2010) stellen wij voor te beginnen met vrij- en omdenken, met daarbij de 'what if' vraag centraal gesteld.

Stel dat ...

... het verliesdenken wordt losgelaten en de natuur primair wordt gezien als bron van welzijn en vreugde. Een opbrengstgenerator voor maatschappelijk welbevinden;

... de veelvormigheid van natuurbeelden expliciet wordt gezien en benut als kans, en waarbij geen van de beelden primaat heeft boven de ander;

... het beschermen van biodiversiteit daarmee niet langer primaire ingang is voor natuurbeleid, vanuit het vertrouwen dat dit een 'natuurlijke' bijvangst zal zijn;

... het maakbaarheidsgeloof in het natuurbeleid wordt losgelaten;

... burgers daadwerkelijk zeggenschap en eigenaarschap hebben over natuur in hun omgeving en bijvoorbeeld via collectieve natuurcoöperaties deze realiseren en beheren;

... burgers in dit kader actief worden uitgedaagd om gebruik te maken van hun 'right to challenge';

... het loslaten van regels en nationale doelen de creativiteit en de realisatie van natuur met kwaliteit stimuleert;

.. de houding naar initiatiefrijke burgers ten principale wordt omgebogen van 'nee, tenzij' naar 'ja, en';

... de dromen van burgers de grondslag gaan vormen van een nieuw natuurbeleid;

... de EHS geen doel is maar een middel voor maatschappelijke doelen, waarvan een herijking kan betekenen dat het concept wordt losgelaten;

Stel dat oude vanzelfsprekendheden ter discussie worden gesteld...

Geen pasklare antwoorden

Natuurlijk hebben wij geen pasklare antwoorden. Deze zijn er ook niet. Ze zullen werkende weg gevonden moeten worden. Maar we zijn ervan overtuigd dat ongemakkelijke vragen gesteld moeten worden. Want één ding is zeker: 'als je doet wat je altijd deed, krijg je wat je altijd kreeg'. En daar wilden we nu juist van af.

Het stellen van ongemakkelijke vragen over de eigen rol en het zoeken naar antwoorden vraagt om kritische reflectie op de eigen rol en die van anderen, om het durven loslaten van oude dogma's, om een lerende en experimenterende houding. Gezien de ontwikkelingen naar meer zelforganisatie in de samenleving en de wens tot vermaatschappelijking van beleid, zou de overheid zich moeten ontwikkelen naar een dienstbare, lenige en co-creërende overheid, die in staat is mee te bewegen met de maatschappelijke dynamiek en deze volop te benutten en te ondersteunen. Geen vaandeldrager dus (Van Slobbe, 2012) maar een overheid die zich bewust richt op meervoudige sturing (Peeters, 2011; Hajer, 2011), waarbij verschillende rollen en instrumenten worden ingezet afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek. Van Berlo (2012) voegt daar nog een dimensie aan toe: de overheid moet leren denken vanuit het individu. 'Individuele medewerkers vormen de schakels tussen de organisatie waar ze bij horen en de netwerken waarin ze actief zijn. Zij zijn de ambassadeurs die de organisatie vertegenwoordigen en op basis daarvan hun rol invullen in het netwerk. Zij zijn de professionals die met hun kennis en eigenschappen het verschil moeten maken.'

De vraag is: wil en kan EZ dat?

Voorbeeld: Wat tijdelijk kan, kan ook permanent!?

Er zijn steeds meer voorbeelden van burgers die de handen ineen slaan om – eventueel samen met andere partijen - van braakliggende, rommelzones in de stad mooie, groene plekken te maken. Zie voor inspiratie: ‘KNHM’, ‘Werkplaats 15’, ‘Tijdelijk Anders Bestemmen’, www.knhm.nl/uploads/fckconnector/9ecdaod4-c9ea-4131-a19e-449c2c84bo6a en www.tijdelijkandersbestemmen.nl. In Parijs ontstaan op tal van plekken ‘jardins partagés’; tijdelijke moestuinen. Tijdelijke, regelvrije oases voor buurtbewoners waar groenten én sociale cohesie worden geteeld, in afwachting van het ooit realiseren van de geplande (bouw)bestemming (Jonkhof e.a., 2012). In Rotterdam is er het vergelijkbare initiatief ‘Tuin aan de Maas’ (www.tuinaandemaas.nl). Interessant is dat ook door het creëren van dergelijke tijdelijk aantrekkelijke plekken er letterlijk meerwaarde ontstaat voor de stad. Omringende gebouwen worden beter verhuur- of verkoopbaar, de sociale cohesie groeit en mensen voelen zich gezonder. Kortom, in de woorden van Dolf Logemann: ‘de X-factor van een buurt neemt toe’ (www.dolfsnatuurblog.nl/?p=142). En wat in steden kan, kan natuurlijk ook in stadsranden, in dorpen en in het buitengebied.

Wat opvalt is: Blijkbaar is er vertrouwen in de potentie van zelfrealisatie door burgers, maar alleen zolang het om tijdelijke functies gaat. Dat is merkwaardig en wij zijn van mening dat dit een gemiste kans betreft. In Engeland gaat men een stapje verder. Lokale

gemeenschappen hebben sinds 2011 een ‘*Right to Reclaim Land*’. Wanneer gebouwen of delen van de openbare ruimte, die eigendom zijn van gemeente of andere publieke organen, langere tijd ongebruikt zijn en daarmee verloederen, hebben burgers het recht te eisen dat deze te koop worden aangeboden ter ontwikkeling. Die ontwikkeling kan vele vormen aannemen en van permanente aard zijn. En kan dus ook worden aangewend voor groene bestemmingen en door groepen burgers zelf ter hand worden genomen. www.gov.uk/government/news/communities-to-be-given-a-right-to-reclaim-land.

Een idee voor Nederland?

Literatuur

- Andringa, J., L. Lankreijer, C. Van Leenders en L. Reyn (2012). *Tien kansen voor de energieke ambtenaar*. Programmabureau LvDO-NME, Den Haag.
- Arcadis (2011). *Onderzoek naar effecten van sociale instrumenten*. Rotterdam: Arcadis.
- Berlo, D. van (2012). *Wij de overheid*. Den Haag: Programma Ambtenaar 2.0.
- Boer, N. de en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht, de toekomst van sociaal werk in Nederland*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Buijs, A., F. Langers, Th. Mattijssen en I.E. Salverda (2012). *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie*. Alterra en Leerstoelgroep Bos- en natuurbeheer, Wageningen UR.
- Castells, M (1996). *The rise of the network society*.
- Dam, R.I. van, R. During en I.E. Salverda (2008). *Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers; Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap*. Burgers en Landschap deel 2. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven*. Burgers en Landschap deel 3. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2011). *Effecten van Burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid*. Burgers en Landschap deel 5. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Deleuze, G. en F. Guattari (1998). *Rizoom*. Utrecht.
- Dienst Landelijk Gebied (2011). *Intercom, samenwerken aan oplossingen*. Utrecht. www.youtube.com/watch?v=VWtZjWJomlQ
- Dienst Landelijk Gebied (2011). *De Schetsschuit, krachtig instrument voor ruimtelijke ordening*. Utrecht
- Duineveld, M., R.I. van Dam, R. During en A. van der Zande (2010). *The importance of being Nimby*. Burgers en Landschap deel 4. Wageningen: Wageningen UR.
- Futerra (2010). *Branding Biodiversity: the new nature message*. Londen.
- Innovatienetwerk (2004). *Kwetsbare vanzelfsprekendheden rond natuur; een zoektocht naar innovaties rond de spanning tussen natuurbeleving en natuurbeleid*. Den Haag.
- Innovatienetwerk (2011). *SWOT analyse van de natuursector*. Utrecht.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone econo-*

- mie. Planbureau voor de Leefomgeving. Bilthoven/Den Haag.
- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne, e.a. (2007). *Help! een burgerinitiatief*. InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Heijden, J. van der, R.I. van Dam, R. van Noortwijk, I.E. Salverda en I. van Zanten (2011). *Experimenteren met burgerinitiatief. Van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij*. Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Publicatiereeks over burgerparticipatie B-9407.
- Jacobs, M.H. (2001). *Meervoudige natuurwensen: evaluatie van het thema mensenwensen in Natuur Bos en Landschap voor de 21e eeuw en Operatie Boomhut*, Wageningen, Alterra.
- Jonkhof, J., M. Phillipa en P. Visschedijk (2012). *BUURTUIN! Leren van de Jardins Partagés in Frankrijk*. Alterra, Wageningen.
- Kapma, J. en D. Ruter (2011). *Platteland 2.0. Wat betekenen sociale media voor het platteland*. Een publicatie van GUUS/Netwerk Platteland.
- KNHM (2012). *Werkplaats 14. Overheidsparticipatie*. Arnhem.
- KNHM (2012). *Werkplaats 15. Tijdelijk Anders Bestemmen*. Arnhem.
- Lans, J. van der (2012). *Loslaten, vertrouwen, verbinden*. Amsterdam, Socires.
- Ministerie van BZK, (2006). *Gewoon Doén! Casusadoptie als instrument voor verandering van cultuur en werkwijze bij de overheid*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2010). *Werkboek Help een burgerinitiatief!* Cluster Democratie en Burgerschap.
- Ministerie van BZK (2011). *Open Government Action Plan Nederland*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2011). *Reactie op het jaarverslag van de nationale Ombudsman 2010*. Den Haag.
- Ministerie van LNV (1999). *Operatie Boomhut*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2000). *Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2008). *Agenda Landschap*, Den Haag.
- Noortwijk, R. van en C.J. Hugenholtz-Sasse (2012). *De creatieve samenleving en de overheid. Visie van intermediaire organisaties op de rol van de overheid ten aanzien van maatschappelijk initiatief*. GreenWish. In opdracht van het ministerie van BZK.
- Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000). *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. 's Gravenhage: SDU Uitgevers. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27210, nrs 1-2.
- Peeters, R., M. Schulz, M. van Twist en M. van der Steen (2011). *Beweging bestendigen. Over de*

- dynamica van overheidssturing in het rizoom*. Essay in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken & Innovatie, NSOB.
- Programmabureau LvDO-NME (2012). *Tien kansen voor de energieke ambtenaar*. Den Haag.
- Project Casusadoptie Gewoon Doén (2007). *Werken met Casusadoptie*. Den Haag.
- Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan. Nederland in Transitie*. Rotterdam.
- Salverda, I.E. en R.I. van Dam (2008). *Voorbeelden van Burgerparticipatie en Maatschappelijk Initiatief. Quick Scan ten behoeve van de Agenda Landschap*. Burgers en Landschap deel 1. Wageningen: Wageningen UR.
- Salverda, I.E. en R.I. van Dam (2011). *Natuur dichterbij! Overzicht van methoden en werkvormen van Landschapsbeheer Nederland om burgers te betrekken bij natuur en landschap*. In opdracht van Landschapsbeheer Nederland.
- Salverda, I.E., P. van der Jagt en R. During (2012). *Sociaal cultureel ondernemerschap in de groene leefomgeving*. Wageningen, Alterra Wageningen UR.
- Salverda, I.E., P. van der Jagt, R. Willemse, M. Onwezen, J. Top en M. Pijnappels (in voorbereiding). *Sociale media: nieuwe wegen naar sociale innovatie*. Wageningen, Alterra Wageningen UR.
- Slobbe, T. van (2012). *Hoezo Natuur? Toekomstverkenning natuurbeleving en natuurbetrokkenheid in Nederland*. Essay in opdracht van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Schmitz, G. (2011). *Gebruik gezond verstand. Essay over meervoudigheid in het openbaar bestuur*. Peel en Maas.
- Steen, M. van der, R. Peeters en M. van Twist (2010). *De Boom en het Rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Essay in opdracht van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, NSOB.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief burgerschap.
- Veeneklaas, F.R., I.E. Salverda, R.I. van Dam en R. During, 2011. *Empirisch onderzoek naar de relaties mens-natuur/groen; Een state of the art versie 1.0*. Wageningen: Alterra. Alterra-rapport 2198.
- Veeneklaas, F.R., I.E. Salverda en R.I. van Dam (2012). *Op weg naar een strategische Kennisagenda Maatschappelijke potenties van groen*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

A close-up photograph of a green leaf, showing its intricate network of veins. The veins are highlighted in a bright yellow-green color, creating a complex, interconnected pattern against the darker green background of the leaf tissue. The veins branch out from a central point, forming a web-like structure that covers the entire surface of the leaf.

Klein is het

nieuwe groot

Loslaten, vertrouwen,

verbinden