

Pop-up publieke waarde

*Overheidssturing in de context van
maatschappelijke zelforganisatie*

dr. Martijn van der Steen
prof. dr. Mark van Twist
drs. Nancy Chin-A-Fat
drs. Tobias Kwakkelstein

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

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

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Nancy Chin-A-Fat is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Tobias Kwakkelstein is strategisch adviseur bij Bureau Verkenningen en Onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Pop-up publieke waarde

*Overheidssturing in de context van
maatschappelijke zelforganisatie*

dr. Martijn van der Steen

prof. dr. Mark van Twist

drs. Nancy Chin-A-Fat

drs. Tobias Kwakkelstein

Dit essay is mede tot stand gekomen in het kader van het Meerjarig Kennisprogramma Intelligent Bestuur voor een Veerkrachtige Samenleving, waarin de Ministeries van OCW, BZK en EZ met de NSOB en de USBO participeren.

2013

ISBN 978-90-75297-27-0

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

1. Netwerken bewegen	5
2. Veranderende verhoudingen: top-down én bottom up	9
3. Tradities in sturingsconcepten: een historische ontwikkeling zonder eind	18
4. Optimisme als opdracht: pragmatische en principiële kritieken	29
5. Sturing en sedimentatie: een gelaagd perspectief op een gemengde sturingspraktijk	35
Eindnoten	41
Referenties	52

I Netwerken bewegen

Als de bibliotheek verdwijnt...

In Rotterdam sluit de gemeente 14 van de 19 wijkbibliotheken. In plaats daarvan worden vijf grote centrale bibliotheken ingericht waar mensen uit de omliggende wijken terecht kunnen. Het plan vergroot niet alleen de kwaliteit van de nieuwe grote centrale bibliotheken, maar levert ook een belangrijke kostenbesparing op. Los van de goede intenties en de financiële onvermijdelijkheid van bezuinigingen op de Rotterdamse bibliotheken zijn er problemen met het voorstel. De idee van de wijkbibliotheken was juist dat mensen er gemakkelijk binnen konden lopen en er mensen zouden ontmoeten uit de wijk. De bibliotheek als plek om boeken te lenen en te lezen, maar ook als platform voor ontmoeting. Nabijheid verlaagt bovendien de drempel om er binnen te gaan, niet onbelangrijk voor een voorziening in moeilijke wijken waar mensen niet vanzelfsprekend een boek pakken om kinderen voor te lezen. En waar de ouderen die van de bibliotheek gebruik willen maken niet zomaar de vier haltes van de metro overbruggen om na het oversteken van twee drukke wegen de bibliotheek binnen te gaan. Het verdwijnen van de bibliotheek zette een groep bewoners uit een wijk aan om iets te ondernemen. In een leegstaand winkelpand van de woningcorporatie, aan een doorgaande weg in de wijk, openden ze de Leeszaal Rotterdam-West. Met boeken die ze kregen van vrienden, bekenden en wijkbewoners, en de inspanningen vanuit hun netwerk om de zaal netjes te maken en aan te kleden.

Inmiddels zijn we enige tijd verder en ontwikkelt de Leeszaal zich gestaag. Er vinden bijeenkomsten plaats, voorleesmiddagen, maar ook literatuurvoordrachten en muziekuitvoeringen. En er zijn boeken. Heel veel boeken. Hoewel er geen boetesysteem is, brengen mensen de boeken netjes terug. Kennelijk voelen mensen eigenaarschap, ook al zijn de boeken niet van hen. Wat in de wijk begon als een verlies, het vertrek van de bibliotheek, is omgedraaid tot iets moois. Het is kwetsbaar, maar het begin is er. Nu is het aan de bewoners en de betrokkenen om het verder te brengen. De pop-up bibliotheek is een voorbeeld van zelforganisatie, maar niet van de totale afwezigheid van de overheid. Ook, of misschien wel juist bij spontane organisatie van onderop heeft de overheid een rol. Zelforganisatie en lokaal ondernemerschap voeren bij de Leeszaal Rotterdam-West de boventoon, en de gemeente deed mee waar het moest. Niet met geld of met een beleidsprogramma, maar wel met informele doorverwijzingen en groen licht waar dat soms nodig was. De Leeszaal, door de oprichters een 'pop-up bibliotheek' genoemd, is van de wijk en draait op het netwerk. De overheid doet mee en maakt deel uit van het netwerk. Niet meer en niet minder.

Voorbeelden zoals de Leeszaal in Rotterdam-West geven inzicht in wat zich op dit moment in talrijke plaatsen en domeinen voltrekt. Er ontstaan in de publieke ruimte allerlei vormen van initiatief van onderop, vanuit het netwerk, waarbij publieke waarde door partijen anders dan de overheid wordt gerealiseerd.¹ Soms op verzoek, vaak op eigen gelegenheid en met eigen motieven en bedoelingen. Soms krijgt de overheid bericht of is er een formeel verzoek; meestal echter niet en komt de overheid gaandeweg in aanraking met wat dan al een gevorderde praktijk is. Publieke waarde komt zo steeds meer in een gemengd veld tot stand, waarin overheid, burgers, ondernemers, marktpartijen en maatschappelijke organisaties in allerlei onvergelykbare verbanden aan het werk zijn.² **Het publieke domein loopt niet leeg, maar raakt steeds meer gevuld** – met heel verschillende en uiteenlopende partijen. Minder overzichtelijk, drukker en gevarieerder. Het netwerk dat eerst vooral werd gezien als de plaats van handeling van overheidsbeleid is nu zelf de motor achter publieke waarde; niet als ontvanger van beleid of als landschap waarin het beleid speelt, maar als producent ervan. Het netwerk produceert publieke waarde en is in beweging. De overheid beweegt mee, maar hoe werkt dat en gaat het snel genoeg? Is remmen ook gepast? Het netwerk was er altijd al, maar dit keer lijkt het anders. Zo ja, hoe anders is het dan? En wat betekent dat voor de overheid? Welke overheidssturing hoort bij de snel veranderende verhoudingen rond de productie van publieke waarde en welke sturing past bij de netwerkcontext die zich aandient?

Voorbij markt en overheid

De discussie over de uitvoering van publieke taken is een constante in het politieke en maatschappelijke debat. De panelen van publiek en privaat zijn de afgelopen decennia steeds in beweging geweest.³ In de snelle op- en uitbouw van de verzorgingsstaat werden in de jaren vijftig en zestig maatschappelijke verbanden (charitas, verenigingen, coöperaties) en private invulling (bedrijven, patronen, mecenas) van publieke taken gecollectiviseerd. Nederland was in vergelijking met andere Europese landen laat met deze slag, maar uiteindelijk vond deze wel op grote schaal plaats.⁴ Twintig jaar later, beginnend in de jaren tachtig en negentig ontstond een tegengestelde beweging, met een sterke nadruk op liberalisering – feitelijk in veel gevallen een her-privatisering van wat eerder gecollectiviseerd was.⁵ Overheidsbedrijven werden tot onderneming omgevormd, dikwijls actief op door de overheid gemaakte nieuwe markten; bijvoorbeeld op het spoor, in de zorg en in de telefonie. De overheid werd daarbij opdrachtgever van private partijen en/of marktmeester, om van daaruit de voort-

brenging van publieke waarde te sturen zonder deze zelf te produceren: ‘steer not row’.⁶ Niet zelf roeien, maar sturen; zodat anderen publieke waarde voortbrengen, onder verantwoordelijkheid, toezicht en politieke sturing van de overheid.⁷

De discussie over de voortbrenging van publieke waarde is vaak een discussie van *markt en overheid*.⁸ Daarbij gaat het vooral over de reikwijdte van marktwerking en de mogelijk bereikte – of overschreden – grenzen ervan. Sturing gaat dan over de vraag wat de overheid moet doen en wat kan worden overgelaten aan de markt. Door de jaren heen hebben we ook op dat vlak ontwikkelingen gezien, bijvoorbeeld rond de vraag wat de rol is van burgers en cliënten van overheidssturing.⁹ Zijn zij de ontvangers en gebruikers van overheidsdiensten, de subjecten van beleid, of hebben ze een meer actieve rol, bijvoorbeeld in het genereren van ideeën? Voor een deel vanuit een interesse in wat burgers vinden, maar ook als een manier om door middel van participatie vroeg in processen eventuele weerstand en hindermacht later in het proces te realiseren.¹⁰ Interactie met betrokkenen en belanghebbenden is de laatste jaren een belangrijk onderwerp in het debat over overheidssturing geweest, maar sterk vanuit het contact van het vergroten van het vermogen van de overheid tot ‘delivery’¹¹, tot productie van de gewenste diensten.

De laatste jaren is het beeld van de kracht van de vitale samenleving sterker geworden. Er komt meer nadruk te liggen op de mogelijkheid om burgers, maatschappelijke verbanden en bedrijven zelf initiatieven te laten nemen voor de realisatie van publieke waarden. Belangrijker nog is dat ze dat ook zonder toestemming of formele verzoeken van de overheid al op grote schaal doen. De energieke, ondernemende of veerkrachtige samenleving hoeft niet ‘gemaakt’ te worden, maar is er al.¹² Aanvankelijk werden initiatieven van onderop vaak als ‘second best’ gezien. Critici stellen bijvoorbeeld vast dat de initiatieven van burgers een laatste redmiddel zijn voor terreinen waarin de overheid ondermaats presteert of niet aanwezig is.¹³ Organisatie van onderop wordt dan niet gewaardeerd als autonome ontwikkeling, maar als wanhopige reactie op een overheid die niet thuis geeft. Wie optimistisch is over zelforganisatie ziet een grote bloei aan lokaal georganiseerde energiecoöperaties, die mogelijk maken dat onhaalbare duurzaamheidsdoelstellingen toch gerealiseerd worden. Anderen zien de bloei als direct gevolg van een tekort, namelijk de verschraving van de overheidsinzet op het gebied van duurzaam; voor burgers zit er dan niets anders op dan het zelf te doen. In die laatste gedachte is de burger niet actief omdat hij het wil, maar omdat het niet anders meer kan.¹⁴ Het initiatief is dan een signaal van een tekort van de overheid, niet van een

intrinsieke eigen motivatie van actoren in de samenleving – vanuit een eigen belang, een eigen afweging en eigen waarden.

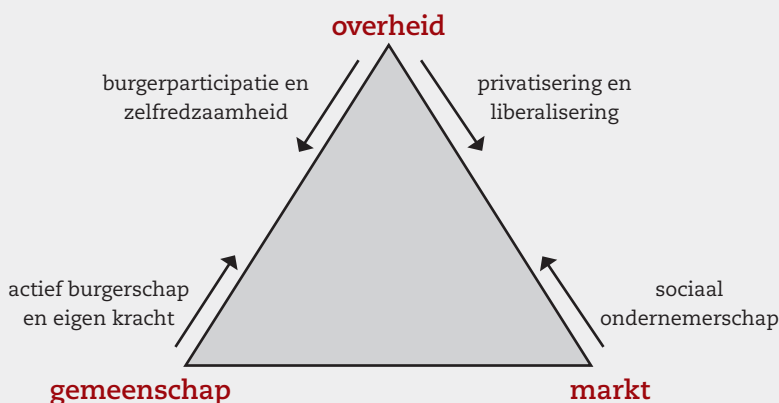
Afhankelijk van wat je er van vindt is voor beide opvattingen iets te zeggen. Wat echter niet te ontkennen valt is dat er initiatief plaatsvindt, dat mensen er kennelijk zelf energie voor hebben én dat de terugtred van de overheid ook meer ruimte maakt voor dergelijke initiatieven. Het kan, het mag en het gebeurt. Niet overal, maar wel in bijna alle steden en domeinen. Zelforganisatie en doe-het-zelf productie van publieke waarde – een bibliotheek, energieopwekking, een collectieve verzekering, een mooi plein, een schone straat – zijn in onze tijd meer dan ooit een realiteit. Dat kantelt ook het gesprek erover: van een voorbeschouwing op iets dat er mogelijk aan zit te komen – maar ook te stoppen is –, naar een gesprek over wat te doen en hoe verder te gaan met wat er inmiddels op allerlei plaatsen al werkelijk is. Niet ‘is dat wat voor ons’, maar ‘hoe gebeurt het hier?’ Van ‘zou het kunnen’, naar ‘wat doen we er mee?’ En dus ook niet in het zelfgekozen eigen tempo, maar in de snelheid die mede door de actieve anderen wordt bepaald.

Voor de overheid ligt er de vraag wat te doen met zelforganisatie en met pop-up publieke waarde. Hoe te handelen in een publiek domein dat letterlijk volloopt, zonder eenduidige richting, zonder overzichtelijk aanspreekpunt en zonder vastomlijnd plan of politieke agenda? In dit essay bespreken we de nieuwe stappen in het denken over sturing en de verhouding van overheid, markt en samenleving. Niet als een normatieve beschouwing – is *het wel wenselijk?* – maar als een doordenking van de aard en gevolgen van een empirisch feit. Hoe zijn die nieuwe feiten te plaatsen in de bredere ontwikkeling van de verhouding tussen overheid, markt en gemeenschap en in de sturingsmodellen die de overheid hanteert? We kijken naar de opeenvolgende fasen die zijn te onderscheiden in het denken over sturing en de praktijken die daarbij horen. Daarin maken we zichtbaar dat er enerzijds sprake is van een zekere chronologie – een opeenvolging – van verschillende opvattingen en praktijken van sturing, maar dat die anderzijds elkaar niet geheel vervangen maar juist als sedimentaire lagen naast en over elkaar liggen. De bestaande praktijk van sturing kan zo worden gezien als een gemengd model, waarin opvattingen uit verschillende perioden over sturing naast en langs elkaar liggen en zich gelijktijdig in gemengde vormen voordoen. Die benadering geeft dus zicht op de mogelijke *ontwikkeling in sturingsconcepten*, maar ook inzicht in de *variëteit van de sturingspraktijk* zoals die op dit moment valt waar te nemen.

2

Veranderende verhoudingen: top-down én bottom-up

Fenomenen als de *energieke samenleving*, *eigen kracht*, *burgerkracht*, *burgerbetrokkenheid* en *sociaal ondernemerschap* zijn te duiden als beweging in de verhouding tussen overheid, markt en samenleving.¹⁵ Steeds gaat het over *publieke waarde*, die tot stand wordt gebracht via verschillende ‘productie-modellen’: de markt, de overheid of de gemeenschap. Publieke waarde beschouwen we bewust breed en daarom ook wat open. Het gaat om kwaliteit van de publieke ruimte, maar ook om het kunnen lenen van een boek. Om de mogelijkheid om mensen te ontmoeten, om een oudere te helpen om boodschappen in huis te halen, maar ook om de opwekking van energie en het aanbieden van zorg. Figuur 1 brengt de beweging in de productie van publieke waarde en de conceptuele duiding ervan in beeld.



Figuur 1 Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap.

Van bovenaf: Privatisering en burgerparticipatie

Privatisering en liberalisering gaat om het overdragen van taken vanuit de overheid naar de markt. Dat kan grootschalig of kleinschalig, maar het

principe is dat een commerciële partij aan het werk gaat met wat voorheen een door de overheid verzorgde taak of dienst was.¹⁶ De voorbeelden zijn legio, hoewel Nederland in vergelijking met een aantal andere landen terughoudend is geweest met privatisering. Cruciaal bij privatisering is dat een bestaande taak wordt overgedragen aan een marktpartij – een bedrijf – of dat een bestaande uitvoerende overheidsorganisatie wordt omgevormd tot een bedrijf. Vaak blijft de overheid nog wel betrokken, bijvoorbeeld in de vorm van aandeelhouderschap of als licentiehouders. Sturing vindt dan nog steeds plaats, bijvoorbeeld door middel van de criteria voor het contract en het programma van eisen. De marktpartijen voeren uit, maar bepalen niet. Zo ontstaat ook steeds discussie over de grenzen van het contract.¹⁷ Doet de marktpartij nog wat bedoeld was en doet hij voldoende hard zijn best om service en kwaliteit te leveren? Is het publieke belang nog steeds gediend? Zeker daar waar de geprivatiseerde dienst een sterk publiek karakter heeft en wordt uitgevoerd door een feitelijke monopolist ontstaat er druk op de politiek om te blijven sturen en ‘verantwoordelijkheid te nemen’. Ook als deze er mogelijk feitelijk niet meer is, of deze in de geest van het gekozen model slechts met grote terughoudendheid geoefend moet worden. Een belangrijk kenmerk van privatisering is dat het gebeurt op eigen initiatief – en politieke keuze – van de overheid en dat men op die schreden terug kan keren. Om het anders te zeggen: niet bedrijven of burgers maar de overheid vormt hier de drijvende kracht achter de beweging. De private uitvoering is afhankelijk van de stand van de politieke wil. Hoewel privatisering praktisch niet zo gemakkelijk is terug te draaien liggen initiatief en controle onverminderd bij de overheid – ook als die in de praktijk vooral als een gebrek en gemis van controle worden ervaren. Hoewel de belangrijkste ‘golven’ van privatisering in de jaren tachtig en negentig hebben plaatsgevonden zijn er nog steeds domeinen waar gehele of gedeeltelijke privatisering gaande is of overwogen wordt.

Burgerparticipatie en zelfredzaamheid gaat om het overdragen van overheidstaken aan de gemeenschap, in georganiseerde verbanden of aan individuele burgers.¹⁸ Zij gaan zelf doen wat voorheen de overheid deed, op initiatief van de overheid die ermee stopt, het afbouwt of het anderszins loslaat en overdraagt. Het gaat dus om taken die de overheid nu zelf doet of verantwoordelijkheid voor draagt, die worden ‘overgeheveld’ naar de gemeenschap. De gemeentelijke groenvoorziening is een veelgebruikt voorbeeld. De gemeente verzorgt het onderhoud van de groene publieke ruimte nu zelf, of besteedt die uit aan een bedrijf, maar bewoners van een wijk of straat zouden het plantsoen waaraan zij wonen ook prima zelf

kunnen schoffelen. Zo zijn er meer pogingen om te komen tot wat in beleidstermen ook wel *externalisering van de uitvoering* wordt genoemd: zelf gekozen taken niet meer doen en deze in het beeld van de driehoek van figuur 1 *omlaag* brengen. Naar burgers die ze overnemen, individueel of in georganiseerde maatschappelijke verbanden.¹⁹ Cruciaal voor deze vorm is het initiatief en de inbedding: de overheid bepaalt hier wat omlaag gaat en wat de burgers mogen overnemen en de voorwaarden waartegen dat gebeurt. En vaak gaat het niet om een volledige taak, maar om een activiteit die ingebed is en blijft binnen een overheidsregime. Mensen nemen een deel van de zorg zelf op zich, maar binnen het kader van de overheid en ingebed in de regelingen en activiteiten van de overheid.²⁰ Burgers doen het zelf, maar ze doen bovenal *mee* met de activiteit van de overheid. Hier ligt een analogie met de discussies en praktijk van privatisering van de jaren negentig en met de decentralisaties van nu: de (rijks)overheid bepaalt wat er gebeurt, hoe, binnen welk arrangement en volgens welk procesontwerp. Er is sprake van een gecontroleerde en gecoördineerde beweging, die deels onderhandeld vorm krijgt: de overheid gaat met partijen in gesprek over wat ze zouden kunnen en willen doen en wat daarvoor nodig is.

Privatisering en burgerparticipatie zijn *top-down* ingezet. Het zijn processen waarin de overheid stuurt, inzet, ontwerpt en – in het beeld van de driehoek – taken naar beneden duwt. De markt gaat aan de slag, maar op verzoek. Bedrijven voeren uit, maar onder een licentie die door de overheid is uitgegeven en waar de overheid in kan wijzigen. Min of meer hetzelfde geldt overigens voor burgerparticipatie en het aansturen op zelfredzaamheid. Dat zet in op de rol van de gemeenschap en op ‘eigen kracht’ en ‘vitaliteit’ van de samenleving, maar dat gebeurt vanuit een overheidsprogramma. Burgerparticipatie en zelfredzaamheid draaien weliswaar om actieve burgers, maar het is tegelijkertijd meer een overheidsinterventie dan een maatschappelijke ontwikkeling. Meer maatschappelijke dynamiek is het doel van de interventie, maar voor het zo ver is wordt er eerst op centraal niveau van de overheid van alles ingezet, omgezet en aangepast. Dat vereist politiek kapitaal, beleidsmatige inzet en hervormingen van bestaande systemen. Burgerparticipatie en zelfredzaamheid zoals bedoeld in het bovenste deel van de driehoek zijn een *top-down* programma, waarin burgers als het ware worden ingeschakeld om de doelen en programma’s van de overheid eigenhandig te realiseren. De burger wordt dan de ultieme uitvoeringsorganisatie van de overheid, die zelf zorg draagt voor de productie van de door de overheid gewenste en afgebakende publieke waarde.

	Beweging	Initiatief en controle	Voorbeeld 'groen'
Privatisering en liberalisering	Overheid brengt taken in georganiseerde transacties naar de markt.	Overheid initieert en controleert via licenties, reglementen en heeft de mogelijkheid om teugels aan te trekken bij politieke wil. Privatisering is letterlijk een door de overheid overgedragen taak.	Gemeentelijk plantsoen wordt door een ingehuurd groenbedrijf volgens een SLA aangeplant en onderhouden. Periodiek wordt het contract opnieuw aanbesteed en worden voorwaarden en condities door de overheid heroverwogen. Of: het voormalig gemeentelijke groenbedrijf wordt nu een privaat bedrijf, waarin (bijvoorbeeld) mensen en middelen – en de taak – meegaan.
Burgerparticipatie en zelfredzaamheid	Overheid 'duwt' taken in meer of minder overleg naar de gemeenschap.	Overheid bepaalt de taken die 'over gaan' naar de gemeenschap en schat in door wie en op welk niveau die overgenomen kunnen worden. De overheid behoudt verantwoordelijkheid en kan taken terugnemen indien nodig of politiek wenselijk.	De gemeente stuurt omwonenden van een plantsoen een brief of zij in staat zijn om het beheer voortaan zelf te doen en nodigt hen uit voor een gesprek daarover. De gemeente doet een voorstel over ter beschikking te stellen materialen en wijst op een aantal voordelen voor de omwonenden. De gemeente bepaalt ook of bewoners wel of niet vrij zijn om nieuw aan te planten en wat andere beperkingen zijn.

Tabel 1: privatisering en burgerparticipatie.

Van onderop: actief burgerschap en sociaal ondernemerschap

Het tegenovergestelde beeld van door de overheid geïnitieerde en gedragen veranderingen in relaties tussen overheid, markt en gemeenschap zijn de talrijke initiatieven die *bottom-up* ontstaan. Niet op verzoek, maar uit eigen beweging. Het gaat dan om praktijken die wij benoemen als actief burgerschap of als sociaal ondernemerschap.²¹

Actief burgerschap en eigen kracht gaan om mensen die zelf initiatief nemen om iets in hun omgeving op te pakken.²² Dat kan een fysieke taak zijn, zoals het aanleggen van een gemeenschappelijke tuin in de wijk of het aanharken van een gemeentelijk plantsoen. Maar het kan ook een

sociale activiteit zijn, bijvoorbeeld het organiseren van voorleesmiddagen in de straat, boodschappen doen voor eenzame ouderen of het betrekken van ouders door een 'ouderkamer' in de basisschool in te richten. Het initiatief ligt bij burgers, die het domein betreden waar de overheid op dat moment (ook) actief is. Ongevraagd en op eigen voorwaarden. Soms naast activiteiten van de overheid, maar vaak ook met verdringing van en in concurrentie met het overheidsaanbod. Actief burgerschap is alles behalve nieuw. Talrijke 'taken' en werken met publieke waarde worden dagelijks door mensen uitgevoerd – doorgaans zonder dat ze het idee hebben met actief burgerschap te maken hebben. Mensen doen boodschappen voor hun gehandicapte buurvrouw, zorgen voor familieleden of gaan op bezoek bij eenzame ouderen. In het verkeer construeren mensen samen een veilige en begaanbare publieke ruimte, door elkaar ruimte te geven en de regels te volgen. Overal waar we kijken is actief burgerschap. Wat 'nieuw' is aan dergelijke initiatieven is dat ze zich bewegen richting een domein waar de overheid (ook) reeds invulling aan geeft. Daarmee worden ze een vorm van vervanging of concurrentie voor wat de overheid doet. Actieve burgers dringen zegge het domein van de productie van publieke waarde binnen, op hun eigen voorwaarden en met hun eigen motieven.²³ Actief burgerschap is zodoende ook per definitie gekoppeld aan individuele belangen. Het vindt in het publieke domein plaats, en heeft daar publieke waarde, maar het sluit aan bij wat individuen goed en belangrijk vinden. De pop-up bibliotheek is een initiatief dat waarde toevoegt aan de wijk: mensen kunnen weer boeken lenen in een Rotterdamse wijk waar de gemeentebibliotheek verdwijnt. Maar de initiatiefnemers hebben er ook een bedoeling mee: zij vinden het belangrijk dat 'hun' wijk verbetert, dat nieuwe cohesie ontstaat en halen ook plezier uit het realiseren van een concrete voorziening. Ze doen het niet (alleen) uit naastenliefde, maar ze hebben er ook zelf baat bij. Actief burgerschap gaat zo bezien óók (en soms geheel) over welbegrepen eigen belang, naast op de ander en de gemeenschap gerichte motieven. Actief burgerschap is nooit een 'afspiegeling' en afweging van alle belangen en waarden die aan de orde zijn. Het gaat per definitie om een afweging die particulier en selectief is. Dat is van belang, omdat hierin een belangrijk verschil ligt met de activiteiten van de overheid in het publieke domein. Die zijn eveneens nooit door iedereen gewenst, maar de keuze erover vindt in inzichtelijke, controleerbare en gelegitimeerde politieke processen plaats. Daarnaast geldt doorgaans een uitgebreid web aan regels en beroepsmogelijkheden die de belangen van minderheden en zwakke belangen borgt. Bij actief burgerschap zijn die checks en balances er niet, althans niet in geformaliseerde vorm.

Sociaal ondernemerschap gaat om een vergelijkbaar soort van initiatieven, bottom-up, maar dan met een (bescheiden) winsttoegmerk en ondernemerschap als kenmerk.²⁴ Sociale ondernemers bouwen hun organisatie op een verdienmodel. Soms is de onderneming opgericht om klein te blijven, maar soms zijn de ambities groter. De ondernemer bouwt vanuit zijn idee aan een onderneming die meer is dan de individuele inspanning van de oprichter alleen. Sociale ondernemingen kunnen zo uitgroeien tot volwaardige bedrijven, die vanuit de sociale ambitie en doelstellingen van de ondernemer wel degelijk volop in de markt meedoen en concurreren met bestaand regulier aanbod. Dat kan aanbod van de overheid zijn, maar ook van andere bedrijven. De Thomashuizen bijvoorbeeld maken deel uit van een sociale onderneming die concurreert met ‘gewone’ verzorgings-tehuizen. De sociale doelstelling om betere kleinschalige zorg aan te bieden binnen de financiële randen van collectieve financiering – mensen betalen er niet privé voor bij, het gaat vanuit collectieve regelingen en verzekeringen – staat het verdienmodel niet in de weg. Integendeel, juist het sociale element spreekt cliënten erg aan en maakt dat de Thomashuizen snel vol lopen en de vraag het aanbod overstijgt. Andere sociale ondernemingen zijn ‘concurrent’ van overheidsvoorzieningen. Zo vormen de Voedselbanken een private aanvulling op reguliere sociale zekerheid, schuldhulpverlening en bijzondere bijstand. De Voedselbank vervangt deze regelingen niet, maar legt in ieder geval in de beeldvorming wel bloot dat het door de overheid gegarandeerde bestaansminimum voor velen die er op zijn aangewezen niet voldoende is. Indirect is dat kritiek op de overheid en concurrentie met het systeem: mensen *hoeven* niet naar de Voedselbank zegt de beleidsmaker of bestuurder dan. Zo bestaan beide dus naast elkaar, maar kunnen elkaar tevens in de weg zitten.

Een andere ontwikkeling, die we hier niet verder uitwerken, is het fenomeen dat individuen steeds beter in staat zijn om alleen of in (vaak eenvoudig) georganiseerde verbanden relatief complexe en commerciële taken te verrichten.²⁵ Dat is niet het directe onderwerp van dit essay, maar toch een belangrijke ontwikkeling in dit kader. *Broodfondsen* worden vaak besproken als voorbeeld van burgers die een overheidstaak overnemen, maar het is naast een alternatief voor de wao/wia ook een antwoord op de hoge premies die private verzekeraars aan zzp'ers rekenen. Zzp'ers vallen buiten de collectieve regelingen van de overheid én kunnen het aanbod van de grote verzekeraars niet betalen. Vervolgens organiseren ze kleinschalige, selectieve solidariteit in coöperatieve Broodfondsen. Maar we zien ook coöperaties in allerlei andere domeinen, groot en klein. De energiecoöperatie in Sterksel is een mooi voorbeeld. Bewoners maken

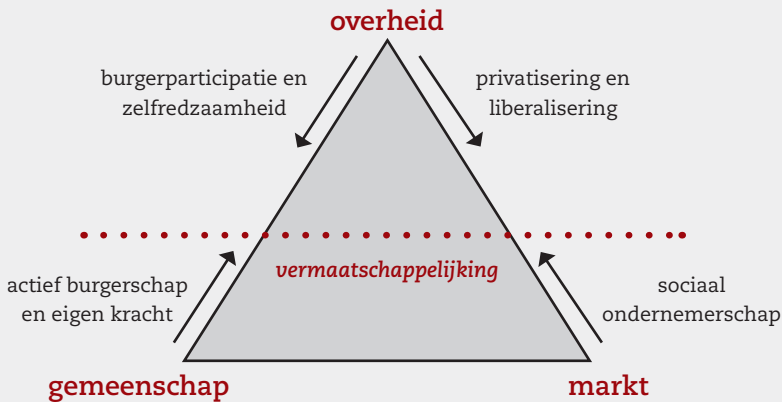
zich zorgen over de supermarkt die uit de krimpende dorpskern dreigt te verdwijnen, waardoor ook de laatste voorziening uit de gemeenschap weg is. Bewoners waren bang dat met de verdwijning van de voorzieningen de kern steeds meer zal leeglopen. Hun antwoord op deze voor hen zorgelijke situatie was dat ze samen met andere bewoners en de eigenaar van de supermarkt een coöperatie hebben opgericht waarin ze gemeenschappelijk de supermarkt invulling geven. Ze kopen niet alleen in de supermarkt, maar werken er ook een paar uur per week. Ze nemen de producten en diensten niet af van een marktpartij en vragen ook niet aan de overheid om subsidie te geven aan de supermarkt, maar zijn zelf in beweging gekomen.

	Beweging	Initiatief en controle	Voorbeeld ‘groen’
Actief burgerschap	Burgers ondernemen activiteiten in het publieke domein.	Ze komen uit eigen beweging in actie, op de manier die ze zelf willen en op de onderwerpen die ze zelf belangrijk vinden. De overheid heeft er mee te maken, maar heeft er geen controle over – anders dan via wetgeving en regulering.	Ongevraagd gaan omwonenden zelf het plantsoen bij hun huis onderhouden, naast de tweejaarlijkse ronde van de gemeente zelf. En ze planten zelf nieuw bij, of vervangen bestaand groen door andere planten of bloemen. Of ze leggen zelf elders een plantsoen aan, op een niet daartoe door de gemeente aangewezen plaats. De gemeente stelt op een moment vast dat het gebeurt en moet zich er toe verhouden: tot het concrete plantsoen (laten staan of niet) en tot het achterliggende initiatief (erkenning of niet).
Sociaal ondernemerschap	Sociaal ondernemers zetten activiteiten in het publieke domein op.	Eigen initiatief van een ondernemer om – vaak vanuit een mix van persoonlijke, sociale en commerciële motieven – een propositie te ontwikkelen. De overheid controleert niet en voert er geen regie over.	‘Tuinman in de wijk’ mobiliseert bewoners rond de plantsoenen – bestaand of zelf aan te leggen – van Rotterdamse stadswijken. De ondernemer zet de eerste stappen en vaak volgen de bewoners al snel. De ondernemer krijgt financiering van fondsen en sponsors en als het eenmaal loopt volgt soms ‘contractering’ door de gemeente of corporatie. Het initiatief blijft echter bij hem.

Tabel 2: actief burgerschap en sociaal ondernemerschap.

Vermaatschappelijking van publieke waarde productie

Er is op grote schaal sprake van de productie van publieke waarde in de onderste helft van de driehoek. De druk om productie 'naar beneden' te brengen komt zowel van bovenaf als van onderop. Het is een interventie van de overheid, maar ook de optelling van een reeks door burgers en ondernemers zelf ondernomen initiatieven. Schaal en omvang variëren, maar het gebeurt in veel domeinen en op veel manieren. De verschillende bewegingen leiden in hun optelling tot een trend die na een periode van eerst collectivisering en daarna privatisering mogelijk te duiden is als *vermaatschappelijking*: de productie van publieke waarde komt steeds meer in het onderste deel van de driehoek te liggen, waarbij de overheid de centrale positie in het publieke domein verlaat of deelt met anderen (zie figuur 2).



Figuur 2 Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap.

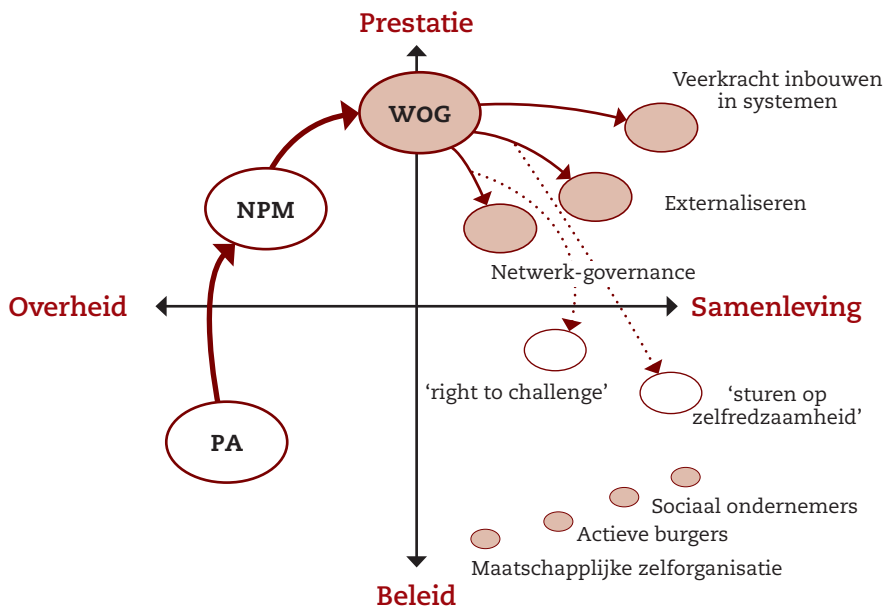
De kern van vermaatschappelijking is dat activiteiten in het onderste deel van de driehoek van groter belang worden in de borging en productie van publieke waarde én dat die uit eigen initiatief en eigen beweging komen: het is publieke waarde van onderop, op eigen initiatief en volgens zelf aangebrachte vereisten. Van daaruit vaak wel in een verhouding tot overheidsarrangementen, maar daar niet het gevolg, product of verlengstuk van. Dit contrasteert met de manier waarop bijvoorbeeld de Raad voor het openbaar bestuur het begrip gebruikt²⁶, namelijk als ruimte die de overheid aan de samenleving laat. De vraag, en daar zullen we in het vervolg van dit essay op in gaan, is wat de gevolgen van vermaatschappelijking voor sturing door de overheid zijn en hoe de overheid zich productief tot dit soort initiatieven en ontwikkelingen kan verhouden. Dat steeds meer publieke waarde van onderop tot stand komt betekent niet dat de overheid daar ‘van bovenaf’ niet mee hoeft te doen of dat de rol van de overheid verdwijnt of marginaliseert. Het gaat eerder om een ingrijpende verandering, om nieuwe strategieën, andere positionering en mogelijk ook andere organisatievormen. De ontwikkeling naar vermaatschappelijking is meer en anders dan het eenvoudigweg zoeken naar nieuwe vormen van *uitvoering en voortbrenging* van publieke waarde. Inherent aan de verschuiving is dat de aard van de publieke waarde zelf verandert en daarmee ook politiek wordt. Vermaatschappelijking is in die zin ook alles behalve een onschuldig en per definitie ‘vriendelijk’ fenomeen.

3

Tradities in sturingsconcepten: een historische ontwikkeling zonder eind

De discussie over vermaatschappelijking is te plaatsen in de ontwikkeling door de tijd van het denken over *sturing*.²⁷ Figuur 3 brengt de verschillende opvattingen samen. De idee achter de figuur is dat zich gelijktijdig ontwikkelingen voordoen die maken dat de overheid zelf verantwoordelijkheid heeft, maar het *met* anderen moet doen. Dat de overheid de samenleving deels stuurt en erin intervenueert, maar dat de samenleving tevens zelf assertief, vindingrijk en veerkrachtig is. De overheid moet optreden én de gemeenschap kan en moet zichzelf steeds meer organiseren. Allerlei uitdagingen voor de langere termijn liggen te wachten op interventie, maar de overheid kan ze onmogelijk alleen oplossen; daarvoor is de inzet en de creativiteit van anderen nodig. Welke vormen van sturing en overheidsorganisatie stellen de overheid in staat om de complexiteit van de 21^{ste} eeuw goed invulling te geven? Het voorstel is niet om de overheid 'gewoon' kleiner te maken of een marginale positie in te laten nemen, maar om op zoek te gaan naar een model waarin de samenleving beter af is door hernieuwde verdeling van rollen en taken tussen overheid en gemeenschap én nieuw repertoire om die verhoudingen vorm te geven.

Ontwikkelingen zoals de Leeszaal zijn te plaatsen in de historische ontwikkeling van bestuurskundige theorie.²⁸ Het zijn praktijken die zich 'buiten' voltrekken, maar die ook iets zeggen over de rol van de overheid. Wat betekent sturing in een context waarin steeds meer van dit soort initiatieven opkomen? De bestuurskunde heeft een lange traditie van ideeën over sturing en de relatie van de overheid tot de gemeenschap, maar de vraag is in hoeverre die passen bij de ontwikkelingen die zich nu voltrekken in het publieke domein. In dit deel laten we zien hoe de ontwikkeling in de sturingsconcepten is geweest en welke nieuwe vormen zich nu in de praktijk voordoen. Figuur 3 illustreert deze ontwikkeling.



Figuur 3 Dynamiek in overheidssturing en organisatie.²⁹

Twee assen; Beleid en uitvoering, overheid en samenleving

De verticale as van de figuur vertegenwoordigt het accent in de inspanningen; waar ligt bij sturing de nadruk op: vooral op beleid en het formuleren van de juiste doelen en programma's, of vooral op het ook daadwerkelijk realiseren en leveren van de voorgenomen prestaties.

Waar de nadruk op beleid ligt, gaat het om een accent op formulering van ambities, doelen en om de inzet van beleid. Dat gaat gepaard met politieke vragen over verdeling, over de inhoud van beleid en over de aandacht voor bepaalde groepen.³⁰ Dat accent is vooral betekenisvol in contrast met het andere deel van het schema, namelijk het accent op uitvoering, realisatie en 'delivery' van de afgesproken prestaties.³¹ Hier gaat de aandacht minder uit naar het benoemen van de te leveren beleidsdoelen, maar om het daadwerkelijk leveren er van. Dat gaat dus niet zozeer om de vraag *who gets what*, maar om de vraag *of men krijgt wat zou moeten?* Hierbij horen vragen over efficiënte, doelmatige productie. Is er geen productieverlies? Doen we wat we beloven? Zijn prestaties meetbaar en in beeld te brengen? Presteert de overheid efficiënt en gaat er geen capaciteit verloren in de uitvoering van de geformuleerde prestaties. Let wel, de idee van dit deel van het schema is niet dat er geen beleid meer geformuleerd wordt. Het

gaat om de verschuiving van het accent van strategische inspanningen en debatten: van overwegend beleid naar vooral uitvoering. Van het formuleren van doelen naar de meetbare ‘delivery’ ervan. Van het benoemen van de goede prestaties, naar het meten van het behalen daarvan. Van de goede dingen doen naar de dingen goed – en efficiënt – doen. Beleid is dan nog steeds de basis, maar niet meer de kern.

Een extreem, maar daarmee misschien juist treffend voorbeeld is de gemeente Rotterdam. Toen daar in 2002, in de Fortuyn-revolte, Leefbaar Rotterdam de verkiezingen won en het decennialang door de PvdA gedomineerde bestuur overnam, ‘klapten’ het College en de ambtelijke organisatie ineens om van nadruk op beleid naar delivery. Dat ging zo ver dat woorden als ‘beleid’ en ‘plan’ in de ban werden gedaan en de uitvoering letterlijk alle aandacht kreeg. Niet de beleidsambtenaren, maar de uitvoerders werden de nieuwe helden in de organisatie. Beleidsruimte werd verplaatst naar de uitvoering en de macht van ‘beleidskokers’ werd met geweld gebroken. Natuurlijk was er ook in de gemeente Rotterdam nog steeds beleid en werd er door het College nog steeds geprioriteerd, maar de aandacht kwam in woord en daad op de uitvoering te liggen. De uitvoering werd van ‘een eindfase’ van beleid opgewaardeerd tot de kern van de inspanningen van de gemeente.

De tweede as in de figuur heeft betrekking op de relatie tussen overheid en de samenleving (markt en gemeenschap, samen het onderste deel van de driehoek uit figuur 1). Ook hier gaat het om een verschuiving van accenten. In het linkerdeel van het schema ligt het accent bij de overheid. De overheid maakt het beleid én draagt zorg voor de uitvoering. Burgers, bedrijven of andere partijen zijn de ontvangers, de doelgroepen. Ze zijn subjecten van beleid, ze ontvangen het of worden er door ‘beïnvloed’, maar ze produceren niet mee.³² Meebepalen gebeurt via het politieke proces, maar niet rond concrete interventies. Naarmate we dichterbij het midden van de figuur verschuiven ontstaat meer aandacht voor interactie en coproductie³³, maar het accent blijft ook daar bij de overheid. Kenmerkend voor coproductie is dat gebruikers meedoen: ze werken mee in het productieproces van de overheid, niet in door hen zelf opgezette productie. Mensen vullen hun belastingaangifte digitaal in en participeren daarmee in het productieproces van de Belastingdienst.³⁴ Ze leveren een bijdrage aan de efficiënte inning van belastingen, maar daarmee bevinden ze zich nog steeds in het linkerdeel van het schema. Hun bijdrage beperkt zich tot doen wat gevraagd wordt en

het naar eer en geweten invullen van hun gegevens. Daarin bestaat geen ruimte voor eigen initiatief of invloed op de belastingschijven of categorieën.

Het voorbeeld van coproductie rond de belastingaangifte leidt het rechterdeel van het schema in. Hier kunnen anderen dan de overheid mee-produceren of geheel zelfstandig produceren. Meer in het rechterdeel van het schema is meer ruimte voor eigen invulling door de samenleving. Coproductie is dan steeds meer het trekken van het eigen plan – in interactie met de overheid. Dat kan gaan om publiek-private samenwerkingen, waarin de overheid met bedrijven in samenwerkingsstructuren of ‘special purpose vehicles’ aan specifieke projecten werkt.³⁵ Het kan ook gaan om buurtbudgetten, waarin bewoners een bepaald deel van de overheidsbegroting zelf te besteden hebben en kunnen inzetten voor de doelen die zij belangrijk vinden. Of het gaat om burgerparticipatie, waarin betrokkenen of belanghebbenden mee kunnen denken in verschillende fasen van de planvorming – deels om hun mogelijke weerstand later in het proces weg te nemen.

De horizontale as gaat over de betrokkenheid van burgers of andere betrokkenen, maar óók om de manier waarop de overheid zichzelf in die relatie organiseert. Een overheid die weinig oog heeft voor het veld waarin men opereert – en daar ook weinig mee hoeft samen te werken – kan het zich permitteren om sterk verkokerd te opereren en de eigen organisatie die voortkomt uit historische ontwikkeling of interne machtsstructuren leidend te laten zijn. Naarmate overheidssturing meer richting het midden en het rechterdeel van het schema verschuift wordt het meer nodig om aan te sluiten bij de aard, vorm en ‘indeling’ van de samenleving. De overheid kan steeds minder zijn eigen vorm opleggen aan de omgeving en moet zichzelf meer vormen naar de contouren van de samenleving. De oplossing wordt niet integraal naar de burger gebracht, maar de overheid gaat op zoek naar de manier waarop de burger het vraagstuk beleeft en past de eigen organisatie daarop aan. Een voorbeeld hiervan is het werken in programma’s, waarin rond bepaalde vraagstukken de verschillende directies of departementen samenwerken om één gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Niet de eigen vorm, maar de vorm van maatschappelijke vraagstukken staat centraal. In de beweging van links naar rechts zien we dus niet alleen de sturing zelf, maar ook de organisatie daarvan veranderen – de vorm van de vraagstukken en de samenleving wordt leidend, in plaats van de eigen vorm en invulling van de overheidsorganisatie.³⁶

Opeenvolgende sturingsvormen in theorie en praktijk

Als we op deze manier kijken naar de modellen van overheidssturing, dan tekent zich een zekere opeenvolging af. Eerst ontwikkelt zich de klassieke *Public Administration*³⁷ benadering, waarin vooral aandacht is voor beleidsontwikkeling, en de uitvoering als vanzelfsprekend wordt verondersteld en verder geen onderwerp van aandacht is. Daarna komt langzaam de beweging naar *New Public Management (NPM)*.³⁸ Daarin komt steeds meer nadruk op effectieve en efficiënte ‘delivery’ van politieke prioriteiten te liggen, aangezwengeld door de stapelende literatuur die wijst op tekorten in de uitvoering. Prestatiesturing, stroomlijning van werkprocessen, het (re-)organiseren van grote uitvoeringsorganisaties, de vorming van uitvoerende zbo’s en agentschappen, professionalisering én protocollisering van organisatieprocessen maken hier allemaal deel van uit.³⁹ De nadruk komt hierin steeds meer te liggen op hoe de overheid politieke doelen omzet in handelen dat effectief is in het leveren van de afgesproken prestaties (voor burgers en samenleving, maar niet met hen). Natuurlijk worden ook hier nog steeds doelen geformuleerd en wordt er beleid gemaakt, maar de aandacht voor uitvoering en het leveren van prestaties wordt cruciaal. *Beleid wordt in de uitvoering gemaakt* is een uitdrukking die hierbij past. Net als discussies over *verplaatsing van de politiek*. Onbegrijpelijk vanuit een klassiek perspectief waarin beleid (en politiek) voor uitvoering komen en uitvoering het verlengstuk van beleid is. Maar evident zichtbaar in een systeem waarin grote uitvoeringsorganisaties met grote mate van zelfstandigheid – en via strakke prestatieafspraken aangestuurd – moeten leveren wat politiek is afgesproken. Wat er dan voor de burgers vooral toe doet is niet zozeer wat er politiek is afgesproken, maar wat het uitvoeringsapparaat daarmee doet.

Na een periode van grote nadruk op de exponenten en uitlopers van NPM (Nederland kent géén expliciete traditie van NPM, in tegenstelling tot Angelsaksische landen), zien we aandacht ontstaan voor vragen rond integraliteit en wat in het Engels de *Whole-of-Government*-benadering wordt genoemd.⁴⁰ De idee is hierbij dat in alle pogingen om de uitvoering te stroomlijnen en delivery te garanderen de organisatie van de sturing zich heeft verloren in verkokering: iedereen heeft zich zo teruggetrokken op het realiseren van zijn eigen prestaties in enge zin, dat het maatschappelijk effect van al die deelprestaties nog maar beperkt is. Of zelfs tegenstrijdig. De analyse is dan dat uitvoering en beleid versnipperd zijn geraakt en dat de eigen indeling en ordening dominant is geworden aan de ‘vorm’ van maatschappelijke vraagstukken.⁴¹ Het antwoord wordt dan gezocht in het

organiseren van sturing op een manier die meer samenhangt, integraal is en de vraagstukken centraal stelt. Grensoverschrijdende problemen vragen niet om een verkokerde overheid die gericht is op het halen van eigen targets, maar om een overheid die grensoverschrijdend werkt.⁴² De overheid probeert zich dan letterlijk te her-vormen en zichzelf zo te plooiën naar de aard van vraagstukken. Nog steeds vanuit het eigen perspectief; meer responsief en ietwat adaptief, maar niet samen met anderen of gebruik makend van mogelijkheden van anderen.⁴³

In de pogingen om de maatschappelijke vragen meer centraal te stellen wordt de overheid gedwongen om 'naar buiten' te gaan en aansluiting te zoeken bij wensen en de initiatieven die in de maatschappij leven. Dat valt samen met theoretische noties over *Public Value*, *Public Governance*, *Networked Governance* en *Stewardship theory*.⁴⁴ De kern in al die concepten is dat de overheid minder zelf 'stuurt', maar met anderen samenwerkt.⁴⁵ Publieke waarde wordt dan niet door de overheid 'gemaakt', maar wordt samen met anderen gecreëerd.⁴⁶ Oplossingen worden dan steeds meer 'asset based', waarbij de gebruikers niet wachten tot hun probleem wordt opgelost ('waiting to be fixed'), maar zelf de vermogens (*assets*) in handen hebben om hun problematische situatie te verbeteren.⁴⁷ Zo verplaatst de aandacht voor efficiënte interne organisatie eerst naar een op de buitenwereld aangesloten eigen organisatie, om vervolgens steeds meer te bewegen naar interactie en contact met de buitenwereld. Publieke waarde ontstaat dan in coproducties van burgers, overheid, sociaal ondernemers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.⁴⁸ De buitenwereld wordt daarbij steeds meer leidend in de inspanningen en organisatie van de overheid. Deze beweging van 'binnen' naar 'buiten' (burgers en maatschappelijke groeperingen) hebben we hiervoor als *vermaatschappelijking* geduid.⁴⁹ Zo worden burgers bijvoorbeeld in toenemende mate, via fora als Amberalert en Burgernet, gestimuleerd actief bij te dragen aan de veiligheid van woon- en werkomgeving. Ze nemen daarin niet zozeer kennis van overheidsbeleid of 'ontvangen' het; ze maken het, ze produceren zelf mee aan de veiligheid en aan opsporing. Zo ontstaat een breed front aan activiteiten gericht op het beter samenwerken en interacteren met de buitenwereld. Variërend van samenwerking tussen verschillende departementen, tot vergaande samenwerking in de frontlinie van beleidsuitvoering⁵⁰, tot het steeds verder 'inlaten' van activiteiten en inspanningen van de buitenwereld in het eigen beleid. Beleid wordt daarmee steeds meer een interactieve inspanning, van de overheid maar *met* anderen (in plaats van *voor* anderen). De nieuwe focus op samenwerking, zorgt er tevens voor dat de

overheid nieuwe sturingsconcepten ontwikkelt zoals *netwerksturing*, waarbij minder het strak managen van beleidsvorming en uitvoering centraal staat en meer het managen van interacties tussen partijen.⁵¹

Inmiddels is er in de literatuur en praktijk meer aandacht ontstaan voor een volgende ontwikkeling. Er zijn experimenten met *Right to Challenge*, *Eigen kracht* en andere modellen waarbij het primaat meer bij individuen en de gemeenschap komt te liggen. Daarbij handelt de buitenwereld op eigen initiatief en met een eigen agenda in de publieke ruimte. In relatie tot de overheid, maar niet op uitnodiging. En ook niet in een hiërarchische, ondergeschikte relatie met de overheid. De samenleving neemt zelf de 'lead' om publieke waarden te realiseren. Daarbij moet de kanttekening geplaatst worden dat een actief maatschappelijk middenveld op zichzelf niet nieuw is. Nederland kent een lange traditie van zuilen en verenigingen, die zich maatschappelijke problemen aantrekken en proberen deze te bestrijden. Wel vernieuwend zijn de aard van de initiatieven en de vorm waarin burgers zich organiseren. Waar de maatschappelijke actie voorheen vooral beschouwd werd als *liefdadigheid*, bestaat tegenwoordig de perceptie dat het juist niet gaat om liefdadigheid maar om het creëren van duurzame verbeteringen: het wordt steeds meer een vervanging van het bestaande, in plaats van een goedbedoelde aanvulling er op.⁵² Dat wordt deels aangewakkerd doordat mensen minder gebonden zijn aan traditionele instituties en los daarvan de handen ineen slaan om concrete problemen aan te pakken.⁵³ Ze organiseren zich minder in bredere verenigingen en veelvuldig in single-issue verbanden, vaak tijdelijk van aard. Interessant is bijvoorbeeld het enthousiasme voor een actie als 'Het Glazen Huis'. Mensen verbinden zich kort en krachtig aan een actie, zetten zich er ieder op zijn eigen manier hard voor in, maar na een paar dagen is het ook weer weg en gaan mensen door waar ze gebleven waren. Het Glazen Huis is één van de meest succesvolle activiteiten van het Rode Kruis, maar leidt amper tot nieuwe lidmaatschappen – net zoals de overgrote meerderheid van de meest betrokkenen ook geen lid is. Er is tijdelijk grote verbondenheid met een tijdelijk verband. En vervolgens verdwijnt dat weer.

Op vergelijkbare wijze verbinden mensen zich rond allerlei enkelvoudige vraagstukken. Zo organiseren ondernemende burgers de groenvoorziening in de wijk om de uitstraling van hun omgeving op te knappen: een taak die normaal gesproken door de gemeente wordt uitgevoerd, uitbesteed aan een bedrijf, of door een gemeentelijke plantsoenendienst.

Marokkaanse buurtvaders, die zelf het toezicht houden op de activiteiten van (voornamelijk Marokkaanse) jongeren in de wijk, zijn een voorbeeld van ondernemende burgers die zichzelf sturen. Het eerste buurtvaderproject ontstaat in Amsterdam Overtoomse Veld, naar aanleiding van een incident in 1998 tussen Marokkaanse jongeren en de politie. Marokkaanse buurtbewoners trekken zich de negatieve berichtgeving omtrent het incident erg aan: er wordt in de media gesproken over 'no-go areas' en over ouders die hun kinderen niet goed zouden opvoeden.⁵⁴ Een aantal vaders besluit om actie te ondernemen en voortaan 's avonds in de buurt te surveilleren, zodat er toezicht blijft op het (wan)gedrag van jongeren. Het buurtvaderproject wordt een succes en krijgt nationale bekendheid. In de daaropvolgende jaren komen ook in andere steden buurtvaderprojecten van de grond, weliswaar geïnspireerd door het Amsterdamse voorbeeld, maar toch telkens aan de eigen context aangepast.

Initiatieven zoals bovenstaande zijn niet geïnitieerd door de overheid, niet bedoeld om overheidsdoelen te realiseren en in sommige gevallen helemaal niet gewenst door de overheid. Dat is precies de essentie er van. De buurtvaders zijn een initiatief vanuit de samenleving zelf. Wat de overheid ervan vindt doet er voor het bestaan van het initiatief niet toe, het is een zaak van de verhouding van de in dit geval lokale overheid en het eigen initiatief vanuit de samenleving. Maar tegelijkertijd moet de overheid zich er wel toe verhouden.

Ten eerste moet men zich verhouden tot de partij die het initiatief neemt en de afwegingen die daarbij gemaakt worden. Zelf georganiseerde huiswerkbegeleiding in een leegstaand gemeentelijk gebouw is op zichzelf prima. Het komt van onderop en het maken van huiswerk draagt bij aan betere onderwijsprestaties. Maar wat als het plaatsvindt in ongemengde groepen, met jongens en meisjes apart, omdat dat de wens van de organisatoren is? Wat vindt de gemeente daar van? En wat wil of kan men er aan doen? Het is zelf-georganiseerd, maar daarmee is het niet per definitie goed. Het eerste dilemma voor de overheid ten aanzien van de zelforganiserende gemeenschap is wat te doen met de eigen politieke voorkeuren: worden die opgedrongen aan initiatieven, voor zover mogelijk? Of accepteert men dat dat niet gaat en dat de initiatieven doen wat ze zelf willen en waar kennelijk markt voor is? En is dat altijd mogelijk voor de overheid?

Ten tweede is er de vraag van het verhouden tot de afwezigheid van maatschappelijk initiatief. In de ene wijk komt er iets moois van de grond en bouwen bewoners hun eigen bibliotheek. In de andere wijk gebeurt niets en sturen de bewoners alleen een boze brief aan het gemeentebestuur. In sommige steden geven mensen elkaar gratis taallessen, in andere gemeenten komt er na het opdrogen van het officiële aanbod niets van de grond. De wethouder ziet dat het in de ene wijk wel gebeurt en in de andere niet en zou graag willen dat het initiatief zich verspreidt. Maar kan dat? De essentie is dat het vanzelf komt. Kan de overheid daar bij helpen? En moet het overal hetzelfde zijn, of mogen er inhoudelijke verschillen zijn? Dat is aan de initiatieven zelf, maar de overheid moet zelf tot antwoorden komen, om de eigen verhouding tot maatschappelijke initiatieven (of de afwezigheid daarvan) te kunnen bepalen.

Zo zien we rond het voorbeeld van de buurtvaders dat veel gemeenten zeggen dat zij ook een buurtvaderproject willen of ‘hebben’. Wat begint als een bottom-up initiatief beweegt dan vanuit het perspectief van de overheid meer richting een top-down benadering. Maatschappelijk initiatief en gemeente blijven op die manier sterk met elkaar verbonden, waarbij de onderlinge verhouding telkens varieert. Betekenisvol is hoe de toenmalige burgemeester van Amsterdam over de buurtvaders sprak op de avond van de moord op Theo van Gogh: ‘de politie is in paraatheid, de buurtvaders zijn de straat op gestuurd.’ Hij sprak over de buurtvaders alsof het ging om een gemeentelijke dienst, een onderdeel van de politiemacht. Er was uiteraard nauwe afstemming tussen politie, gemeente en de buurtvaders – daar is ook niets mis mee –, maar de kern van wat de buurtvaders zijn (of waren) is dat ze hun eigen inzet bepalen: ze zijn er bij als ze er zorgen over hebben. En ze blijven thuis als het wel meevalt. Een reactie van de burgemeester die beter past bij het sturingsperspectief voor bottom-up initiatieven is dat ‘de politie de straat op is en dat de buurtvaders er zelf ook al op uitgetrokken waren.’

Net anders was de manier waarop wethouder Hilhorst sprak over een Amsterdams project om de overlast van scholieren in de omliggende woonwijken tegen te gaan.⁵⁵ Dat project plaatst een speciale agent in de school, maar het werk van die agent bestaat in belangrijke mate uit het mobiliseren van de eigen kracht in de buurt. “De buurt doet het zelf”, vertelde Hilhorst bij Pauw & Witteman: de agent is een platform voor initiatief van de buurt en interactie tussen buurt en school. De politieagent is niet de oplossing, maar zorgt er voor dat de buurt en de school samen de

oplossing maken. Zonder interventie van de agent gebeurt dat (kennelijk) niet, maar dat betekent niet dat de agent het zelf doet. De gemeente speelt een rol, maar uiteindelijk doet de gemeenschap het zelf. We gebruiken het voorbeeld om te illustreren dat het gaat om praktijken op de grond, maar ook om de taal die de bestuurder er aan geeft. Overigens liet het gesprek bij Pauw & Witteman ook zien hoezeer in dit geval de interviewers zelf nog niet gewend zijn aan bottom-up initiatieven: ze vonden het in eerste instantie lankmoedig dat de agent ('het is er ook maar één toch?') na een jaar weer van de school zou verdwijnen. Vanuit een top-down benadering klinkt dat als te klein en te kort; het probleem verdwijnt er niet door en keert na vertrek van de externe oplossing meteen weer terug. Het is een probleem '*waiting to be fixed*' en dat kan alleen als de oplossing groot genoeg is en lang genoeg blijft. De dynamiek van het project is vanuit maatschappelijk initiatief heel anders: de interventie is groter dan die ene agent, want die mobiliseert en verbindt wat er in het netwerk in de wijk om de school aan capaciteit aanwezig is. Die capaciteit en organisatiegraad blijft, lang nadat de agent weer verdwenen is. Niet de agent lost het probleem op, de wijk wordt geholpen om het eigen probleem op te lossen. De oplossing komt niet van buiten, maar ontstaat van binnenuit. Sturing op maatschappelijke, bottom-up initiatieven heeft steeds meer dat karakter: overheidsinzet, gericht op de inzet van anderen. Middelen van de overheid mobiliseren middelen in de samenleving. Inzet van de samenleving wordt gekoppeld met aanvullende inzet van de overheid.

Nieuwe opgaven presenteren zich aan ambtenaren en politieke gezagsdragers. Hoe moet de gemeente omgaan met burgers die zelf de groenvoorziening organiseren? En hoe verhoudt het toezicht van de politie zich tot het toezicht van Marokkaanse buurtvaders? De overheid maakt niet (in het voorbeeld van de groenvoorziening) of nauwelijks (in het voorbeeld van de buurtvaders) deel uit van deze initiatieven, waardoor sturen ervan een moeilijke opgave lijkt. Maar niet sturen wringt ook: het gaat om publieke waarden die méér mensen aangaan dan de actieve burgers alleen. Hoe zijn die belangen gewogen? Waar vindt toetsing plaats? Welke rol is er voor de overheid?

Tabel 3: Kenmerken van de opeenvolgende paradigma's

Public Administration (PA)

De overheid stuurt en produceert, waarbij de nadruk sterk ligt op de procedurele zorgvuldigheid van besluitvorming. Minder expliciet oog voor 'delivery' en uitvoering. Processen zijn gericht op zorgvuldigheid, democratische processen, politieke verantwoordelijkheid en het bepalen van de 'goede' doelen. Cruciaal is hier dat er relatief weinig aandacht is voor de uitvoering, die min of meer als gegeven wordt verondersteld.



New Public Management (NPM)

Met NPM ontstaat meer aandacht voor de efficiëntie van overheidsproductie, voor de meetbaarheid van prestaties en voor de proportionaliteit van inzet en output. Deels in reactie op studies die laten zien hoe uitvoeringspraktijken uiteindelijk *maken* of en hoe beleid gerealiseerd wordt. Deels ook onder druk van pogingen om de overheid meer efficiënt te laten produceren en prestatiesturing door te voeren. In NPM verschuift de aandacht van het benoemen van politieke doelen naar het realiseren van de afgesproken prestaties. De overheid wordt daarmee inherent ook minder 'politiek' gedreven en meer prestatie gedreven.



Whole of Government (wog), Collaborative government

Deze stromingen gaan meer uit van sturen *met* in plaats van sturen *van*. Dat betekent dat de overheid anderen nodig heeft voor het halen van de eigen doelen en zich daarop inricht. De drijvende kracht achter deze stroming is de vaststelling dat om complexe opgaven te realiseren de overheid steeds meer afhankelijk is van de samenwerking met burgers, maatschappelijke partijen en/of bedrijven. De sleutel tot het 'oplossen' van vraagstukken is niet in handen van de overheid, maar is in handen van allerlei partijen daarbuiten. Om tot



het bereiken van eigen doelen te komen moet de overheid samenwerken met anderen. Daarbij heeft men nog steeds zelf de leiding, maar is het wel nodig om in de sturingsmethoden én de eigen organisatie rekening te houden met de buitenwereld. De vraag wordt daarmee hoe de overheid zichzelf zodanig inricht dat productieve samenwerking met *anderen* goed mogelijk is.

Sturen in meervoud

De kern van dit 'kwadrant' is dat publieke waarde niet door de overheid wordt geproduceerd, maar het initiatief bij anderen ligt. Daarmee is de overheid geen overbodige partij geworden – integendeel – maar het heeft wel grote gevolgen voor de rolopvatting van de overheid en de inrichting van sturing. Het gaat niet om het zelf inzetten van interventies, maar om het reageren op en verhouden tot wat anderen doen. Anderen zetten initiatieven op, die vervolgens wel van invloed zijn voor de overheid. De overheid kan ze niet sturen, maar ook niet negeren. De overheid controleert niet, maar moet zich er toe verhouden. Hoe kan dat op een manier die én past binnen de aard en verantwoordelijkheid van de overheid én die overeenkomt met de kern van de maatschappelijke initiatieven?

De kern van dit veld is dat er niet één vorm van sturing is, en misschien ook wel geen gemeenschappelijke noemer, maar dat het een traditie is van variëteit, verschil en meervoudigheid; allerlei vormen, praktijken en experimenten spelen naast elkaar. De kunst voor het bestuur is om arrangementen te ontwikkelen die passen bij de verschillende praktijken 'buiten'. In tegenstelling tot bijvoorbeeld NPM en de whole-of-government benadering is dit dus geen omvattend en samenhangend programma, maar een gevarieerd en gefragmenteerd 'pakket' van sterk verschillende activiteiten en praktijken.

4 Optimisme als opdracht: pragmatische en principiële kritieken

Er is veel beweging rond vermaatschappelijking en het wordt op veel plaatsen genoemd als niet alleen een noodzakelijke maar ook een wenselijke volgende fase in de productie van publieke waarde. Er is niet alleen de empirische vaststelling dat het op plaatsen *gebeurt*, maar daar kan ook aan worden toegevoegd dat het *wenselijk*, *nodig* en *goed* is dat het zo gaat.⁵⁶ Dikwijls gaat dat gepaard met een oproep tot meer, intensiever of uitgebreider initiatief van burgers. Zo is er bedoeld of onbedoeld veel opwaartse druk en optimisme rondom actief burgerschap en sociaal ondernemerschap ontstaan. En soms zelfs meer, namelijk de hoop dat verdere betrokkenheid van de gemeenschap tot voorheen onoplosbare problemen zal wegnemen – tegen lagere kosten bovendien. Zo is vermaatschappelijking in debatten bijna verworpen tot een ideologische positie, een standpunt in het debat, in plaats van een in de praktijk waar te nemen en te duiden ontwikkeling. Iets waar je voor of tegen bent, waar je meer of minder van wilt. Deze beschouwing neemt in dat debat een andere positie in, die door Specht (2013)⁵⁷ is geduid als ‘kritisch enthousiame’: het gaat dan om een kritische houding tegenover iets dat in potentie een volwaardige en veelbelovende ontwikkeling is in de manier waarop we het publieke domein invulling geven. Op basis van een analyse van wetenschappelijke literatuur en het publieke debat komen we tot een aantal niveaus en accenten in de kritiek op vermaatschappelijking – hoewel dat woord vaak niet gebruikt wordt. De kritiek is afwisselend *technisch/pragmatisch* en *normatief/ideologisch* van aard. Pragmatische kritieken gaan primair over haalbaarheid en mogelijkheid, ‘kan het wel?’. Normatief-ideologische kritiek heeft betrekking op de vraag of het past en mag? En dan niet zozeer of het juridisch mag, dat is meer een technische kwestie, maar vooral of het mag en past vanuit het perspectief van verhoudingen en verdeling in de samenleving. Beide vormen kunnen onderwerp zijn van politieke argumentatie tegen vermaatschappelijking en het is ook zeker niet zo dat technische bezwaren kleiner of minder zwaar zijn dan normatieve bezwaren.

Integendeel, de pragmatische problemen kunnen veel ingrijpender zijn voor de levens van mensen en juist rond vermaatschappelijking hebben de praktische bezwaren directe en grote gevolgen voor groepen burgers.

Een eerste en misschien wel meest evidente twijfel is er bij het vermogen van de samenleving om op langere termijn voldoende en afdoende publieke waarde te produceren. Eigen kracht is een interessant model, maar alleen voor hen die zich omringd weten door een voldoende krachtig netwerk en de competenties hebben om die krachten te mobiliseren.⁵⁸ De tragiek is daarbij dat de groep die het meest van overheidsinterventie afhankelijk is vaak over de minste eigen kracht beschikt. Vermaatschappelijking is goed voor wie krachtig is, maar verzwakt de positie van hen die hulp nodig hebben. Het wordt opgepakt door mensen die er nu enthousiast over zijn, maar de vraag is of zij zich over een paar jaar nog steeds willen inspannen. En of er dan vervanging voor hen is ontstaan? Met andere woorden, zijn de initiatieven voldoende robuust om ook in de nabije toekomst de doorgaande waarde te genereren in het publieke domein. Zelfs als het nu goed gaat betekent dat niet dat het in de toekomst nog steeds verder zal ontwikkelen. Is het raadzaam om het systeem mede te bouwen op initiatieven die een onzekere houdbaarheid hebben?

Een tweede tegenwerping ligt in de *variëteit* die op deze wijze ontstaat – waarbij direct is aangetekend dat anderen die variëteit en het vermogen tot verschil juist als een grote kwaliteit zien.⁵⁹ Vermaatschappelijking impliceert verschil⁶⁰, omdat verschillende netwerken tot uiteenlopende soorten ‘productie’ komen. Bouwen op vermaatschappelijking betekent inherent dat de grote variëteit van de samenleving zich in de voorzieningen vertaalt – zonder dat de overheid daarin correctie, ordening of uniformiteit aanbrengt. Verschillende burgers leggen nu eenmaal andere prioriteiten, hebben andere ideeën en komen tot andere kwaliteit – met andere kwaliteitsnormen. En soms komen ze tot niets. Waar het in de ene wijk goed loopt en vanzelf gaat, gebeurt een paar postcodes verderop hoegeenaamd niets en kookt het maatschappelijk initiatief droog. Protagonisten zien hierin de ultieme vrijheid, critici spreken van ongelijke kansen en willekeur. Vermaatschappelijking is volgens hen leuk als aanvulling op een door de overheid geborgd minimum, maar kan niet verder gaan dan dat. Daarmee komt de discussie te liggen op de vraag wat en ‘hoeveel’ het minimum is.

Meer ideologisch is de kritiek die in vermaatschappelijking de *instrumentalisering van de burger* zien.⁶¹ De burger is in vermaatschappelijking niet vrij, maar verwordt tot een ultiem beleidsinstrument. De burger wordt de uitvoeringsinstantie van de overheid. Hij krijgt ruimte, maar binnen de beleidskaders. Hij kan doen wat hij wil, maar alleen als het van het bestuur mag. Het is autonomie onder licentie, met strikte voorwaarden die aan een ‘vergunning’ tot ontplooiing van initiatief verbonden zijn. Uiteraard gaat het niet letterlijk om gemeenten en rijksoverheid die vergunningen tot actief burgerschap uitgeven, maar in de praktijk zijn er allerlei normen waaraan die initiatieven moeten voldoen. Burgers doen dan de dingen zelf, maar het zijn de dingen die de overheid ooit deed. Ze handhaven zelf de orde, richten zelf de publieke ruimte in en zorgen zelf voor elkaar; omdat ze dat schijnbaar zelf willen, maar ondertussen realiseren ze de politieke agenda van bestuurders. De burger wordt dan onbedoeld ‘apparaat’ en instrument.

In het verlengde hiervan ligt de eveneens normatieve en ideologische kritiek dat productie door burgers vooral leidt tot reproductie van *burgerlijke waarden*. Dat relativeert in zekere mate de eerder genoemde nadruk op verschil. De verwachting is dan dat burgers uiteindelijk in hoge mate hetzelfde willen en burgerlijke waarden nastreven. De tolerantie voor afwijking is laag. Waar de kritiek op de overheid vaak is dat er eenvormigheid van uitgaat dragen politieke procedures ook zorg voor de bescherming van afwijkende standpunten en de belangen van minderheden. Hoe worden die in een vermaatschappelijkt systeem geborgd, vragen critici zich af.⁶² Daarnaast is tevens normatief en ideologisch getint de kritiek dat vermaatschappelijking ultiem democratisch lijkt maar uiteindelijk juist antidemocratisch is.⁶³ Zelfsturing is niet hetzelfde als democratie. Het gaat niet om het vinden van meerderheden en het deugdelijk omgaan met zwakke belangen van minderheden, maar om activiteit. Er zijn geen mechanismen voor het oplossen van spanningen rond – bijvoorbeeld – tegengestelde belangen of interesses. Een zelf aangelegde speeltuin in de wijk klinkt goed, behalve voor wie niet van speeltuinen houdt. En het maakt uit waar de speeltuin komt te liggen, niet iedereen wil die graag voor zijn of haar deur. Bij afwezigheid van democratische procedures en regels ontstaat al snel ‘het recht van de sterkste’, sterk gericht op de reproductie van de waarden en belangen van de middengroep. Burgerschap produceert dan een burgerlijke agenda, terwijl het palet mogelijke normen en richtingen veel meer divers is. De politiek verdwijnt niet uit het publieke

domein als de productie van publieke waarde ‘omlaag’ beweegt, maar de traditionele mechanismen voor de onderhandeling over politieke tegenstellingen worden er wel mee omzeild. Wat er voor in de plaats komt is vooralsnog onduidelijk. Wat zijn de politieke momenten en structuren in een systeem van vermaatschappelijking en hoe legitiem en rechtvaardig zijn die?

Een zowel ideologische als pragmatische kritiek is de tegenwerping dat vermaatschappelijking niets anders is dan een ‘platte bezuiniging’. Het gaat niet om meer ruimte voor de burger, maar om minder doen door de overheid.⁶⁴ Dat is een combinatie van ideologie en pragmatiek. Een kleinere overheid is voor sommigen een ideologische keuze die voortkomt uit een opvatting over de rol van de overheid. Voor anderen is het een gevolg van budgettaire krapte waarin domweg minder kan. Weer anderen zien in een kleinere overheid ook een ideologische keuze, maar dan veeleer als afgeleide van hun opvatting dat de huidige generaties geen schulden moeten achterlaten. Begrotingsdiscipline en schuldsanering kunnen pragmatische en ideologisch begrepen worden. De kritische tegenwerping doet hier echter het meeste toe, omdat vermaatschappelijking vooral een *opportunistisch programma* is, dat met ideologische en maatschappij-filosofische veren wordt omkleed. Vermaatschappelijking is dan het saneren van de overheidsbegroting op kosten van de burger. Verschraling in plaats van ruimte. De burger levert in, maar krijgt dat als een bevrijdend geschenk (‘ruimte!’) gepresenteerd. Ondertussen betaalt de burger evenveel belasting en premies, krijgt minder en wordt geacht met een glimlach het gat in te vullen. Voor zichzelf, maar ook voor anderen. Wat ‘overgaat’ naar de burger is niet wat vanuit het perspectief van de burger het meest aangewezen is, maar wat de overheid om budgettaire redenen het liefst kwijt wil. Het is, zoals Evelien Tonkens het noemt, ‘alle ballen op de burger’.⁶⁵ Doe-het-zelf-democratie klinkt dan als ‘zoek het maar uit’-samenleving.

Meer technisch is de tegenwerping dat vermaatschappelijkte productie helemaal niet ‘goedkoper’ is.⁶⁶ Dat wil zeggen, het feit dat burgers of sociaal ondernemers in beweging komen betekent niet dat de gemeenschap als geheel en op termijn goedkoper uit is. Een gemeentelijke dienst werkt niet alleen programmatisch omdat het goed planbaar en voorspelbaar is, maar ook omdat daarmee kostenvoordelen te realiseren zijn. Dat één scheve stoeptegel niet direct recht wordt gelegd is niet per se het gevolg

van een beperkte blik van de gemeentelijke dienst, maar kan een keuze zijn van een gemeente die heeft berekend dat het goedkoper is om op één ochtend de hele straat onder handen te nemen. Programmatisch onderhoud en vervanging kunnen goedkoper zijn dan het steeds opnieuw uitrukken om op afroep van de burger elke straatlantaarn, prullenbak en stoeptegels te herstellen. Net zoals eigen reparaties van de burger niet per se beter en goedkoper zijn. Inferieure materialen of onprofessionele reparaties kunnen de schade op termijn vergroten. Burgers kunnen hun eigen kiezen trekken, maar ze zijn op termijn beter én goedkoper af als een bevoegde tandarts dat tegen betaling doet. En als het burgers meer geld en energie kost om hun buurt op orde te houden, dan onttrekt dat op het geheel gezien mogelijk méér middelen uit de gemeenschap dan wanneer de overheid het zou doen. Die middelen zouden anders kunnen worden ingezet voor andere nuttige bestedingen. Spontane inzet is mooi, maar economisch niet per definitie efficiënt. Zo kan wat goedkoper lijkt uiteindelijk duur betaald zijn, door burgers en overheid.

Een sterk pragmatische kritiek ligt in de optelsom van de inspanningen van burgers. Zelfsturing, zelforganisatie, mantelzorg, vrijwilligerswerk, ouderbetrokkenheid, arbeidsparticipatie: op allerlei manieren wordt een beroep gedaan op de tijd en inzet van burgers. Elk beroep op zichzelf is legitiem en begrijpelijk, maar bij elkaar opgeteld leiden ze tot een grote knoop. Zeker als het beroep uiteindelijk culmineert bij groepen. Tweeverdienende ouders met kinderen, die ook mantelzorger voor een naast familielid zijn, maatschappelijk actief zijn, vrijwilligers in het verenigingsleven, meer moeten werken en dan ook nog 'bottom-up' publieke waarde moeten realiseren. Kan dat allemaal wel en – belangrijker – kan het wel allemaal tegelijk? Ontstaan op deze manier geen waterbedeffecten, waarbij de spontane inzet in het plantsoen in de wijk ten koste gaat van het vrijwilligerswerk op de sportvereniging of de mantelzorg voor opa of oma. Of vanuit opa en oma bezien: leidt hun verhoogde inzet voor andere bevriende ouderen niet tot minder tijd voor het oppassen op de kleinkinderen? Los van goede bedoelingen en financiële begrenzingen zijn er ook grenzen aan de tijd en energie van mensen om actief te zijn.⁶⁷ Ze kunnen veel, maar niet alles. Goede wil is niet genoeg, het moet ook kunnen.

Een laatste kritische noot gaat niet zozeer in op de algemene notie van vermaatschappelijking, maar op de concrete incidenten die er mogelijk uit

voortkomen.⁶⁸ Zijn burgers die zelf een kinderopvang aan huis organiseren zich bewust van de veiligheidsrisico's die ze nemen? Weten ouderen die zich samen in een woongemeenschap vestigen en laten verzorgen hoe ze de brandveiligheid op orde moeten brengen? Wie houdt de basiskwaliteit van de zorg die ze ontvangen in de gaten? Hoe is de aansprakelijkheid georganiseerd? Wie er is uiteindelijk verantwoordelijk? Is het niet vaak zo dat als er zaken misgaan de overheid toch verantwoordelijk wordt gehouden of zelfs aansprakelijk wordt gesteld?

De afkeurende en waarschuwende kritiek maakt bewust van de keerzijde van vermaatschappelijking. Publieke waarde van onderop krijgt op veel plaatsen concrete invulling en er is in talrijke studies aandacht voor, maar het is daarmee geen vanzelfsprekende en onproblematische praktijk. En waar een belangrijkere rol in de levens van mensen en in de inrichting van de publieke ruimte gaat spelen, verliest het ook een deel van zijn onschuld. Wat lange tijd *leuk* en *nieuw* was, is inmiddels het stadium van de vrolijkheid voorbij. We stellen niet alleen meer met een glimlach vast dat mensen voorzieningen zelf organiseren, maar vragen ons inmiddels ook met recht af waar het in het publieke domein heen beweegt als dat op grotere schaal gebeurt. Naarmate het meer serieus wordt, worden mensen er ook meer van afhankelijk en zijn de risico's van falen groter. Dat is niet bedoeld als pleidooi voor terughoudendheid, maar als oproep tot voorzichtigheid.

Vermaatschappelijking is een veelbelovende en kansrijke optie voor de productie van publieke waarde, maar heeft net als andere opties ook keerzijden. Het is niet verkeerd, maar daarmee niet vanzelf goed. Het levert toegevoegde waarde, maar daarom zijn nog niet alle initiatieven het waard om alle ruimte te krijgen. Kritisch optimisme is wat ons betreft daarom in deze fase de best passende houding. Op zoek naar de kansen van vermaatschappelijking, die zich pas in de praktijk laten kennen. Maar ook met oog voor de keerzijden ervan, die zich in een aantal van diezelfde praktijken zullen voordoen. Enthousiasme over de mogelijkheden van vermaatschappelijking moet aandacht voor de risico's niet verdringen. Net zoals de kritische reflecties en waarschuwende beschouwingen niet in de weg moeten staan van de benodigde en bovendien onstuitbare experimenten die plaatsvinden.

5 Sturing en sedimentatie: een gelaagd perspectief op een gemengde sturingspraktijk

We begonnen dit essay in de pop-up bibliotheek. Burgers nemen er het heft in eigen handen en zorgen voor een voorziening die eerst door de gemeente werd verzorgd. Dat lijkt op *opvolging*: op de gemeentebibliotheek volgt de burgerbibliotheek, de ene vorm van productie van publieke waarde volgt op de andere. Maar zo volgtijdelijk is het niet. De pop-up bibliotheek is er ook, naast de gemeentebibliotheek – waarin pogingen worden ondernomen om meer met burgers en gebruikers samen te werken. En als onderdeel van bredere beleidsprogramma's over maatschappelijke ontwikkeling en leefbaarheid, die zijn ingericht volgens de principes van prestatiesturing en ordentelijke publieke verantwoording. De pop-up bibliotheek is het voorbeeld van hoe de bibliotheek *anders* invulling kan krijgen, maar daarmee is het geen signaal van een omslag in het denken over sturing. Er wordt aan de mix iets toegevoegd: een andere vorm die voor nieuwe uitdagingen zorgt en tot aanpassing of heroverweging van bestaande vormen dwingt.

Dat vereist, aan het einde van dit essay, een beschouwing over *volgtijdelijkheid*, *opvolging*, *variëteit* en *vermenging*. We hebben beschreven hoe verschillende perspectieven op sturing in de tijd volgtijdelijk zijn ontwikkeld, vaak zelfs expliciet als reactie, antwoord of alternatief voor een ander, eerder perspectief. Maar daarmee is niet automatisch een werkpraktijk ontstaan van volgtijdelijke sturingsvormen, waarin de ene vorm de andere opvolgt. Met het nieuwe verdwijnt het oude niet per se, het beeld is veel meer gemengd dan dat. Het publieke domein loopt vol: met actoren en perspectieven die allemaal op andere wijze werken aan het zelfde doel, het genereren van publieke waarde. We beschrijven dat na de figuren 2 en 3 in een derde beeld, dat laat zien hoe volgordelijkheid en variëteit van door de tijd ontwikkelde of ontstane perspectieven op sturing in onderlinge verhouding invulling krijgt. De figuren 4 A, B, C en D laten vier mogelijke vormen zien van hoe verschillende sturingsvormen die door de tijd opkomen zich tot elkaar verhouden. Daarbij is een aantal variabelen in het spel.

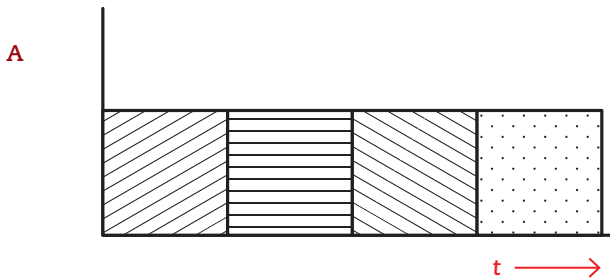
De eerste variabele is het **kwantitatieve effect** van de invoering van een sturingsvorm: wordt de nieuwe vorm breed ingevoerd en wordt er massa mee gemaakt? Of blijft de introductie in volume beperkt? Wordt het de standaard of is het een niche? Wordt het algemeen toegepast, of alleen in bijzondere gevallen? Is het iets voor in de kern of voor er bij? Dergelijke vragen gaan in op de omvang van een bepaalde sturingsvorm in de tijd, wat niet hetzelfde is als de impact van een vorm op het beeld. Netwerkvormen en doe-het-zelf vormen van publieke waarde zijn bijvoorbeeld nog klein, maar kleuren het publieke debat.

De tweede variabele is het **cumulatieve effect** van een nieuwe vorm: komt het nieuwe er bij, bovenop het bestaande? Of gaat de introductie gepaard met een reductie van een andere vorm? Stapelt de sturing op, of vervangt het één het ander? In de jaren tachtig ontstond bijvoorbeeld steeds meer aandacht voor ideeën over NPM en prestatiesturing, vaak als expliciete kritiek op de praktijk waarin efficiency en effectiviteit onvoldoende werden bevonden. Toch vervingen de principes van NPM niet de traditie van Public Administration, ze voegden er nieuwe elementen aan toe. De klassieke noties over verantwoording, democratische legitimatie en goed bestuur zijn gebleven, terwijl er meer op meetbare prestatie gerichte elementen en aandacht voor de uitvoering van afgesproken prestaties aan zijn toegevoegd. Het nieuwe kwam bovenop het bestaande. In een andere variant van deze variabele betekent een nieuwe vorm direct, of op termijn, dat eerdere vormen langzaam worden afgebouwd. Wie meer marktwerking introduceert door een grootscheeps liberaliseringsprogramma uit te rollen, beperkt inherent de rol van de staat in economische productie. Net zoals het overlaten van taken aan de gemeenschap betekent dat het sturen op zelf vooraf vastgestelde meetbare prestaties gereduceerd wordt. Het kan niet allebei naast elkaar, opkomst van het een betekent inherent, op termijn de afbouw van het andere.

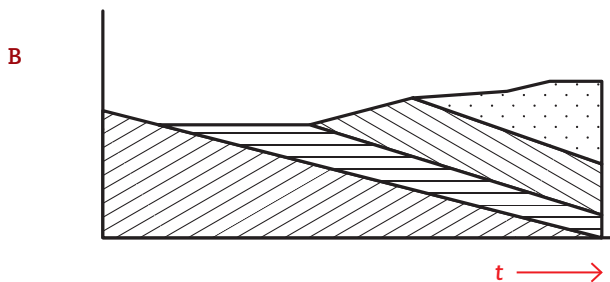
Dat brengt de derde variabele in beeld, het **interactieve effect**. Blijven de bestaande en nieuwe vorm onveranderd of zorgt de interactie die met de introductie gepaard gaat voor veranderingen en vermenging? Beïnvloeden vormen elkaar of bestaan ze naast elkaar – al dan niet botsend? Vloeien vormen in elkaar over, in combinaties waarin elementen van beide ingepast zijn? Zo is de werkpraktijk van prestatiesturing en NPM in Nederland gemigreerd tot een vorm die ver af staat van de precieze beginselen van de stroming. Praktijk en concept beïnvloeden elkaar en de bestaande praktijk

verrijkt de nieuw geïntroduceerde ideeën. Minder positief benoemd is dit de weerbaarheid van bestaande praktijken en de beperkte veranderbaarheid van gevestigde patronen.

Onderstaande figuren A, B, C en D beschrijven vier variaties op volgorde-lijkheid en variëteit.

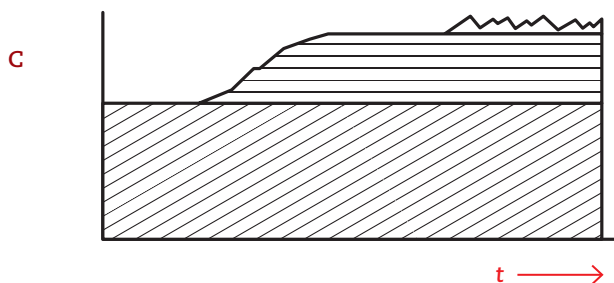


Figuur A gaat uit van een eenvoudig model van **opvolging**, waarbij het ene idee het andere aflost. Concepten vullen elkaar niet aan, maar lossen elkaar af. Na het één komt het ander. Sturing wordt met de introductie van een nieuwe perspectief ook niet meer of minder. Er treedt met de introductie van een nieuw perspectief een nieuwe fase en een nieuw tijdperk in.

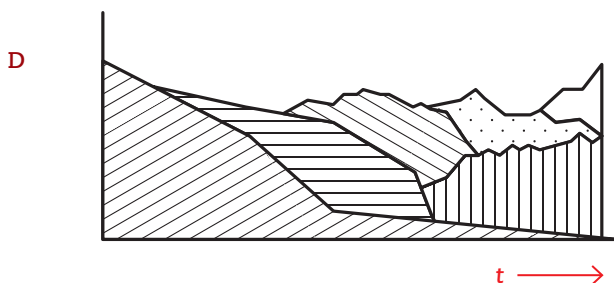


Figuur B gaat uit van – in de taal van sedimentatie en erosie – het **aanspoelen en afzetten** van nieuwe lagen op de bestaande. Nieuwe noties van sturing komen bovenop bestaande praktijken te liggen. Eerst er bovenop, langzaam uitdijend terwijl de eerdere vormen langzaam verdwijnen. Het aanzetten van het één draagt bij aan het langzaam eroderen of – in organisatietaal – ‘uitfasen’ van eerder concepten. Zo ontstaat een geheel van sturing dat over de tijd weliswaar uitdijt, maar ook van samenstelling verandert. Wie op verschillende momenten een doorsnede van de sturing zou maken ziet in verschillende monsters andere stapelingen van lagen. Wie een doorsnede van de huidige sturingspraktijk neemt ziet daarin nog

steeds belangrijke sporen van vroege vormen, maar daar liggen allerlei sporen van latere concepten overheen. En met de tijd veranderen de verhoudingen, waarmee de accenten van de tijd als in een geologisch onderzoek kunnen worden gereconstrueerd.



Figuur C gaat eveneens uit van **aanzetten**, maar dan veel meer in *beeldende* zin. Nieuwe sturingsmodellen veranderen niet het hele arrangement, maar verleggen vanuit de details de beeldbepalende accenten. Niet de samenstelling van de grond verandert ingrijpend, maar de toplaag verschiet van kleur en samenstelling. Het beeld verandert, maar de onderliggende praktijk niet per se. Bestaande praktijken krijgen andere betekenissen, of worden geïntegreerd in het nieuwe perspectief. Soms heet het anders, maar blijft de onderliggende praktijk onveranderd. Zo zien we onder andere noemers in min of meer dezelfde instrumenten terugkeren. Dat kunnen overigens nog steeds betekenisvolle accenten zijn, niet alles hoeft te veranderen om een nieuw sturingsmodel te zijn.



Figuur D benadert de opvolging van perspectieven op sturing als **vermenging**. Nieuwe concepten spoelen op het bestaande aan en zetten zich daarop af, maar in de loop der tijd vermengen ze tot nieuwe vormen. De lagen liggen niet als plakjes over elkaar, ze vormen samen nieuwe lagen. De perspectieven volgen elkaar niet op, maar passen elkaar aan en

vervormen in de interactie. Nieuwe ideeën veranderen het bestaande en vernieuwen zelf weer door het contact met de in praktijken, routines en instituties ingesleten bestaande modellen van sturing.

Zo bezien is de praktijk van sturingsmodellen en praktijken er één van variëteit. We zien geen opeenvolging van zuivere modellen, maar een voortdurende vermenging van vormen van sturing. Er bestaan allerlei vormen naast elkaar, die zich steeds tot elkaar moeten verhouden. Vermaatschappelijking wint nu aan kracht, maar het krijgt invulling in een context die sterk door de principes uit het linker deel van figuur 2 is gekleurd. In de routines en procedures is het denken over verantwoorde en geplande prestaties ingebakken, terwijl de praktijk van het netwerk en het overlaten aan burgers vanuit andere principes begint. Publieke waarde ontstaat niet in een omslag van het ene naar het andere model, maar door steps- en schoksgewijze integratie van de verschillende uitgangsposities. Daarin moet overbrugging gevonden worden tussen het nieuwe en het bestaande, tussen het traditionele en het moderne. De uitdaging die de pop-up bibliotheek oproept is daarmee ook niet alleen hoe er 'meer' van dergelijke initiatieven kunnen ontstaan, maar ook hoe de bestaande patronen in het publieke domein zich er toe gaan verhouden.

Het openbaar bestuur bevindt zich wellicht in een transformatie of transitie, maar die is van een heel andere orde dan doorgaans met die woorden bedoeld: het is geen radicale verandering naar iets nieuws, maar een aanpassing aan nieuwe praktijken. Het systeem draait niet op zijn kop, maar moet zich opnieuw gaan verhouden tot andersoortige principes. Daarin zal veel bij het oude blijven, terwijl andere delen moeten veranderen. Welke activiteiten, taken en opvattingen tot welke categorie – veranderen of blijven – behoren zal de tijd uitwijzen. We gaan wellicht een volgende fase in, maar dan vooral één van *vermenging* en een toenemende *variëteit*.

Dat vereist niet zozeer het instellen op 'het nieuwe', maar vooral het kunnen omgaan met het meervoudige. Niet het weggelaten van het bestaande, maar het opnieuw op elkaar afstemmen van wat goed is aan de traditionele praktijk en de nieuw ontwikkelende vormen. Eerder synchroniseren dan transformeren. Radicale aanpassing in plaats van grootschalige vernieuwing.

Zo worden sturing en het organiseren van publieke waarde steeds meer een zaak van **en**. Het is niet zozeer het vermogen om een nieuw repertoire eigen te maken, maar de kunst om te herkennen welke vorm het beste past bij welke situatie. Daar hoort bij dat in netwerken de keuze voor de vorm steeds minder bij de overheid zelf komt te liggen. De keuze voor de

inrichting van het publieke domein en de verhouding van overheid, markt en gemeenschap is steeds meer een keuze die bij anderen dan de overheid ligt. Kiezen voor wordt dan *verhouden tot* en *herkennen van* de keuzes van anderen. De discussie over de rol van de overheid en de sturingsvormen die daarbij passen gaat door. En ondertussen ontwikkelt de wereld zich verder, los van de sturingsconcepten die er al dan niet over bestaan. Als één ding deze tijd spannend maakt, dan is het wel de krachtige opwaartse druk van maatschappelijke vernieuwing die zich vermengt met een inherente noodzaak van de overheid om terug te bewegen. Wat in die combinatie ontstaat is niet alleen een praktijk van experimenten met nieuwe onderlinge rolverdelingen, maar de noodzaak om fundamenteel te overwegen hoe overheid, gemeenschap en markt zich tot elkaar verhouden. Deze notitie heeft de ontwikkelende verhaallijn van het denken over overheidssturing in beeld gebracht en conceptuele duiding gegeven aan de veranderende rol van de overheid. Daarin wordt één ding helder, namelijk dat onduidelijk is wat de volgende benodigde stap in overheidssturing is. Daar moet het gesprek over loskomen, liefst in nauw contact met de ontwikkelende praktijk die zich in voorbeelden zoals in Rotterdam-West aandienen. Deze ontwikkeling staat nog niet in de boeken die we in de Leeszaal kunnen tegenkomen, maar is al wel terug te vinden in de praktijken die er worden gerealiseerd.

Eindnoten

- ¹ Onder andere geïllustreerd in de verschillende uitgaven van *The Community Lover's Guide* door Tessy Britton, Laura Billings en Maurice Specht. Zie www.communityloversguide.org.
- ² Berlo, D. (2012). *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*. Ambtenaar20.nl; Van der Steen, M., R. Peeters en M. van Twist (2010). *De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van VROM; Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- ³ Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur; Wagenaar, F., A. Kerkhoff en M. Rutgers (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.
- ⁴ Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), p. 388-401; Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- ⁵ Meer, F. e.a. (2011). Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlands openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw. In Wagenaar, F., A. Kerkhoff en M. Rutgers (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (p. 221-290). Bussum: Coutinho; Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- ⁶ Osborne, D. en T. Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- ⁷ Osborne, D. en T. Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley; Bovens, M., P. 't Hart en M. van Twist (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer; Noordegraaf, M. (2011) *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Boom Lemma.
- ⁸ De klassieke dichotomie tussen publiek en privaat wordt onder andere beschreven in Bobbio, N. (1989). *Democracy and Dictatorship: The nature and limits of state power*. Oxford: Polity Press.

- ⁹ Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN Transity; Schrijver, J. en J. van Zuylen (2010). Hoezo kloof? De worsteling van Binnenlandse Zaken met de burger. In Verhoeven, I. en M. Ham (red). (2010) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (p. 159-174). Amsterdam: Van Genneep.
- ¹⁰ Steen, M.A van der. en M.J.W. van Twist (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie, Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- ¹¹ Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Delivery*. Londen: Politico's Publishing; Twist, M. van, P.M. Karré en S. Cels (2010). *Beleidsdruk: een beschouwing*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- ¹² Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving; WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Gunsteren, H.R. van (1994). *Culturen van besturen*. Amsterdam: Boom; Reijndorp, A. en M. Hajer (2001). *Op zoek naar nieuw publiek domein*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- ¹³ Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political studies review*, 1 (1), p. 34-49.
- ¹⁴ Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerving, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: nizw.
- ¹⁵ WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdamse University Press; Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving; Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), p. 388-401; Lans, J. van der & N. de Boer (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling; Gray, A., B. Jenkins, F. Leeuw & J. Mayne (2003). *Collaboration in public services. The challenge for evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers; O'Flynn, J. & J. Wanna (2008). *Collaborative governance? A new era of public policy in Australia?* ANU E Press: ANZSOG; Hall, J.R. (1995). *Civil society: theory, history, comparison*. Hoboken: Wiley-Blackwell; Mort, G.S., J. Weerawardena & K. Carnegie (2006). Social entrepreneurship: towards conceptualization. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8 (1), p. 76-88.
- ¹⁶ Kay, J.A. en D.J. Thompson (1986). Privatisation: a policy in search of a rationale. *The economic journal*, 96 (381), p. 18-32; Bel, G., R. Hebdon en M. Warner (2007). Local government reform: privatization and its alter-

- natives. *Local government studies*, 33 (4), p. 507-515; Brown, K., N. Ryan en R. Parker (2000). New modes of service delivery in the public sector – Commercialising government services. *Institutional Journal of Public Sector Management*, 13 (3), p. 206-221.
- ¹⁷ Klein, E-H & G. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases. *Public money & management*, 23 (3), p. 137-146; Spackman, M. (2002). Public-private partnerships: lessons from the British approach. *Economic systems*, 26 (3), p. 283-301; Vaillancourt Rosenau, P. (2000). *Public-private policy partnerships*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- ¹⁸ Kearns, A.J. (1992). Active citizenship and urban governance. *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, 17 (1), p. 20-34; Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN Transity.
- ¹⁹ Rose, N. (2000). Community, citizenship, and the third way. *American behavioral scientist*, 43 (9), p. 1395-1411; Smith, M.J. (2010). From big government to big society: changing the state-society balance. *Parliamentary affairs*, 63 (4), p. 818-833.
- ²⁰ Verhoeven, I. en M. Ham (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep; Schinkel, W. en F. van Houdt (2010). Besturen door vrijheid: Neoliberaaal communitarisme en de verantwoordelijke burger. *Bestuurskunde*, 2010 (2), p. 12-21.
- ²¹ Kearns, A.J. (1992). Active citizenship and urban governance. *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, 17 (1), p. 20-34; Wijdeven, T. van de (2012). *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon; Zahra, S., E. Gedajlovic, D.O. Neubaum en J.M. Shulman (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of Business Venturing*, 24 (5), p. 519-532; Perrini, F. en C. Vurro (2006). Social entrepreneurship: innovation and social change across theory and practice. In J. Mair, J. Robins, & K. Hockerts (Eds.), *Social Entrepreneurship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan; Austin, J., H. Stevenson en J. Wei-Skillern (2006). Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both? *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30 (1), p. 1-22; Mort, G. J., J. Weerawardena en K. Carnegie (2002). Social Entrepreneurship: towards conceptualization and measurement. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8 (1), p. 76-88.
- ²² Wanna, J. (2008). Collaborative government, meanings, dimensions, drivers and outcomes. In J. O'Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative governance: a new era of public policy* (p. 3-12). Canberra: ANU Press; Bogdanor, V. (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.

- 23 Newman, J. (2007). The double dynamics of activation: institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International journal of sociology and social policy*, 27 (9/10), p. 364-375. Ook onder andere geïllustreerd in de verschillende uitgaven van *The Community Lover's Guide* door Tessy Britton, Laura Billings en Maurice Specht. Zie www.communityloversguide.org.
- 24 Peredo, A. M. en M. McLean, M. (2006). Social entrepreneurship: A critical review of the concept. *Journal of World Business*, 41(1), p. 56-65; Certo, S. T. en T. Miller (2008). Social entrepreneurship: Key issues and concepts. *Business Horizons*, 51(4), p. 267-271; Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist (2013). *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- 25 Leadbeater, C. & Christie, I. (1999). *To our mutual advantage*. London: Demos; Mills, C. (2010). *Public Services: Made Mutual*. Borehamwood: Mutuo.
- 26 Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- 27 Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese; Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper; Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Pelgrave Macmillan.
- 28 Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press; Wagenaar, F., A. Kerkhoff en M. Rutgers (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.
- 29 Vrij naar Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Queen's Policy Studies)*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- 30 Fayol, H. (1930). *Industrial and General Administration*. London: Pitman & Sons; Gulick, L. & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration; Taylor, F. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper.
- 31 Aguinis, H. (2009). *Performance Management*. Dorling Kindersley India Pvt. Ltd.; McGregor (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- 32 Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- 33 Ling, T. (2002). 'Delivering joined-up government in the UK: Dimensions,

- issues and problems.' *Public Administration*, 80 (4), p. 615-642; Pollitt, C., Thiel, S. V., & Homburg, V. M. F. (2007). New public management in Europe. *Management Online Review*, p. 1-6.
- 34 Alford, J. en O'Flynn, J. (2012), *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- 35 Klijn, E.H. & van Twist, M.J.W. (2007). Publiek-Private Samenwerking in Nederland; overzicht van theorie en praktijk. *M en O*, 61 (3/4), p. 156-170; Osborne, S.P. (ed.) (2000). *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
- 36 Christensen, T. & Lægreid, T. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066; Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons?, *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19; Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- 37 Weber, M. (1946). VII: Bureaucracy. In H.H Gerth & C. Wright Mills (red.) (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology* (p. 196-244). Oxon: Routledge.
- 38 Frederickson, H.G. & Smith, K.B. (2003). *The public administration theory primer*. New York: Perseus Books; Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons?, *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19; Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley; Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44 (4), p. 652-667; Stoker, G. (2006). 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?', *The American Review of Public Administration*, 36 (1), p. 41-57.
- 39 Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- 40 Blackman, D., Buick, F., Halligan, J. & Marsh, I. (2010). *Australian experiences with whole of government: constraints and paradoxes in practice*. Paper presented to 14th IRSPM Conference, Berne, Switzerland, April 7-9; Christensen, T. & Lægreid, T. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066; Ling, T. (2002). 'Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems.' *Public Administration*, 80 (4), p. 615-642.
- 41 Barzelay, M. (2001). *The new public management. Improving research and policy dialogue*, Berkeley: University of California Press; Christensen, T. & Lægreid, T. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066; Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons?, *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19; Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

- 42 Bogdanor, V. (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- 43 Child, J., & Faulkner, D. (1998). *Strategies of cooperation: Managing alliance, networks and joint ventures*. Oxford: Oxford University Press; Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10 (1), p. 9-34; Keast, R., Mandell, M., & Brown, K. (2006). Mixing state, market and network governance modes: The role of government in "crowded" policy domains. *International Journal of Organizational Theory and Behavior*, 9 (1), p. 27-50; Wondolleck, J. M., & Yaffee, S. L. (2000). *Making collaboration work: Lessons from innovation in natural resource management*. Washington, DC: Island Press.
- 44 Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Birmingham: Open University Press.
- 45 Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society*. Hoboken: Wiley-Blackwell; Hysing, E. (2009). From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport. *Governance*, 22 (4), p. 647-672; Kickert, W., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. (eds). (1997). *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage; Newman, J. (2005). *Remaking Governance: Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press; Stoker, G. (1998). 'Governance as theory: five propositions.' *International Social Science Review*, 50 (155), p. 17-28.
- 46 Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-production*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan; Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), p. 543-571; McGuire, M., Agranoff, R., & Silvia, C. (2010). Collaborative Public Administration. *Public Administration Review*, (The Foundations of Administration Series), p. 1-35; Pestoff, V. & Brandsen, T. (2007). *Co-production: the third sector and the delivery of public services*. London: Routledge; Skelcher, C., Mathur, N. & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83 (3), p. 573-596; Wanna, J. (2008). Collaborative government, meanings, dimensions, drivers and outcomes. In J. O'Flynn & J. Wanna (Eds.) (2008). *Collaborative governance: a new era of public policy* (p. 3-12). Canberra: ANU Press.
- 47 Karré, P.M., J. Alford, M. van der Steen & M.J.W. van Twist (2012). *Whole of Government in Theory and Practice: an Exploratory Account of how Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an*

- Integrated Way. In M. Fenger & V. Bekkers (2012). *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity* (p. 57-70). Amsterdam: IOS Press; Karre, P.M., M. Van der Steen & M. Van Twist (2011). Steering societal resilience: an empirical exploration of trends and challenges in government-citizen collaboration. In Groeneveld, S. & S. Van de Walle (eds.) (2011). *New steering concepts in public management. Research in Public Policy Analysis and Management series*. Bingley: Emerald; Karré, P.M., M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist (2013). Organizing government around problems: Dutch programme ministries as an experiment in joined-up government, *International Journal of Public Administration (IJPA)*, 2013 (1), p.63-73; Kvist, J. (2003). Scandinavian activation strategies in the 1990s: Recasting social citizenship and the Scandinavian model. *Revue française des affaires sociales*, 2003 (4), p. 223-249.
- 48 Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-production*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan; Alford, J. and O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan; Skelcher, C., Mathur, N. en Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83 (3), p. 573-596.
- 49 Steen, M. van der, van Twist, M.J.W. & Karré, P.M. (2011). When citizens take matters into their own hands; How privately managed communities challenge government. *Public Integrity*, 2011 (November); Schulz, M., Van der Steen, M. & van Twist, M. (2013) *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- 50 Christensen, T. & Lægreid, T. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066.
- 51 Bueren, M. van, Klijn, E.H. & Koppejan, J.F.M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), p. 193-212.
- 52 Dees, J.G. (2007). Taking social entrepreneurship seriously. *Society*, 2007 (44), p. 24-31.
- 53 Verhoeven, I. (2004) *Veranderend politiek burgerschap en democratie*. In E.R Engelen & M. Sie Dhian Ho (red). (2004). *De Staat van de democratie. Democratie voorbij de staat* (p. 55-77). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 54 Gruijter, M. de & Pels, T. (2005). *De Toekomst van buurtvaderschap. Professionalisering met behoud van zeggenschap*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- 55 Pauw & Witteman, uitzending op 10 januari 2013.

- ⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: WRR (2012). *Vertrouwen in Burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur; Blond, P. (2010). *Red Tory. How the left and the right have broken Britain and how we can fix it*. Londen: Faber & Faber; Smith, M.J. (2010). From big government to big society: changing the state-society balance. *Parliamentary affairs*, 63 (4), p. 818-833.
- ⁵⁷ Specht, M. (2012). *De pragmatiek van burgerparticipatie. Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden*. Amsterdam: Vrije Universiteit. De term 'kritisch enthousiasme' is ontleend aan Newman, J. & Clarke, J. (2009). *Publics, politics & power. Remaking the public in public services*. Londen: Sage.
- ⁵⁸ Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diploma-democratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker; Bakker, J., B. Denters en P.-J. Klok (2011). Welke burger telt mee in de doe-democratie? *Beleid & Maatschappij*, 38 (4), p. 402-418; Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster; Uitermark, J. en J.W. Duyvendak (2007). De kloof dichten met straatburgerschap. *Agora*, 24 (5), p. 31-34.
- ⁵⁹ Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- ⁶⁰ Houdt, F. van en W. Schinkel (2009). Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland. *Beleid & maatschappij*, 36 (1), p. 49-57.
- ⁶¹ Verhoeven, I. en M. Ham (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep; Verhoeven, I. en E. Tonkens (2012). *Actief burgerschap: een wens of een moeite?* (www.socialevraagstukken.nl, geraadpleegd op 17 april 2013).
- ⁶² Kymlicka, W. (1996). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press; Putte, A. van de (2005). Burgerschap in een multiculturele wereld. In Leeuwen, B. van en R. Tinnevelt (2005). *De multiculturele samenleving in conflict. Interculturele spanningen, multiculturalisme en burgerschap*. Leuven: Uitgeverij Acco.
- ⁶³ Béland, D. en R. Hansen (2000). Reforming the French welfare state: Solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship. *West European Politics*, 23 (1), p. 47-64.
- ⁶⁴ Moor, T. de. *De weg naar public-collective-partnerships*. (http://www.collective-action.info/TSS_PCPs, geraadpleegd op 17 april 2013); Overmans, T. en M. Noordegraaf (2012). *Een kleinere of een creatievere overheid?* (www.socialevraagstukken.nl, geraadpleegd op 17 april 2013).

- ⁶⁵ Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers.
- ⁶⁶ Raad voor het openbaar bestuur (2004). *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- ⁶⁷ Hurenkamp, M. en M. Rooduijn (2009). Kleinschalige burgerinitiatieven in perspectief. In P. Dekker en J. de Hart (red.), *Vrijwilligerswerk in meer-voud* (p. 197-215). Den Haag: SCP.
- ⁶⁸ Gowricharn, R., D.W. Postma en S. Trienekens (2012). *Geleefd burgerschap. Van eenheidsdwang naar ruimte voor verschil en vitaliteit*. Amsterdam: SWP.

Referenties

- Aguinis, H. (2009). *Performance Management*. Dorling Kindersley India Pvt. Ltd.
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-production*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Alford, J. en O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), p. 543–571.
- Austin, J., H. Stevenson en J. Wei-Skillern (2006). Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both? *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30 (1), p. 1–22.
- Bakker, J., B. Denters en P-J. Klok (2011). Welke burger telt mee in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), p. 402–418.
- Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Delivery*. Londen: Politico's Publishing.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management. Improving research and policy dialogue*, Berkeley: University of California Press.
- Bel, G., R. Hebdon en M. Warner (2007). Local government reform: privatization and its alternatives. *Local government studies*, 33 (4), p. 507–515.
- Béland, D. en R. Hansen (2000). Reforming the French welfare state: Solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship. *West European Politics*, 23 (1), p. 47–64.
- Berlo, D. (2012). *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*. Ambtenaar20.nl.
- Blackman, D., Buick, F., Halligan, J. & Marsh, I. (2010). *Australian experiences with whole of government: constraints and paradoxes in practice*. Paper presented to 14th IRSPM Conference, Berne, Switzerland, April 7–9.
- Blond, P. (2010). *Red Tory. How the left and the right have broken Britain and how we can fix it*. Londen: Faber & Faber.
- Bobbio, N. (1989). *Democracy and Dictatorship: The nature and limits of state power*. Oxford: Polity Press.
- Bogdanor, V. (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Queen's Policy Studies)*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Bovens, M., P. 't Hart en M. van Twist (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer; Noordegraaf, M. (2011) *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Boom Lemma.

- Bovens, M. en A. Wille (2011). *Diploma-democratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Brown, K., N. Ryan en R. Parker (2000). New modes of service delivery in the public sector – Commercialising government services. *Institutional Journal of Public Sector Management*, 13 (3), p. 206-221.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bueren, M. van, Klijn, E.H. & Koppejan, J.F.M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), p. 193-212.
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Certo, S. T. en T. Miller (2008). Social entrepreneurship: Key issues and concepts. *Business Horizons*, 51 (4), p. 267-271.
- Child, J., & Faulkner, D. (1998). *Strategies of cooperation: Managing alliance, networks and joint ventures*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. & Lægreid, T. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), p. 1059-1066.
- Dees, J.G. (2007). Taking social entrepreneurship seriously. *Society*, 2007 (44), p. 24-31.
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Fayol, H. (1930). *Industrial and General Administration*. London: Pitman & Sons.
- Frederickson, H.G. & Smith, K.B. (2003). *The public administration theory primer*. New York: Perseus Books.
- Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gowricharn, R., D.W. Postma en S. Trienekens (2012). *Geleefd burgerschap. Van eenheidsdwang naar ruimte voor verschil en vitaliteit*. Amsterdam: SWP.
- Gray, A., B. Jenkins, F. Leeuw & J. Mayne (2003). *Collaboration in public services. The challenge for evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Grujter, M. de & Pels, T. (2005). *De Toekomst van buurtvaderschap. Professionaliseren met behoud van zeggenschap*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- Gulick, L. & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Gunsteren, H.R. van (1994). *Culturen van besturen*. Amsterdam: Boom;
- Reijndorp, A. en M. Hajer (2001). *Op zoek naar nieuw publiek domein*. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Hall, J.R. (1995). *Civil society: theory, history, comparison*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons?, *Public Administration*, 69 (1), p. 3-19.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), p. 388-401.
- Houdt, F. van en W. Schinkel (2009). Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland. *Beleid & maatschappij*, 36 (1), p. 49-57.
- Hurenkamp, M. en M. Rooduijn (2009). Kleinschalige burgerinitiatieven in perspectief. In P. Dekker en J. de Hart (red.), *Vrijwilligerswerk in meervoud* (p. 197-215). Den Haag: SCP.
- Hysing, E. (2009). From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport. *Governance*, 22 (4), p. 647-672.
- Karré, P.M., M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist (2013). Organizing government around problems: Dutch programme ministries as an experiment in joined-up government, *International Journal of Public Administration (IjPA)*, 2013 (1), p.63-73.
- Karre, P.M., M. Van der Steen & M. Van Twist (2011). Steering societal resilience: an empirical exploration of trends and challenges in government-citizen collaboration. In Groeneveld, S. & S. Van de Walle (eds.) (2011). *New steering concepts in public management. Research in Public Policy Analysis and Management series*. Bingley: Emerald.
- Karré, P.M., J. Alford, M. van der Steen & M.J.W. van Twist (2012). Whole of Government in Theory and Practice: an Exploratory Account of how Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way. In M. Fenger & V. Bekkers (2012). *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity* (p. 57-70). Amsterdam: ios Press.
- Kay, J.A. en D.J. Thompson (1986). Privatisation: a policy in search of a rationale. *The economic journal*, 96 (381), p. 18-32.

- Kearns, A.J. (1992). Active citizenship and urban governance. *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, 17 (1), p. 20-34.
- Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10 (1), p. 9-34.
- Keast, R., Mandell, M., & Brown, K. (2006). Mixing state, market and network governance modes: The role of government in "crowded" policy domains. *International Journal of Organizational Theory and Behavior*, 9 (1), p. 27-50.
- Kickert, W., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. (eds). (1997). *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klein, E-H & G. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases. *Public money & management*, 23 (3), p. 137-146.
- Klijn, E.H. & van Twist, M.J.W. (2007). Publiek-Private Samenwerking in Nederland; overzicht van theorie en praktijk. *M en O*, 61 (3/4), p. 156-170.
- Kvist, J. (2003). Scandinavian activation strategies in the 1990s: Recasting social citizenship and the scandinavian model. *Revue française des affaires sociales*, 2003 (4), p. 223-249.
- Kymlicka, W. (1996). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Lans, J. van der & N. de Boer (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Leadbeater, C. & Christie, I. (1999). *To our mutual advantage*. London: Demos.
- Ling, T. (2002). 'Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems.' *Public Administration*, 80 (4), p. 615-642.
- McGregor (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- McGuire, M., Agranoff, R., & Silvia, C. (2010). Collaborative Public Administration. *Public Administration Review*, (The Foundations of Administration Series), p. 1-35.
- Meer, F. e.a. (2011). Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlands openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw. In Wagenaar, F., A. Kerkhoff en M. Rutgers (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (p. 221-290). Bussum: Coutinho.
- Mills, C. (2010). *Public Services: Made Mutual*. Borehamwood: Mutuo.
- Moor, T. de. *De weg naar public-collective-partnerships*. (http://www.collective-action.info/TSS_PCPs, geraadpleegd op 17 april 2013).
- Mort, G.S., J. Weerawardena & K. Carnegie (2006). Social entrepreneurship:

- towards conceptualization. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8 (1), p. 76-88.
- Newman, J. (2005). *Remaking Governance: Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.
- Newman, J. (2007). The double dynamics of activation: institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International journal of sociology and social policy*, 27 (9/10), p. 364-375.
- Newman, J. & Clarke, J. (2009). *Publics, politics & power. Remaking the public in public services*. Londen: Sage.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- O'Flynn, J. & J. Wanna (2008). *Collaborative governance? A new era of public policy in Australia?* ANU E Press: ANZSOG.
- Osborne, S.P. (ed.) (2000). *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Overmans, T. en M. Noordegraaf (2012). *Een kleinere of een creatievere overheid?* (www.sociale vraagstukken.nl, geraadpleegd op 17 april 2013).
- Peredo, A. M. en M. McLean, M. (2006). Social entrepreneurship: A critical review of the concept. *Journal of World Business*, 41(1), p. 56-65.
- Perrini, F. en C. Vurro (2006). Social entrepreneurship: innovation and social change across theory and practice. In J. Mair, J. Robins, & K. Hockerts (Eds.), *Social Entrepreneurship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2007). *Co-production: the third sector and the delivery of public services*. London: Routledge.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political studies review*, 1 (1), p. 34-49.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Thiel, S. V., & Homburg, V. M. F. (2007). New public management in Europe. *Management Online Review*, p. 1-6.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putte, A. van de (2005). Burgerschap in een multiculturele wereld. In Leeuwen, B. van en R. Tinnevelt (2005). *De multiculturele samenleving in conflict. Interculturele spanningen, multiculturalisme en burgerschap*. Leuven: Uitgeverij Acco.

- Raad voor het openbaar bestuur (2004). *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44 (4), p. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Birmingham: Open University Press.
- Rose, N. (2000). Community, citizenship, and the third way. *American behavioral scientist*, 43 (9), p. 1395-1411.
- Schinkel, W. en F. van Houdt (2010). Besturen door vrijheid: Neoliberaaal communitarisme en de verantwoordelijke burger. *Bestuurskunde*, 2010 (2), p. 12-21.
- Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist (2013). *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Schrijver, J. en J. van Zuylen (2010). Hoezo kloof? De worsteling van Binnenlandse Zaken met de burger. In Verhoeven, I. en M. Ham (red). (2010) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (p. 159-174). Amsterdam: Van Genneep.
- Skelcher, C., Mathur, N. & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83 (3), p. 573-596.
- Smith, M.J. (2010). From big government to big society: changing the state-society balance. *Parliamentary affairs*, 63 (4), p. 818-833.
- Spackman, M. (2002). Public-private partnerships: lessons from the British approach. *Economic systems*, 26 (3), p. 283-301.
- Specht, M. (2012). *De pragmatiek van burgerparticipatie. Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Steen, M.A van der. en M.J.W. van Twist (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie, Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Steen, M. van der, van Twist, M.J.W. & Karré, P.M. (2011). When citizens take matters into their own hands; How privately managed communities challenge government. *Public Integrity*, 2011 (November).
- Stoker, G. (1998). 'Governance as theory: five propositions.' *International Social Science Review*, 50 (155), p. 17-28.
- Stoker, G. (2006). 'Public Value Management: A New Narrative for Networked

- Governance?', *The American Review of Public Administration*, 36 (1), p. 41-57.
- Taylor, F. (1911). *The principles of scientific management*. New York: Harper.
- Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW.
- Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN Transity.
- Twist, M. van, P.M. Karré en S. Cels (2010). *Beleidsdruk: een beschouwing*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Uitermark, J. en J.W. Duyvendak (2007). *De kloof dichtten met straat-burgerschap*. *Agora*, 24 (5), p. 31-34.
- Vaillancourt Rosenau, P. (2000). *Public-private policy partnerships*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Van der Steen, M., R. Peeters en M. van Twist (2010). *De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Verhoeven, I. (2004). *Veranderend politiek burgerschap en democratie*. In E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red). (2004). *De Staat van de democratie. Democratie voorbij de staat* (p. 55-77). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verhoeven, I. en M. Ham (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Verhoeven, I. en E. Tonkens (2012). *Actief burgerschap: een wens of een moetje?* (www.socialevraagstukken.nl, geraadpleegd op 17 April 2013).
- Wagenaar, F., A. Kerkhoff en M. Rutgers (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.
- Wanna, J. (2008). Collaborative government, meanings, dimensions, drivers and outcomes. In J. O'Flynn & J. Wanna (Eds.), *Collaborative governance: a new era of public policy* (p. 3-12). Canberra: ANU Press.
- Weber, M. (1946). VII: Bureaucracy. In H.H. Gerth & C. Wright Mills (red.) (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology* (p. 196-244). Oxon: Routledge.
- Wijdevan, T. van de (2012). *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stads-wijken*. Delft: Eburon.
- Wondollock, J. M., & Yaffee, S. L. (2000). *Making collaboration work: Lessons from innovation in natural resource management*. Washington, DC: Island Press.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zahra, S., E. Gedajlovic, D.O. Neubaum en J.M. Shulman (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of Business Venturing*, 24 (5), p. 519-532.

Eerder in deze reeks verschenen:

2007

- **Reïnventing the Netherlands:**
de vormgeving van het openbaar bestuur
Tracy Metz
- **Denktanks in beweging**
Paul 't Hart
- **Een gemakkelijke waarheid**
Waarom we niet leren van onderzoekscommissies
Hans de Bruijn
- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**
Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid
Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**
De dwaalleer van de etatistische vermarkting
Marc Chavannes
- **Verschuivende verwachtingen**
Over de rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit
Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**
Politiek assistenten van bestuurders als 'verborgen verbinders'
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries
- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**
Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020
Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes
- **De regulerende staat**
Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties
Ferdinand Mertens

- **Leren van tegenspraak**

*Hoe professionals en managers leren van leiderschap,
resultaatgerichte sturing en toezicht*

Peter van der Knaap

2010

- **Figureren in het verhaal van de ander**

Over gezagsdragers in beeld

Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist

- **Techniek van de onmacht**

Fatalisme in politiek en technologie

Michel van Eeten

- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**

Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **De logica van het ongepaste**

Rik Peeters, Martijn van der Steen, Mark van Twist

2011

- **Beweging bestendigen**

Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom

Rik Peeters, Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2012

- **Open data, open gevolgen**

*Josta de Hoog, Mark van Twist, Albert Meijer, Martijn van der Steen,
Jorren Scherpenisse*