

Faculteit der  
Sociale  
Wetenschappen

# NIEUWE VORMEN VAN ORGANISEREND VERMOGEN VOOR EEN VEERKRACHTIGE STAD

Hoe robuuste instituties en vindingrijke netwerken elkaar versterken

Bijdrage aan de Focus Area Governance, Resilience Strategy Rotterdam

*Dr. Arwin van Buuren*  
*Rosanne Meulenbeld, MSc.*

Departement Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam, Juni 2016

The Erasmus logo, featuring the word "Erasmus" in a white, stylized, cursive script font.

## 1. Introductie

Het is van evident belang voor de samenleving dat onze waterveiligheid, onze energievoorziening, onze sociale voorzieningen en onze kritieke infrastructuren *resilient* zijn: in staat zijn om extreme schokken op te vangen en daaronder door te functioneren. Het is dan ook terecht dat deze thema's worden geagendeerd in de Rotterdamse resilience-strategie. Maar tegelijkertijd is het ook van groot belang dat we ons bezinnen op de vraag of de wijze waarop de stad wordt georganiseerd en bestuurd, voldoende veerkrachtig is om mee te bewegen met veranderingen in de omgeving van de stad en de stad zelf, zodat oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken effectief en legitiem tot stand komen. Het gaat dan om de vraag of er in Rotterdam sprake is van een **resilient governance**, een vorm van besturen die adaptief en flexibel en tegelijk robuust en redundant is.

De traditionele (institutionele) spelers in de stad lijken steeds meer van hun klassieke positie te verliezen, ten gunste van allerlei nieuwe maatschappelijke en private partners die snel terrein veroveren. De wijze van sturing lijkt steeds meer te verschuiven van een hiërarchische sturingsrelatie naar een meer gelijke samenwerkingsrelatie van partners in een keten of netwerk.

Deze ontwikkeling heeft grote invloed op de vraag wat nu de *resilience* van het governance systeem van de stad bepaalt ("de resilience van governance"). Dit vermogen is in toenemende een kenmerk van netwerken en ketens, en veel minder van organisaties of individuen. Deze ontwikkeling heeft daarmee dus ook grote gevolgen voor de wijze waarop de *resilience* van de stad kan worden georganiseerd, als het gaat om een duurzame energievoorziening, sociale vraagstukken, klimaatverandering en cybercriminaliteit ("de governance van resilience"). Sturingspogingen om de veerkracht van deze domeinen te versterken zullen aan moeten sluiten bij de veranderende kenmerken van het governance-systeem in die domeinen en de rol die andere partijen daarbij (kunnen) spelen.

Gegeven de veranderende omgeving van het governance-systeem, een veranderend karakter en een veranderende inhoudelijke oriëntatie van het systeem is het een belangrijke vraag hoe de overheid zich veerkrachtig kan opstellen, om bij te dragen aan een veerkrachtige stad. In dit rapport beantwoorden we de vraag: Hoe ziet een veerkrachtige governance van de stad eruit, gelet op de ontwikkelingen die zich in en rondom governance-systemen afspelen en wat is er nodig om de veerkracht van dit governance-systeem te vergroten?

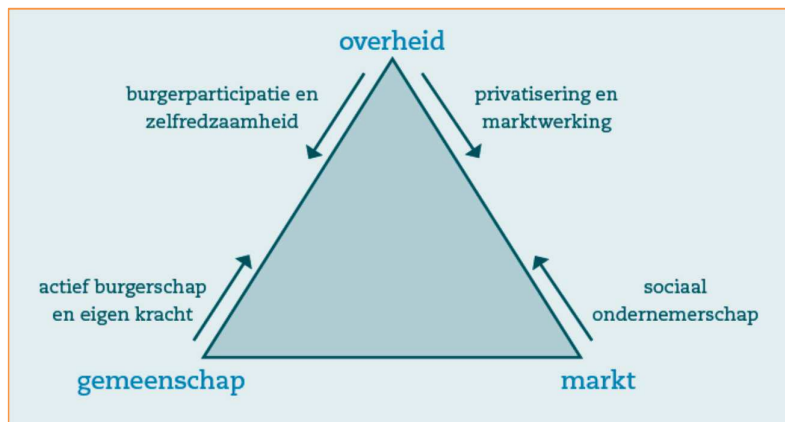
### Leeswijzer

In het eerste deel van dit essay worden de context en trends waar steden en grootstedelijke regio's aan onderhevig zijn beschreven en geanalyseerd. In het tweede deel wordt het begrip "resilient governance" gedefinieerd en een analyse uitgevoerd van de resilience van het governance-systeem. In het laatste deel worden de inzichten vertaald in een handelingsperspectief voor veerkrachtige governance-systemen.

## 2. Probleemschets

### Het karakter van governance-systemen verandert

Het krachtenveld voor de (stedelijke) overheid verandert in rap tempo. Naast een verticale overheid die stuurt op basis van bovenschikking en formele bevoegdheden, ontwikkelen zich horizontale vormen van bestuur in netwerken en partnerschappen. Dat heeft alles te maken met de dynamiek die zich binnen het publieke, maar ook in het private en maatschappelijke domein afspeelt. Deze dynamiek wordt kort samengevat in de volgende figuur (zie NSOB, 2013).



*Figuur 1. Trends in het publieke domein. Bron: NSOB (2013)*

In dit figuur ontbreekt overigens nog de toegenomen interactie tussen markt en gemeenschap, waarbij burgers zelf vormen van ondernemerschap organiseren en de markt ook richting de gemeenschap nieuwe business modellen ontwikkelt. Met andere woorden, er is sprake van een veelvormige trend die we als vermaatschappelijking kunnen duiden, waarbij het publieke domein zich vult met tal van hybride activiteiten en partnerschappen, waarbij niet-publieke partijen zich inzetten om te komen tot het creëren van publieke waarden en diensten.

Er is enerzijds sprake van een trend vanuit gemeenschap en markt waarbij er initiatieven worden genomen om bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. We zien bijvoorbeeld een snelle toename van burgerinitiatieven en sociaal ondernemerschap, waarbij maatschappelijke organisaties en burgers zelf de hand aan de ploeg slaan om bijvoorbeeld maatschappelijke zorg, verduurzaming, wijkbeheer of veiligheid te organiseren. Daarbij worden overheden soms gevraagd om te participeren, maar even zo vaak worden ze juist bewust op afstand gehouden. Ook ondernemers ontwikkelen initiatieven die – uiteraard – een commercieel belang dienen maar anderzijds ook positieve sociale effecten genereren en bijdragen aan de realisatie van lokale beleidsambities (denk aan hovenierbedrijven die werk maken van het re-integreren van bijstandsgerechtigden). De opkomst van de energieke samenleving verandert het karakter van de governance van de stad dus ingrijpend: nieuwe vormen van organiserend vermogen vullen het publieke domein.

In de Rotterdamse situatie zien we hier tal van voorbeelden van. Burgercoöperaties op het niveau van wijken als Delfshaven en initiatieven om het Zomerhofkwartier opnieuw tot ontwikkeling te brengen laten zien wat de kracht vanuit samenleving en markt is om met creatieve en effectieve oplossingen te komen voor maatschappelijke vraagstukken.

In de gemeente Rotterdam zien we bijvoorbeeld dat een maatschappelijk initiatief als de coöperatie Blijstroom wordt gevraagd om voor de gemeente mee te werken aan de energietransitie. In het najaar van 2013 is Blijstroom gestart met het project Voorlichters op Straat. Op verzoek en in opdracht van de gemeente Rotterdam geven Blijstromers voorlichting op het gebied van energiebesparing en duurzaam bouwen aan eigenaars-bewoners, gericht op het verbeteren van het eigen huis. Het geldt dat de coöperatie hiermee verdient, investeert zij in haar andere activiteiten zoals het helpen van verenigingen van eigenaren bij het verduurzamen van hun woningen.

Anderzijds tracht de overheid – geconfronteerd met ingewikkelde en groeiende vraagstukken, en afnemende middelen – zich terug te trekken op haar kerntaken en veel meer samen op te trekken met andere partijen. Dit heeft deels een ideologische achtergrond, omdat overheden het idee van de maakbare samenleving verlaten en hun eigen rol bewust bescheidener afperken. Het heeft ook een meer pragmatische achtergrond omdat overheden de realiteit van hun beperkte slagkracht – soms met een zekere tegenzin – meer en meer onder ogen zien. Door middel van slimme partnerschappen wordt het bedrijfsleven of het maatschappelijk middenveld ingezet voor het in gezamenlijkheid oplossen van vraagstukken als gezondheidszorg, de energietransitie, het mobiliteitsvraagstuk of de huisvesting en integratie van statushouders.

Beide ontwikkelingen leiden ertoe dat maatschappelijke vraagstukken meer en meer in ketens en netwerken worden opgepakt. Maar ook dat de grenzen tussen publiek, privaat en maatschappelijk vervagen en dat van de overheid wordt verwacht elke keer opnieuw flexibel in te spelen op wat elders wordt ontwikkeld of ondernomen. Maatwerk en improvisatievermogen winnen het van voorspelbaarheid en uniformiteit.

### De inhoudelijke oriëntatie van governance-systemen verandert

We zien dat niet alleen het karakter van governance-systemen verandert, maar ook de vraagstukken waarmee deze systemen worden geconfronteerd. Deze verandering is tenminste tweeledig:

- De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken groeit en wordt meer en meer onderkend, waardoor de roep om ze integraal aan te pakken steeds sterker wordt gehoord. Dit vergt domeinoverstijgende en grensontkennende samenwerking tussen partijen. Meer en meer snappen we dat armoede niet alleen een financieel probleem is, maar een veel breder vraagstuk wat ook interventies op andere aspecten dan alleen bijstand vraagt. Hetzelfde geldt voor het klimaatvraagstuk en thema's als gezondheidszorg, luchtkwaliteit en bereikbaarheid. Er ontstaat steeds meer zicht op hoe ketens functioneren en hoe ingrepen in het ene domein effecten hebben op andere domeinen.
- Maatschappelijke problemen worden steeds minder gedefinieerd langs de sectorale lijnen van overheidsbeleid, maar langs de lijnen zoals ze door burgers en bedrijven worden ervaren. Deze maatschappelijke definitie van problemen wordt leidend voor het zoeken naar oplossingen. Dat betekent dat beleidsreacties veel meer aansluiten bij het vraagstuk zoals gedefinieerd door de burger of het bedrijf, waardoor ketenomkering plaatsvindt. Dit zien we sterk terug in de maatschappelijke zorg: het probleem van de zorgvrager staat centraal en van daaruit wordt terug geredeneerd welke bouwstenen van de oplossing er nodig zijn en wie deze het beste kan organiseren.

Uit deze ontwikkelingen vloeit voort dat de klassieke rol van hiërarchie en organisatie verandert en kleiner wordt. Het gaat bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken niet (alleen) om de zelfstandige positie van partijen en hun invloedssfeer (middelen, bevoegdheden). Het gaat om de vraag in welke vorm zij gezamenlijk komen tot meerwaardecreatie. Daarbij is voor elke partij de vraag hoe zij van betekenis kunnen zijn in meervoudige ketens en netwerken en hoe zij ervoor kunnen zorgen dat hun eigen bijdrage het handelen van andere partijen versterkt in plaats van frustreert. Daarbij is het cruciaal dat 'gevestigde partijen' in staat zijn om klassieke indelingen en denkwijzen (bijvoorbeeld voor het toewijzen van publieke middelen) los te laten en zich aan te passen aan de complexiteit van 'echte' vraagstukken. Het organiserend vermogen en de middelen die nodig zijn om maatschappelijke vraagstukken op te lossen, zijn dus zowel te vinden bij publieke, als bij private en maatschappelijke partijen. De vraag of dit daadwerkelijk kan worden gemobiliseerd, is sterk afhankelijk van de kwaliteit van ketens en netwerken die ontstaan en het verbindend vermogen dat er in deze ketens en netwerken aanwezig is.

Deze nieuwe manier van kijken zien we bijvoorbeeld terug in de aanpak van Tuinman M/V.

Vanuit de gedachte dat groene wijken goed voor de persoonlijke en maatschappelijke gezondheid zijn, wordt Tuinman M/V als de nieuwe vakman/vrouw in het publieke domein omschreven. Dit 'botanische broertje' van de wijkagent zorgt voor een groene en gezonde wijk door samen te werken met onder meer ambtenaren, professionals en bewoners van de wijk<sup>2</sup>. Bovendien wordt zo de sociale cohesie bevorderd.

Tuinman M/V toont de 'nieuwe' vorm van samenwerking tussen gemeente en burgers in de praktijk aan. Op lokaal niveau, in de wijk, wordt het initiatief genomen om verschillende maatschappelijke vraagstukken op een integrale manier aan te pakken: samenwerken aan groene wijken brengt inwoners bij elkaar, bevordert sociale cohesie, verbetert het leefklimaat en milieu in de wijk en biedt tijdsbesteding aan de diverse betrokkenen. Tuinman M/V is afhankelijk van subsidies van de gemeente (waarmee onder meer wordt voorzien in een salaris voor de tuinmannen/vrouwen en de gereedschappen voor projecten).

### De omgeving van governance-systemen verandert

De laatste trend die we noemen heeft te maken met de snel veranderende wereld waarin we leven en de gevolgen die dit heeft voor de vraagstukken waarmee mensen worden geconfronteerd. Vraagstukken lijken in rap tempo te evolueren als gevolg van de sterke dynamiek die veel domeinen kenmerkt, snel evoluerende inzichten en omstandigheden. In een globaliserende wereld hebben ontwikkelingen vaak een domino-effect: ketenreacties treden op als gevolg van het feit dat subsystemen met elkaar in verbinding staan. Een tegenvallende groei van de economie in China heeft vrijwel direct gevolgen voor investeringen in het havengebied wat direct consequenties kan hebben voor de haalbaarheid van business cases rond verduurzaming.

Daarnaast leeft het besef dat de toekomst in hoge mate onzeker is en dat het van belang is om wendbaar te zijn in het licht van snel veranderende omstandigheden en onverwachte gebeurtenissen. Lodge & Wegrich (2014) lanceren in dit verband het begrip *governance readiness*. *Governance readiness* vatten zij op als veerkracht en bereidheid, onderlinge afhankelijkheid en coördinatie tussen overheid en niet-overheids actoren en de beschikbaarheid van middelen om beleidsproblemen adequaat en duurzaam aan te pakken. Lodge & Wegrich duiden daarmee het vermogen aan van overheden om te anticiperen op het onbekende, iets wat alleen maar aan belang lijkt te winnen.

Een veranderend karakter en veranderende inhoudelijke oriëntatie van het governance-systeem, alsmede een veranderende omgeving, vragen veranderende dingen van de interventiemogelijkheden die de overheid tot haar beschikking heeft. De overheid staat aan het begin van de afbouw van de mogelijkheden voor directe interventie in de vorm van sturen via geld, eigen productie of opgelegde regels. Dat betekent niet het einde van sturen, maar een beperking van de mogelijkheden om dat helemaal zelf te doen (NSOB 2015).

### Robuuste instituties: van kerncompetentie naar valkuil?

De bovenstaande ontwikkelingen stellen het openbaar bestuur en de kerninstituties van onze samenleving onder toenemende druk. De kwaliteiten van dit systeem, waarbij het lange tijd ging om het volgens de regels van de rechtstaat op een zo efficiënt mogelijke wijze verzorgen van een aantal publieke taken, lijken op een aantal terreinen aan relevantie te verliezen. De robuustheid waarmee de totstandkoming van deze taken is georganiseerd, lijkt in toenemende mate ook een nadeel met zich mee te brengen, omdat het weinig ruimte laat voor maatwerk en flexibiliteit. Een bureaucratie ontleent haar recht van bestaan aan haar voorspelbaarheid en de rechtszekerheid die daarmee gepaard gaat. Deze voorspelbaarheid is in hoge mate geïnstitutionaliseerd in regels, praktijken en organisatiecultuur. Instituties zijn per definitie in hoge mate resistent tegen veranderingen. Deze robuustheid is een kracht: we leven in een goed georganiseerde samenleving met een stabiel openbaar bestuur. Maar tegelijk is deze kerncompetentie een kernrigiditeit en kan het een *competence trap*, een competentie-valkuil worden: een kwaliteit die een bedreiging wordt, omdat andere kwaliteiten belangrijker worden en juist deze kerncompetentie het ontwikkelen van die andere kwaliteiten verhindert en in de weg staat. De resilience lens werpt het licht op deze nieuwe competenties die belangrijk zijn geworden als gevolg van de nieuwe uitdagingen waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd.

### 3. Bouwstenen voor een veerkrachtige governance

#### Ontwerpprincipes voor een veerkrachtig governance-systeem

In het bovenstaande zijn de veranderende context en inhoud waarmee steden en stedelijke regio's te maken krijgen geschetst, alsmede de gevolgen voor de partijen die participeren in het governance-systeem van steden en (groot)stedelijke regio's.

De vraag is niet alleen hoe hier nu mee om te gaan, maar meer nog hoe hier mee om te gaan op een manier die de stad sterker of veerkrachtiger maakt. We noemen dit **veerkrachtige governance**: waarbij het gaat om de vraag hoe netwerken van partijen die vorm en inhoud geven aan het functioneren van de stad en daarin publieke diensten en goederen voortbrengen, veerkrachtig kunnen opereren. Relevante ontwerpeisen kunnen worden ontleend aan de resilience lens van de Rockefeller Foundation. Samen biedt dit een handelingsperspectief voor een veerkrachtig governance systeem. In deze paragraaf wordt het concept van veerkrachtige governance nader toegelicht, worden de ontwerpprincipes van de Resilience Lens nader toegelicht en toegepast op het governance-systeem van Rotterdam, en worden deze aangevuld met principes op basis van meer generieke bestuurskundige inzichten.

Vanuit de resilience lens worden zeven ontwerpprincipes van veerkracht beschreven. In onderstaand schema staan de principes beschreven en toegepast op het governance-systeem.

De haven en bijbehorende industrie in Rotterdam staan centraal in de Rotterdamse economie en werkgelegenheid. Echter, trends als robotisering, voortschrijdende klimaatinzichten, concurrentie van andere havengebieden en toenemend ander gebruik van grondstoffen maken deze economie van Rotterdam kwetsbaar. De kwetsbaarheid komt grotendeels uit (wereldwijde) ontwikkelingen waar de stad zelf geen invloed op heeft.

Om ondanks deze veranderende omgeving de werkgelegenheid en economie op pijl te houden is de gemeente gestart met het opstellen van een Roadmap Next Economy. Hierin worden niet alleen toekomstscenario's voor de industrie van Rotterdam geschetst, maar ook projecten en stappen benoemd om de stad veerkrachtig op te stellen ten opzichte van de veranderende omgeving.

Ontwerpprincipe	Toelichting
1. <b>Integratief vermogen</b>	Als maatschappelijke vraagstukken steeds meer vanuit een integrale probleemdefinitie worden benaderd en een ketenbenadering leidend wordt, is een belangrijke ontwerpeis aan governance-systemen dat zij in staat zijn tot samenhangend handelen. Dat betekent dat er integraal kan worden gewerkt (domeinoverstijgend), dat relevante verbindingen tot stand komen over institutionele grenzen heen en dat er aansluitingen tussen initiatieven worden gelegd die tot meerwaarde leiden. Integratief vermogen geldt zowel op het niveau van afzonderlijke projecten en initiatieven, maar ook op het niveau van programma's en gebieden (tussen projecten en initiatieven).
2. <b>Inclusiviteit</b>	Wanneer erkend wordt dat het probleemoplossend of realiserend vermogen dat nodig is om maatschappelijke vraagstukken op te pakken, verspreid is over veel verschillende actoren, is het van belang om gedeeld eigenaarschap van oplossingen te bewerkstelligen. Dat komt er op neer dat gestreefd wordt om de verantwoordelijkheid voor interventies te delen en niet te concentreren. Het gaat er om dat zoveel mogelijk partijen betrokken worden bij het nemen en uitvoeren van beslissingen en dat partijen worden uitgenodigd om bij te dragen aan en verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van de stad.
3. <b>Redundantie</b>	Redundantie heeft veelal een negatieve connotatie. Gemeentelijke organisaties hebben de afgelopen jaren stevige bezuinigingstaakstellingen gehad, waarbij juist op het (vermeende) 'overbodige' bezuinigd is. Maar voor veerkrachtige systemen is juist deze 'overcapaciteit' van belang: de capaciteit om onverwachte situaties op te kunnen vangen en het behoud van een groter collectief geheugen van de organisatie. Door gebruik te maken van maatschappelijk initiatief kan de stad haar redundantie ook buiten haar organisatie vergroten.
4. <b>Flexibiliteit</b>	De flexibiliteit van een governance systeem heeft alles te maken met het vermogen om snel in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Het gaat hierbij om het vermogen te kunnen laveren tussen concurrerende logica's, agenda's en werkwijzen om tot productieve samenwerking te komen. Maar ook om alternatieven te ontwikkelen als blijkt dat een bepaalde route of strategie niet mag of kan. Netwerken en ketens kunnen snel evolueren en de principes en logica's van partners in deze netwerken verschillen van de logica en de principes van het systeem van de overheid. Flexibiliteit is dan ook het vermogen om zich continu aan te passen aan datgene wat het netwerk of de keten vraagt.
5. <b>Resourcefulness</b>	In een snel veranderende en veelvormige samenleving, wordt van institutionele partners maatwerk gevraagd. Dat betekent dat organisaties situatiespecifiek hun instrumentarium inzetten en dit ook doen op basis van 'local knowledge': kennis vanuit het systeem zelf waarin zij willen interveniëren. Maatwerk gaat hand in hand met improvisatievermogen: een effectieve oplossing tot stand brengen door creatief gebruik te maken van de aanwezige middelen. Dit wordt ook wel bricolage genoemd. De meest geschikte middelen om de oplossing teweeg te brengen zijn er niet. Dus dan moet het maar met de middelen die er wel zijn. Het gaat er vervolgens om daar zo creatief mogelijk het beste van te maken.
6. <b>Reflexiviteit</b>	Bij reflexiviteit gaat het om het lerend vermogen van netwerken en ketens, als ook van de deelnemende organisaties. Lerend vermogen is cruciaal voor het adequaat om te kunnen gaan met de veranderende samenleving en omgeving van het governance-



systeem. Het gaat om het vermogen om nieuwe kennis te ontwikkelen, deze te absorberen en aan te wenden. Het gaat ook om het vermogen te leren van ervaringen, zodat niet elke keer opnieuw het wiel moet worden uitgevonden.

**7. Robuustheid** Robuuste governance systemen zijn niet gevoelig voor verstoringen, shocks of crises. Ze zijn weerbaar, ook in het licht van veranderende omstandigheden of onverwachte en snelle ontwikkelingen en blijven daaronder door functioneren of herstellen snel.

### Wat dragen bottom-up initiatieven bij aan de veerkracht van het governance systeem?

Zoals we in de vorige paragrafen zagen, spelen nieuwe initiatieven vanuit de gemeenschap en markt een (steeds) grotere rol in het definiëren en oppakken van maatschappelijke vraagstukken en het veerkrachtig houden van de stad. In deze paragraaf illustreren we hoe dergelijke maatschappelijke initiatieven bijdragen aan de veerkracht van het governance-systeem van Rotterdam. We illustreren de kenmerken van de resilience lens met datgene dat we hebben opgehaald uit de Rotterdamse praktijk.

Ontwerpprincipe	Illustratie
<b>1. Integratief vermogen</b>	Kenmerkend voor de spontane initiatieven in Rotterdam is dat ze een maatschappelijk vraagstuk of een ambitie centraal stellen. Vaak zijn initiatieven kansgedreven. En deze kansen zijn vaak meervoudig of samengesteld. Sociaal ondernemers zien mogelijkheden om economische en beleidsdoelen te verenigen. Ze zien kansen om sociale doelen te realiseren door fysieke ontwikkelingen vlot te trekken. Zo probeert Tuinman M/V actief een verbinding te leggen tussen het fysieke domein (het beheer van de buitenruimte) en het sociale domein (het activeren van mensen en het versterken van de sociale cohesie).
<b>2. Inclusiviteit</b>	De onderzochte initiatieven kenmerken zich door een sterk en breed gedeeld eigenaarschap. Veel mensen zijn actief als drager van deze initiatieven. Binnen de Wijncoöperatie Delfshaven is bijvoorbeeld sprake van wel 100 kleinschalige initiatieven met elk hun eigen dragende coalitie. Met tal van creatieve werkvormen wordt getracht deze inclusiviteit verder te versterken. Maatschappelijk initiatief versterkt in algemene zin de inclusiviteit in de stad, al is er wel degelijk sprake van scheefheid in de representatie en is er een heel duidelijk verschil tussen de actieve en de passieve burger.
<b>3. Redundantie</b>	De redundantie van initiatieven bestaat vooral hierin dat mensen en projecten inwisselbaar zijn. Zij kunnen relatief gemakkelijk elkaars rol overnemen en dankzij de veelheid van ideeën zijn veel alternatieve paden beschikbaar als een idee tegen een barrière stuit. Bovendien kunnen de initiatieven een olievlekwerking hebben en domeinoverschrijdend zijn, doordat marktpartijen en maatschappelijke partijen minder in gevestigde domeinen denken. Het initiatief tot een kennisontwikkelingslab te Marconia, Rotterdam, waar met stedelijke en maatschappelijke ontwikkeling 3ha grond voor ontwerpers en architecten is gerealiseerd, illustreert de redundantie die initiatieven tot stand kunnen brengen. Een werkplek voor architecten is daar uitgegroeid tot een ontmoetingsplek voor de buurt; via praktijkonderzoek wordt een brug geslagen naar het 'oplossen' van maatschappelijke problemen.

<b>4. Flexibiliteit</b>	Zeker wanneer initiatieven nog niet geïnstitutionaliseerd zijn, worden ze gekenmerkt door hoge flexibiliteit. Ze spelen gemakkelijk in op veranderende omstandigheden. Deze flexibiliteit wordt geïllustreerd door het initiatief 'Wilskracht werkt'. Als reactie op veranderingen in het sociale domein en het steeds grotere beroep op zelfredzaamheid, speelt het initiatief 'Wilskracht werkt' in op wat kwetsbare inwoners van de stad in allerlei verschillende situaties nodig hebben om 'mee te doen' in de maatschappij. Zij leveren maatwerk door hun flexibiliteit; per situatie wordt bekeken wat iemand zelf kan doen, waar hulp nodig is en welke middelen er gevonden kunnen worden. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor Tuinman M/V.
<b>5. Resourcefulness</b>	De vindingrijkheid in ketens en netwerken om te reageren op onverwachte verstoringen is vaak ongekend hoog. Door de veelzijdige samenstelling van deze coalities is er veel creativiteit en is er ook veel improvisatievermogen. Dat wordt versterkt door de vaak losse, informele sfeer en de afwezigheid van (veel) structurerende spelregels. Veel vindingrijkheid wordt ontleend aan het netwerk waar deze initiatieven uit bestaan en onderdeel van uitmaken. In dat netwerk is altijd wel weer een route te vinden om vastgelopen acties weer vlot te trekken.
<b>6. Reflexiviteit</b>	Hoewel veel spontane initiatieven al doende leren, is het wel de vraag in hoeverre dit systematisch gebeurt en is het onzeker of deze leerervaringen ook daadwerkelijk worden geborgd. Veel leren vindt plaats in netwerken: mensen leren van elkaar en adviseren elkaar. Maar het borgen van deze leerervaringen krijgt ogenschijnlijk minder aandacht. Daarvoor is de schaal ook vaak te klein.
<b>7. Robuustheid</b>	Kenmerkend voor veel spontane initiatieven is dat ze relatief kwetsbaar zijn voor externe verstoringen zeker als de schaal waarop ze zijn georganiseerd nog klein is. De robuustheid neemt af naarmate partijen zich sterker committeren aan het initiatief en wanneer het initiatief groeit. De robuustheid van veel initiatieven wordt op twee manieren bedreigd. Allereerst is er sprake van een lage robuustheid als initiatieven nog kleinschalig zijn en afhangen van de inzet van een of enkele mensen. Daarnaast zijn veel initiatieven kwetsbaar voor verstoringen die voortkomen uit het feit dat zij zich niet naadloos verhouden tot de 'gevestigde orde' en bestaande wet- en regelgeving. De logica van de energieke samenleving, verhoudt zich vaak slecht tot het NPM denken binnen gevestigde spelers, zoals bijvoorbeeld blijkt in het ZoHo kwartier waar nu Havensteder onder druk staat om dit vastgoed te verkopen en het niet verder te blijven exploiteren.

Op basis van onze eerste indrukken kunnen we stellen dat er *veel organiserend vermogen* aanwezig is in de publieke ruimte tussen markt, samenleving en overheid. Met hun specifieke resilience-kwaliteiten vullen op een aantal punten de kwaliteiten van het governance-regime aan, waarvan we eerder stelden dat deze kwaliteiten vooral betrekking hebben op haar robuustheid en stabiliteit. Netwerken voegen daar andere kwaliteiten aan toe, zeker daar waar het gaat om flexibiliteit, vindingrijkheid en integrativiteit. Tegelijkertijd zijn een aantal kenmerken bij de onderzochte initiatieven juist minder goed ontwikkeld, met name als het gaat om hu robuustheid (ze zijn kwetsbaar voor verstoringen). En hun flexibiliteit wordt minder vanzelfsprekend als ze groeien en professionaliseren.

### Hoe kan het governance regime deze initiatieven versterken?

De initiatieven in de ruimte tussen overheid, markt en samenleving dragen bij aan het organiserend vermogen van de stad. Dit vermogen is ook veerkrachtig, juist omdat deze initiatieven veelal flexibel en wendbaar zijn en een hoog improvisatievermogen kennen. De vraag die deze constatering oproept is wel hoe het huidige governance-regime zich op moet stellen om optimaal dit organiserend vermogen te kunnen benutten en waar mogelijk te versterken.

De eerste observatie die we doen heeft betrekking op de moeite die de traditionele institutionele spelers hebben met spontane initiatieven. Deze verlopen volgens een eigen logica, die zich moeilijk verhoudt met de regels van de bureaucratie. Ze vragen van een partij als de gemeente om aanpassingsvermogen, wat vaak van situatie tot situatie bevochten moet worden. Het maatwerk en de 'ruimte' die de individuele initiatieven vragen van de gemeente staan soms op gespannen voet met uitgangspunten van behoorlijk bestuur die voor de gemeente gelden, zoals herhaalbaarheid en voorspelbaarheid. Dit maakt het moeilijk om het goed recht van maatwerk en integraliteit te verdedigen.

Tegelijkertijd worden traditionele scheidslijnen wel degelijk verlegd. Niet alleen trekkers binnen de initiatieven, maar ook 'pioniers' binnen de gemeente zijn continu bezig met het oprekken van grenzen en regels, het bij elkaar brengen van kansen en mogelijkheden en soms dingen te doen die niet mogen. Er is een grote bereidheid om nieuwe of alternatieve manieren te zoeken voor 'hoe het wel mag'. Ook is er steun om experimenteerterruimte te creëren waarbinnen nieuwe werkwijzen kunnen worden ontwikkeld.

Veel van de initiatieven zien zich geconfronteerd met een gebrek aan continuïteit bij de gemeente, waar de opstart-/looptijd van initiatieven niet altijd verenigbaar is met de termijnen die de gemeente hanteert voor bijvoorbeeld het verlenen van subsidies of waar de beleidsdoelen met een hogere frequentie wisselen (onderhevig aan het soms grillige politieke klimaat) dan een initiatief de tijd krijgt om een doelstelling te realiseren. Initiatief gedijt alleen als er sprake is van een betrouwbare partner, waar men van op aan kan en op terug kan vallen.

Ten slotte ervaren de initiatieven een reflex bij de gemeente om terug te vallen in eigen routines, met weinig lerend vermogen. Daar waar er voor initiatieven soms door goedwillende ambtenaren uitzonderingen worden geregeld, zijn die vaak van korte duur en moeten ze keer op keer heronderhandeld worden.

Het is belangrijk om te onderkennen dat niet overal het zelforganiserend van de stad en het privaat initiatief even sterk ontwikkeld is of aanwezig is. Het is dan ook nodig dat de stad nadenkt over hoe zij dit initiatief van onderop kan mobiliseren. Een goed voorbeeld is de kansenkaart die voor Feijenoord is ontwikkeld. Hierbij hebben ondernemers in de wijk kansen geïnventariseerd voor sociaal-economische ontwikkeling van het gebied. Dat verschaft als het ware de wijk een agenda om aan te werken en kan daarmee het organiserend vermogen in de wijk een stimulans geven.

Het bovenstaande in acht nemend, kunnen we in aanvulling op de kenmerken van de resilience lens, een viertal aanvullende eigenschappen van governance-systemen benoemen, die van belang zijn voor veerkrachtige governance-systemen.

Ontwerpprincipe	Toelichting
<b>Mobiliserend vermogen</b>	Daar waar het realiserend vermogen van institutionele partijen beperkt is, wordt 'sturen op energie' steeds belangrijk. Het gaat dan om de 'tools' die de veerkrachtige overheid in haar bezit heeft om de slagkracht van anderen te mobiliseren en te benutten: het benutten van energie als handelingsoptie. Sturen in de energieke samenleving wordt gekenmerkt door een combinatie van vier elementen (NSOB 2014): ambitie en visie, systeeminterventies door het veranderen van defaults, verleiden en stimuleren door sturen op keuze-architectuur en dynamiek uitlokken door continue bijstelling van beleid. Mobiliserend vermogen hangt samen met het actief uitdragen van ontvankelijkheid en het ontwikkelen van vormen van uitnodigend bestuur.
<b>Verbindend vermogen</b>	Cruciaal om te komen tot effectieve oplossingen die ook maatschappelijke meerwaarde bieden, in een context waarin hulpbronnen verspreid zijn over tal van partijen, is verbindend vermogen. De cruciale vraag daarbij is: zijn partijen in staat om (de juiste) partijen aan zich en aan elkaar te verbinden en deze verbindingen te herzien als omstandigheden daar aanleiding toe geven? Staan partijen voldoende open voor samenwerking, zien zij het belang ervan en zijn ze erop ingericht? Hebben ambtenaren zich de eigenschap 'verbinden' goed eigen hebben gemaakt en zoeken zij vanuit publieke doelen aansluiting bij maatschappelijke initiatieven? Faciliteert de overheid ook dat er verbindingen kunnen ontstaan tussen maatschappelijke initiatieven?
<b>Betrouwbaarheid</b>	Voor de robuustheid van governance systemen blijft het van elementair belang dat er sprake is van behoorlijk bestuur en van continuïteit en rechtszekerheid. Het openbaar bestuur moet een zekere voorspelbaarheid hebben, zodat maatschappelijke initiatieven zich daarop kunnen instellen. Daarbij spelen ook procedurele eisen en elementaire rechtstatelijke beginselen een belangrijke rol. Deze kunnen gezien worden als onderdelen van de robuustheid van governance systemen.
<b>Institutionele souplesse</b>	Maatschappelijke vraagstukken en de wijze waarop die door burgers en andere maatschappelijke of private partijen worden gedefinieerd, verhouden zich vaak slecht tot de institutionele verkaveling binnen de overheid en de regels die daar gelden. Om daar toch adequaat op in te kunnen spelen, is institutionele buigzaamheid een vereiste. Dat betekent dat spelregels, procedures en arrangementen gemakkelijk kunnen worden aangepast om mee te bewegen met de eisen die opkomende problemen of initiatieven stellen.

#### 4. Principes voor een meer veerkrachtige governance

Het karakter, de inhoudelijke oriëntatie en de omgeving van governance-systemen veranderen. Dit is van grote invloed op de wijze waarop (grote) steden bestuurd worden. In plaats van een centrale, sturende beleidsrol neemt de overheid een steeds meer gelijkwaardige positie in ten opzichte van gemeenschap en markt, en is er steeds meer sprake van wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking in ketens en netwerken. De overheid trekt zich op sommige gebieden terug, terwijl de gemeenschap en markt meer de ambitie hebben maatschappelijke vraagstukken op te pakken. Ten slotte wordt er ook een steeds groter beroep op de zelfredzaamheid van burgers gedaan. De rol en verhouding van institutionele partijen in het veld verandert. Dit stelt eisen aan het functioneren en de inrichting van het governance-systeem. De beschreven resilience lens biedt hiertoe een handelingsperspectief en zeven ontwerpprincipes voor een veerkrachtige stad.

In de praktijk in Rotterdam zien we dat veel initiatieven uit de gemeenschap en markt bijdraagt aan de veerkracht van de stad. We zien echter ook dat de initiatieven nog tegen barrières aanlopen, waardoor hun veerkrachtige potentie beperkt wordt. We beschreven waar deze barrières door worden veroorzaakt: door de logica en interne werkwijze van andere governance-partijen.

Om in het nieuwe institutionele speelveld ieder goed zijn rol te kunnen laten vervullen, om een veerkrachtig Rotterdam te realiseren, is het van belang dat markt, gemeenschap en overheid elkaar faciliteren en een goede samenwerkingsbalans vinden, zonder elkaar daarbij in de weg te zitten. Dat veerkrachtig samenspel is gebaat als een aantal principes, die we hieronder kort omschrijven, daadwerkelijk wordt gehanteerd.

**a. Erken de waarde van de energieke samenleving voor een veerkrachtige stad, en benut deze;**

We hebben gezien dat er in Rotterdam ongelooflijk veel spontane actie plaatsvindt waarbij partijen in wisselende coalities de hand aan de ploeg slaan en ideeën realiseren. De variëteit en vitaliteit van deze spontane actie is groot. Van groot belang is het erkennen van deze waarde voor de wijze waarop de stad wordt bestuurd. Bij het erkennen van deze waarde hoort ook het bewust en actief ontvankelijkheid tonen voor spontane actie en deze serieus nemen. Een belangrijk motief van burgers om actief te worden is hun inschatting dat er iets met deze inspanningen wordt gedaan. Daarom is het van belang dat de gemeentelijke organisatie ontvankelijkheid uitstraalt en laat zien dat zij dergelijk initiatief waardeert en serieus neemt. Meer in het algemeen geldt dat de stad van de toekomst optimaal gebruik maakt van het probleemoplossend vermogen dat elders (bij private partijen, maatschappelijke partijen en burgers) aanwezig is.

**b. Creëer de condities waarbinnen het vermogen tot zelforganisatie kan opbloeien;**

Sommige wijken en beleidsdomeinen laten veel meer spontane actie zien dan anderen. Soms is aanjaagcapaciteit nodig om deze actie te mobiliseren of uit te lokken. Mobiliserend vermogen zit soms in een stadsinitiatief of in een city lab, in het 'right to challenge' of in de inzet van een gebiedsmakelaar die initiatieven ophaalt en aanjaagt. Veel initiatieven ontstaan vanuit de intrinsieke motivatie van betrokkenen. Deze kan echter wel worden aangewakkerd door vanuit de instituties te laten zien dat initiatieven serieus genomen worden en er daadwerkelijk ruimte is om zelf verantwoordelijkheid te nemen.

**c. Creëer de condities waarbinnen netwerken zich kunnen verbinden;**

Het verbinden van initiatieven en het bieden van een platform voor ontmoeting en kruisbestuiving versterkt het zelforganiserend vermogen van de samenleving en vergroot de robuusheid van deze initiatieven. Een platform zoals een Stadmakerscongres speelt een belangrijke rol voor maatschappelijke initiatieven omdat ze daar van elkaar leren en zich aan elkaar verbinden waardoor ze nieuwe kwaliteiten kunnen ontwikkelen.

**d. Faciliteer de verduurzaming van veerkrachtige initiatieven;**

Veel maatschappelijke initiatieven worstelen met het probleem van permanente tijdelijkheid. Elke subsidie is eindig. Elke afspraak is voor een bepaalde periode. Dat bevordert weliswaar het improvisatievermogen en de flexibiliteit. Maar het verzwakt de robuustheid van initiatieven. Spontane initiatieven van onderop kunnen zich snel ontwikkelen. Dat betekent ook dat het type activiteiten verandert en dat het business model van een dergelijk initiatief verandert. Het kan dan vaak niet louter meer op vrijwillige inzet draaien. Het is van belang dat institutionele sponsors mee-evolueren met een dergelijke ontwikkeling en professionalisering ook mogelijk maken. Verduurzaming veronderstelt ook stabiliteit van beleid en continuïteit in termen van de beschikbare middelen.

**e. Versterk de synergie tussen institutionele en spontane actie en reflecteer hier systematisch op;**

Er spelen veel problemen op het snijvlak tussen datgene wat institutionele partners – vertrekkend vanuit hun eigen logica doen – en datgene wat spontane coalities ter hand nemen. Uit ander onderzoek (NSOB, 2014) blijkt dat er een aantal barrières deze synergie vaak in de weg staan. Met name de inrichting van de eigen interne organisatie en de daarbij geldende (vaak ongeschreven) regels en gewoonten zijn daarbij belangrijke factoren. Ook scepsis en normatieve opvattingen kunnen een rol spelen. Om de synergie te versterken is het met name van belang dat er meer systematisch wordt geleerd van ervaringen en deze leerervaringen ook worden vertaald in nieuwe *standard operating procedures*.

**f. Institutionaliseer het vermogen om te improviseren en maatwerk te leveren;**

De energieke samenleving vormt een belangrijke bron van veerkracht die complementair is aan de veerkracht van instituties. Om tot een vruchtbaar samenspel te komen tussen initiatieven van onderop en sturing vanuit de klassieke instituties is het van belang dat de laatsten beter in staat worden om zich aan te passen aan de logica van deze initiatieven. Tot op heden is er nog vooral sprake van een ambivalente relatie tussen beiden. Anderen duiden dit als een situatie van guerrilla. Initiatieven moeten hun bestaansrecht elke keer opnieuw bevechten. Van belang is dat de bureaucratie het vermogen om in te spelen op dergelijke initiatieven *systematiseert* (zie ook de slotparagraaf).

**g. Vergroot de mogelijkheden om te experimenteren en te leren.**

Hierbij hoort ook dat er structureel ruimte is voor experimenten en regelluwe plekken waar andere manieren van doen mogen worden uitgetoet. Dit soort luwteplekken moet elke keer weer worden georganiseerd, omdat in de hectiek van alledag het belang ervan gemakkelijk wordt weggedrukt. Ook is het van belang dat institutionele spelers hun leervermogen verbeteren, zodat zij ervaringen omzetten in competenties. Dat vergt ook om meer aandacht voor het lerend evalueren van programma's en interventies en het systematisch organiseren van reflectie op het eigen handelen en de impact daarvan. Het vergt ook aandacht voor de dominante politieke afrekencultuur. Het gaat erom dat er een veilige omgeving ontstaat waarin ambtenaren zaken durven overlaten en van de zaken die dan eventueel misgaan mogen leren.

## 5. De governance van resilience: het benutten van maatschappelijke veerkracht voor inhoudelijke omslagen

Hierboven zijn we ingegaan op de vraag wat nu een veerkrachtig governance systeem kenmerkt. Tegelijkertijd hebben we in samenspraak met de verschillende inhoudelijke focus areas (zoals cyber, energie, klimaat) stilgestaan bij de vraag wat de specifieke governance-uitdagingen voor deze gebieden zijn. Daarbij werden uiteraard een aantal specifieke opmerkingen gemaakt die te maken hebben met de specifieke karakteristieken van het betreffende domein. Maar een aantal opmerkingen kwamen ook geregeld terug. En die opmerkingen passen goed bij de rode draad in bovenstaand betoog. We vatten deze opmerkingen in vier stellingen samen.

### Een veerkrachtige stad bouwt haar veerkracht van onderaf op

In de meeste focus areas wordt veel nadruk gelegd op wat andere partijen kunnen bijdragen aan organiserend vermogen t.b.v. meer veerkracht. Zo wordt binnen de focus area energie gezocht naar manieren om de verduurzaming van de energievoorziening niet alleen aan te laten sluiten op wat vanuit het technische systeem de meest optimale keuze is, maar ook in welke wijken welke aanpak het beste werkt en hoe daarbij voortgebouwd kan worden op datgene wat binnen de wijk aan initiatieven ontwikkeld kan worden. Datzelfde geldt voor de focus area klimaat. Redundantie ontstaat als het organiserend vermogen van alle eenheden in de samenleving wordt benut en eenheden op hogere schaalniveaus ervoor zorgen dat er geen gaten vallen als eenheden op lagere schaalniveaus moeten verzaken. Zo is het belangrijk dat er in alle wijken wordt gekeken naar zinvolle manieren om iets aan waterberging te doen via particulier of privaat initiatief, maar is het ook van belang dat de gemeente zelf zorgt voor een robuust rioolsysteem.

### Een veerkrachtige stad werkt aan veerkrachtige ketens en netwerken

Een tweede rode draad heeft betrekking op de constatering dat de resilience opgaven vrijwel altijd worden onderkend als zijnde keten en netwerkvraagstukken. Om de veerkracht op sociaal gebied of ten aanzien van energie en klimaat te versterken, is het van belang dat alle partijen in de keten hun best doen om het geheel van de keten optimaal te laten functioneren. Dat betekent niet zelden dat ketenpartners meer moeten doen dan waar zij strikt genomen verantwoordelijk voor zijn. Als alle partijen doen waar ze voor verantwoordelijk zijn, dan vallen er in de meeste ketens gaten of functioneren ze niet optimaal. En als elke partner zijn bijdrage aan de keten alleen afweegt vanuit zijn eigen perspectief, kan dat wel eens de kwaliteit van de keten als geheel benadelen. Door in ketens en netwerken te denken, moet elke actor zich de vraag stellen welke positie hij in welke ketens en netwerken invult en wat hij kan bijdragen aan de veerkracht van de keten als geheel.

Publieke partijen maken deel uit van tal van ketens en netwerken. Zij zullen in al deze ketens en netwerken hun optimale rol moeten vinden en het bijbehorende instrumentarium moeten ontwikkelen. Dat vergt institutionele buigzaamheid, om in elke keten zich zodanig te positioneren dat deelname waarde toevoegt. Van de overheid mag ook een actieve rol worden verwacht daar waar ketens en netwerken niet goed functioneren. Ook is de overheid de uitgelezen partij om ketenpartners aan te spreken op het niet invullen van hun rol in de keten.

### Veerkrachtig organiseren is meervoudig organiseren

Beide voorgaande constateringën leiden tot een derde constatering. Die heeft betrekking op de vraag hoe de gemeente elke keer weer de juiste positie en het juiste arsenaal kiest om in te spelen op datgene wat van haar verwacht wordt. Dit betreft haar positie ten opzichte van initiatieven vanuit het maatschappelijk veld waar sociaal ondernemerschap en burgerinitiatief krachtige impulsen geven. En anderzijds betreft het haar positie in allerlei, soms snel veranderende ketens en netwerken. Daarbij moet zij in staat zijn om haar bijdrage aan de keten telkens opnieuw te bepalen en te optimaliseren. Maar ook vraagt elk netwerk en elke keten om haar eigen vorm van regie en sturing. Dit is ook afhankelijk van het probleemoplossend vermogen dat andere partijen kunnen mobiliseren en de unieke waarden die de overheid zelf moet garanderen.

In beide situaties is het vermogen om verschillende repertoires toe te passen, afhankelijk van de situatie en de aard van de problematiek, cruciaal. Dit vermogen wordt vaak gedeut met de term 'meervoudig organiseren'. Hierbij gaat het om het kunnen hanteren van zeer verschillende sturingsstijlen, afhankelijk van de specifieke situatie. In elke situatie is het zaak om situationeel te bepalen wat deze situatie voor inzet vraagt.

Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Overheid bewaakt de klassieke functies van de rechtstaat en staat garant voor behoorlijk bestuur. Hiermee waarborgt ze een eerlijk speelveld voor iedereen en ze garandeert rechtszekerheid en gelijkheid.	Overheid levert op basis van democratisch genomen besluiten publieke goederen en diensten tegen de laagst mogelijke kosten.	Overheid opereert in netwerken van partijen en komt daarin gezamenlijk tot maatschappelijke doelbepaling en stemt de inzet van haar middelen af op wat anderen nodig hebben.	Overheid sluit aan bij initiatief van anderen, lokt dit uit en versterkt dit. Daarbij maakt zij het mogelijk dat anderen kansen verzilveren en problemen oplossen.

Meervoudig organiseren betekent dat niet de ene stijl in de plaats komt van de andere, maar dat de overheid meerdere werkwijzen in haar repertoire heeft. Het gaat dus om het beheersen van verschillende stijlen naast elkaar, niet als transitie van het één naar het ander, maar een proces op weg naar variëteit in het repertoire (NSOB 2015:57). Daadwerkelijk meervoudig organiseren betekent het betrekken van alle onderdelen van de organisatie. Organiseren 'op maat' is niet (langer) een uitzondering of voor individuele gevallen; organiseren op maat wordt de norm. Dit betekent dat ook bijvoorbeeld stafdiensten meer nadrukkelijk betrokken raken bij het "systematiseren" van maatwerk.

### Een veerkrachtige stad is in staat om vooruit te kijken en integraal af te wegen

Belangrijk bij resilience opgaven is, tot slot, het vermogen om informatie over toekomstige ontwikkelingen te vergaren en te benutten. Het vergt anticiperend vermogen om te kunnen inschatten wat mogelijke toekomstige factoren kunnen zijn die een systeem kunnen verstoren. Het vergt ook anticiperend vermogen om maatregelen te treffen die daarop anticiperen. Vaak is de bijdrage van een maatregel aan (toekomstige)

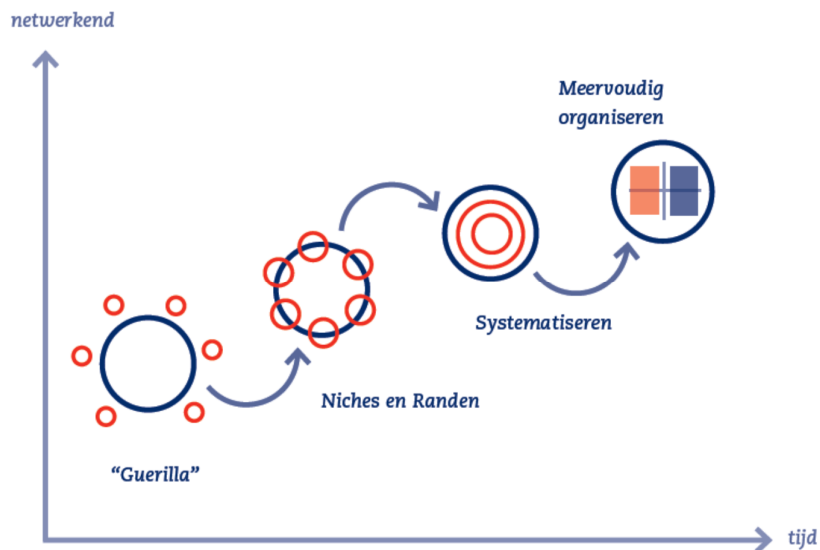


veerkracht moeilijk vast te stellen en nog moeilijker te benoemen als een criterium waarop beleidsalternatieven worden beoordeeld. Daarmee vallen veel opties die relevant zijn ter versterking van de veerkracht van de stad (bijvoorbeeld omdat ze bijdragen aan systeemredundantie) van de agenda, omdat de keuze valt op oplossingen die op korte termijn kosteneffectief zijn. Het is belangrijk om bij het nemen van beslissingen verder vooruit te kijken en maatregelen ook af te wegen op het aspect resilience.

In lijn met het voorgaande is het van groot belang dat de stad haar vermogen om samenhangende en integrale afwegingen te maken, versterkt. Naarmate de interne samenhang van systemen groeit en daarmee de kwetsbaarheid en de kans op cascade-effecten van verstoringen, is het van belang dat interventies breed worden afgewogen. Zo moet het belang van kwetsbare, vitale infrastructuren, de effecten van klimaatverandering en de (toekomstige) opties voor een duurzame energiehuishouding bij ruimtelijke investeringen veel sterker meegewogen dan tot op heden vaak het geval is. Echter, het maken van integrale afwegingen betekent ook dat partijen in staat moeten zijn om middelen en bevoegdheden aan te wenden met het oog op integrale doelen. De ontschotting die daarvoor intern nog nodig is, is aanzienlijk.

## **6. Een aanzet voor een agenda voor actie**

Terecht wordt geconstateerd dat er al veel beweging is in de richting van een veerkrachtig samenspel tussen overheid, markt en samenleving. Ook de instituties werken aan hun adaptiviteit om beter in te spelen op de dynamiek van de wereld om hen heen. Dat uit zich in tal van initiatieven en verandertrajecten, zoals Citylab 010, Right to Challenge, Wijkgestuurd Werken, Rotterdammergericht Werken en Huis van de Wijk. Tegelijkertijd geldt hiervan dat, ten eerste, er weliswaar veel initiatieven zijn maar deze allen stuk voor stuk hun plek moeten bevechten. Ten tweede geldt dat het vaak onduidelijk is hoe het institutionele systeem leert van dergelijke initiatieven en deze leerervaringen ook verankert. En tot slot is het van groot belang dat de meer fundamentele belemmeringen die institutionele adaptiviteit in de weg staan, uit de weg worden geruimd. Door de NSOB is dit benoemd als het systematiseren van het meervoudig organiseren. Nu vindt veel vernieuwing plaats aan de randen van het systeem. Uiteindelijk zal het systeem deze ervaringen moeten internaliseren om systematisch in staat te zijn tot netwerkend en adaptief werken, waarbij overheden en andere sturende actoren hun rol en inzet per vraagstuk en per situatie bepalen en aanpassen aan datgene wat andere actoren kunnen en vragen.



Figuur 2. Het verinnerlijken van meervoudig organiseren (bron: NSOB, 2015)

Om dit verinnerlijgingsproces door te zetten is het van belang om blijvend ruimte te bieden aan "guerilla" aan de randen van het systeem, om na te denken over hoe de ervaringen uit deze experimenten doorwerken in het reguliere systeem en welke meer fundamentele aanpassingen in het systeem nodig zijn. In de volgende tabel werken we deze elementen kort uit.

Ruimte voor experimenteren	<i>Leidende vraag: hoe kun je in ketens en netwerken elkaar versterken en gezamenlijk tot publieke meerwaarde komen?</i>	<i>Leidende vraag: hoe kun je bij alles wat je doet, alternatieve aanpakken uitproberen en al doende leren?</i>
	Bewust experimenteren ten aanzien van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het vinden van nieuwe partners voor het realiseren van publieke taken</li> <li>• Het uitproberen van nieuwe rollen en relaties in concrete samenwerkingsprocessen (en dito instrumenten)</li> <li>• Het vergroten van de institutionele ontvankelijkheid voor initiatieven en feedback van buiten en deze bewust uitlokken</li> </ul>	Structurele experimenteer ruimte: <ul style="list-style-type: none"> <li>• In visies, nota's en beleid, regels en voorschriften,</li> <li>• Met voorzieningen (expertise, formele steun en rugdekking) in de organisatie om dit te ondersteunen</li> <li>• In structurele samenwerking met kennisinstellingen om gericht te experimenteren met veerkrachtige sturing en daarvan te leren</li> </ul>

<b>Leren van vernieuwing</b>	<p><i>Leidende vraag: wat leren we van alles wat we doen en hoe kunnen we onszelf daarmee verbeteren?</i></p> <p>Systematisch evalueren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Successen delen en breed beschikbaar maken</li> <li>• Faalfactoren zien als kans voor verbetering; tolerantie voor fouten en daarvan leren</li> <li>• Ook ex ante evalueren: wat weten we al van wat (niet) werkt en dit benutten om het ontwerp van de voorgenomen interventie te verbeteren?</li> </ul>	<p><i>Leidende vraag: hoe kunnen we lessen zodanig verankeren dat ze doorwerken in beleid, competenties en waarden?</i></p> <p>Leerervaringen borgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Door ze te vertalen in beleid, kaders en werkwijzen</li> <li>• In competentieontwikkeling en leertrajecten op alle niveaus</li> <li>• Door het onderlinge gesprek erover te bevorderen</li> </ul>
<b>Transformeren voor vernieuwing</b>	<p><i>Leidende vraag: welke belemmeringen moeten worden weggenomen om institutionele adaptiviteit te bevorderen?</i></p> <p>Barrières slechten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Structurele reflexen ten gunste van klassieke rollen en praktijken opsporen en wegnemen</li> <li>• Waarborgen in de organisatie inbouwen om flexibiliteit en improvisatievermogen als het moet af te kunnen dwingen</li> <li>• Op zoek naar percepties en intenties achter reflexen en daarover de dialoog voeren en verandermanagement voeren.</li> </ul>	<p><i>Welke normatieve uitgangspunten kunnen we formuleren die institutionele adaptiviteit en veerkracht kunnen legitimeren?</i></p> <p>Kaders scheppen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe spelregels voor een adaptieve organisatie op basis van nieuwe werkwijzen die zich bewezen hebben</li> <li>• Reflectie op beginselen die passen bij veerkracht: ruimte voor verschil en pragmatiek ten bate van publieke waardecreatie</li> <li>• Debat (intern en extern) over nieuwe verhoudingen en de regels rond het gezamenlijk bouwen aan veerkracht</li> </ul>

Van belang is het om het vele goede wat al loopt op het terrein van een meer flexibele en adaptieve overheid te behouden en te versterken en vooral op zoek te gaan naar manieren om dit te verinnerlijken en te institutionaliseren. Op die manier voegt een robuust governance-systeem aan haar traditionele kwaliteiten (waarvan we hebben gesteld dat deze in nieuwe tijden juist valkuilen kunnen worden) een aantal essentiële nieuwe kwaliteiten toe, zoals flexibiliteit, improvisatievermogen en reflexiviteit. Dat kan als de samenleving en haar instituties elkaar weten te vinden in een nieuw, dynamisch samenspel. Alleen dan ontstaat de combinatie van kwaliteiten die nodig zijn om ook in de toekomst een veerkrachtig governance-systeem te behouden.

## Referenties

Lodge, M.; Wegrich, K. (2014) 'Setting the Scene: Challenges to the State, Governance Readiness, and Administrative Capacities', in: Hertie School of Governance (ed.) The Governance Report 2014 (Oxford University Press), pp. 15-26

Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelfsturing. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Van der Steen, M., Van der Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Van der Steen, M., Van der, Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).