

# Als je loslaat, heb je beide handen vrij\*

## Horizontale samenwerking geeft ruimte voor zelfsturing

*Het is een illusie te denken dat een overheid de samenleving van bovenaf kan aansturen. Een belangrijk potentieel aan kennis en ervaring wordt niet benut als burgers niet of nauwelijks bij beleids- en besluitvorming betrokken zijn. Daarmee dreigt de politiek volledig los te raken van de samenleving.*

Dat constateert de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in haar advies 'Vertrouwen op democratie' (februari 2010). De Raad luidt de noodklok en beklemtoont dat politieke besturen veel meer horizontaal moeten opereren om te voorkomen dat de kloof tussen burgers en overheidsinstituties nog groter wordt.

Dat de traditionele wijze van besturen niet meer toereikend is, blijkt uit verschillende trends en ontwikkelingen. Om een aantal te noemen: bestuurders kampen met afnemende legitimiteit; de gefragmenteerde netwerksamenleving vraagt om nieuwe verbindingen tussen overheid en burgers; er komt een ongekend grote bezuinigingsoperatie aan die de verhoudingen tussen gemeente en burgers op scherp stelt en die zonder vormen van horizontaal bestuur niet uitvoerbaar is.

Eén manier waarop gemeentes horizontaal bestuur kunnen bevorderen is het benutten van bewonersinitiatieven als een nieuwe basis van lokaal bestuur<sup>1</sup>. Bewoners hebben zich vooral op lokaal niveau steeds meer domeinen toegeëigend die voorheen overheidsmonopolie waren en bewonersinitiatieven<sup>2</sup> hebben zich inmiddels bewezen als belangrijke pijler van een sociale en leefbare samenleving. Deze beweging heeft al op zo veel niveaus en in zo'n omvang aan kracht gewonnen dat de term *Sanfte Revolution* niet misstaat.

Als gemeentes meer ruimte geven aan dit soort maatschappelijke initiatieven en vaker horizontaal in plaats van verticaal aansturen en samenwerken, ontstaat er op allerlei fronten winst, zowel voor gemeentes als voor bewoners. Om er twee te noemen: Er komt een ongehoord groot potentieel aan maatschappelijke creativiteit, tijd en inventiviteit vrij voor de aanpak van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken. Er ontstaat meer dialoog en binding tussen het lokale openbaar bestuur en bewoners. Gelijkwaardige samenwerking van bewoners en een gemeente maakt een kwaliteitsslag mogelijk die een gemeente alleen of met commerciële partners nauwelijks voor elkaar krijgt.

Horizontaal werken en ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven betekent voor gemeentes wel een voor hen behoorlijk lastige cultuuromslag: namelijk loslaten, niet meer krampachtig vasthouden aan het traditionele verticale sturingssysteem en vooral: niet meer over alles de baas willen zijn.

---

<sup>1</sup> In dit artikel beperk ik me voornamelijk tot gemeentes om de kansen van bewonersinitiatieven voor het openbaar bestuur zo concreet mogelijk te maken. Uiteraard gelden veel conclusies ook voor hogere overheden.

<sup>2</sup> Bewonersinitiatieven gebruik ik in de brede zin van het woord als 'initiatieven uit de samenleving'. Hier vallen ook initiatieven onder van en met bedrijven en maatschappelijke organisaties.

## Vormen van horizontale samenwerking

Er zijn talloze manieren voor gemeentes om samen met bewoners aan de slag te gaan. De volgende vormen van horizontale samenwerking tussen bewoners en gemeentes kunnen een basis zijn voor bestuurlijke vernieuwing:

- bewoners als partners bij gemeentelijke projecten en beleid;
- bewoners als opdrachtnemers bij uitbesteding van reguliere gemeentelijke taken;
- bewoners als gangmakers voor meer overheidsparticipatie bij bewonersinitiatieven.

### **Bewoners als partners bij gemeentelijke projecten en beleid**

Een gemeente kan bijna elke gemeentelijke taak in coproductie met bewoners organiseren. Ze kan burgers en ondernemers stimuleren om meer publieke verantwoordelijkheden te nemen en op die manier meer gebruik maken van de kennis en creativiteit in de samenleving. Bijvoorbeeld door bewoners het stedenbouwkundige programma van eisen te laten opstellen voor een nieuwe woonbuurt (gemeente Zeist) of door bewoners te vragen om voorstellen uit te werken voor een ingrijpende gemeentelijke bezuinigingsronde (gemeente Losser). Andere voorbeelden in wijken en dorpen zijn eigen-recht-conferenties, buurtpreventieteams en Burgernet, een geslaagd initiatief van de politie om bewoners een rol te geven bij opsporing.

Om deze samenwerking goed te laten verlopen, zijn niet zozeer *smart* geformuleerde doelstellingen nodig maar wel nieuwe spelregels en omgangsvormen. Deze kunnen worden vastgelegd in een handvest met waarden, normen, spelregels en inhoudelijke randvoorwaarden. Het moet wel voldoende ruimte laten om goede ideeën ook daadwerkelijk van onderop te kunnen laten ontstaan. Het proces dichttimmeren met beoogde resultaten en projectmatige doelstellingen is de dood in de pot. Ook moet er wederzijds vertrouwen zijn en moet het gemeentebestuur zich een betrouwbare partner tonen. Tijdens de rit de spelregels veranderen, verborgen agenda's of over de hoofden van bewoners fractieruzies uitvechten, staan garant voor het mislukken van de samenwerking.

### **Bewoners als opdrachtnemers bij uitbesteding van gemeentelijke taken**

In elke gemeente zijn voorbeelden van bewonersorganisaties die gemeentelijke taken hebben overgenomen. Bijvoorbeeld bewonersorganisaties die zelf opbouwwerk inhuren of die hun eigen wijk beheren. Als een gemeente dergelijke vormen van horizontale samenwerking structureler en doelgerichter wil toepassen, moeten eerst de gemeentelijke motieven helder zijn. Gaat het om privatiseren met het oog op bezuinigingsdoelstellingen? Moeten bewoners meer verantwoordelijkheden krijgen om burgerschap te bevorderen? Of wil een gemeente vooral inspelen op de wensen van groepen die om uitvoering van overheidstaken vragen?

Het motief of de combinatie van motieven bepaalt de keuze voor de uit te besteden taken. Bij de keuze is extra zorgvuldigheid vereist als het gaat om het uitbesteden van taken om financiële redenen. Het risico is dan namelijk groot dat bewoners tot goedkope uitvoerders worden gedegradeerd. Maar als een gemeente met open vizier samen met bewoners bezuinigingsvoorstellen en mogelijkheden voor uitbesteding inventariseert, kan dat leiden tot een gezamenlijk besef van urgentie en een groter verantwoordelijkheidsgevoel bij bewoners.

### **Bewoners als gangmakers**

Tot slot is er een nog verdergaande vorm van horizontale samenwerking tussen bewoners en gemeentes: autonome bewonersinitiatieven die zich op de lokale samenleving richten en

vaak baanbrekende vernieuwingen op gang brengen. Bijvoorbeeld woningbouwprojecten waar bewoners zelf aan de slag gaan met het ontwerp en de inrichting van nieuwe woonbuurten, bewoners die transition-towns<sup>3</sup>, eco-wijken of zorggemeenschappen ontwikkelen of zelf kinderdagverblijven en wijkrestaurants oprichten en runnen.

Bij deze initiatieven participeren de bewoners niet in gemeentelijk beleid of bij gemeentelijke dienstverlening, maar nemen zij het initiatief en kan de gemeente meeliften en de aangedragen oplossingen en innovaties gebruiken. Bijvoorbeeld door de initiatieven te gebruiken als basis voor nieuw beleid en andere dienstverlening.

Deze werkwijze vraagt om een bescheiden opstelling van bestuurders en om veel ruimte voor nieuwe ideeën, ook al passen ze niet per sé in bestaande beleidskaders. Ook zijn er ambtenaren voor nodig die kunnen verbinden, faciliteren en netwerken. Als het de gemeente lukt om dergelijke vormen van zelfsturing te omarmen zullen haar beleid en besluiten steeds beter aansluiten bij wat er in de samenleving leeft en kunnen prioriteiten (o.a. voor uitgaven) veel doelgerichter worden bepaald.

## **Niet meer of minder, maar anders**

Horizontale samenwerking leidt niet van de ene op de andere dag tot een nieuwe organisatie en een nieuw bestuur. Bij de keuze hiervoor moet eerst duidelijkheid ontstaan over de intenties van de gemeente en over de manier waarop het gemeentelijk apparaat op de meer horizontale samenwerking kan worden aangepast. Niet alles kan en moet van A tot Z gepland worden. Fouten durven maken, openheid geven, willen leren en ruimte bieden voor improvisatie en mislukking zijn misschien de belangrijkste kenmerken van een nieuwe overheidscultuur met horizontale samenwerking hoog in het vaandel.

Verschillende gemeentes zijn bezig om zich stap voor stap te scholen in meer horizontale samenwerking en de grenzen daarvan te verkennen. Breda doet dat bijvoorbeeld in de vorm van *Waarderend Vernieuwen*, de gemeente Peel en Maas met het concept 'zelfsturende gemeenschap' en de gemeente Hellendoorn experimenteert met een *Lerende Gemeenschap* en wil haar bestuurlijke en ambtelijke organisatie beter toerusten op horizontale samenwerking.

De volgende tips kunnen helpen bij het organiseren van horizontale samenwerking:

- Gebruik horizontale samenwerking met bewoners als vertrekpunt voor ingrijpende organisatorische veranderingen: zoals reorganisaties, bezuinigingen, schaalvergroting en het afstoten van kerntaken.
- Oefen als bestuurder en gemeentelijke medewerker in het switchen tussen de verschillende gemeentelijke rollen: de ene keer in de rol van handhaver en dienstverlener en de andere keer als partner en supporter. Communiceer over die verschillende rollen ook met bewoners.
- Meer horizontale samenwerking kan geld besparen zolang het niet het uitgangspunt is voor de samenwerking én het niet ten koste gaat van procesfaciliteiten. Zoek bij bezuinigingen naar horizontale samenwerkingsvormen die kosten voor inhoudelijke taken besparen, maar bespaar niet op het faciliteren, de samenwerking en de

---

<sup>3</sup> *Transition towns zijn lokale gemeenschappen die hun manier van wonen, werken en leven minder olie-afhankelijk willen maken (zie ook toelichting elders in het boek).*

- procesbegeleiding. Zet bijvoorbeeld in op een sterke sociale cohesie in een buurt, zodat bewoners zich eerder willen inzetten voor het onderhoud van de speelplaatsen.
- Beperk horizontale samenwerking niet tot projecten en initiatieven, maar durf beleidsprogramma's zo te organiseren dat het gemeentelijke beleid het sluitstuk is en de initiatieven en inbreng van bewoners de start en de rode draad. Bijvoorbeeld bij het opstellen van een nieuw WMO-programma met als uitgangspunt overheidsparticipatie bij initiatieven van bewoners. Inventariseer bewonersinitiatieven en maak daarop beleid. Of gebruik de crisis in de bouwwereld voor meer horizontale samenwerking. Huizen verkopen makkelijker als mensen zelf hun droom kunnen waarmaken door hun eigen huis en woonomgeving te ontwerpen.
  - Tot slot: Geef niet meteen op als er een (belangen)conflict ontstaat met of tussen bewoners of als de gemeentelijke rollen bij horizontale samenwerking in begin niet meteen helemaal helder zijn.

### **Als je loslaat...**

Gemeentes die vasthouden aan een verticaal besturings- en handelingssysteem zullen steeds meer moeite hebben om adequaat in te spelen op de dynamiek, trends en signalen van de huidige netwerksamenleving. Een groot potentieel aan maatschappelijke kennis en mogelijkheden laten zij onbenut. Als een gemeente erin slaagt dit potentieel wel te benutten voor een nieuw stelsel, waarin horizontale verbindingen de boventoon voeren, kan dat verstrekkende gevolgen hebben voor de verhouding met burgers en de effectiviteit van het bestuur. Talloze sociaal-maatschappelijke en economische vraagstukken kunnen dan beter en duurzamer worden opgelost.

Zo'n koerswijziging zal het leven van een gemeentebestuurder er in eerste instantie niet eenvoudiger op maken. Maar gemeentes kunnen er ook niet meer omheen als ze in dienst van de stad of het dorp willen opereren. Bovendien, vrij naar Loesje: als je je hiërarchische sturing loslaat, heb je beide handen vrij om iets vorm te geven wat misschien wel veel beter werkt. Juist in tijden van zwaar weer.

**Birgit Oelkers**

*Birgit Oelkers is adviseur en eigenaar van bureau Plan & Aanpak. Zij ondersteunt initiatiefnemers en gemeenten bij nieuwe maatschappelijke initiatieven en het maken van goede matches.*

\* *Loesje*