

idee  
**drift** for transition

publicatie

# Uitdaagrecht

Geschikt voor de provincie Utrecht?

datum  
mei 2023

auteurs  
Mattijs Taanman (GovernEUR)  
Noortje Flinkenflögel (DRIFT)  
PJ Beers (DRIFT)

in opdracht van de Provincie Utrecht



---

## Managementsamenvatting

De rijksoverheid is van plan het uitdaagrecht toe te voegen aan het wettelijk instrumentarium van de provincie, vanuit het wetsvoorstel 'wet versterking participatie op decentraal niveau'. Met dit instrument zou de Provincie Utrecht vorm kunnen geven aan de ambitie uitnodigend bestuur, zoals vastgelegd in haar participatievisie. De doelen van het Rijk met dit wetsvoorstel zijn onder meer beter beleidsontwerp en -uitvoering, het stimuleren van nieuwe vormen van samenwerken, het versterken van betrokkenheid (zowel van overheden als van de gemeenschap), sociale cohesie en de democratie. Waardevolle doelen, waarvan de provincie Utrecht het belang ook inziet. Of het uitdaagrecht als instrument voor het middenbestuur geschikt is deze doelen te realiseren, hangt af van (1) de hoeveelheid en kwaliteit van de 'uitdagingen', (2) of het lukt om de initiatieven door de provinciale organisatie heen te loodsen (3) of het lukt om de initiatieven aan het eind van de rit daadwerkelijk te implementeren. Tegelijkertijd heeft de provincie ook zonder dit nieuwe instrument al te maken met vele initiatieven, alternatieven en uitdagingen vanuit burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Uitdagingen kunnen dus worden gezien als aangrijpingspunt om maatschappelijke initiatieven in algemene zin beter te kunnen stimuleren en ondersteunen. Tegen deze achtergrond, en naar aanleiding van een motie vanuit de Provinciale Staten, is DRIFT gevraagd om de volgende drie vragen te verkennen: "In hoeverre is het uitdaagrecht een geschikt instrument voor het middenbestuur; welke randvoorwaarden zijn daarbij belangrijk; en hoe geeft de provincie daar dan praktisch invulling aan?"

Vat het uitdaagrecht breed op

Op basis van deze achtergrond, eerdere ervaringen met het uitdaagrecht in binnen- en buitenland, en het feit dat de provincie weinig lokale beheerstaken heeft die uitgedaagd kunnen worden door inwoners is het eerste uitgangspunt van ons advies om het uitdaagrecht breed op te vatten:

**a) Beschouw uitdagingen als een onderdeel van maatschappelijke initiatieven.**

Het karakter van initiatieven enerzijds en uitdagingen anderzijds, is zeer vergelijkbaar. Net als het instrumentarium dat de provincie kan inzetten om initiatieven van de grond te krijgen. Wanneer uitdagingen puur vanuit het frame van (maatschappelijke) aanbesteding of het uitbesteden van diensten worden beschouwd is dat onnodig beperkend, geeft het zware regeldruk voor initiatiefnemers en bovendien werkt het in de praktijk contraproductief.

**b) Sluit bedrijven of professionele organisaties niet automatisch uit:**

Coalities achter een uitdaging bestaan in de praktijk niet alleen uit burgers en maatschappelijke initiatieven. Zoek naar nieuwe vormen waarin samenwerking met de provincie mogelijk is. Krachtige coalities zijn nodig voor de schaal waarop de provincie werkt, en hier zijn soms (semi-)professionele partijen voor nodig.

**Vergroot het 'aansluitingsvermogen'**

Het tweede uitgangspunt van ons advies gaat over het 'aansluitingsvermogen', oftewel de bekwaamheid om de manier waarop de interne organisatie denkt en doet aan te laten sluiten op de manier van denken en doen van mensen vanuit de samenleving. Uit onze verkenning komt naar voren

dat het aansluitingsvermogen momenteel nog vaak beperkt is. Hoewel er soms wel degelijk actief en uitnodigend wordt gewerkt door individuen, beoordelen de betrokken ambtenaren of teams initiatieven vaak informeel, dat wil zeggen vanuit hun persoonlijke inschatting. Het takenpakket en de werkdruk van die ambtenaar maken dan een groot deel uit van de afweging. Juist rond de grotere en complexe opgaven voor de provincie is de werkdruk hoog en spelen er veel onzekerheden en (opgelegde) beleidsdoelen die de ruimte voor een uitdaging al snel beperken. Dit terwijl initiatieven juist waardevol kunnen zijn om dit soort dossiers verder te brengen. Heldere procesafspraken waar ambtenaren maar ook initiatiefnemers op terug kunnen vallen en een bestuurlijk commitment verkleinen het risico op 'stranden' in de organisatie. Bovendien maakt het ook de uitnodigende houding concreet ten overstaan van initiatiefnemers. Wij onderscheiden drie gradaties in hoe de provincie de afweging kan formaliseren, en het uitdaagrecht praktisch kan maken:

1. Uitdaagrecht als "ideeënbus": De provincie doet een publieke en brede oproep dat zij open staat voor nieuwe ideeën rond de vorming en uitvoering van provinciaal beleid. Binnengekomen ideeën worden opgepakt door de meest relevante ambtenaar (op inhoud). Diegene is vervolgens verantwoordelijk voor uitvoering. Risico is dat dit weinig initiatieven oplevert die van de grond komen, en dat veel initiatieven stranden in de organisatie.
2. De gerichte uitvraag: De provincie doet gerichte uitvragen voor maatschappelijke initiatieven rond specifieke thema's. Haar eigen instrumentarium om deze initiatieven van de grond te krijgen is al beschikbaar of wordt verder ontwikkeld naar aanleiding van specifieke initiatieven. Deze variant zien we nu ook al terug in hoe de provincie werkt. De aanpak van de provincie op thema's kan zich ontwikkelen, maar er is weinig ruimte voor initiatieven en provinciale veranderingen die meer integraal en vernieuwend, of transformatief zijn. Waarschijnlijk blijft verandering dan ook beperkt tot deze specifieke onderwerpen.
3. Bureau Transformatie: De provincie richt een speciaal thema-overstijgend team of bureau op, dat actief maatschappelijke initiatieven werft vanuit de organisatie en de samenleving en deze selecteert, ondersteunt en richting implementatie loodst. Tegelijkertijd haalt het Bureau op hoe de interne werkwijze en organisatie beter ingericht kan worden om aan te sluiten op integraal perspectief van inwoners en (complexe) opgaven. Het Bureau is dus een 'fysieke' koppeling tussen de ambtelijke en de maatschappelijke realiteit. Het probeert met capaciteit, middelen en mandaat het aansluitingsvermogen te vergroten en door eerlijk verwachtingenmanagement, rechten en plichten van zowel initiatiefnemer als de provincie aan de uitnodigende houding te werken. Dit vraagt om een leerproces. De aanpak biedt geen garantie op het vinden of van de grond krijgen van veel goede initiatieven, maar werkt wel actief aan een waardevol, noodzakelijk maar lastig instrument. Dit vraagt wel stevige bestuurlijke ambities en inzet van capaciteit.

## Conclusie

Als de provincie ervoor kiest om bestuur vorm te geven zoals ze nu doet, dan liggen de ideeënbus en de gerichte uitvraag (variant 1 en 2) voor de hand. Maar kiest ze voor het bewust ontwikkelen van een andere werkwijze en manier van organiseren, vanuit het besef dat grote ontwikkelingen in de maatschappij (zoals transformaties in het landschap) ook grote transformaties in het werken van de provincie vragen, geeft Bureau Transformatie praktisch invulling aan die keuze. Het vraagt wel een omkering van de vraag: "past het uitdaagrecht bij de organisatie en werkwijzen van de provincie", naar

“zou de organisatie en werkwijze van de provincie moeten veranderen, gegeven de opgaven waar de provincie voor staat en kan het uitdaagrecht daar een middel voor zijn?”

Vanuit DRIFT is het antwoord op deze vraag, gegeven de complexe maatschappelijke opgaven rond bijvoorbeeld digitalisering, klimaatadaptatie en transformatie van het landelijk gebied, dan ook “ja”. Ons advies over de randvoorwaarden en praktische invulling is om het uitdaagrecht breed op te vatten en te werken aan het ‘aansluitingsvermogen’, wat verder is uitgewerkt in ‘Bureau Transformatie’ (variant 3). Door integrale en transformatieve initiatieven verder te brengen en te realiseren, ontdekt de provincie welke werkwijzen en regels de transformatie versnellen of juist in de weg staan. Het Bureau hoeft dan ook geen eindoplossing te zijn, maar een kickstart van dat proces van lange adem.

Het gaat hier uiteindelijk om een politieke vraag over de taak, rol, prioriteiten en capaciteitsverdeling van de provincie die thuishoort bij Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. De geschetste varianten bieden inzicht in de randvoorwaarden en praktische implicaties voor de organisatie, maar ook voor de relatie die de organisatie heeft met de inwoners, de houding die zij daarin aanneemt en de mate waarin zij de energie vanuit de samenleving ondersteunt. Met een variant als Bureau Transformatie kan de provincie haar uitnodigende ambities waarmaken.

---

## Inhoudsopgave

Uitnodigend bestuur en het uitdaagrecht.....	4
Het Verenigd Koninkrijk.....	5
Rotterdam.....	6
Overijssel.....	7
Friesland.....	7
Lessen tot nu toe.....	8
Utrecht wordt nu ook al uitgedaagd.....	8
Maar hoe wordt Utrecht nog meer ‘uitnodigend’?.....	10
Drie varianten.....	11
1.    Uitdaagrecht als “ideeënbus”.....	11
2.    De gerichte uitvraag.....	11
3.    Bureau Transformatie.....	12
Randvoorwaarden voor een Bureau Transformatie.....	13
1.    Uitnodigend aan tafel.....	14
2.    Het belang van diverse rollen en de interne “participatieparadox”.....	15
3.    Nieuwe balans tussen publieke waarden.....	16
Conclusie.....	17

---

## Uitnodigend bestuur en het uitdaagrecht

De Provinciale Staten van Utrecht hebben een motie ingediend om een verkenning te doen naar experimenteren met het uitdaagrecht<sup>1</sup>. Het juridisch kader voor dit wettelijke instrument wordt gegeven door de concept-omgevingswet en provinciewet, die als volgt luidt: “met het uitdaagrecht kunnen inwoners of maatschappelijke partijen de [provincie] verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de [provincie] over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, als zij denken deze taak beter te kunnen uitvoeren”<sup>2</sup>. De voorwaarden of kaders waarbinnen de provincie openstaat om uitgedaagd te worden kunnen worden vastgelegd in een provinciale participatieverordening. Bijvoorbeeld de ruimte<sup>3</sup> die de provincie toestaat: op welk niveau en voor welke onderdelen van pro-vinciaal bestuur zij openstaat om uitgedaagd te worden, maar ook op welke (delen van) processen.

Het uitdaagrecht hoort bij uitnodigend bestuur: het stimuleren en faciliteren van inwoners om hun stem en ideeën te laten klinken. Drie reacties op deze houding vanuit de overheid keren telkens terug. Het is waardevol, in het verbeteren van de relatie tussen provincie en maatschappij. Het is lastig, want hoe organiseer je zoiets en krijg je het van de grond in de manier waarop de organisatie functioneert? Maar het is ook noodzakelijk: voor de golf aan creativiteit, nieuwe denkwijzen en praktijken die nodig zijn om tot oplossingen te komen<sup>4</sup>. Uitnodigend bestuur is ook voor de Provincie Utrecht een uitgangspunt. In haar visie “samenspel met bewoners” staat dat zij steeds bewuster investeert in de relatie met inwoners en dat verbinding tussen bewoners en provincie nodig om invulling te geven aan de ambities in de omgevingsvisie en -verordening<sup>5</sup>. In deze visie wordt duidelijk aangegeven dat de provincie niet alleen zou moeten inzetten op inwonerparticipatie (het betrekken van de buitenwereld in de vorming van plannen en projecten) maar ook overheidsparticipatie (het reageren op ontwikkelingen van buiten en het ruimte geven aan initiatieven).

Deze initiatieven zijn belangrijk om antwoord te geven op complexe maatschappelijke vraagstukken waar de provincie voor staat<sup>6</sup>. De politieke agenda’s van de afgelopen paar jaar getuigen hiervan: er is sprake van een crisis in landelijk gebied rondom stikstof, een wooncrisis, en we staan aan de vooravond van een bedreigende klimaat- en biodiversiteitscrisis. Provincies zijn een belangrijke schakel in het oplossen van deze complexe vraagstukken. De genoemde creativiteit, nieuwe ideeën en nieuwe vormen van samenwerking zijn nodig tussen alle partijen in deze schakel. Om dit te kunnen doen is een nieuwe rol en houding van de overheid nodig.

---

<sup>1</sup> Motie 11 Borging ‘participatie’ en verkenning ‘uitdaagrecht’ (februari 2022).

<sup>2</sup> Memorie van toelichting (36210-3) bij het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau (september 2022).

<sup>3</sup> Van Buuren, A. (2018). *Uitnodigend Besturen. Het organiseren van ruimte voor initiatief*.

<sup>4</sup> Deze reacties kwamen terug in gesprekken met de provincie, maar ook tijdens de simulatiewerkshops en zijn ook beschreven in de literatuur (Van Buuren, A. (2018). *Uitnodigend Besturen. Het organiseren van ruimte voor initiatief*).

<sup>5</sup> Provincie Utrecht. (2021). *Visie van de Provincie Utrecht op het samenspel met inwoners*.

<sup>6</sup> Commissaris van de Koning Hans Oosters refereerde in zijn nieuwjaarstoespraak (januari 2023) al naar de steeds belangrijker rol van de provincie in grote maatschappelijke vraagstukken.

Misschien wel in het bijzonder van de provincie vanwege hun positie als middenbestuur en positie tussen allerlei stakeholders.

In deze verkenning geven we antwoord op de volgende drie vragen:

1. In hoeverre is het uitdaagrecht een geschikt (beleids-)instrument voor het middenbestuur?
2. Welke randvoorwaarden zijn daarbij belangrijk?
3. En hoe geef je daar praktisch uitvoering aan?

De verkenning bestaat uit vier onderdelen. Allereerst een verkenning van eerdere ervaringen met het uitdaagrecht in binnen- en buitenland op basis van verschillende evaluatierapporten, handreikingen, beleidsdocumenten over participatie van de Provincie Utrecht en wetenschappelijke literatuur over (overheids-)participatie. Dit leverde een eerste beeld op van wat het uitdaagrecht is, wat het niet is en wat de meerwaarde kan zijn voor de provincie.

Het tweede onderdeel is een globale inventarisatie van relevante ervaringen die binnen de organisatie zijn opgedaan rondom samenwerking met initiatieven, en daarmee de voedingsbodem voor het uitdaagrecht binnen de ambtelijke organisatie. Hiervoor hebben we zeven gesprekken gevoerd met één of meerdere medewerkers rond verschillende beleidsdossiers, en één gesprek met een beleidsadviseur uit de Provincie Overijssel.

Op basis van deze twee eerste stappen presenteren we drie gradaties voor het invoeren van het uitdaagrecht in de provincie. De meest verstrekkende variant is in twee ontwerpworkshops verder uitgewerkt en getoetst aan een fictieve uitdaging. Samen met ambtenaren vanuit verschillende beleidsdossiers is verkend welke barrières, interacties en patronen ontstaan bij een uitdaagrechtprocedure. De resultaten van deze drieledige verkenning leest u in deze rapportage.

## Ervaringen met het uitdaagrecht

Overheden in binnen- en buitenland hebben inmiddels al zo'n 10 jaar ervaring met het uitdaagrecht. Daarbij keren een aantal ervaringen en inzichten telkens terug. Wij beschrijven deze ervaringen aan de hand van een aantal plaatsen: de introductie in het VK en de toepassing in de gemeente Rotterdam, de provincies Friesland en Overijssel.

### Het Verenigd Koninkrijk

Het bestuurlijke systeem in het VK is van oudsher centraal georganiseerd door het sturen van lokaal gekozen vertegenwoordigers naar het centrale House of Commons. Lokale overheden hebben daardoor weinig slagkracht, middelen en vrijheid in het maken van bestuurlijke keuzes. Laat staan om deze aan te wenden om lokale gemeenschappen te stimuleren en faciliteren hun stem, keuzes en belangen te laten klinken. Politieke consensus hier iets aan te doen leidde in 2011 tot de Localism Act. Deze wet had de ambitie om "an unprecedented redistribution of power and control from the central to the local, from politicians and the bureaucracy to

individuals, families and neighbourhoods” te realiseren<sup>7</sup>. Het uitdaagrecht verliep via een vaststaande procedure geënt op aanbestedingsprocedures. Inwoners moesten een Expression of Interest (EOI) indienen om een publieke dienst over te nemen. Accepteert een lokale overheid deze, dan is zij verplicht om de dienst openbaar aan te besteden waarna de gemeenschap, maar ook commerciële partijen een aanbidding kunnen doen. We kunnen de aanpak in het VK typeren als ‘uitdaagrecht als maatschappelijke aanbesteding’. Dit uitdaagrecht werd geen succes en leidde nauwelijks tot succesvolle uitdagingen. Na een paar jaar (december 2014) waren in het gehele VK slechts 50 EOI’s ingediend, waarvan er 7 waren geaccepteerd en 3 de uiteindelijke tender ook wonnen<sup>8</sup>. Er zijn verschillende verklaringen voor het gebrek aan succes.

- Bewoners gebruikten het uitdaagrecht wel als aanleiding om met de lokale overheid te kunnen onderhandelen en samenwerken, maar dit leidde niet tot uitdaging volgens de formele procedure van de Localism Act<sup>9</sup>. Wanneer de overheid lokale initiatieven ondersteunt en waardeert, was het uitdaagrecht via een aanbestedingsprocedure onnodig en niet passend, terwijl bij een niet-steunende overheid het uitdaagrecht onvoldoende was als breekijzer om een voet tussen de deur te krijgen.
- Initiatiefnemers vanuit de gemeenschap ervoeren het indienen van een EOI als het opzoeken van conflict met de overheid dat zou kunnen leiden tot een verslechtering van de relatie. Bovendien geeft deze procedure het risico dat de aanbesteding voor de publieke taak alsnog door een commerciële partij wordt gewonnen, wat tegenover de intentie van initiatiefnemers staat en daardoor afschrikkend werkte.
- Het indienen van een EOI kost veel tijd, moeite en geld, terwijl de kans op succes klein is. Initiatiefnemers ervaren willekeur en onwil bij overheden om overheidstaken over te dragen. Initiatiefnemers zullen daarom niet vaak besluiten tot het indienen van een EOI.
- In Nederland wordt het uitdaagrecht mede daarom anders ingevuld dan in het Verenigd Koninkrijk. Uitdagingen worden niet als open maatschappelijke aanbesteding opgezet, maar burgerinitiatieven krijgen het recht om specifieke overheidstaken direct uit te dagen zonder hiervoor de competitie met andere partijen aan te gaan.

## Rotterdam

Vooraf op gemeentelijk niveau is inmiddels veel ervaringen met het uitdaagrecht. Zo kondigde Rotterdam in 2014 aan met het uitdaagrecht te gaan werken, vooral vanuit het perspectief van democratische vernieuwing. Vanaf de lancering in 2015 tot september 2017 zijn er 18 uitdagingen ingediend waarvan 4 zijn toegekend. De uitdagingen waren innovatief. Gemeentelijke taken werden anders uitgevoerd en dienden ook bredere maatschappelijke en bestuurlijke doelen. Wel vroeg het beoordelen en begeleiden van de initiatieven veel tijd, mede vanwege de benodigde interne coördinatie en de lerende opzet waarbij procedures gaandeweg ontwikkeld werden. Gedurende het proces verschoven de initiële doelen van democratische vernieuwing, meer

---

<sup>7</sup> Locality. (2018). *People Power, Findings from the Commission on the Future of Localism*.

<sup>8</sup> House of Commons. (2015). *Community Rights Sixth report of Session 2014-2015*.

<sup>9</sup> Nason, S. (2022). *Legislating to Empower Communities: Comparing Community Asset Acquisition Law in the UK*.

richting een beter samenspel tussen de gemeenschap en de gemeente en naar het realiseren van maatschappelijke meerwaarde voor de gemeenschap. Het experiment met het uitdaagrecht werd als succesvol bestempeld vanuit die nieuwe doelen. De procedures die gaandeweg ontwikkeld werden bracht ook lessen naar boven: een duidelijk contactpersoon en ambtelijke 'loods' is een randvoorwaarde en het verdient aanbeveling om relatief vroeg in het proces een principebesluit te nemen, om daarna een experimenteerperiode te definiëren. Dit biedt duidelijkheid aan ambtenaren en bestuurders, maar ook aan initiatiefnemers die hierdoor beter weten wat zij kunnen verwachten<sup>10</sup>.

In gemeenten betreffen uitdagingen vaak heel lokale activiteiten: de groenvoorziening van een parkje, de herinrichting van een straat, het vegen van de markt of het beheer van een speeltuin. Dat ligt natuurlijk anders bij de provincie die veel minder kleine en zichtbare uitvoeringsactiviteiten heeft in de directe leefomgeving van bewoners. Desondanks omarmen een aantal provincies (zoals Overijssel, Gelderland en Friesland) het uitdaagrecht.

#### Overijssel

In Overijssel is het uitdaagrecht in 2020 ingevoerd vanuit de wens om uitdagingen op uitvoerende taken mogelijk te maken. De aanpak is open: de provincie heeft een doorlopende oproep naar initiatieven uitstaan en intern een commissie opgericht om de initiatieven te beoordelen en te begeleiden naar uitvoering. Deze aanpak is niet succesvol gebleken, in de zin dat er geen initiatieven van de grond zijn gekomen die passen onder de definitie van het uitdaagrecht. Lopende contracten, kruisend beleid (denk aan veiligheidsoverwegingen als inwoners de berm willen beheren), of te grote risico's (bijvoorbeeld rondom veiligheid) stonden de uitvoering van initiatieven in de weg. Maar de provincie heeft wel veel kunnen leren over de barrières die ze tegenkwam. Het heeft een gesprek geopend en een lampje doen branden over de manier waarop de provincie georganiseerd is. Tegelijkertijd heeft de stroperigheid ook laten zien dat het gevaar bestaat dat mensen hun vertrouwen verliezen in de daadkracht en intenties van de provincie. De weg voorwaarts ligt uiteindelijk meer in samenwerking met de initiatieven, transparantie en menselijkheid in het contact, conclusies die we ook terugvinden in de ervaringen in bijvoorbeeld Rotterdam<sup>11</sup>.

#### Friesland

De bekendste provinciale uitdaging is "Natuur mei de Mienskip" (NmdM)<sup>12</sup>. De provincie Friesland besloot in 2018 de aankoop van natuurgronden stop te zetten wegens een financieel tekort en gebrek aan instrumenten. Een consortium van het Friese waterschap, natuurorganisaties en boerenorganisaties deden een tegenvoorstel. In dit voorstel gaven ze aan met hetzelfde budget de benodigde natuur te kunnen verwezenlijken, met meer betrokkenheid van de gemeenschap en

---

<sup>10</sup> OBR, & Gemeente Rotterdam. (2017). *Right to Challenge Procesevaluatie 2016-2017*; Visser, V., Van Popering Verkerk, J., & Van Buuren, A. (2021). *The Social Production of Invited Spaces: Toward an Understanding of the Invitational Character of Spaces for Citizens' Initiatives*; Gemeente Rotterdam. (2020). *Right 2 Challenge op zijn Rotterdams*; Van Popering-Verkerk, J., & Van Buuren, A. (2017). *Oefenen in bescheidenheid. Een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge Rotterdam*.

<sup>11</sup> Bron: interview met Studio Vers Bestuur (18 januari 2023), verantwoordelijk voor de uitvoering van en lerende aanpak rondom het uitdaagrecht in Overijssel.

<sup>12</sup> Netwerk Right to Uitdaging. (2021). *Kansen voor natuur en landbouw, evaluatie Right to Uitdaging Natuur mei de Mienskip*.



een integrale aanpak van natuur, landbouw en water. Nieuw aan dit consortium was dus dat niet alleen inwoners, maar ook andere maatschappelijke en belangenorganisaties deelnamen. In 2019 gaf de provincie aan dat ze niet zonder meer akkoord ging: de provincie blijft verantwoordelijk en de betrokkenheid van de maatschappelijk partners vereist een aanbesteding. Ook was er onzekerheid over de continuïteit: of het consortium wel kon 'leveren'. Om de ontwikkeling van dit consortium te kunnen volgen was bovendien kennisontwikkeling en -overdracht van belang. Bijvoorbeeld om een gedegen, vergelijkbaar en goed te beoordelen alternatief te kunnen ontwikkelen voor de provincie<sup>13</sup>. Er is uiteindelijk ingezet op een stapsgewijs leertraject dat inmiddels 2 jaar duurt. Hierin zijn concrete doelen gesteld en in het proces doen de partners (inclusief de provincie) ervaring op over de meerwaarde, haalbaarheid en rolverdeling binnen deze aanpak.

#### Lessen tot nu toe

De ervaringen in het VK, Nederlandse gemeentes en provincies laten zien dat het uitdaagrecht niet werkt als een competitieve aanbesteding en geen simpel of eenduidig instrument is om meer maatschappelijk effect binnen hetzelfde budget te sorteren. Een bredere doelstelling waar ook kwaliteit van de uitvoering en de betrokkenheid vanuit de samenleving voorop staan en een onderzoekende aanpak met ruimte om doelen en proces gaandeweg bij te schaven, is kansrijker. In de praktijk zien we dat ook gebeuren: uitdagingen gaan gedurende het proces steeds meer over samenwerking, in plaats van over het vervangen van de overheid. Het onderscheid met andere maatschappelijke initiatieven, waar de provincie bijvoorbeeld een subsidie- of vergunningrelatie mee heeft, vervaagt daardoor. Het is daarmee de vraag in hoeverre het zinvol is om 'uitdagingen', zeker bij het middenbestuur, te zien als aparte categorie met een apart instrumentarium. We kiezen er daarom ook voor deze begrippen door elkaar heen te gebruiken. Toch heeft het uitdaagrecht potentie: het is waardevol als aangrijpingspunt om beter om te gaan met maatschappelijke initiatieven in algemene zin, en om te werken aan de uitnodigende houding. Daarvoor is het belangrijk ook 'intern' en richting initiatiefnemers het proces goed te organiseren, bijvoorbeeld via een ambtelijke loods, bestuurlijk principebesluit en duidelijke criteria waar initiatiefnemers, maar ook de provincie zelf zich aan moeten houden. Vanwege de schaal waar de provincie op werkt zou het uitdaagrecht zich niet alleen moeten richten op particuliere organisaties en inwoners, maar kan zij ook openstaan voor (semi-) professionele organisaties en bedrijven.

#### Utrecht wordt nu ook al uitgedaagd

Inwoners van de provincie Utrecht zitten niet stil: er zijn veel initiatieven, ideeën en organisaties, allemaal gericht op het vergroten van de leefbaarheid in de provincie. De provincie kent 30

---

<sup>13</sup> In de evaluatie moet dan ook uitgelegd worden waarom NmdM uiteindelijk anders is dan een "gewoon samenwerkingsverband bij natuurrealisatie". Dit lijkt vooral te liggen bij de oorsprong; NmdM daagt de provincie uit met een alternatief, waarna de provincie instapt. Als gevolg hiervan blijft het initiatief meer bij de gemeenschap liggen. Zo worden bijvoorbeeld de evaluatiecriteria samen bepaald.

energiecoöperaties en in totaal 48 lokale energie-initiatieven<sup>14</sup>, het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden 'geldt als voorloper als het gaat om het verhogen van het waterpeil<sup>15</sup>: Er wordt volop geëxperimenteerd met andere manieren van boeren (denk aan Herenboeren), voedsel produceren (denk aan voedselbossen) en alternatieve manieren van samenleven in dorpjes zoals 'ons Dorpje Overeind'<sup>16</sup>. Utrechters zijn actief bezig met het inrichten en transformeren van hun leefomgeving.

Hoewel we geen voorbeelden hebben gevonden van initiatieven waar de provincie daadwerkelijk de uitvoering heeft overgedragen, wil dat niet zeggen dat de provincie niet uitgedaagd wordt door maatschappelijke initiatieven. Dit is zowel terug te zien op operationeel niveau (concrete initiatieven), tactisch niveau (met welke partijen wordt beleid en uitvoering gemaakt, bijvoorbeeld de gebiedstafels) als strategisch niveau (de 'rol en positie van de provincie als middenbestuur'<sup>17</sup>).

In de participatievisie<sup>18</sup> van de provincie ("het Energieke Gesprek") komt naar voren dat er ruimte is om te leren van het samenspel met inwoners door middel van 'proeftuinen' (wat kan de organisatie leren van dit soort ontmoetingen) en 'parels' (het in de schijnwerpers zetten van succesvolle voorbeelden van overheidsparticipatie ter inspiratie). Van deze ambities getuigt ook een podcastserie (ook "het Energieke Gesprek" genaamd), waarin het samenspel tussen de provincie en de inwoners<sup>19</sup> wordt besproken. Ook in gesprekken die wij hebben gevoerd met de ambtenaren die werken bij de provincie, hoorden we dat initiatieven of ideeën vanuit inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties eerder regel dan uitzondering zijn. Ze komen via verschillende routes binnen. Voor beleidsprogramma's die raken aan het landelijk gebied (bossenstrategie, PPLG) is het vanuit de omgevingswet verplicht participatieprocessen in te bouwen in beleidsprocedures. Soms is er sprake van ontevreden inwoners die alternatieven aandragen, zoals voor de aanleg van een weg. Of inwoners die (al dan niet wetenschappelijk) onderbouwen dat bepaalde plannen van de provincie anders zouden moeten, bijvoorbeeld de verlichting van wegen, en willen uitzoeken hoe deze natuur inclusiever te maken. De aard van dit soort ideeën, plannen en suggesties kunnen dus erg uiteenlopen. Sommige ideeën zijn nog heel conceptueel, anderen al ver uitgewerkt, waarbij naast ideële ook strategische en commerciële belangen een rol spelen. Bij gebrek aan procedure om dit soort initiatieven te beoordelen worden ze vaak informeel beoordeeld, aan de hand van subjectieve criteria en persoonlijke inschattingen door de betrokken ambtenaar of ambtenaren. Dit wordt door hen vaak geen participatie genoemd, maar een noodzakelijk en waardevol onderdeel van hun werk om beleid beter uit te voeren.

---

<sup>14</sup> HIER opgewekt. (z.d.). Lokale energie-initiatieven in Utrecht.

<sup>15</sup> Van der Borst, B., Van Dijk, R., & Woutersen, E. (2023). Geen tijd om te polderen.

<sup>16</sup> Zie ook hun website

<sup>17</sup> De provincie heeft als middenbestuur met allerlei stakeholders en andere overheidslagen te maken, maar geen vastomlijnd pakket taken en verantwoordelijkheden: deze wil nog wel verschuiven. Dat maakt dat de rol en positie van de provincie op dit niveau ook wordt 'uitgedaagd' (Van Lindert, J. & Hekkema, N. (2022). *Onderzoek naar de rol van de provincies*).

<sup>18</sup> Provincie Utrecht. (2021). *Visie van de Provincie Utrecht op het samenspel met inwoners*.

<sup>19</sup> Provincie Utrecht. (2023). *Het energieke gesprek*. (Podcast).

In alle vormen en variaties waarin maatschappelijke initiatieven nu voorbijkomen in de provincie, zagen wij grote verschillen in aanpak tussen (1) initiatieven die passen binnen een uitgewerkt provinciaal instrumentarium, (2) lokale initiatieven, vaak vanuit integraal perspectief (i.t.t. beleidsthema's), waarvoor instrumentarium nog niet uitgekristalliseerd is, (3) overkoepelende transformatieprocessen zoals die in het landelijk gebied, die zo cruciaal zullen zijn voor de provincie de komende vier jaar maar waarvoor nog complexe puzzels moeten worden gelegd.

De 'bosmakelaar' is een goed voorbeeld van de eerste categorie: hij houdt zich bezig met de realisatie van beleidsdoelen voor bomen en hectares bosland. Hij kent de beschikbare subsidies en regels goed, zodat hij bij initiatiefnemers snel kan beoordelen of een stuk bos aanleggen op een bepaalde locatie haalbaar of uitvoerbaar is, wat de provincie aan steun kan bieden, en of deze initiatieven voldoende bijdragen aan de provinciale doelen. Hij voelt aan hoe hij initiatieven door de organisatie heen moet loodsen of wanneer dat niet meer kansrijk is. Hij weet hoeveel vrije ruimte er is binnen regels en procedures of hij die kan creëren. Er zijn bovendien concrete doelen en een subsidieregeling voor bosrealisatie.

Voedselbossen horen bij de tweede categorie. Hiervoor bestaat nog geen uitgekristalliseerd instrumentarium, maar erkent de provincie de bijdrage aan beleidsdoelen. De betrokken ambtenaren krijgen een zekere vrijheid om te onderzoeken welk instrumentarium ontwikkeld moet worden, of hoe bestaande instrumenten moeten worden aangepast. Er ontstaat dan een onderzoekende, lerende aanpak op basis van initiatieven die zich voordoen.

De derde categorie betreft het dossier rondom de PPLG en programma's zoals 'groen groeit mee'. De nationale (en provinciale) beleidsdoelen en -middelen zijn leidend, maar veranderen voortdurend. Bovendien staat er grote politieke- en tijdsdruk op het dossier. Betrokken ambtenaren hebben hun handen vol aan het uitwerken van plannen en 'alle kikkers in de kruiwagen houden'. Daardoor kunnen vooral initiatieven die zich nog in een vroeg stadium bevinden moeilijk meegenomen worden: zij vergroten de complexiteit van de dossiers en het ontbreekt aan capaciteit om de initiatieven door te ontwikkelen. Toch zijn er op dit onderwerp wel degelijk kansen te verwachten, zoals het voorbeeld van 'Natuer mei de Mienskip' in Friesland laat zien<sup>20</sup>.

### **Maar hoe wordt Utrecht nog meer 'uitnodigend'?**

Onze indruk<sup>21</sup> is dat ambtenaren het uitdaagrecht niet altijd zien als iets nieuws ("dit doen we al" – denk aan de bosmakelaar) of de schaarse moeite waard ("hier hebben we geen tijd voor" – denk aan de complexe opgaves in het landelijk gebied). Dit vraagt om een heldere bestuurlijke opdracht of, hoe en waar het uitdaagrecht moet worden opgepakt. Voor de categorie "dit doen we al" maakt een dergelijk besluit het mogelijk de uitnodigende overheid beter zichtbaar te maken naar binnen en naar buiten en thema-overstijgend te leren van elkaars aanpak en deze te

---

<sup>20</sup> Harmsen, T. (2022). *Uit de stikstofcrisis? Het uitdaagrecht kan helpen*.

<sup>21</sup> Hoewel we binnen deze verkenning geen volledige inventarisatie hebben kunnen maken van de beleidsthema's waar het uitdaagrecht met name meerwaarde kan hebben, ontstond het beeld dat het rond energie (waar de provincie relatief weinig wettelijke taken heeft) of provinciale mobiliteit (waar het moeilijk is om een betrouwbaar alternatief buiten de bestaande vervoersmaatschappijen te formuleren), wellicht minder uitdagingen richting de provincie te verwachten zijn.

verbeteren. Een dergelijk besluit kan daarnaast legitimiteit en capaciteit creëren om toch een prioriteit te maken van het uitdaagrecht en het ontwikkelen van initiatieven – om op die manier ruimte te bieden aan het ontwikkelen van een waardevol, noodzakelijk maar lastig instrument.

## Drie varianten

De verkenning van de literatuur en in gesprekken met verschillende ambtenaren bij de provincie leiden ertoe dat we verschillende varianten zien waarop het uitdaagrecht praktisch uitgevoerd zou kunnen worden. De varianten zijn te zien als ‘gradaties’ in de mate waarop ze bijdragen aan het ontwikkelen van het uitdaagrecht als noodzakelijk, waardevol maar lastig instrument.

### 1. **Uitdaagrecht als “ideeënbus”**

Initiatieven komen binnen op een centraal (e-mail-)adres, waarna de beheerder van de ideeënbus het idee voorlegt aan een speciaal ingestelde commissie. Na beoordeling door de commissie neemt de beheerder contact op met de initiatiefnemer om de uitdaging ofwel beargumenteerd af te wijzen, of deze door te leiden naar de juiste afdeling of ambtenaar binnen de provincie. Dit gebeurt binnen een vastgestelde termijn waarbinnen de initiatiefnemer redelijkerwijs reactie kan verwachten. Het vervolg ligt primair bij de afdeling of ambtenaar waar het idee naartoe verwezen is. Jaarlijks rapporteert de beheerder aan het bestuur hoeveel initiatieven zijn binnengekomen, hoeveel doorverwezen zijn en (eventueel) hoeveel uitgevoerd. Dit is in opzet vergelijkbaar met de aanpak in Overijssel.

Het voordeel van deze variant is dat naar buiten toe kenbaar is gemaakt dat de provincie uitnodigend is en het verder weinig extra capaciteit vraagt. Wellicht levert het ideeën op die kwalitatief zo goed zijn, of zo goed passen bij de werkzaamheden van de betreffende afdeling/ambtenaar dat ze doorgevoerd worden. Wel valt te verwachten dat veel ideeën zullen stranden in de organisatie, omdat ze niet aansluiten bij procedures, meerdere afdelingen of thema's nodig zijn in de uitvoering, of omdat het idee nog niet uitgewerkt genoeg is om goed beoordeeld te kunnen worden. De mate waarin de ambtenaar of afdeling waar het idee naar verwezen wordt deze barrières kan oplossen, hangt sterk af van de werkdruk en meer persoonlijke kenmerken van de ambtenaar (of culturele aspecten binnen de afdeling) zoals ervaring binnen de organisatie, doorzettingsvermogen of bereidheid om tussen de regels door te werken. Daarmee lijkt de ideeënbus niet toereikend om echt tot een integrale aanpak binnen de overheid, of integrale, vernieuwende oplossingen voor de provincie Utrecht als geheel te leiden. Het is in die zin een ‘light’ versie: niet zo lastig, maar geen antwoord op de noodzaak van een vernieuwend instrument of de waarde die het op kan leveren voor het middenbestuur en de relatie met inwoners.

### 2. De gerichte uitvraag

Uitvragen kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op bescherming van bepaalde diersoorten, het monitoren van natuurontwikkelingen, beheer van grondwater, extensieve veehouderij, inclusiviteit van bovenlokale culturele voorzieningen, ga maar door. Deze uitvragen hangen samen met

concrete provinciale beleidsdoelen en het instrumentarium is hierbij al geschikt (model 'bosmakelaar') of wordt in een leertraject met de betrokken initiatiefnemers en afdelingen ontwikkeld (model 'voedselbossen'). Uitvraag, uitvoering en eigenaarschap ligt bij de verantwoordelijke afdeling. Er is lichte programmatische ondersteuning (bijvoorbeeld vanuit afdeling participatie) om te leren van de verschillende aanpakken, interesse te werven bij andere beleidsterreinen en 'best practices' te delen. Jaarlijks rapporteert de afdeling participatie over het aantal uitvragen (het bestuur kan hier doelen voor formuleren), de bijdrage van maatschappelijke initiatieven en de mate waarin het instrumentarium toereikend is (verbeterpunten en gerealiseerde oplossingen). Het bestuur kan op basis van deze input bepalen of de provincie Utrecht voldoende uitnodigend werkt, deze aanpak effectief bijdraagt aan beleidsdoelen en eventueel verdere versterking nodig is in de vorm van bestuurlijke opdrachten, budgetten, of anderszins.

Het voordeel van deze variant is dat er aangesloten wordt bij huidige werkwijzen bij de provincie ('good practices') en het gericht is op het verbreden en verbeteren van deze werkwijzen. Het is een bottom-up aanpak van uitnodigend bestuur en het draagt bij aan specifieke beleidsdoelen. Het nadeel is dat de scope van de gevraagde uitdagingen in zijn geheel beperkt blijft tot specifieke thema's, wat de maatschappelijke creativiteit die nodig is om verder te komen met complexe vraagstukken beperkt. Die gaan niet uit van de grenzen tussen beleidsthema's maar van kansen en beleving vanuit de leefomgeving en de interacties die daar plaatsvinden, en brengen juist andere en meer integrale oplossingen voort. De manier waarop de provincie georganiseerd is wordt ook beperkt uitgedaagd, alleen als de gerichte uitvraag dit vereist. Al met al is de gerichte uitvraag dus vooral binnen de specifieke thema's waardevol, maar biedt geen antwoord op de meer complexe vraagstukken, en de uitdagingen waar de provincie als organisatie zelf voor staat. Dat betekent overigens niet dat initiatiefnemers die wel aan tafel kunnen komen bij de provincie zich minder uitgenodigd voelen. Voor hen bieden de concrete uitvragen ('waarvoor kan ik aankloppen bij de provincie') en het meer gestructureerde instrumentarium ('en wat heb ik dan aan de provincie') ook duidelijkheid.

### 3. Bureau Transformatie

In deze variant richt de provincie een speciaal bureau of afdeling op. Het Bureau Transformatie bundelt capaciteit en competenties die noodzakelijk zijn, maar niet alomtegenwoordig, om uitdagingen uit te lokken en verder te brengen. De initiatiefnemer blijft eigenaar van het initiatief. Het Bureau selecteert initiatieven, ondersteunt de ontwikkeling en loodst ze door de organisatie heen. Dit doet zij tot het punt waarop er een bestuurlijk principebesluit genomen kan worden, eventueel gekoppeld aan een experimenteerperiode. Na het principebesluit verandert de rol van het Bureau naar procesregisseur. De uitdaging kan dan bijvoorbeeld volwaardig meegenomen worden bij een gebiedstafel onder begeleiding van het Bureau, zodat de gebiedstafels deze taak er niet verkrijgen op hun volle bord. Het uiteindelijke besluit tot implementatie ligt gezamenlijk bij de initiatiefnemer(s), de lijn binnen de provincie en andere stakeholders. Deze 'externe' opdracht (verder brengen van initiatieven) is wellicht te vergelijken met een maatschappelijke regionale ontwikkelingsmaatschappij of met de vele regionale labs. Het is vooral de koppeling met een 'interne' opdracht (het 'aansluitingsvermogen': de bekwaamheid van de ambtelijke organisatie om

interne processen, structuren, werkwijzen, waarden en houdingen van de ambtenaren te laten aansluiten op processen en activiteiten van mensen buiten de provinciale overheid<sup>22</sup>) die het Bureau uniek maken.

De interne opdracht is het waar nodig helpen transformeren van het beleid en de organisatie van de provincie. De eerste twee varianten ('ideeënbus' en 'gerichte uitvraag') draaien primair om de vraag hoe een initiatief in het provinciaal beleid en uitvoering past. Bureau Transformatie draait dit juist om: door integrale en transformatieve initiatieven verder te brengen en te realiseren, ontdekt de provincie welke werkwijzen en regels de transformatie versnellen of juist in de weg staan. Op basis hiervan werkt de provincie aan het aanpassen van beleid en werkwijzen waar nodig. De interne doelstelling (een provincie die transformatie mogelijk maakt en versnelt) vraagt ervaren bemensing met een breed netwerk binnen de provincie en rechtstreekse bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid. Een bestuursraad met de verschillende directeuren en rechtstreekse rapportage aan de Gedeputeerde Staten kan ambtelijk en bestuurlijk draagvlak borgen. Het bestuur stelt een minimum aan uitdagingen en eventuele opgaves vast. Jaarlijks rapporteert het team aan het bestuur in hoeverre aan de interne en de externe opdracht wordt voldaan, met als kernindicatoren hoeveel uitdagingen ook daadwerkelijk goedgekeurd ('principebesluit') en tot uitvoering komen en welke lessen intern getrokken kunnen worden.

Het voordeel van deze variant is de inrichting van een centraal punt, waardoor het zowel voor initiatiefnemers als medewerkers die uitdagingen tegenkomen, duidelijker wordt waar zij moeten aankloppen. De verwachting is dat een centraal punt beter in staat is om ook meer innovatieve, domein overstijgende en grootschalige uitdagingen verder te brengen, zonder dat deze verstrikt raken in de lijnorganisatie (en bestaande processen daar direct veel 'ruis' van ondervinden). Hiermee verbetert het 'aansluitingsvermogen' van de provincie. Het nadeel is dat het veel capaciteit en energie vraagt om op te bouwen, zowel voor de interne als de externe opdracht. De relatie tussen de provincie en de gemeenschap die de creativiteit stimuleert en bevordert waar het Bureau mee aan de slag kan, moet nog opgebouwd worden. Intern zijn pioniers nodig die gaan ervaren hoe dit bureau het best ingericht en uitgerust kan worden. Een noodzakelijke voorwaarde voor die zoektocht, is stevige bestuurlijke ambitie en inspanning rond het idee dat grote en snelle transformaties in bijvoorbeeld het landschap ook grote transformaties in het werken van de provincie vragen. Het Bureau hoeft dan ook geen eindoplossing te zijn, maar een kickstart van dat proces van lange adem.

## Randvoorwaarden voor een Bureau Transformatie

In twee ontwerpde workshops hebben ambtenaren en onderzoekers samen onderzocht wat er gebeurt als een initiatiefnemer bij een eventueel Bureau Transformatie aan tafel komt. Eerst ontwierpen we een procedure, en vervolgens hebben we in een rollenspel de behandeling van een

---

<sup>22</sup> Beers, P. J. & Verhagen, M. (2016). *Verkenning aansluitingsvermogen Nederlandse gemeenten*.

fictieve uitdaging nagespeeld. Beide uitdagingen raken meerdere beleidsterreinen en hebben politieke gevoelheden, maar ook een duidelijke link met provinciale doelen en programma's.

De uitdagers (gespeeld door de onderzoekers) waren (1) een medewerker van de COA die een boerderij wilde overnemen om vluchtelingen te huisvesten en om met hen een publiek toegankelijk voedselmoeras (als landbouwinnovatie) aan te leggen en (2) een ontwerper die met een universiteit, een bedrijf en een groep bewoners de straatverlichting op en rond een provinciale weg wilde overnemen om op schaal te onderzoeken hoe veiligheid en minimale lichtverstoring voor dieren (natuurinclusiviteit) kan worden gecombineerd. Dit leverde dynamieken op die voor de deelnemers herkenbaar waren als typisch en die we ook herkennen uit de literatuur. Bovendien ging het om initiatieven waar de provincie in principe positief tegenover kan staan. Wij noemen hier drie lessen over (1) de bemensing van een dergelijk bureau, (2) de relatie met de rest van de provinciale organisatie en (3) structurele veranderingen die de provincie kunnen helpen in het realiseren van transformatie. Deze lessen kunnen breder worden toegepast voor de omgang met participatie en initiatieven in brede zin.

#### 1. Uitnodigend aan tafel

De persoonlijke interactie met de initiatiefnemers is bepalend of de provincie als uitnodigend wordt ervaren. Hoewel de simulaties vergelijkbare uitdagingprocedures, uitdagingen en uitdagers hadden, leverde de simulatie drie keer een ander resultaat op. Eén keer was de houding defensief: kon de uitdager het wel waarmaken? Wanneer is dat voldoende aannemelijk? Eén keer werd het eigenaarschap overgenomen door de provincie, die veel kennis en ideeën inbracht waardoor de initiatiefnemer met alleen een adviserende rol achterbleef. Een derde keer bleef het initiatief bij de initiatiefnemer, maar dacht de provincie constructief mee hoe het initiatief van de grond te krijgen. Ook uit ander onderzoek blijkt dat de interactie uiteindelijk bepalend is<sup>23</sup> en voortkomt uit een combinatie van persoonlijke kwaliteiten zoals bescheidenheid, nieuwsgierigheid, (wederzijds) vertrouwen en bekwaamheid die slechts deels 'georganiseerd' kan worden<sup>24</sup>. Organisatorisch is het belangrijk om te volgende punten in acht te nemen:

- Het contact met initiatiefnemers zou moeten verlopen via bescheiden, nieuwsgierige, empathische en bekwame mensen.
- Een duidelijk aanspreekpunt voor de initiatiefnemer, terwijl een groot deel van de interne afstemming in de "backoffice" wordt gevoerd. Dit contact dient wel transparant te verlopen. Er wordt dan niet over de rug van de initiatiefnemer gepraat, maar diegene blijft betrokken, weet welke afwegingen worden gemaakt en kan inspraak geven.
- Eerlijk verwachtingenmanagement over de duur van traject, wat er van je wordt verwacht om op je rechten aanspraak te kunnen maken, en anderzijds wat je van de provincie kan, maar ook mag verwachten. Initiatiefnemers stoppen energie en tijd in het traject, vaak

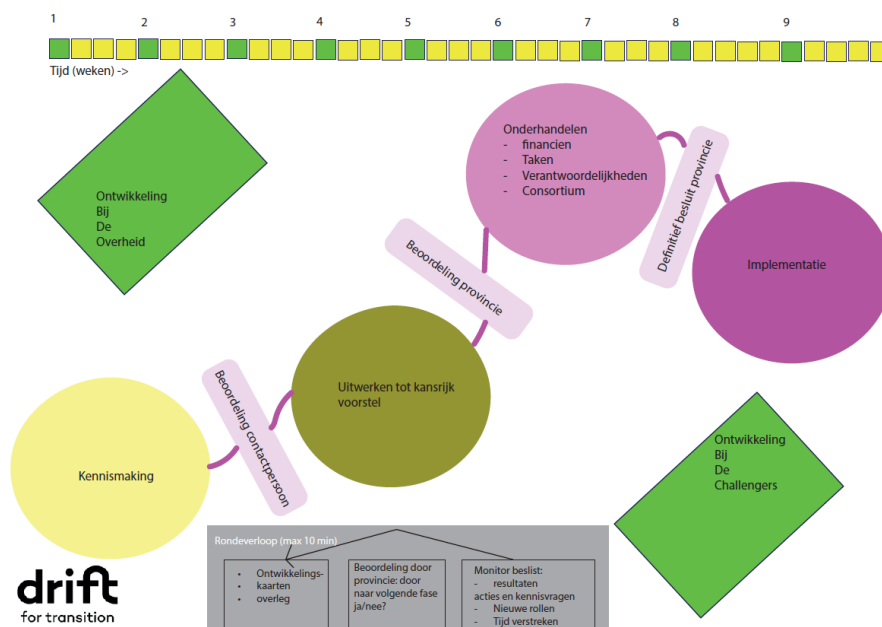
---

<sup>23</sup> Zie ook: Visser, V., Van Popering Verkerk, J., & Van Buuren, A. (2021). *The Social Production of Invited Spaces: Toward an Understanding of the Invitational Character of Spaces for Citizens' Initiatives*.

<sup>24</sup> Van Buuren, A. (2018). *Uitnodigend besturen, het organiseren van ruimte voor initiatief*.

vrijwillig en op basis van intrinsieke motivatie, en hier dient gevoelig en gepast mee worden omgegaan (zie figuur 1 voor de aanpak tijdens de simulatie).

- Onderdeel van de taken van het bureau is om een selectie te maken van kansrijke en maatschappelijk waardevolle initiatieven. Een focus en methodische aanpak, die afbakening en ruimte creëert voor experimenteren, leren en verder ontwikkelen tot een implementeerbaar idee (zoals “innovatiefunnels” die gebruikt worden door innovatieprogramma’s en ontwikkelingsbureaus<sup>25</sup>) zijn goede criteria voor een proces om vroegtijdig en stapsgewijs de juiste selectie te kunnen maken. Op die manier kan de ambtelijke capaciteit effectiever worden ingezet en worden teleurstellingen bij initiatiefnemers die na een lang traject ‘toch maar niet’ als antwoord krijgen zo veel mogelijk beperkt.



Figuur 1.

*Het spelbord dat we hebben gebruikt tijdens de simulatieworkshops.*

*De fases in het spel (kennismaking; uitwerken tot kansrijk voorstel; onderhandelen; implementatie) en de beslismomenten tussendoor kunnen inspiratie bieden voor het ontwerp van een goed en stapsgewijs selectieproces.*

## 2. Het belang van diverse rollen en de interne “participatieparadox”

Niet alle ambtenaren hebben de tijd of ruimte voor het begeleiden van uitdagingen, of zien er het nut niet van omdat deze (nog) niet aansluit bij hun eigen werk en doelen, terwijl er vanuit strategisch oogpunt een andere afweging wordt gemaakt. Dit viel op bij het werven van deelnemers voor de workshop. Met name ambtenaren in de inhoudelijke uitvoering, die in de dagelijkse praktijk contact hebben met initiatieven en uitdagers, zagen voor hun eigen werk minder voordelen van deelnemen aan de workshops. Die animo was er wel bij ambtenaren die strategisch nadenken over het hoe of het waarom van participatie als concept om het bestuur te

<sup>25</sup> Innovatiefunnels zijn goede methoden om ideeën te kunnen ontwikkelen tot concrete plannen. Het risico hierbij wel is dat de innovatiefunnel als dicterend in plaats van faciliterend model wordt gezien, en de nog onbekende uitkomst gebruikt wordt om stokpaardjes of vage ambities een plek te geven, in plaats van de ideeën zich te laten ontwikkelen tot goede, bruikbare plannen (De Geus, T. (2017). *Funnelvisie op ‘moderne overheid’*).



verbeteren. Deze laatste groep ambtenaren leek ook meer gericht op ontwerp, coördinatie en omgaan met onzekerheden. De spanning tussen deze twee 'groepen' kwam deelnemers bekend voor. De woorden waarmee ze over maatschappelijke initiatieven praten en het doel dat deze initiatieven voor hen dient verschilt, maar vult elkaar ook aan. Dit werd door een deelnemer treffend de 'interne participatieparadox'<sup>26</sup> genoemd: juist een groep ambtenaren die je zou willen betrekken bij participatie (en daar in de praktijk soms ook al mee bezig zijn), is niet de groep die in strategische zin nadenkt over participatie en hoe dit te bevorderen. Dit kan een barrière vormen voor de realisatie van uitdagingen en doorwerking in de organisatie. De randvoorwaarden die we hier uit destilleren zijn de volgende:

- Betrek naast strategische, ook uitvoerende ambtenaren bij de uitdagingen die een Bureau Transformatie behandelt.
- Om de verschillende rollen elkaar te laten aanvullen is het belangrijk om tijd en ruimte vrij te maken en te besteden aan het elkaar leren begrijpen en leren samenwerken.
- Geef de verschillende vormen van kennis die zij meebrengen ook een plek in de ontwikkeling van Bureau Transformatie.

### 3. Nieuwe balans tussen publieke waarden

Goed bestuur is gebaseerd op waarden zoals het gelijkheidsbeginsel, eerlijke concurrentie, democratische representativiteit en betrouwbaarheid. Op basis van deze normen beoordeelt de overheid haar maatschappelijke legitimiteit en het publiek belang. Ook uitdagers werken aan het publiek belang, maar hanteren daarbij andere waarden zoals autonomie (wij doen het zelf), de kracht en breedte van het consortium achter een uitdaging, het realiseren van impact en toegang tot de overheid. In de praktijk kunnen deze waarden botsen. Zo besloot de provincie in één simulatie dat een bedrijf uitgesloten moest worden van deelname aan het consortium vanwege marktconcurrentie, hoewel het bedrijf ook mee-investeerde. Dit ging ten koste van de autonomie en de uitvoeringskracht van het consortium. Betekent dit dat commerciële organisaties zijn uitgesloten van uitdagingen? Ook als dat ten koste gaat van de kennis, organisatie- en slagkracht van zwakkere initiatieven? In een andere simulatie waren continuïteit en democratische representativiteit dealbreakers voor de provincie, ondanks dat het uitdaagrecht zich richt op burgers en maatschappelijke organisaties die (liefst vrijwillig) hun nek uitsteken, tijd en moeite investeren en nieuwe activiteiten opzetten<sup>27</sup>.

Wanneer het uitdaagrecht bewust of onbewust beperkt wordt tot burgers en maatschappelijke organisaties, waarvan verondersteld wordt dat ze met de professionaliteit en slagkracht van een bedrijf en de representativiteit en continuïteit van een overheid handelen, dan komen maatschappelijke initiatieven waarschijnlijk niet van de grond. Dit levert spanningen op met aanbestedingsprocedures en beleidskaders. Het roept bovendien de vraag op onder welke

---

<sup>26</sup> De 'interne participatieparadox' is een woordspeling op de (externe) participatieparadox: dat een overheid iedereen wil bereiken en meenemen maar vaak maar een beperkte groep van 'usual suspects' ook daadwerkelijk meedoet.

<sup>27</sup> De participatieparadox is reëel. Dat betekent niet dat inclusiviteit voor het werk bij Bureau Transformatie een leidende waarde moet zijn, maar wel voor de provincie als geheel (Van Der Meer, T. (2018). *De participatie-elite en de participatieparadox*).

voorwaarden ook bedrijven of bedrijfsmatige organisaties de provincie kunnen uitdagen. Uitdagingen brengen dus een andere logica, afwegingskaders en waarden mee, die zich nog moeten bewijzen voor de provincie en uitkristalliseren in concrete afspraken of principes<sup>28</sup>. Daar is wel tijd en ervaring voor nodig<sup>29</sup>. Of zoals een deelnemer het krachtig samenvatte: “Wil de provincie het uitdaagrecht serieus nemen? Ik denk het wel. Kan ze dat? Lang niet iedereen en lang niet overal. Mag ze dat? Binnen de bestaande regels en procedures waarschijnlijk niet.” Dit levert de volgende randvoorwaarden op:

- Zet waarden van goed bestuur, de uitwerking daarvan in de aanbestedingsprocedures, voorwaarden voor financiering en samenwerkingsmogelijkheden met maatschappelijke en marktpartijen regelmatig kritisch af tegen doelen van uitnodigend bestuur.
- Publieke waarde wordt vanuit het bestuur, uitdagers en de markt anders gedefinieerd. Zadel uitdagingen niet op met dezelfde kaders als de overheid hanteert, maar zoek juist samen en actief naar vernieuwende kaders. Alleen dan zullen veel initiatieven (reële) kans krijgen van de grond te komen.
- Ervaringen moeten zich vertalen in lessen en inzichten in deze nieuwe vorm van samenwerking. Dit kost tijd en moet de kans krijgen te ontstaan. Het draagt uiteindelijk bij aan het ontwikkelen van waarden die passen bij goed bestuur in de context van de nieuwe samenwerking tussen overheid en gemeenschap<sup>30</sup>: de kern van uitnodigend besturen.

## Conclusie

Het uitdaagrecht past bij de ambities van de provincie om haar houding als bestuurder uitnodigend te maken naar de inwoners van de provincie Utrecht. Onderliggende doelen met het uitdaagrecht vanuit de Rijksoverheid zijn beter beleidsontwerp en -uitvoering, het stimuleren van nieuwe vormen van samenwerken, het versterken van betrokkenheid (van overheden en gemeenschap), sociale cohesie en de democratie. Deze doelen vereisen een ruime opvatting van ‘uitdagingen’, zowel door de schaal en het takenpakket van de provincie als haar werkwijzen en organisatie: het uitdaagrecht is waardevol als start- of aangrijpingspunt om beter om te gaan met maatschappelijke initiatieven in algemene zin, en om te werken aan de uitnodigende houding die de provincie ambieert. Bovendien zouden bedrijven of professionele organisaties niet automatisch uitgesloten moeten worden. Krachtige coalities zijn nodig voor de schaal waarop de provincie werkt, en hier zijn soms partijen voor nodig die vrijwilligers, particulieren of individuen

---

<sup>28</sup> Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2016). *Shifting power relations in sustainability transitions: a multiactor perspective*; Diercks, G. & Avelino, F. (2022). *Voorbij de triple helix*.

<sup>29</sup> Diercks, G. & Loorbach, D. (2022). *Vooruit, Struikelen!*

<sup>30</sup> Verschillende initiatiefnemers of ‘verbinders’ van maatschappelijke initiatieven hebben verschillende stijlen in hoe zij dit aanpakken die verschillende waarden representeren. Dit heeft implicaties voor hoe de provincie hiermee omgaat, maar dit is geen ‘one size fits all’ aanpak en vereist ervaring en voortschrijdend begrip (Grift, E. V. D., Cuppen, E., & Spruit, S. (2019). *Co-creation, control, or compliance? How Dutch community engagement professionals view their work*).

overstijgen. Dit alles vraagt wel om een heldere bestuurlijke opdracht over of, hoe en waar het uitdaagrecht moet worden opgepakt.

De meest grondige implementatie van het uitdaagrecht die de in dit rapport geschetste lessen meeneemt is het “Bureau Transformatie”. Deze aanpak verschaft aan initiatiefnemers heldere kaders en instructies over waar zij moeten zijn en wat zij van de provincie kunnen verwachten (waarmee het uitdaagrecht ook daadwekelijk een uitdaagrecht wordt). Intern schept het enerzijds rust (medewerkers krijgen vooral nog te maken met begeleidde en verder uitgewerkte uitdagingen), maar ook een agenda voor organisatieverandering. Het vraagt wel een omkering van de vraag: “past het uitdaagrecht bij de organisatie en werkwijzen van de provincie”, naar “zou de organisatie en werkwijze van de provincie moeten veranderen, gegeven de opgaven waar de provincie voor staat en kan het uitdaagrecht daar een middel voor zijn?”.

Vanuit DRIFT zou het antwoord hierop “ja” zijn, gegeven opgaven rond digitalisering, watervoorziening, vestigingsklimaat en transformatie van het landelijk gebied. Die vragen om een andere houding van de overheid ten aanzien van opgaves en de positie die zij inneemt in de maatschappij. De keuze die de provincie daarin heeft, hebben we in dit rapport geschetst. Deze keuzes hebben implicaties voor de organisatie, maar ook voor de relatie die de organisatie heeft met de inwoners, de houding die zij daarin aanneemt en de mate waarin zij de energie vanuit de samenleving ondersteunt. Het scenario waarmee de provincie dat niet alleen erkent, maar actief werkt om uitnodigend en ondersteunend te zijn naar de samenleving, is Bureau Transformatie.

# drift

for transition

---

Dit is een publicatie van DRIFT.

Wij werken met 30+ experts aan fundamentele verandering richting een duurzame en rechtvaardige samenleving. Als maatschappelijke onderneming ondersteunen wij hierin mensen, steden, bedrijven en sectoren.

Dat doen we door het ontwikkelen en delen van transitiekennis en -kunde via onderzoek, onderwijs, advies en activisme.

Meer weten? Ga naar [drift.eur.nl](https://drift.eur.nl)

