

Veerkrachtige samenleving: De rol van lokaal bestuur



Mike Duijn, Jurian Edelenbos, Daniela Ochoa Peralta, Jan Franssen

Vital Cities & Citizens: Erasmus University Rotterdam. Mei 2020

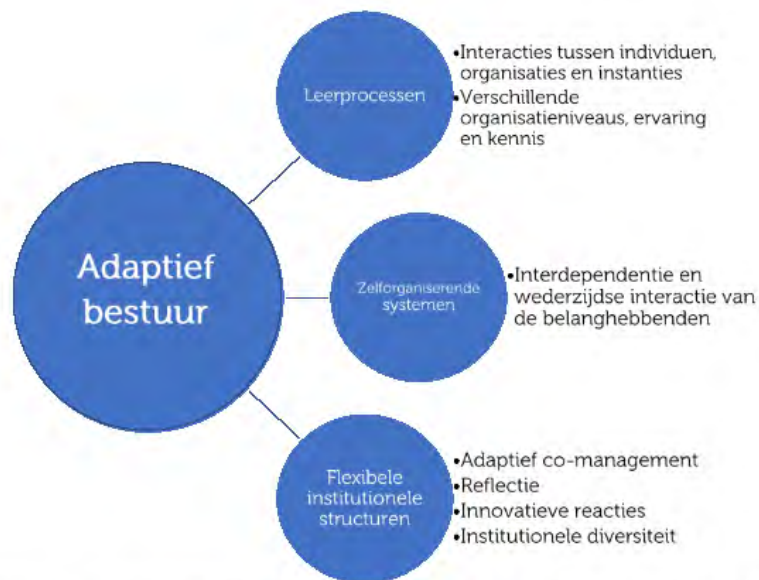
COVID-19 vereist een paradigmaverschuiving in de manier waarop Rotterdam wordt bestuurd. Infrastructuur-geleide verandering is niet genoeg, omdat (1) het niet in staat is om te gaan met sociale problemen zoals eenzaamheid; (2) het geen ruimte laat voor genoeg flexibiliteit om te gaan met onzekerheid; en (3) omdat het geen innovatie en creativiteit vrijmaakt. Door klimaatsverandering is er al een paradigmaverandering gaande. Deze policy brief schetst een adaptief, bottom-up en veerkrachtig alternatief. Naast het stellen wat er kan gedaan worden, stelt het ook wat niet gedaan zou moeten worden.

Adaptief bestuur en organisatie

Uit eerdere crises blijkt dat de aanpak van COVID-19 een paradigmaverschuiving van lokale overheden vereist om met onzekerheid om te gaan (Folke, 2006; Huitema et al., 2009; Rijke et al., 2012). Adaptief bestuur stelt lokale overheden in staat om met onzekerheid om te gaan (Adger et al, 2009). Dit houdt in dat meerdere actoren betrokken worden bij besluitvormingsprocessen en dat zelforganisatie binnen gemeenschappen en ondernemers wordt omarmd, waardoor continu leren en flexibiliteit mogelijk wordt (Lebel et al, 2006).

Adaptief bestuur is polycentrisch, wat inhoudt dat initiatieven niet centraal worden gestuurd (Huitema et al., 2009). Integendeel: institutionele diversiteit en redundantie (overlap) maken het systeem minder kwetsbaar: als een eenheid faalt, kunnen andere eenheden hun functies overnemen (bijvoorbeeld Granovetter 1981) Diverse actoren en benadering staan experimentatie toe met verschillende benadering, waardoor de uitwisseling van kennis, innovatie en wederzijds leren toeneemt (Ostrom, 2005). Het houdt ook in dat er gewerkt wordt op verschillende niveaus (individueel, straat, buurt, stad...) afhankelijk van de omvang van het probleem en het initiatief.

Figuur 1. Kenmerken van adaptief bestuur



Bron: Brunner et al., 2005; Adger et al., 2009; Folke, 2006.

Community-Based Initiatives (CBIs)

In CBI's reageren en handelen lokale actoren grotendeels zelf (Van Meerkerk, et al, 2013). Zij kunnen zeer effectief zijn in het omgaan met onzekerheid en complexe maatschappelijke vraagstukken, omdat lokale gemeenschappen unieke lokale kennis en ervaring hebben in het omgaan met hun eigen uitdagingen (Edelenbos et al, 2017). CBI's kunnen omgaan met veel sociale uitdagingen, variërend van eenzaamheid tot slechte toegang tot voedsel (Bailey, 2012; Healey, 2015). Ze creëren extra waarde aan diensten en producten van lokale overheden en markten (Edelenbos & Van Meerkerk, 2016; Duijn & Van Popering-Verkerk, 2018).

Tijdens de Covid-19 pandemie komen veel CBI's naar voren, maar het is een uitdaging voor deze CBI's om te slagen en in stand te houden. Het vereist:

- Sterke banden tussen de leden van de kerngroep
- Transformatief (motiverend en intellectueel stimulerend) leiderschap
- Organisatiecapaciteit
- Erkenning binnen de gemeenschap (Ulug en Horlings, 2018; Igalla et al., 2019).

Rol van de lokale overheden

Lokale overheden kunnen verschillende redenen hebben om CBI's te ondersteunen, zoals bezuinigingen, co-creatie en burgerbetrokkenheid (bijvoorbeeld Torfing et al., 2016), CBI's kunnen van strategisch belang zijn, bijvoorbeeld om een bepaald niveau van dienstverlening te handhaven tijdens een crisis. De overheid kan CBI's op vele manieren ondersteunen (Duijn et al., 2019):

- *Herkennen en legitimeren* als een extra uitvoerende macht in de stad; een kracht die 'dingen voor elkaar krijgt', door, met en/of voor de bewoners en ondernemers. Ondersteunende attitudes door tolereren en het aanmoedigen van burgerinitiatieven is hulpzaam (bijvoorbeeld Aladuwaka en Momsen, 2010; Hill et

- al., 2007; Johnson en Young, 1997; Ostrom, 2005). Verder vragen verschillende vormen en capaciteiten van CBIs om verschillende aanpakken (Igalla, et al., 2019).
- *Waarderen* van de specifieke aard van CBI's en hun capaciteiten om te presteren (Igalla, et al., 2019).
 - *Diensten en ondersteuningsfuncties voor CBI's aanwijzen* om aan de slag te gaan of activa te verwerven (Bailey, 2012). Dit omvat startfondsen, zakelijke netwerken en marketing, technische training en kennisoverdracht (Korosec en Berman, 2006; Healey, 2015; Edelenbos et al, 2018).
 - Hulp bij het verwerven van *middelen*, zoals financiering, kennis, netwerken, land of een ruimte (bijvoorbeeld Fonchingong, 2005).
 - *One-stop-shop*: de lokale overheid moet intern de werkprocessen, de politieke legitimatie en de middelen (financiën, organisatiecapaciteit, informatie, enz.) coördineren en op elkaar afstemmen. Lokale overheidsprofessionals moeten in staat zijn en gelegitimeerd zijn om een interne belangenbehartigingsfunctie voor het initiatief uit te voeren.
 - *Netwerk*: Informeer, coördineer en stem af met andere initiatieven van de gemeenschap, professionals en/of de overheid. Lokale overheidsprofessionals moeten een tussenfunctie voor het initiatief vervullen en complementariteit en 'optelling' met andere proactieve stedelijke actoren stimuleren.
 - *Betrouwbaar*: Het systeem moet stabiel genoeg zijn voor proactieve burgers om op te kunnen vertrouwen bij het aanvragen van steun, legitimatie, of in ieder geval niet gehinderd worden door bureaucratische en/of politieke overwegingen.

Figuur 2. Overheidsacties ter ondersteuning van CBI's (inspiraties)



Bron: Fonchingong, 2005; Korosec en Berman, 2006; Llano-Arias, 2015

Wat een lokaal bestuur NIET zou moeten doen

Het ondersteunen van CBI's, ook al is het goed bedoeld, kan gemakkelijk het lokale initiatief schaden en leiden tot participatiemoedheid. Een lokale overheid dient zich te onthouden van het volgende:

- *Stuurgroep*: Lokale overheden zijn niet goed toegerust om op te treden als een van de sturende instanties van het stedelijk polycentrisch bestuur. Dit geldt vooral voor het omgaan met initiatieven van (niet-professionele) stedelijke, zelforganiserende entiteiten, zoals collectieven van proactieve burgers (Voorberg et al., 2015).

- *Overactief*: Negatieve effecten ontstaan als overheden overactief worden en "hun eigen programma's of diensten eisen in plaats van samen te werken met coöperaties" (Gonzales, 2010).
- *Take over*: het voorkomen van de neiging om 'het initiatief over te nemen en het in bureaucratische rationaliteiten te gieten' (Brandsen, 2016).
- *Red tape*: steun van de lokale overheid in de vorm van financiering kan de resultaten negatief beïnvloeden, als het de timing van de output verkeerd afstemt, bureaucratische rompslomp toevoegt en leidt tot lokale concurrentie en participatiemoedigheid (Creamer, 2015).
- *Politieke inmenging*: Deze manier van handelen van lokale overheden zou geen kwestie moeten zijn van politieke voorkeuren die om de vier jaar veranderen wanneer een nieuwe regering aantreedt.

Literatuur

- Adger, W., Dessai, S., Goulden, M., Hulme, M., Lorenzoni, I., Nelson, D., Naess, L., Wolf, J., Wreford, A., (2009). Are there social limits to adaptation to climate change? *Climatic Change* 93, 335–354.
- Bailey, N. (2012). The role, organization and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK. *Progress in Planning*, 77(1), 1-35.
- Brandsen, T. (2016), Governments and Self-Organization: A Hedgehog's Dilemma, in: Edelenbos, J. and I. van Meerkerk (eds., 2016), *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and Participation in Public Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishers, pp.337-351
- Brunner, R., Steelman, T., Coe-Juell, L., Cromley, C., Edwards, C., Tucker, D., (2005). *Adaptive Governance: Integrating Policy, Science, and Decision Making*. Columbia University Press, New York City, NY.
- Duijn, M., A. van Buuren, J. Edelenbos, Jitske van Popering-Verkerk, I. van Meerkerk (2019). Community-based initiatives in the Dutch water domain: the challenge of double helix alignment, *International Journal of Water Resources Development*. DOI: 10.1080/07900627.2019.1575189.
- Duijn, M., J. Van Popering-Verkerk (2018). Integrated Public Value Creation through Community Initiatives—Evidence from Dutch Water Management, *Journal of Social Sciences*, Vol. 7, No. 261, pp. 1-14.
- Edelenbos, J., I. van Meerkerk, T. Schenk (2018). The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: Cross-case insights from three countries. *American Review of Public Administration*, Vol. 48, No. 1, pp. 52-66.
- Edelenbos, J., I.F. van Meerkerk (2016), *Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and participation in public governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Edelenbos, J., M.W. van Buuren, D. Roth, M. Winnubst (2017), Stakeholder initiatives in flood risk management: exploring the role and impact of bottom-up initiatives in three 'Room for the River' projects in the Netherlands, *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(1): 47-66.
- Folke, C., (2006). Resilience: the emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change* 16, 253–267.
- Granovetter, M. (1981). The strength of weak ties: a network theory revisited. Paper presented at the Conference on Contributions of Network Analysis to Structural Sociology, 4 April 1981, Albany, New York, USA.
- Healey, P. (2015). Citizen-generated local development initiative: Recent English experience. *International Journal of Urban Sciences*, 19(2), 109-118.
- Huitema, D., E. Mostert, W. Egas, S. Moellenkamp, C. Pahl-Wostl, R. Yalcin (2009). Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-

)management from a governance perspective and defining a research agenda. *Ecology and Society* 14(1): 26. <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>

Igalla, I.M., J. Edelenbos, I.F. van Meerkerk (2019), What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support, *Public Management Review*: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604796>.

Igalla, I.M., J. Edelenbos, I.F. van Meerkerk (2019), Citizens in Action, What Do They Accomplish? A Systematic Literature Review of Citizen Initiatives, Their Main Characteristics, Outcomes, and Factors, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*: <https://doi.org/10.1007/s11266-019-00129-0>.

Korosec, R.L., E.M. Berman (2006). Municipal support for social entrepreneurship. *Public Administration Review*, 66(3), 448-462.

Lebel, L., J.M. Anderies, B. Campbell, C. Folke, S. Hatfield-Dodds, T.P. Hughes, J. Wilson (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, Vol. 11, No. 1, <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art19/>

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University, New Haven Connecticut, USA.

Ostrom, V., C.M. Tiebaut, R. Warren (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, Volume 55, Issue 4, pp. 831-842. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055400125973>

Rijke, J., R. Brown, C. Zevenbergen, R. Ashley, M. Farrely, P. Morison, S. van Herk (2012). Fit-for-purpose governance: A framework to make adaptive, governance operational. *Environmental Policy and Science*, 22, 73-84.

Torfinn, J., E. Sørensen, A. Røiseland (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, Volume 51, Issue 5, pp. 795–825

Ulug, C., Horlings, L (2019). Connecting resourcefulness and social innovation: exploring conditions and processes in community gardens in the Netherlands, *Local Environment*, 24:3, 147-166, DOI: 10.1080/13549839.2018.1553941

Van Meerkerk, I.F., B. Boonstra, J. Edelenbos (2013). Self-Organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, vol.21(10): 1630-1652.

Voorberg, W.H., V.J.J.M. Bekkers, L.G. Tummers (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, Vol. 17, No. 9, pp. 1333-1357.