



Vragen en antwoorden uit het NPBO-webinar van 28 november 2025

Hoe faciliteert Italië burgerinitiatieven?

Vraag van Anne Loeber:

Bedankt voor het delen van de ervaringen met 'Shared Administration'; zeer interessant. Voor de discussie heb ik twee vragen: a) kan een dergelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en middelen ook worden geïmplementeerd binnen het huidige bestuursrecht in Nederland (een vraag aan Tom Schuurmans?); en b) (een vraag aan de Italiaanse sprekers): hoe gaan overheidsinstanties binnen het 'samenwerkingspact' om met meningsverschillen tussen burgers over de inhoud of implicaties van overeengekomen inspanningen? Dat wil zeggen, hoe wordt conflictoplossing onder gedeeld bestuur georganiseerd, zowel praktisch als juridisch?

Antwoord op de tweede vraag van Ann Loeber door Gregorio Arena: alle verordeningen voor gedeeld bestuur bevatten bepalingen met betrekking tot de oplossing van mogelijke conflicten tussen burgers of tussen burgers en het openbaar bestuur.

Hieronder geef ik artikel 20 weer van de prototyperegelgeving die op de website van Labsus is gepubliceerd, de regelgeving die wij gemeenten voorstellen wanneer zij aangeven dat zij gebruik willen maken van pacts. Hier is de [link naar de Engelse versie van de regelgeving](#). Zoals u kunt zien, sluit conflictoplossing aan bij de hele aanpak van gedeeld bestuur, waarbij oplossingen voor problemen samen worden gevonden en niet worden opgelegd door de overheid of door een rechter.

Artikel 20 - Bemiddelingspoging

- 1. Als er geschillen ontstaan tussen de partijen bij het samenwerkingspact of tussen hen en derden, kan een bemiddelingspoging worden ondernomen voor een commissie bestaande uit drie leden, waarvan één wordt aangewezen door de actieve burgers, één door het bestuur en één door de gemeente of, in geval van geschillen met betrekking tot derden, door laatstgenoemde.*
- 2. De bemiddelingscommissie legt binnen dertig dagen na het verzoek een niet-bindend bemiddelingsvoorstel voor aan de partijen.*

Vraag Antonella Maiello:

Goedemorgen allemaal en bedankt voor alle input tot nu toe. Ik heb een vraag voor Fabio: wat bedoel je met algemeen belang en hoe werkt het in de praktijk dat burgers, die divers zijn, zoiets als een "algemeen belang" kunnen herkennen? En de tweede vraag is voor Lisa: zijn er geen risico's verbonden aan de personificatie van de relatie? Bij personeelwisselingen kunnen relaties verbroken worden en is het dan niet beter om deze relaties tussen instellingen te leggen in plaats van tussen mensen?

Antwoord Antonella door Fabio Giglioni

Bedankt voor je vraag, Antonella. Het 'algemeen belang' vereist dat het burgerinitiatief niet alleen een oplossing is voor 'eigen' problemen. Als ze bijvoorbeeld tuinen onderhouden om



de toegankelijkheid te verbeteren, mogen ze openbare ruimtes niet afsluiten. Openbare ruimtes moeten voor iedereen toegankelijk blijven.

Vraag Monica:

Ik ben een actieve burger in Gouda en vraag me af hoe burgers zich organiseren rond deze aanpak van gedeeld bestuur. Leren en delen zij ook, zijn zij georganiseerd in en boven steden?

Antwoord Monica door Gregorio Arena:

Actieve burgers zijn doorgaans georganiseerd in verenigingen, commissies of informele groepen van bewoners van een wijk of stad. Dit zijn lokale groepen, waarbinnen veel wordt geleerd en ervaringen en informatie worden uitgewisseld. Actieve burgers hebben doorgaans geen direct contact met andere groepen actieve burgers in andere delen van de stad of daarbuiten, maar ze hebben wel contact met hen via Labsus.

Vraag Monica:

Zijn de gekozen vertegenwoordigers in de gemeenteraad altijd bondgenoten? Ik zie soms dezelfde houding als bij het openbaar bestuur.

Antwoord Monica door Gregorio Arena:

De ervaring van Labsus met gekozen vertegenwoordigers, gedurende de afgelopen 12 jaar waarin het gedeeld bestuur in honderden Italiaanse gemeenten werd gepromoot, is over het algemeen positief geweest. De meeste van de 8.000 gemeenten in Italië zijn klein, met slechts een paar duizend inwoners, en de gekozen functionarissen in deze gemeenten zijn geen professionele politici, maar gewone burgers, vaak afkomstig uit de wereld van het vrijwilligerswerk. Het zijn dus mensen die de waarde van de hulp die actieve burgers bieden via samenwerkingsovereenkomsten volledig begrijpen en deze als een zeer waardevol instrument beschouwen.

In grotere steden, zoals Rome, Milaan, Palermo, enz., zijn gekozen functionarissen vaak professionele politici, die daarom soms een meer conservatieve houding hebben. Maar wanneer zij de resultaten zien die door samenwerkingsovereenkomsten worden bereikt, zowel wat betreft de verbetering van de materiële kwaliteit van stedelijke gemeenschappelijke voorzieningen als de versterking van de banden binnen de gemeenschap, worden ook deze bestuurders bondgenoten van Labsus.

Vraag Alison Lam:

Hallo, hartelijk dank voor de zeer interessante beschouwingen. Ik ben niet erg bekend met Labsus, dus negeer mijn vraag als deze al beantwoord is. Worden de burgers die bij het contract betrokken zijn op enigerlei wijze gecompenseerd voor hun werk en tijd? In Frankrijk is er een toenemende belangstelling voor het concept van “vergoeding”, wat vaak gebeurt door middel van het betalen van maaltijden, accommodatie, het aanbieden van trainingsprogramma's of eenvoudige dingen zoals kaartjes voor een lokale bioscoop of museum. Dit helpt burgers zich gewaardeerd te voelen voor hun inspanningen.



Antwoord van Lam door Gregorio Arena:

In de theorie van gedeeld bestuur zorgen burgers om een heel praktische reden voor materiële en immateriële gemeenschappelijke goederen, namelijk om hun levenskwaliteit te verbeteren. Aangezien dit de belangrijkste motivatie is die hen ertoe aanzet om het bestuur voor te stellen om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten, hebben we nooit overwogen om in dergelijke overeenkomsten een bepaling op te nemen om actieve burgers te belonen met maaltijdcheques, gratis tickets of andere soortgelijke “prijzen”. Burgers die deelnemen aan samenwerkingspacten doen dat niet om het bestuur een plezier te doen (en moeten dus ook niet worden beloond), maar omdat ze problemen willen oplossen die hun gemeenschap aangaan. Dat is hun drijfveer om voor gemeenschappelijke goederen te zorgen. Bovendien hebben ze op die manier het gevoel dat ze deelnemen aan het leven van hun gemeenschap, waardoor sociale cohesie en een gevoel van verbondenheid ontstaan en eenzaamheid wordt bestreden. Geen enkele “beloning” kan tippen aan hun voldoening over het behalen van dergelijke resultaten.

Reactie Monica:

Deze verzekering is in Nederland “opgelost” door middel van een collectieve verzekering bij de VNG.

Leidende vragen van David

Waar was gedeeld bestuur een reactie op?

Antwoord van David door Gregorio Arena

Eigenlijk was het essay over gedeeld bestuur dat ik in 1997 publiceerde niet zozeer een reactie op iets, maar eerder het resultaat van reflecties die ik in de jaren negentig had gemaakt, ingegeven door een bestuurlijke ervaring die ik had opgedaan in Trentino, waar ik bestuursrecht doceerde aan de Universiteit van Trento. Deze reflecties, ondersteund door een analyse van verschillende gevallen, brachten me ertoe om voor het eerst de theorie van gedeeld bestuur te formuleren. In deze theorie wees ik erop dat overheidsinstanties steeds meer behoefte hadden aan medewerking van burgers. Dit was niet omdat ze inefficiënt waren of over onvoldoende middelen beschikten, maar omdat de wereld te complex was geworden om met de oude modellen en instrumenten te worden beheerd.

Ik koos de naam gedeeld bestuur om aan te geven dat het niet ging om het betrekken van burgers bij het openbare besluitvormingsproces, zoals bij deelname aan administratieve procedures of bij deliberatieve democratie, maar om het delen van openbare en particuliere middelen en verantwoordelijkheden om gemeenschapsproblemen op te lossen.

Wat was het doel ervan?

Antwoord David door Gregorio Arena

In wezen was de nieuwe theorie bedoeld om wetenschappers en ambtenaren ervan bewust te maken dat samenwerking tussen burgers en overheidsinstanties niet moest worden gezien

als een pathologie of een mislukking van het dominante paradigma in het bestuursrecht, maar eerder als een teken van de opkomst van een nieuw paradigma. En inderdaad, bijna 30 jaar later kan worden gesteld dat dit ook daadwerkelijk het geval was. Vandaag de dag kan gedeeld bestuur een onschatbaar instrument zijn om de grote problemen van onze tijd aan te pakken, zoals klimaatverandering, opwarming van de aarde, schaarste aan hulpbronnen, pandemieën, massale migratie, enz. Deze en andere problemen kunnen alleen worden opgelost als miljoenen mensen samenwerken met overheidsinstanties en hun dagelijks gedrag aanpassen.

Hoe is het begonnen en hoe heeft het zich verspreid naar meer dan 300 verschillende steden?

Antwoord David door Gregorio Arena

Er zijn drie keerpunten geweest in het proces van verspreiding van gedeeld bestuur. Het eerste, zoals hierboven vermeld, was de publicatie in 1997 van mijn essay “Inleiding tot gedeeld bestuur”. Het tweede was de invoering van het subsidiariteitsbeginsel in de Italiaanse grondwet in 2001, in de volgende bewoordingen: “De staat, regio's, grootstedelijke gemeenten, provincies en gemeenten moeten het autonome initiatief van burgers, zowel individueel als in verenigingen, aanmoedigen om activiteiten van algemeen belang uit te voeren, op basis van het subsidiariteitsbeginsel” (artikel 118, laatste alinea). Ten slotte was het derde keerpunt de presentatie in Bologna in februari 2014 van de eerste verordening voor het gedeeld beheer van gemeenschappelijke goederen, die tot nu toe door meer dan 300 Italiaanse steden is aangenomen. Deze drie gebeurtenissen vertegenwoordigen ook de drie pijlers waarop gedeeld beheer is gebaseerd: de theorie, het grondwettelijk beginsel en de instrumenten voor de uitvoering van de theorie en het grondwettelijk beginsel (verordeningen en samenwerkingsovereenkomsten).

De verordening speelde een fundamentele rol bij de verspreiding van het model van gedeeld bestuur, door actieve burgers en overheidsinstanties eenvoudige, gebruiksvriendelijke instrumenten te bieden om hun samenwerking te reguleren. De strategie van Labsus voor de verspreiding van gedeeld bestuur bestond voornamelijk uit het ondersteunen van gemeenten en verenigingen op verschillende manieren, zoals door middel van opleidingen, bijeenkomsten met burgers en ambtenaren, het beantwoorden van verzoeken om verduidelijking via de website van Labsus, enzovoort, om burgers en ambtenaren niet alleen te laten staan bij de uitvoering van gedeeld bestuur.

Deze ondersteuningsstrategie werkte omdat hierdoor talrijke samenwerkingsovereenkomsten konden worden gesloten in verschillende gemeenten en in het hele land, waarmee concreet werd aangetoond dat het gebruik van overeenkomsten positieve effecten heeft voor het oplossen van gemeenschapsproblemen. En deze positieve effecten maakten op hun beurt bekend dat er een nieuwe manier van besturen bestond.

Wat voor zaken worden er in samenwerkingsovereenkomsten geregeld?

Antwoord van David door Gregorio Arena

Volgens onze schattingen zijn er op dit moment meer dan 10.000 overeenkomsten ondertekend in Italië. De website Labsus bevat honderden samenwerkingsovereenkomsten, verzameld gedurende ongeveer 20 jaar. Ongeveer de helft daarvan betreft het onderhoud van parken, openbare tuinen en kleine groene ruimtes in de buurt, die vaak door de buurtbewoners zelf worden schoongemaakt dankzij een samenwerkingsovereenkomst. Ook openbare ruimtes vallen onder samenwerkingsovereenkomsten: pleinen, straten, verkeerseilanden, rotondes, enz. Veel andere overeenkomsten hebben betrekking op basisscholen, die worden onderhouden door verenigingen van ouders van jonge leerlingen. Er zijn ook overeenkomsten met betrekking tot cultureel of archeologisch erfgoed, dat overal in Italië te vinden is, evenals overeenkomsten met betrekking tot wandelpaden, stranden, bossen en andere natuurgebieden.

In wezen zijn pacts zeer eenvoudige en doeltreffende instrumenten die kunnen worden gebruikt om te zorgen voor elk gemeenschappelijk goed, zowel materieel als immaterieel. Bovendien hebben we gezien dat de zorg voor een materieel goed meestal een indirect effect heeft op de zorg voor immateriële goederen zoals sociale cohesie, integratie, collectief geheugen en andere soortgelijke immateriële goederen.

Wat heb je geleerd over wat er nodig is om gedeeld bestuur in de praktijk te laten werken?

Antwoord David door Gregorio Arena

Onze 20 jaar ervaring met Labsus, en met name de afgelopen 11 jaar, hebben ons geleerd dat burgers absoluut bereid zijn om samen te werken met lokale overheden om samen met hen zorg te dragen voor de openbare voorzieningen van hun gemeenschappen. Het probleem ligt in de cultuur van ambtenaren, die zijn opgeleid om het traditionele bestuursmodel toe te passen, waarbij het bestuur een soort monopolie op het algemeen belang heeft en burgers daarom uitsluitend als gebruikers en onderdanen beschouwt, en niet als potentiële bondgenoten die waardevolle middelen kunnen leveren. Om gedeeld bestuur te laten werken, moeten ambtenaren dus worden overtuigd en hun weerstand overwinnen, die enerzijds wordt ingegeven door de angst om nieuwe verantwoordelijkheden op zich te nemen en anderzijds door luiheid om nieuwe instrumenten zoals samenwerkingsovereenkomsten te moeten gebruiken.

Maar tijdens onze jarenlange veldwerkervaring hebben we gemerkt dat je hen, om hen te overtuigen, minstens één pact moet laten sluiten, dankzij de tussenkomst van de wethouder of de burgemeester. Zodra ze zien hoe goed pacts werken, hoe gemakkelijk ze te implementeren zijn en hoe goed ze hun problemen oplossen, is er geen weerstand meer.

Een andere manier om hen te overtuigen is hen te laten praten met hun collega's die de pacts al gebruiken. Na meer dan 10.000 pacts die in heel Italië in meer dan 300 steden zijn ondertekend, waarbij honderdduizenden actieve burgers betrokken zijn, is het moeilijk om je tegen de pacts te blijven verzetten, vooral als je collega's er enthousiast over zijn!

Heeft interactie in samenwerkingsovereenkomsten invloed gehad op de manier waarop burgers de overheid zien en zich tot haar verhouden en/of op de manier waarop ambtenaren burgers zien en zich tot hen verhouden?



Antwoord David door Gregorio Arena

Absoluut, heel erg zelfs. Burgers zijn zich meer bewust geworden van de uitdagingen waarmee ambtenaren worden geconfronteerd, omdat ze vaak zeer rigide of verouderde wettelijke regels moeten toepassen en voortdurend onderworpen zijn aan controle door tal van autoriteiten, met name het strafrechtelijk systeem. Ondertussen hebben ambtenaren geleerd de waardevolle bijdrage van burgers en verenigingen te waarderen, en zijn er relaties van wederzijds vertrouwen opgebouwd. Dit is cruciaal in Italië, zeker gezien de crisis van de representatieve democratie in ons land, die blijkt uit de dalende opkomst bij verkiezingen. Een opkomstpercentage van 50%, in sommige gevallen zelfs hoger, is nu structureel bij verkiezingen in Italië, zowel bij politieke als bij lokale verkiezingen.

Burgerparticipatie in het openbare leven, tot stand gebracht door middel van samenwerkingsovereenkomsten, is daarom essentieel om de kloof te helpen dichten die door de crisis van de representatieve democratie tussen burgers en instellingen is ontstaan. Vanuit dit perspectief zijn samenwerkingsovereenkomsten kleine maar wijdverbreide leerscholen voor democratie en participatie.

Wat heeft u verrast aan de manier waarop gedeeld bestuur zich heeft ontwikkeld naarmate steden en burgers ermee zijn gaan werken?

Antwoord David door Gregorio Arena

Allereerst hadden we niet verwacht dat burgers zo enthousiast zouden reageren op de mogelijkheid om samen te werken met overheden om voor hun wijken en steden te zorgen. In Italië is de relatie tussen burgers en overheden van oudsher er een van wederzijds wantrouwen en achterdocht, dus het was een aangename verrassing toen we in februari 2014 de eerste verordening voor gedeeld bestuur in Bologna openbaar maakten en ontdekten dat er duizenden mensen in het hele land waren die graag wilden meedoen.

Ook hadden we geen rekening gehouden met de rol van samenwerkingspacten als intermediaire organen, als vormen van sociale aggregatie. Pacten versterken de banden binnen de gemeenschap, zorgen voor sociaal kapitaal, sociale cohesie en een gevoel van verbondenheid, en helpen mensen zich deel van een groep te voelen. Ze zijn een tegengif voor eenzaamheid!

Tot slot nog iets wat we onlangs hebben ontdekt: deze pacten leiden duizenden burgers op om politiek competent te worden, in de breedste zin van het woord. Dankzij de pacten leren actieve burgers hoe ze een vergadering moeten organiseren, hoe ze relaties met instellingen moeten onderhouden, hoe ze fondsen moeten werven, hoe ze conflicten moeten oplossen... Kortom, het zijn personen die, als ze besluiten om zich bij lokale instellingen aan te sluiten, deze instellingen een buitengewone rijkdom aan ervaring en vaardigheden kunnen bieden die ze via samenwerkingspacten hebben opgedaan.