

7 Succesvolle burgerinitiatieven in wonen, welzijn & zorg



We doen het samen

De gemeente als partner van burgerinitiatieven in wonen, welzijn en zorg

Tegen de achtergrond van Wmo en decentralisaties koesteren veel gemeenten hoge verwachtingen van eigen initiatieven van burgers. En terecht. Want of het nu gaat om ontmoeting, informatie en advies, dagbesteding, eetpunten, tuinonderhoud, thuishulp of kleinschalige woonvormen voor kwetsbare mensen, burgers organiseren het steeds vaker zelf. Initiatieven als 't Zorghuus, Stichting Bonafide en Austerlitz Zorgt genieten waardering en steun van de gemeente. Hoe hebben ze dat voor elkaar gekregen? Wat mogen burgerinitiatieven van de overheid verwachten? En wat kunnen zij doen om de gemeente mee te krijgen als partner in hun plannen en activiteiten?

In dit artikel informatie over:

- * Het belang van een zelfbewuste houding van burgerinitiatieven.

- * Veranderingen in de verhouding tussen overheid, markt en burgers.
- * Een nieuwe fase op de beroemde 'participatieladder'.
- * Het ACTIE-model voor de 'lerende gemeente' en het pleidooi voor wederzijdse empathie.

Een zelfbewuste houding

Het begint allemaal met een zelfbewuste houding. De initiatiefnemers in Amersfoort, Venray en Zeist zijn zich ervan bewust dat ze de kurk in handen hebben, waarop de participatiesamenleving drijft. Ze zien zichzelf niet als (subsidie) vragende partij maar als een partij die de gemeente iets te bieden heeft. Ze weten wat er speelt in hun stad, hun dorp, hun wijk. Als geen ander kunnen ze daardoor activiteiten oppakken waar echt behoefte aan is, waarvoor draagvlak bestaat. Activiteiten waarvoor vrijwilligers op de been gebracht kunnen worden en waardoor mantelzorgers en kwetsbare mensen in de buurt weer nieuw perspectief zien.

Als ze over hun ideeën in gesprek gaan met de gemeente, laten ze weten dat ze er klaar voor zijn om zelf de eerste stap-

Lees deze reeks artikelen!

Dit artikel is het zevende in een reeks van 10 over burgerinitiatieven in wonen, welzijn en zorg. Vanuit het landelijk programma *Langer Thuis* is door ActivAge en Movisie gesproken met verschillende contactpersonen van drie initiatieven en hun samenwerkingspartners. De inzichten die naar voren kwamen, staan centraal in deze reeks. Alle artikelen samen leveren de bouwstenen voor burgerinitiatieven om zich verder te ontwikkelen, en effectief en productief samen te werken met de gemeente en andere lokale partners in wonen, welzijn en zorg.

U vindt de artikelen op www.movisie.nl/langerthuis.

- * Artikel 1: Drie inspirerende voorbeelden
- * Artikel 2: Daar doe je het voor
- * Artikel 3: Doorpakken, maar niet voor de troepen uitlopen
- * Artikel 4: Draagvlak verzekerd?
- * Artikel 5: Het gaat niet alleen om meten
- * Artikel 6: Als het geld rolt
- * Artikel 8: Samen op de bres voor kwetsbare bewoners. Hoe burgerinitiatieven kunnen samenwerken met professionals
- * Artikel 9: Zijn er grenzen aan wat je oppakt?
- * Artikel 10: Een kwestie van goed organiseren



Golfbewegingen organisatie wonen, welzijn en zorg

- * Vanaf 1920 werden bijna alle voorzieningen georganiseerd door het maatschappelijk middenveld van kerkelijke en wereldbeschouwelijke groeperingen. Opkomst zuilen met eigen kruisverenigingen, woningcorporaties, etc. De overheid had een toetsende rol en soms een financieel ondersteunende rol.
- * Vanaf 1970 nam de overheid door de opkomst van de verzorgingsstaat deze functies over. Daarnaast werd in de tachtiger jaren het maatschappelijk middenveld door de politiek teruggedrongen tot een veel geringere rol van betekenis.
- * Vanaf 1990 privatiseerde de overheid veel voorzieningen en droeg functies over aan de markt.
- * Vanaf 2010 gaf het bedrijfsleven veel overgenomen functies weer terug en/of beëindigde (delen van) de activiteiten (o.a. kinderopvang). Legitimatiecrisis grootschalige instituties.
- * Vanaf 2015 hebben we een participatie wet waarbij veel taken opnieuw terug bij de burger/samenleving wordt gelegd. Verzorgingsstaat maakt pas op de plaats. Nieuwe collectieven zoals zorgcoöperaties zijn nog in de startfase en veel initiatieven lijken op die van 1920 toen dezelfde bewegingen ontstonden.

Bron: Broos, 2014

pen te zetten. Dat ze daarvoor niet alleen gemotiveerd zijn maar ook goed toegerust. Ze winnen daarmee vertrouwen en verwachten dat de gemeente medewerking verleent aan hun plannen, als waardering voor zo veel zelfwerkzaamheid. Ze durven ook voorwaarden te stellen. Ze verwachten van de overheid dat deze een verschuiving naar minder regie en zeggenschap accepteert. Dat deze los durft te laten en verschillen durft toe te staan. Varen op burgerkracht betekent immers dat het bij ieder initiatief, in iedere wijk, anders gaat. Dat het anders mag gaan. De overheid geeft een deel van zijn publieke taken terug aan de burger. "Daar mag iets tegenover staan" zegt Jan Sniijders, voorzitter van Austerlitz Zorgt.

Overheid, markt en burger doen het samen

De geschiedenis van wonen, zorg en welzijn laat golfbewegingen zien, waarin telkens het primaat lag bij één partij. Dat zien we in het volgende kader links.

Na de burger, de overheid en de markt zou de bal nu weer bij de burger liggen? De burger mag dan 'aan zet' zijn, rechtsfilosoof Andreas Kinnegin (in: Raad voor het openbaar bestuur, 2012) laat een ander geluid horen. Hij vindt dat het denken over nieuwe verhoudingen nooit moet doorslaan naar het primaat van één partij. Zinvoller is om de drie domeinen – burgerkracht, overheid en markt – in te zetten daar waar hun logica en eigenschappen winst kunnen opleveren. Alle drie hebben ze hun eigen specifieke kracht. De kracht van de overheid (de staat) is de waarborging van vrede en recht. Die van de markt is het scheppen van welvaart. De kracht van de

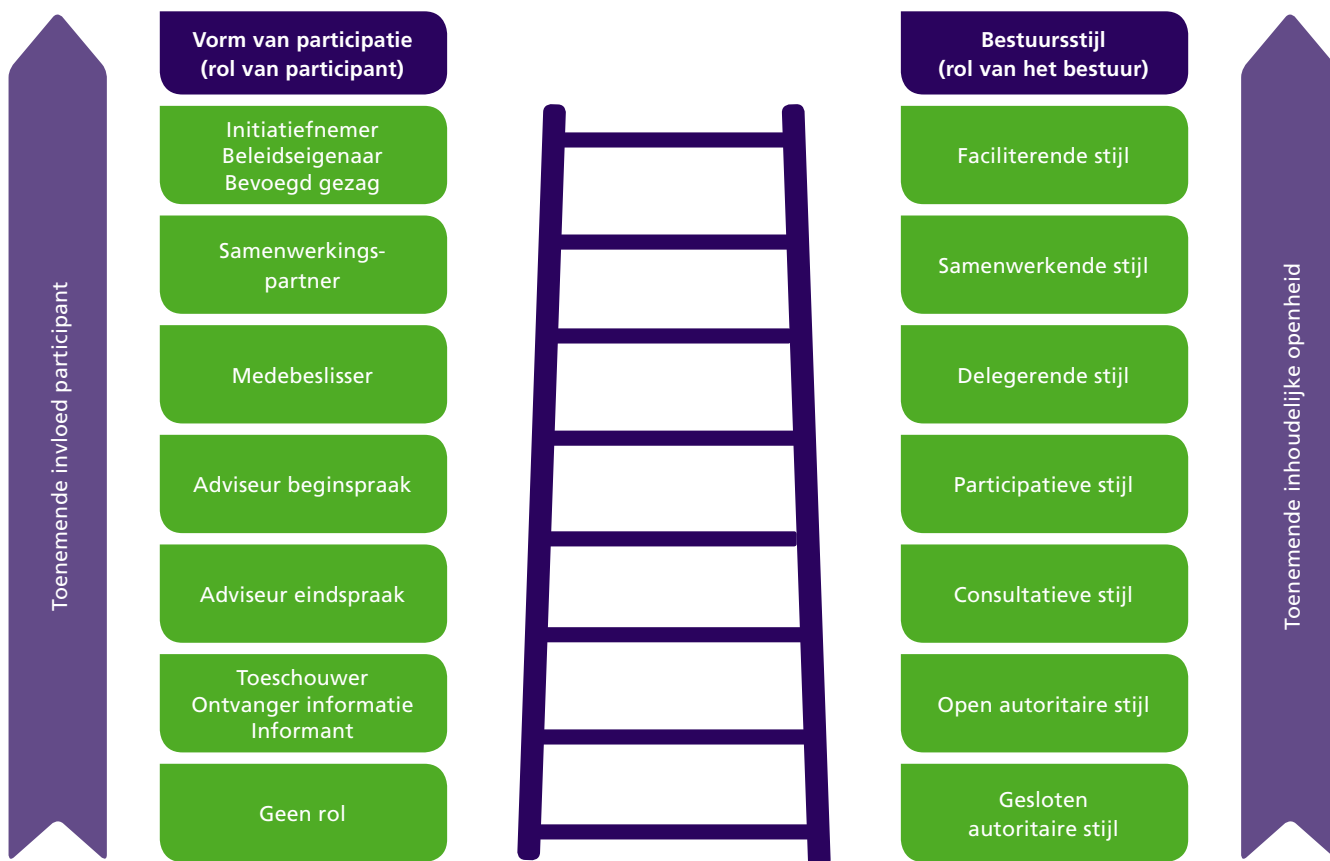
civil society is zingeving en binding. Een goede samenleving maakt gebruik van alle aanwezige krachten, zegt Kinnegin. Geen ervan kan gemist worden, of vervangen door één van de andere. Waar het in de participatiesamenleving op aankomt is de kracht van elk zo veel mogelijk te benutten. Wat mogen burgerinitiatieven in deze nieuwe maatschappelijke realiteit van de overheid verwachten?



De grootste uitdaging voor de gemeente is het verwelkomen van maatschappelijke initiatieven, ook als die niet passen in het perspectief van beleidsmakers. (WRR, 2012)

Een andere bestuurlijke stijl

Om te beginnen een andere bestuurlijke stijl. De onderstaande figuur laat dat mooi zien.



Bron: Pröpper, 2009

Een toenemende participatie van burgers vraagt om een toenemende openheid van het lokaal bestuur. Op de hoogste sport van deze participatieladder zien we dat het al lang niet meer gaat over inspraak bij de plannen die de gemeente heeft bedacht. Hier is de 'participant' – lees: het burgerinitiatief – initiatiefnemer, beleids eigenaar en bevoegd gezag. De overheid schuift aan, luistert en hanteert een 'faciliterende' stijl. Deze richt zich op partnerschap en samenwerking, denkend vanuit burgers. Op de een na hoogste trede zijn overheid en burgerinitiatief samenwerkingspartners en is er sprake van coproductie van diensten en voorzieningen.

Als leverancier van waardevolle diensten mag het burgerinitiatief de gemeente aanspreken op:

* Bewegingsruimte: niet te veel regels en procedures, overleg

en 'papierwerk'; daarnaast goede en *tijdige* voorlichting met betrekking tot regelgeving en aansprakelijkheid (zie ook het ACTIE-model verderop);

- * Rugdekking: bescherming door een invloedrijke ambtenaar of wethouder die de urgentie onderstreept, de weg vrij maakt en zo nodig tegenwerking op het stadhuis pareert;
- * Aandacht en waardering van bestuurders en politici, die af en toe hun neus laten zien en een felicitatie sturen na een geslaagde bijeenkomst.

Ook als u niet beschikt over een interessant aanbod van diensten en activiteiten en nog in de ideefase bent, kan de gemeente u helpen. Zoals in Zwolle, waar ambtenaren een nieuwe functie vervullen: ideënmakelaar voor lokale burgerinitiatieven.

ACTIE: Actieve terughoudendheid

Betekent dit alles nu dat je er als burgerinitiatief bent als de gemeente blijk geeft van een open houding en af en toe een waarderend mailtje stuurt? Integendeel. Participatieonderzoekers als Evelien Tonkens en Bas Denters pleiten voor een overheid die zich zowel terughoudend als actief opstelt (Denters, Tonkens e.a., 2013). Terughoudend door niet alles te willen bestieren en te reguleren; actief door eigen initiatief van burgers te stimuleren, te faciliteren en te belonen. Om dit maatwerk te kunnen leveren is het ACTIE-model ontwikkeld: er moet bij ondersteuning aan burgerinitiatieven door ambtenaren en professionals sprake zijn van 'ACTIE':

- * Animo: ambtenaren, wethouders en raadsleden weten aan te sluiten bij de motieven van de initiatiefnemers;
- * Contacten: ambtenaren en professionals helpen met het leggen van verbindingen tussen partijen als bewonersgroepen, professionele instellingen en lokaal bestuur;
- * Toerusting: waar nodig en in een vroeg stadium reiken gemeenten kennis en instrumenten aan, onder meer over regelgeving waarmee initiatieven rekening moeten houden; ook stellen zij middelen ter beschikking;
- * Inbedding: de gemeentelijke organisatie (front- en back-office) is zodanig ingericht dat zij optimaal in staat is om burgerinitiatieven te ondersteunen;
- * Empathie: ambtenaren en professionals verplaatsen zich in burgers en spelen adequaat (dienstbaar, betrokken) in op hun wensen en verwachtingen.

De ideeënmakelaar

Deze ambtenaar helpt inwoners van Zwolle met hun maatschappelijk initiatief. De makelaar trekt de wijken in om initiatieven op te sporen en waar nodig te ondersteunen. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van gezamenlijke doelen vanuit de ambities en belangen van alle betrokkenen. De ideeënmakelaar kan mensen in contact brengen met organisaties die iets voor hen kunnen betekenen. Hij of zij neemt het initiatief nooit over, de initiatiefnemer blijft zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. De ideeënmakelaar is onderdeel van het programma Samen maken we de Stad, dat kennis en ondersteuning biedt aan maatschappelijke initiatieven. Ook in andere gemeenten zijn ambtenaren voor deze nieuwe functie actief. Ze werken in de wijken werken ten behoeve van maatschappelijk initiatief onder noemers als ideeënmakelaar, participatiemakelaar, initiatievencoach en opbouwwerker nieuwe stijl.

Bron: BZK, 2013

Lerende gemeente

Voor veel ambtenaren en professionals is dat een totaal nieuwe werkwijze, waar ze erg aan moeten wennen en die soms de nodige weerstand oproept. Marcel van de Vaart, werkzaam voor de gemeente Zeist en contactpersoon voor Austerlitz Zorg, is daar heel eerlijk over: "Met zo'n burgerinitiatief hadden we geen rekening gehouden, het zit niet in de planning. Het kost capaciteit, het kost denkwerk, de bestuurlijke overleggen moet je voorbereiden, je moet er iets van vinden." Het bestuur van zorgcoöperatie Austerlitz Zorg zet dan ook de nodige druk op de ketel. Binnen twee jaar heeft dit burgerinitiatief een sterke positie verworven in het dorp. Het neemt taken van de gemeente over - "wij zijn een sociaal wijkteam-light" - en schuwt het machtsspel met de gemeente en de instituties niet als het proces in hun ogen te langzaam gaat. Van der Vaart vindt het prachtig. De gemeente wordt in zijn ogen getraakteerd op "één groot leerproces." Hij is in wezen op zoek naar wat we in het ACTIE-model verstaan onder 'inbedding'. Van der Vaart: "Ik denk dat je ook een stukje regelvrije ruimte mogelijk moet maken. Dat moet je faciliteren door je verordeningen erop aan te passen, je beleidsregels of je financiële besluitvorming. Op het moment dat we burgerinitiatieven hebben en ze kunnen het zelf regelen, dan kunnen we dat als algemene voorzieningen bestempelen."

Beweging van twee kanten

Wilco van der Bas, beleidsmedewerker bij de gemeente Venray beaamt: "Het heeft ons drie jaar gekost, maar we hebben door de ervaringen met 't Zorghuus geleerd dat wij oude patronen moesten doorbreken." Om dit mogelijk te maken is in Venray een groepje koplopers van ambtenaren en initiatiefnemers uit het dorp aan de slag gegaan met een verandertraject. Van der Bas: "We hebben samen met een aantal actieve burgers werkconferenties op het stadhuis georganiseerd en workshops gehouden voor ons management en de afdelingen. We legden allerlei vragen voor. Wat zien wij veranderen in de buitenwereld? Hoe kijk je naar de burger? Wat betekent dat voor ieders vakgebied? Hoe zou je zelf als burger bejegend willen worden?" Deze open, lerende opstelling van de gemeente heeft aan beide kanten veel ruimte gecreëerd. Starre verhoudingen hebben plaats gemaakt voor empathie, over en weer. "De beweging komt van twee kanten" zegt ook Hans Teunissen, voorzitter van 't Zorghuus. Venray was er vroeg bij. In veel gemeenten worden momenteel lokale conferenties georganiseerd over burgerkracht in wonen, welzijn en welzijn.

Voor de focusgesprekken die we in het kader van deze artikelenreeks hebben gehouden, hebben we stellingen geformuleerd die de meningsvorming en het gesprek een handje kunnen helpen.

U vindt ze op de volgende pagina.

Tien stellingen voor meningsvorming en debat over burgerinitiatieven en de rol van de gemeente

1. De gemeente moet niet afwachten tot burgers met eigen initiatieven zich melden, maar dit actief stimuleren.
2. De gemeente moet nieuwe burgerinitiatieven in een vroeg stadium voorlichten over wet- en regelgeving waar het initiatief rekening mee te houden heeft.
3. De gemeente moet lokale regels, wetten en verordeningen wegnemen als die belemmerend zijn voor het succes van burgerinitiatieven.
4. Kleinschalige burgerinitiatieven die met subsidie van de overheid diensten en/of zorg leveren aan kwetsbare mensen moeten aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als gefinancierde instellingen.
5. Burgerinitiatieven zijn de parate hulptroepen van een bezuinigende overheid.
6. De wens van lokale politici om snel te scoren met beleid en beloftes aan de kiezer staat haaks op eigen (maar niet planbaar) initiatief van burgers.
7. Iedere gemeente zou een vraagbaak moeten instellen, waar actieve burgers informatie en advies kunnen krijgen bij het opzetten van een burgerinitiatief.
8. Bouwplannen van burgerinitiatieven met een aantoonbaar draagvlak moeten het primaat krijgen op die van projectontwikkelaars.
9. Burgerinitiatieven die snel zaken willen doen, moeten meer geduld opbrengen voor gemeenten en instellingen die gebonden zijn aan procedures voor zorgvuldigheid, kwaliteit en gelijke behandeling.
10. Burgerinitiatief: neem geen subsidie aan van de gemeente, komt alleen maar narigheid van.

Literatuur

- * Broos, G. (2014). *Position paper ActivAge Academy*. Ongepubliceerd.
- * Denters, B., E. Tonkens, I. Verhoeven en J. Bakker (2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform 31.
- * Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: BZK.
- * Pröpfer, I. *De aanpak van Interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- * Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: ROB.
- * Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dit artikel is het zevende in een reeks over burgerinitiatieven in wonen, welzijn en zorg. Vanuit het landelijk programma *Langer Thuis* zijn drie initiatieven in beeld gebracht. De inzichten die in de gesprekken naar voren kwamen, staan centraal in deze reeks. Alle artikelen samen leveren de bouwstenen voor burgerinitiatieven om zich verder te ontwikkelen, en effectief en productief samen te werken met de gemeente en andere lokale partners in wonen, welzijn en zorg.

Auteur: Kees Penninx (ActivAge)

Eindredactie: Mariëtte Hermans

Fotografie: Marc Bolsius

Meer informatie over Langer Thuis?

Kijk op www.movisie.nl/langerthuis of neem contact op met Hilde van Xanten via h.vanxanten@movisie.nl

© Movisie 2014



Een samenwerking van Movisie, Platform31 en Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg



kennis en aanpak van sociale vraagstukken