



ACTIEPROGRAMMA ZORGZAME GEMEENSCHAPPEN

MEI 2018

Versie: definitief

Datum: 8 mei 2018

Deze rapportage is namens Nederland Zorgt Voor Elkaar (NLZVE) geschreven door Jan Smelik en Imke Bardeel.

De informatie aan de basis voor de Acties in dit programma komt voort uit de Verkennerstocht die NLZVE heeft georganiseerd, samen met regionale netwerken van initiatieven, LSA, LVKK, de helpdesk van NLZVE en drie regionale Verkenners: Evert van Schoonhoven, Jitske Tiemersma en Thea ten Have. Het rapport hiervan en de bijbehorende bijlagen zijn te downloaden van: www.nlzorgtvoorelkaar.nl

De Verkennerstocht en deze rapportage is begeleid door een *Cöördinatiegroep*, bestaande uit actieve bewoners betrokken bij NLZVE en een *Klankbordgroep*, bestaande uit vertegenwoordigers van betrokken partijen en wetenschappelijke instituten.

Nadere informatie: jan.smelik@nlzve.nl

INLEIDING

Waarom dit Actieprogramma?

Ons land staat voor een gigantische opgave: tot 2040 verdubbelt het aantal ouderen en het reguliere zorgsysteem is nu al behoorlijk overbelast. Er dreigt een groot tekort aan personeel in de zorg: in de komende jaren zijn 125.000 extra medewerkers nodig. Bovendien moet een steeds kleiner aantal mantelzorgers een steeds groter aantal ouderen 'bedienen'. Dat gaat tot grote aantallen structureel overbelaste mantelzorgers leiden¹, met alle gevolgen van dien, waaronder toenemend ziekteverzuim.

We moeten terug naar een betrokken samenleving, sociale samenhang binnen wijken en dorpen, burens die elkaar weer helpen en ondersteunen.

Kortweg: *samenredzaamheid*.

Anders gaat de zorg voor onze ouderen, ondanks alle aandacht vanuit het Pact voor de Ouderenzorg, onherroepelijk vastlopen.

Gelukkig komen bewoners in beweging

Nederland is geen land van staatszorg of marktzorg, maar heeft zijn traditie in maatschappelijk initiatief. Vroeger vanuit traditionele zuilen ingericht, maar er is een nieuwe beweging op gang gekomen: het bruist in wijken en dorpen. De buurt is de nieuwe zuil. Daarmee bedoelen we dat de buurt zich organiseert als de plek waar maatschappelijk initiatief zich in samenhang ontwikkelt, maar dan zonder de scheiding van werelden die nog in de zuilenstructuur zat, dus *inclusief*: voor iedereen die er woont.

Bewonersinitiatieven nemen zelf de verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in hun dorp of (stads)wijk, door diensten rond ondersteuning, welzijn, zorg en wonen te organiseren. Gedragen door idealen en een intrinsieke motivatie gaan zij met betrokkenheid en passie aan de slag. Het lokale netwerk, zelfvertrouwen en zelfbewustzijn van betrokken bewoners, leidt tot nieuwe oplossingen voor vragen naar ondersteuning en zorg.

Bewoners organiseren met en voor elkaar vervoersservices, klusdiensten, dagbesteding, sociale eettafels, ontmoetingsplekken, thuiszorg, mantelzorg-

¹ Dit waren er volgens het SCP in 2014 al 450.000

ondersteuning, zorgwoningen, een zorghotel of wijkinformatiepunten. De betekenis en impact van deze gemeenschapskracht wordt steeds zichtbaarder en voelbaarder. Deze beweging, die inmiddels uit ruim 500 bewonersinitiatieven bestaat, bloeit zowel in steden als in dorpen. Er komen er ongeveer 100 per jaar bij. Ze noemen zich onder andere zorgcoöperaties, stadsdorpen, zorgzame dorpen of noaberzorgpunten. Ze maken vaak deel uit van bredere bewonersorganisaties, zoals buurtcoöperaties en wijkplatforms.

Het is een beweging die in kracht groeit, maar nog wel broos is. Vanuit de overtuiging dat deze fundamenteel nodig is om het samenleven te versterken, verdient de beweging de ruimte om zich volop te kunnen ontwikkelen. Dat vraagt een grote inzet van de bewoners(initiatieven) zelf en tegelijkertijd een open, ondersteunende houding van de systeemwereld². Actieve bewoners redeneren niet vanuit verticale beleids-terreinen, maar vanuit de horizontale leefwereld: wat kunnen wij zelf doen om de omgeving geschikt te maken om daar zo lang mogelijk, zo goed mogelijk te leven? Hoe bouwen we aan een inclusieve gemeenschap, gericht op mensen die ondersteuning nodig hebben, maar ook op actieve bewoners, mantelzorgers en andere bewoners die solidair zijn? Zelforganisatie met eigen regie en eigen programmering staat centraal. De lokale gemeenschap is leidend.

Bewonersinitiatieven, in welke vorm dan ook en van welke grootte dan ook, bewegen zich met hun activiteiten in de richting van een vorm van *maatschappelijk ondernemerschap*. Zij dragen bij aan de veranderingen die in onze samenleving gaande zijn. Een relevant aspect daarvan is het ontstaan van een netwerk-samenleving, waarin de formele en informele verbindingen nieuwe krachten doen ontstaan. Er worden door bewonersinitiatieven nieuwe maatschappelijke waarden gecreëerd die van grote betekenis zijn en erkenning verdienen.

Zo geeft het meedoen, het erbij horen en zich inzetten voor een ander zin en voldoening aan het eigen bestaan. Het gevoel gezamenlijk eigenaar te zijn, draagt bij aan de bezieling en passie om een bijdrage te leveren aan het beter maken van de plaatselijke gemeenschap.

Zorgzame buurten zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzame, kwalitatief hoogwaardige ouderenzorg.

² Met systeemwereld bedoelen wij, in navolging van Wouter Hart: 'De systeemwereld is een soort weergave van de leefwereld, zoals een plattegrond een weergave is van de werkelijke grond waarop je loopt. Deze systeemwereld bestaat uit allerlei soorten afspraken over hoe je in de leefwereld zou moeten werken. Afspraken in de vorm van beleid, procedures, instructies, targets, verantwoordingseisen, formats, sjablonen, et cetera.' (*Verdraaide Organisaties*, pag. 18)

Een nieuw sociaal contract in de zorg

Kim Putters pleit in een recent essay³ voor een meer hedendaags sociaal contract in de zorg, dat zich kenmerkt door nieuwe verhoudingen tussen overheden, het maatschappelijk veld, burgers en wetenschap. Zij bepalen met elkaar wat goede, toegankelijke zorg is en voor wie. Deze zorg is lokaal georganiseerd, met verschillen in voorzieningen en inspraak.

De toetssteen is volgens Putters dat het een inclusieve uitkomst heeft en dat burgers zich herkennen in de uitkomst waarin zij zeggenschap ervaren en bereid zijn deel te nemen (wij noemen dit eigenaarschap). Hij betoogt dat het nieuwe sociaal contract uit dient te gaan van erkenning van gelijkwaardige posities van overheden, burgers en maatschappelijke organisaties die beslissingsmacht met elkaar delen.

Putters beschrijft ook de sturingsdilemma's bij het beoogde lokale samenspel:

- Hoe bereiken we inclusiviteit, waarbij de verschillen tussen *cans* en *cannots*⁴ worden verminderd?
- Verschuiving van professionele zorg naar informele zorg, met een toenemende rol van de *civil society*.
- Een nieuwe beleidstheorie is nodig: van de *one size fits all* benadering naar individueel maatwerk⁵.
- Gemeenten zouden naast de uitvoering van taken ook de bijbehorende bevoegdheden van de landelijke overheid moeten krijgen en zelf inkomsten moeten kunnen genereren.

Veel van de door Putters beschreven ontwikkelingen zien we terug in de activiteiten van actieve burgers in lokale bewonersinitiatieven.

³ Een lokaal sociaal contract, voorwaarden voor een inclusieve samenleving, SCP, maart 2018, pag. 41

⁴ Het SCP heeft het in dit verband over 'onzeker werkenden' en 'achterblijvers', samen 29% van de bevolking.

⁵ Wij zouden hier graag aan toevoegen: en naar samenredzaamheid

So far so good?

Bewonersinitiatieven staan klaar om bij te dragen als ze de ruimte krijgen, maar vaak blijkt dat de enorme dynamiek en diversiteit vanuit bewonersinitiatieven niet past bij de verticale beleidskokers van het zorgstelsel of de gemeente. Natuurlijk hebben bewonersinitiatieven ook een eigen verantwoordelijkheid om zich te ontwikkelen tot krachtige gemeenschappen; daar wordt ook hard aan gewerkt, maar de ontwikkeling kan alleen tot wasdom komen als we de beleidskokers gezamenlijk doorbreken.

Tot nu toe blijven veel stakeholders, die betrokken zijn bij bewonersinitiatieven, opereren vanuit de al jarenlang bestaande en vertrouwde denkbeelden en de daarbinnen gehanteerde systemen. Dit leidt tot onbegrip en frustratie en verstikt uiteindelijk menig bewonersinitiatief. Natuurlijk zijn er dilemma's, zoals bij elke nieuwe ontwikkeling. Deze gaan onder andere over het recht op gelijke behandeling versus het recht doen aan lokale verschillen tussen dorpen en wijken, en over vraagstukken van governance en kwaliteitsbewaking. Maar uiteindelijk gaat het erom dat we een nieuwe sociale, juridische en economische werkelijkheid moeten scheppen, waarvan bewonersinitiatieven deel gaan uitmaken. Zo kan op een meer organische wijze samenwerking tot stand komen en kan de samenleving haar verantwoordelijkheid beter oppakken.

Bewonersinitiatieven denken en handelen vanuit vertrouwen, instellingen en instituties doorgaans vanuit controle en regelgeving⁶. Het zijn twee werkelijkheden die vooralsnog haaks op elkaar staan. Er zullen bruggen geslagen moeten worden waarvan het ontwerp nog niet voorhanden is, maar waarvan wederzijds inspireren en leren belangrijke elementen zullen moeten vormen. Dit is de grootste uitdaging om vele pragmatische en meer fundamentele knelpunten echt te kunnen oplossen. We hebben het over een emancipatieproces, meer dan het oplossen van concrete knelpunten.

⁶ Het gaat daarbij om regelgeving van de overheid, verzekeraars en beroepsorganisaties, maar vaak zijn ook regels van de eigen organisatie belemmerend.

De politiek vraagt om actie

De Tweede Kamer heeft eind 2015 een motie⁷ van de leden Van Dijk en Voortman aangenomen, waarin de regering gevraagd wordt om de ervaren knelpunten van burgerinitiatieven⁸ en zorgcoöperaties in het systeem van de langdurige zorg te inventariseren en vervolgens een agenda te presenteren om de ervaren knelpunten aan te pakken. Een eerste inventarisatie van knelpunten is in opdracht van het ministerie van VWS opgesteld door Movisie en Vilans ('Wat Knelt?'; juni 2016).

De volgende fase van de uitvoering van de motie was om te komen tot een actie-agenda. Het landelijk netwerk van bewonersinitiatieven Nederland Zorgt Voor Elkaar en de Koepel Zorgcoöperaties Zuid-Nederland hebben de toenmalig staatssecretaris van VWS voorgesteld om een landelijke *Verkennerstocht* te houden, teneinde zoveel mogelijk relevante informatie op te halen vanuit 'het veld', dat wil zeggen bewonersinitiatieven en de partijen waarmee zij samenwerken. Een bijkomende doelstelling van de Verkennerstocht was dat bewonersinitiatieven elkaar ontmoeten, kennis uitwisselen en daarmee de beweging versterken. De Verkennerstocht heeft plaatsgevonden in het vierde kwartaal van 2017 en het eerste kwartaal van 2018. Deze rapportage is hiervan het resultaat.

Parallel hieraan lopen nog twee relevante ontwikkelingen:

- In november 2017 zijn twee andere Tweede Kamermoties⁹ aangenomen, waarin onder andere geconstateerd wordt dat burgers die initiatieven willen nemen regelmatig tegen bureaucratische regelgeving of onwillige ambtenaren en/of bestuurders aanlopen en waarin de regering verzocht wordt om tot een voorstel te komen om belemmeringen weg te nemen zodat het recht tot initiatief in de praktijk gewaarborgd kan worden. Het Ministerie van BZK is momenteel bezig met het uitvoeren van deze motie, waarbij ook informatie uit de Verkennerstocht wordt meegenomen.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XVI, nr. 56

⁸ De termen *burgerinitiatieven* en *bewonersinitiatieven* worden door elkaar gebruikt, maar wij hebben de voorkeur voor de term *bewonersinitiatief*: de term 'burger' behoort tot de terminologie van de overheid. Bovendien heeft *burgerinitiatief* nog een andere, politieke betekenis.

Bewonersinitiatieven zijn collectieve activiteiten van bewoners die zich richten op het verbeteren van de kwaliteit van de buurt op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Bewoners bepalen zelf wat ze willen, hoe ze dat willen bereiken en wanneer ze dat doen. Gemeenten en instellingen hebben daarbij een stimulerende, faciliterende of een coproducerende rol. (Denters, Tonkens, Verhoeven & Bakker, 2012, p. 7)

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 VII, nr. 16 en nr. 26

- De Nationale Ombudsman heeft recent onderzoek gedaan naar de rol van de overheid bij burgerinitiatieven. Naar aanleiding hiervan is in april 2018 een advies¹⁰ verschenen. Op veel punten worden de uitkomsten van onze Verkennerstocht hierin bevestigd.

Wat knelt?... En hoeveel knelt het?

In het rapport *Wat Knelt?* van Movisie en Vilans worden drie thema's genoemd waarop burgerinitiatieven knelpunten ervaren:

- Samenwerking met gemeente, aanbieders en zorgverzekeraars. Dit is tevens het meest genoemde knelpunt. Vooral het gebrek aan erkenning van het initiatief als volwaardige samenwerkingspartner wordt vaak een knelpunt bevonden. Ook handelingsnelheid, vertrouwen in het initiatief en verschil in werkwijze en werkcultuur in de uitvoering zijn knelpunten.
- Wet- en regelgeving. Dit leidt volgens de onderzoekers op zichzelf niet tot knelpunten, maar het werkt wel belemmerend voor bewonersinitiatieven¹¹. Er is onduidelijkheid over het toepassen van wet- en regelgeving en de betekenis daarvan voor een initiatief.
- Financiën. Veel initiatieven ondervinden hinder van een gebrek aan financiële middelen, zowel in de startfase als wanneer ze eenmaal zijn opgestart. Eén van de meest genoemde oorzaken is dat de 'toegang' tot financiën en/of subsidie als complex en onduidelijk wordt ervaren.

Deze thema's worden in grote lijnen teruggevonden in de Verkennerstocht, maar zijn daarin verder uitgewerkt en toegelicht.

Het onderzoek van Movisie en Vilans is vooral beschrijvend. Op basis van een nadere analyse heeft Nederland Zorgt Voor Elkaar de meer kwantitatieve conclusie getrokken dat bewonersinitiatieven een grote kans hebben om tegen forse knelpunten aan te lopen. Ongeacht de diensten die het bewonersinitiatief aanbiedt, geldt dat op elk van de drie gebieden (wet- en regelgeving, financiën, samenwerking met de gemeente en samenwerking met aanbieders van zorg en ondersteuning) **50% tot 60%** van de bewonersinitiatieven minimaal één groot tot zeer groot knelpunt ervaart.

¹⁰ *Burgerinitiatief: Waar een wil is...* Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven, 2018/020

¹¹ Dit lijkt ons een contradictie. En uit onze Verkennerstocht blijkt dat die knelpunten er wel degelijk zijn.

Initiatieven ervaren bovendien veel verschillende knelpunten. En hoe meer je je als actieve bewoners bezighoudt met het aanbieden van diensten die van oudsher door professionele organisaties worden aangeboden, des te groter worden de ervaren knelpunten.

Daarom dit Actieprogramma als oproep aan de samenleving, zowel aan de systeempartijen als aan de bewoners zelf.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen met bijlagen.

Deel 1 geeft het *Actieprogramma Zorgzame Gemeenschappen* weer. Op basis van de in de Verkennerstocht gevonden knelpunten (zie deel 2), wordt in dit deel een drietal acties beschreven.

Deel 2 beschrijft de belangrijkste bevindingen van de *Verkennerstocht*. Hierbij is tevens geput uit eerdere onderzoeken naar de ervaringen van bewonersinitiatieven. In bijlage 1 bij het onderdeel 'Opzet en uitvoering Verkennerstocht' vindt u hiervan een overzicht.

De bevindingen zijn thematisch gerangschikt. Per thema wordt een korte toelichting gegeven. Er wordt hierbij niet alleen stilgestaan bij knelpunten, maar ook succesfactoren en wensen ten aanzien van de toekomst komen aan de orde.

Het is de opzet dat deel 1 onafhankelijk van deel 2 gelezen kan worden. Daarom is het onvermijdelijk dat bepaalde informatie in beide delen wordt besproken.

Werkplaats

Naast deze rapportage worden de resultaten van de Verkennerstocht uitgebreid besproken en met voorbeelden geïllustreerd in uitgave 25 van het magazine *Werkplaats*, dat door de KNHM wordt uitgegeven. Dit themanummer is samen met *Nederland Zorgt Voor Elkaar* samengesteld.

Zowel deze rapportage als het themanummer van *Werkplaats* zijn op 17 mei, tijdens de Eerste Nationale Dialoog Gemeenschapskracht, aangeboden aan Hugo de Jonge, minister van VWS.

DEEL 1: ACTIEPROGRAMMA

Actieprogramma Zorgzame Gemeenschappen

Actie 1. Terug naar de basis: mensen die voor elkaar zorgen

Sociale samenhang als basis voor inclusieve wijken en dorpen

Participatiemaatschappij: van zelfredzaam naar samenredzaam

Nationale Dialoog Gemeenschapskracht

Meetbaar maken van gemeenschapskracht

Lokale samenwerking

Procesverantwoordelijke op wijk- of dorpsniveau

Lokale infrastructuur en wijkcontracten

Actie 2. Maak het makkelijker voor bewonersinitiatieven

Emancipatie van de beweging

Duty to Involve

Wees gul met experimenteeruimte

Juridische innovatie in het privaat-publieke domein

Wet- en regelgeving aanpassen

Maatschappelijke coöperatie vrijgesteld van vennootschapsbelasting

Maatschappelijke coöperatie in aanmerking voor ANBI of SBBI

Vrijwilligerswerk herwaarderen

Duurzame financiering mogelijk maken

Meer experimenteren met populatiebepoortstelling

Maak pgb in de collectieve sfeer mogelijk

Dienstencheck invoeren

Maatschappelijk kapitaal toegankelijker maken

Actie 3. Naar een duurzame organisatie van bewonersinitiatieven

Organisatie van de burgerbeweging

Governance, continuïteit en eigenheid

Kennisdeling

Maatschappelijke impact zichtbaar maken

DE DRIE ACTIES

De vele ervaringen en oplossingsrichtingen die tijdens de Verkennerstocht (zie deel 2) met ons zijn gedeeld, hebben geleid tot drie acties.

De eerste actie is vooral een opdracht aan ons allemaal en gaat over een herleving van onderlinge solidariteit en een nieuwe manier van *samenleven*, maar ook over het kleinschalig en lokaal organiseren van zorg en ondersteuning.

De tweede actie is gericht aan de systeemwereld: overheden, zorgverleners en inkopers van zorg- en welzijnsvoorzieningen. Het is een oproep om het voor bewoners gemakkelijker te maken om dingen voor elkaar te krijgen: door juridische innovatie en het aanpassen of anders toepassen van belemmerende wet- en regelgeving. Maar vooral door de bewoner te accepteren als een gelijkwaardige partner in het organiseren van zorg en welzijn voor onze kwetsbare medemens.

De derde actie richt zich voornamelijk op bewonersinitiatieven die actief zijn in het sociale domein. De opdracht voor hen is om te werken aan de ontwikkeling van de eigen beweging, om de kennis die we samen opdoen te delen en om te komen tot een duurzame organisatie en een goede verantwoording aan de eigen achterban en samenwerkende instanties.

ACTIE 1. TERUG NAAR DE BASIS: MENSEN DIE VOOR ELKAAR ZORGEN

Wat is de opgave?

De opgave is tweeledig: enerzijds gaat het om een inclusieve samenleving waarin mensen weer naar elkaar omkijken, anderzijds is het van belang dat de manier waarop onze zorg en ondersteuning is georganiseerd beter aansluiting vindt bij de lokale samenleving.

SOCIALE SAMENHANG ALS BASIS VOOR INCLUSIEVE BUURTEN

De opgave voor onze maatschappij is om weer te leren *samenleven*. Vanouds komt dat tot uitdrukking in het sterke maatschappelijk middenveld dat Nederland altijd heeft gekend. Hiertoe behoren onder andere kerken, woningbouwverenigingen, sportverenigingen, vakbonden, werkgevers, boerencoöperaties, ouderenbonden, et cetera. De kwetsbare medemens woonde thuis of bij zijn naasten in. Voor hem was een uitgebreid vangnet aanwezig. Allemaal vertrouwd en dichtbij en grotendeels door de bewoners zelf georganiseerd. In de vorige eeuw kwam de verzorgingsstaat tot bloei, ouderen kregen AOW en konden, als ze dat wilden, verhuizen naar een verzorgingstehuis en bij hoge zorgbehoefte naar een verpleegtehuis. De staat heeft zo de zorg voor de ouderen langzaam maar zeker overgenomen. Vergelijkbare processen voltrokken zich bij andere kwetsbare groepen.

Intussen wordt het lokale vangnet stukje bij beetje afgebroken. De kerken lopen leeg, kruisverenigingen gaan op in grote onpersoonlijke thuiszorginstellingen, de kinderen wennen aan het idee dat ze niet meer voor hun ouders hoeven te zorgen, de burens kennen elkaar niet meer zo goed, huisartsen kiezen steeds meer voor gezamenlijke huisvesting in een gezondheidscentrum een eind verderop. Samen met de individualisering van onze maatschappij en de grotere mobiliteit van de burger, leidt dit tot een forse afname van de sociale samenhang binnen dorpen, wijken en buurten. De sociale basis erodeert.

Door de herstructurering van de gezondheidszorg, zoals die nu wordt ingezet, komt de publieke zorg onder druk te staan en zijn mensen meer aangewezen op hulp vanuit het persoonlijk netwerk, maar velen hebben dat niet, of niet dichtbij. Door de terugtrekkende beweging van de overheid, gecombineerd met de vergrijzing van onze samenleving, wordt het beroep op de informele zorg steeds groter en nemen niet-medische ziekenhuisopnames van ouderen flink toe.

Sociale samenhang binnen buurten of dorpen moet de *inclusieve samenleving* weer terugbrengen. Iedereen kan meedoen, of je nu gezond bent en kunt werken of zwak en hulpbehoevend.

Een voorbeeld

Veel gepensioneerde, maar nog vitale ouderen hebben moeite om hun leven zin te geven. Hun werk is voorbij, de kinderen zijn al lang zelfstandig. Natuurlijk, velen lossen dit op door op de kleinkinderen te passen, vrijwilligerswerk te doen of zich op liefhebberijen te storten. Maar even zovelen lukt het niet om echt te blijven meedoen. In Austerlitz heeft de plaatselijke zorgcoöperatie 75 vrijwilligers, die actief betrokken worden bij het werk van de coöperatie. Verreweg de meesten van hen zijn gezonde pensionado's. Het mes snijdt zo aan twee kanten.

LOKALE SAMENWERKING

De zorg en ondersteuning voor onze kwetsbare medemens is sterk verkokerd en in zeer veel verschillende instituties belegd. Dit geldt niet alleen voor de door de overheid geregelde zorgdiensten, via de Wpg, Wmo, Zvw en Wlz, maar ook voor het 'welzijns circuit': ouderenwerkers, wijkverpleegkundigen, huisartsen, buurtwerkers, buurtsportcoaches, sociale makelaars, sociaal wijkteam, wijkagenten, schuldhulpverlening, veilig thuis, maatschappelijk werk, spv-ers, et cetera. En dat zijn alleen nog maar de eerstelijnsvoorzieningen. Tel daarbij op alle vrijwilligersorganisaties zoals maatjesprojecten, boodschappendiensten, klussendiensten, et cetera.

Een voorbeeld

In Den Haag zijn alleen al in het stadsdeel Escamp meer dan 100 organisaties actief die zich richten op jongeren, en de hele stad telt 40 maatjesprojecten.

Vooraf in grotere steden heeft niemand nog echt het overzicht over het aanbod, en bewoners die ondersteuning nodig hebben, weten vaak niet waar ze heen moeten.

In de dorpen zien we juist vaak een schaarste aan voorzieningen, bijvoorbeeld door het vrijwel afwezig zijn van de welzijnsorganisatie of het sluiten van het (enige) verzorgings- of verpleeghuis.

Bovendien is de schaal waarop voorzieningen worden georganiseerd niet consequent. Gemeenten kopen zorg- en sociale diensten op verschillende niveaus in, meer ingegeven door de wens tot een efficiënte aanbesteding dan door een inwonervriendelijke schaal. Zorgverzekeraars en zorgkantoren doen dat weer op hun eigen manier. Natuurlijk kunnen niet alle zorgvoorzieningen op buurtniveau worden

ingekocht, maar voor veel diensten is dit prima mogelijk. Hoe kunnen we de kanteling begeleiden naar lokaal eigenaarschap en zeggenschap, met sociale samenhang als basis?

De buurt is wat bindt, dus organiseer welzijn en zorg op buurtniveau: zoals verbinding van formele en informele zorg, samenwerking van initiatieven met sociaal werk en eerstelijnszorg.

Het gaat dus om *buurtzorg* - in de originele betekenis van het woord.

Deze ontwikkeling sluit goed aan bij de nieuwe Omgevingswet. Hierin gelden uitgangspunten als decentrale besluitvorming, het geven van vertrouwen, ruimte voor regionale verschillen en het gezamenlijk verantwoordelijk maken van bewoners, bedrijven en overheden voor kwaliteit en ontwikkeling van de leefomgeving.

Ook hier gaat het om het veranderen van het speelveld en het krachtenveld in de openbare ruimte.

Een belangrijk aspect is *preventie*: voorkomen is beter dan genezen, en ook nog eens veel goedkoper¹². Maar financiering van preventie is een lastig punt, omdat de baten en de lasten niet op dezelfde plek terechtkomen. Als een oudere bijvoorbeeld minder vaak naar de huisarts gaat, omdat de activiteiten van het lokale initiatief veel afleiding geven, scheelt dat ziektekosten (Zvw), terwijl wellicht de gemeente vanuit de Wmo een bijdrage levert in de organisatie van die activiteiten. Zorgverzekeraars geven aan dat financiering van preventie voor hen lastig is. De Zvw is gebaseerd op financiering van verrichtingen. Hoe past preventie daarin? Daarnaast is de regionale samenwerking nieuw voor hen. Deze vraagt een kanteling van verticale organisatie op thema's naar horizontale organisatie binnen lokale grenzen.

Bewonersinitiatieven werken graag samen met professionals. Dorpsondersteuners en wijkverpleegkundigen kunnen vaak succesvoller opereren onder de vlag van een bewonersinitiatief, omdat ze daarmee ingebed zijn in de lokale structuur en het lokale netwerk, op buurtniveau.

¹² Hierbij merken we op dat vanuit het oogpunt van bewonersinitiatieven de term 'preventie' niet past. Bewonersinitiatieven gaan uit van omzien naar elkaar, de heelheid van de gemeenschap. Preventie is een gevolg, geen doel. Het opknippen in preventie, care en cure zijn typische systeemtermen. Vanuit de systeemwereld worden bewonersinitiatieven ingedeeld onder het label 'preventie'.

Zo zorgen bewoners voor hogere kwaliteit en efficiëntie in de reguliere dienstverlening in welzijn en zorg, tegen lagere kosten. Dat is een belangrijk argument om deze initiatieven ook te financieren uit die reguliere budgetten.

Hoe bereiken we dit?

SOCIALE SAMENHANG ALS BASIS VOOR INCLUSIEVE WIJKEN EN DORPEN

Voor een deel is dit een autonome beweging die zich momenteel in de maatschappij afspeelt. De slinger beweegt weer de andere kant op. Na vele jaren van eenzijdige nadruk op individuele publieke waarden als vrijheid en gelijkheid, komt er zo langzamerhand een kentering naar broederschap en verbondenheid.

⇒ [Participatiemaatschappij: van zelfredzaam naar samenredzaam](#)

De overheid zet de laatste jaren in op de zelfredzaamheid van de burger. Dat is de centrale gedachte achter de participatiemaatschappij. Maar de Nationale Ombudsman heeft al in diverse publicaties gewezen op de 'illusie van de zelfredzaamheid'. Voor miljoenen Nederlanders is zelfredzaamheid niet haalbaar. Het SCP heeft het in dit verband over *cannots*, circa 29% van de bevolking.

Weinigen bestrijden de gedachte achter de participatiemaatschappij: iedereen die mee kan doen in de samenleving, doet dat naar het maximale van zijn potentie. Maar wij bepleiten dat de nadruk in het invullen van de participatiemaatschappij verschuift van zelfredzaamheid naar [samenredzaamheid](#). Dus van het individu naar het collectief.

Zoals eerder in dit rapport beschreven, zien wij een belangrijke rol in de buurt of het dorp, maar dit kunnen natuurlijk ook andere vormen van gemeenschappen zijn (kerken, verenigingen, etc.). Met behulp van het sociale netwerk kunnen ook de niet-zelfredzame inwoners hun weg vinden. Als ultiem vangnet blijft natuurlijk de overheid achter de hand, maar het primaat moeten we weer terugleggen bij de directe omgeving.

Erkenning van het belang van de collectiviteit als essentieel ingrediënt van de participatiemaatschappij begint bij bewoners: door te bouwen aan gemeenschapszin zijn bewoners in toenemende mate bereid om in de eigen buurt of wijk een bijdrage te leveren aan de sociale basis.

Voor de bewonersbeweging zelf is de opgave om de [gezamenlijkheid](#) in al die kleinschalige initiatieven te vinden en aan elkaar en de samenleving te laten zien wat

de waarde daarvan is. Nederland Zorgt Voor Elkaar, als landelijk netwerk, samen met de regionale netwerken zoals de Koepel van Zorgcoöperaties Zuid-Nederland, Knooppunt Zorgen voor Elkaar Limburg, netwerken Zorgzame Dorpen in het noorden, de Twentse Noabers, Stichting Omzien naar elkaar in Utrecht, Haagse Zorgkracht en Stadsdorpen in Amsterdam, committeren zich aan deze taak. Dit kan alleen als deze netwerken voldoende ondersteuning krijgen.

Voor de overheid en de beleidsbepalende instanties is het zaak om het op zichzelf goede concept van de **participatiemaatschappij** te verbreden van een individuele benadering naar een *collectieve benadering*: om alle bewoners individueel te laten meedoen heb je op lokaal niveau een sterk sociaal netwerk nodig.

Mogelijk kan aansluiting worden gevonden bij het initiatief WHO CARES, de prijsvraag rond zorg en wonen die door de Rijksbouwmeester is uitgeschreven. Veel van de adviezen die in het briefadvies van maart 2018 staan, komen overeen met de uitkomsten van onze Verkennerstocht.

Uit de aanbevelingen van WHO CARES

Investeer niet alleen in zorg, maar ook in wijken

Sociale segregatie en vereenzaming zijn serieuze en toenemende problemen. In de veranderende verzorgingsstaat is het belangrijk om de solidariteit tussen generaties en met kwetsbare groepen te behouden. Dit vraagt om een samenhangende aanpak van (formele en informele) zorg en ruimtelijke ingrepen in de wijk. Met het nieuwe kabinet is er gelukkig veel aandacht voor de verbetering van verpleeghuiszorg.

Echter, slechts 5% van de 65-plussers maakt hier gebruik van. Het is van groot belang dat dit budget ook wordt ingezet voor investeringen in de verbetering van de zorg in de wijken en toerusten van huizen opdat mensen ook echt langer thuis kunnen wonen en het ontwikkelen van allerlei tussenvormen voor wonen en zorg.

Investeer niet alleen in de aanpassing van de woningvoorraad, maar ook in de directe woonomgeving. In nieuwe inrichting van de woonomgeving, die mensen verleidt naar buiten te gaan en ontmoetingen mogelijk te maken.

Experimenteer daarbij met andere financieringsvormen en vormen van wijkzorg in netwerken waarin formele en informele zorg en hulp samen optrekken.

⇒ [Nationale Dialoog Gemeenschapskracht](#)

Nederland Zorgt Voor Elkaar start in samenwerking met een aantal geestverwante partijen een [Nationale Dialoog Gemeenschapskracht](#). Het startschot hiervan vindt plaats op 17 mei 2018 in Stadion Galgenwaard. Doel van deze dialoog is om structureel met alle betrokken partijen, dus zowel de beweging van bewoners-initiatieven (de 'leefwereld') als de 'systeemwereld' (overheden, zorgverzekeraars, bedrijfsleven, aanbieders van zorg- en welzijnsdiensten, etc.) van gedachten te wisselen over het thema gemeenschapskracht en hoe we die kunnen bevorderen.

Naast een jaarlijks terugkerend evenement zal de dialoog worden gevoerd door middel van een *Ronde Tafel 2025*. Deze Ronde Tafel heeft tot doel om met alle kennis en ervaring die we hebben concreet perspectief te ontwikkelen over waar deze beweging ons gaat brengen in de komende jaren (horizon: 2025). Concreet perspectief, indien nodig verwoord in een aantal scenario's, in voor iedereen begrijpelijke taal, en wat ons betreft ook in beelden, animaties of film. Concreter doorgedacht en uitgewerkt dan we tot nu toe hebben. Taal en beelden die bewoners, initiatieven en iedereen die erin geïnteresseerd is kunnen inspireren en mobiliseren om mee te doen. Enkele groepjes zijn hiermee al begonnen, maar om de Ronde Tafel goed van de grond te krijgen, zijn financiële middelen nodig.

Gemeenschapskracht

Definitie Gemeenschapskracht is de positieve energie die vrijkomt als mensen elkaar helpen om steeds meer doelen beter te bereiken door hun middelen te delen en zo te bouwen aan inclusieve gemeenschappen.

Uitgangspunten

- Inwoners zijn in hun wijk/buurt betrokken en ervaringsdeskundig hulppotentieel voor andere inwoners, professionals en overheid, wat allerlei rendement oplevert.
- Bij het behartigen van 'gedeeld eigen belang' willen zij goed geïnformeerd worden en zaken zoveel mogelijk op eigen kracht (regie) organiseren. Dat doen zij geëngageerd en praktisch, met passie en talent.
- Daarbij zijn zij goed in het tijdig, met korte lijnen, dichtbij en met menselijke maat oplossen van actuele vragen en knelpunten in de directe leefomgeving. Hun doel is om hun gemeenschap op die manier beter en socialer te maken.
- De gemeenschap is 'eigenaar' van het organiseren van activiteiten in de eigen wijk of dorp, de gemeente treedt op als faciliterende partner.
- Wijken/dorpen hebben (laagdrempelige) toegang tot publieke informatie voor een optimale regie over hun leven en de eigen leefomgeving.
- Het verbinden van bewoners kan het beste door bewoners zelf. Alleen als dat echt niet lukt, dan pas via systeempartijen. De wijk/het dorp kiest welke (digitale) middelen daarbij het best ingezet kunnen worden.
- Collectieven of coöperaties van bewoners bundelen de vraag van inwoners en beïnvloeden daarmee het aanbod; daardoor is het onvermijdelijk dat geldstromen anders gaan lopen.

⇒ Meetbaar maken van gemeenschapskracht

Hoewel wij geen voorstander zijn voor het meten-om-het-meten, pleiten wij voor de introductie van een nieuw begrip: de *buurzaamheidsindex*. Dat is een maat voor de sociale cohesie binnen buurten en dorpen. Dat zou vooral ook een concept moeten zijn dat bewonersinitiatieven zelf beter inzicht biedt in wat hen verder helpt. Er zijn al instrumenten om leefbaarheid te meten. We bekijken of die passen, zo niet, dan zou het goed zijn iets nieuws te ontwikkelen. En dan natuurlijk op regelmatige basis gaan meten.

Wij stellen voor om voor deze opdracht een werkgroep in het leven te roepen, met naast netwerkorganisaties van bewonersinitiatieven (LSA, NLZVE) onderzoeksinstituten als SCP en CBS.

LOKALE SAMENWERKING

⇒ Procesverantwoordelijkheid op wijk- of dorpsniveau

Naar onze mening is een wettelijke basis nodig voor de kanteling naar meer buurtgericht werken. Gemeenten zouden gestimuleerd moeten worden, of zelfs wettelijk verplicht, om per wijk of buurt een *procesverantwoordelijke* voor zorg, ondersteuning en welzijn te benoemen, aangestuurd vanuit de samenwerking tussen gemeente, professionele partijen en de bewoners. Dit kan overigens ook een dorpsondersteuner van een bewonersinitiatief zijn, bij voorkeur zelfs. Professionals kunnen efficiënter en effectiever werken, als ze ingebed zijn in het sterke lokale netwerk van bewonersinitiatieven.

⇒ Lokale infrastructuur en wijkcontracten

Als de wijk – of het dorp of de buurt – de meest wenselijke organisatieschaal is, dan rijst de vraag hoe je dat vormgeeft. Wij pleiten voor een gedegen wijk- of dorpsinfrastructuur, waarin zowel de formele als informele dienstverlening is georganiseerd.

De samenwerking binnen deze lokale infrastructuur zou moeten worden geregeld in overleg tussen alle in die wijk actieve partijen, met inbegrip van de inwoners zelf. De afspraken worden vervolgens vastgelegd in een *wijkcontract gezondheid*.

Een voorbeeld

In Leidsche Rijn, Vleuten en De Meern werken professionele instellingen samen met bewoners in de Gezonde Wijk Alliantie.

Er is al overleg tussen verschillende partijen over dit onderwerp. Hierbij zijn onder andere betrokken: het ministerie van VWS, GezondNL, NLZVE, Institute for Positive Health en Welzijn op Recept. Deze ontwikkeling verdient de komende jaren veel aandacht en ondersteuning, ook vanuit lokale overheden en andere stakeholders.

Toepassing van *digitale buurtplatforms* kan hierbij behulpzaam zijn.

ACTIE 2. MAAK HET MAKKELIJKER VOOR BEWONERSINITIATIEVEN

Wat is de opgave?

Bewoners die zich organiseren om voor hun buurtbewoners te zorgen, vragen om erkenning van hun relevante rol. Zij verwachten van hun *counterparts* van de systeemwereld dat ze een doorslaggevende rol krijgen in beslissingen over de organisatie en uitvoering van zorg en ondersteuning in hun buurt of wijk. Zij weten namelijk het beste wat er nodig is.

Om dit te bereiken is ook een nieuw juridisch domein nodig: op het grensterrein tussen het private en publieke domein. Ook pleiten wij voor aanpassing of andere toepassing van sommige wet- en regelgeving. Tenslotte is duurzame financiering van bewonersinitiatieven een knelpunt waarvoor oplossingen moeten worden gevonden.

EMANCIPATIE VAN DE BEWEGING

Uit de Verkennerstocht en het rapport *Wat Knelt?* blijkt dat bewonersinitiatieven tegen veel barrières oplopen. Lang niet altijd heeft dit te maken met wetten of regels die het initiatief onmogelijk maken. Veel vaker ligt de oorzaak in interpretatie van wetgeving, eigen regels en procedures of weerstand vanuit de omgeving: gemeenten, professionele aanbieders of zorgverzekeraars. Dit is in zekere zin ook logisch: al

decennialang maken systeempartijen onderling uit wie wat doet en op welke wijze. Dat nu 'opeens' die eigenwijze bewoners gaan vertellen hoe zij het zelf willen regelen, is even wennen. Bovendien vinden systeempartijen de kleinschaligheid van de initiatieven lastig, terwijl dat juist hun kracht is.

Heel kort gezegd: het moet voor bewonersinitiatieven makkelijker worden om dingen voor elkaar te krijgen. En voor de systeemwereld moet het heel normaal worden om met bewoners om de tafel te gaan om samen zorg en ondersteuning te organiseren. Lokaal samenspel vraagt om nieuwe dynamiek en nieuwe spelregels, ander gedrag, andere taal en nieuwe sturingsmechanismen.

Als dit niet gebeurt dreigt de burgerbeweging niet tot volle ontwikkeling te komen of zelfs een elitaire bedoening te worden, waar alleen wijken met veel hoogopgeleide, tot de bovenlaag van de samenleving behorende inwoners, het goed voor zichzelf kunnen regelen. Dan wordt het vraagstuk van gelijke rechten voor iedereen actueel. In sommige rapporten wordt de dreigende tweedeling van de participatiemaatschappij als een soort natuurwet gezien. Maar in de basis is de burgerbeweging breed en inclusief. Natuurlijk zijn de initiatiefnemers vaak hoogopgeleid, maar ze doen het voor de hele buurt of het hele dorp, gericht op een inclusieve gemeenschap.

Een voorbeeld

In Rotterdam West, een arme wijk met veel sociale problematiek, werkt Zorgvrijstaat samen met bewoners en professionals aan een zorgzame wijk. Zij zijn ervan overtuigd dat de sleutel tot vernieuwing op het gebied van zorg en welzijn in handen ligt bij bewoners zelf. Zorgvrijstaat ontwikkelt sterke netwerken en collectieve voorzieningen zodat mensen zich beter kunnen organiseren. En altijd vanuit de vraag redenerend, niet vanuit het aanbod. Zo springen actieve bewoners - inderdaad, wit en hoogopgeleid - in de gaten die de reguliere professionele partijen laten vallen. Ze doen dit voor de gehele wijk, en vooral voor de kwetsbare inwoners.

Koplopers werken er hard aan om initiatieven te helpen dit ook elders voor elkaar te krijgen. Als het desondanks bij de elite blijft steken, hebben we dit aan onszelf te wijten. Omdat we het te moeilijk maken: te moeilijk om serieus in gesprek te komen met de gemeente, te moeilijk om startkapitaal te verwerven, te moeilijk om een ontmoetingsruimte te realiseren.

Een ander punt is dat bewonersinitiatieven denken en handelen vanuit vertrouwen, maar instellingen en instituties handelen doorgaans vanuit controle en regelgeving. Systeemwereld en leefwereld zijn twee werkelijkheden die regelmatig botsen. Dat is de grootste uitdaging om knelpunten echt te kunnen oplossen en vraagt aanpassingen van zowel de systeem- als de leefwereld.

Ook in de reguliere zorgsector wordt de roep om terug te keren naar de basis steeds luider. Initiatieven als Buurtzorg, Zorgeloos, SamenBeter, Institute for Positive Health en Het Roer Moet Om, willen op hun eigen manier weer terug naar een kleinschalige, betrokken en op professionele autonomie geschoeide zorg. Ook zorgverzekeraars staan steeds meer open voor langjarige samenwerking met en vereenvoudiging van de contractuele afspraken met zorgaanbieders.

In die zin lopen twee bewegingen parallel: bewoners en zorgprofessionals vinden zich in de wens om de zorg en ondersteuning weer terug te brengen tot de kern en daarmee een menselijk gezicht te geven.

JURIDISCHE INNOVATIE IN HET PRIVAAT-PUBLIEKE DOMEIN

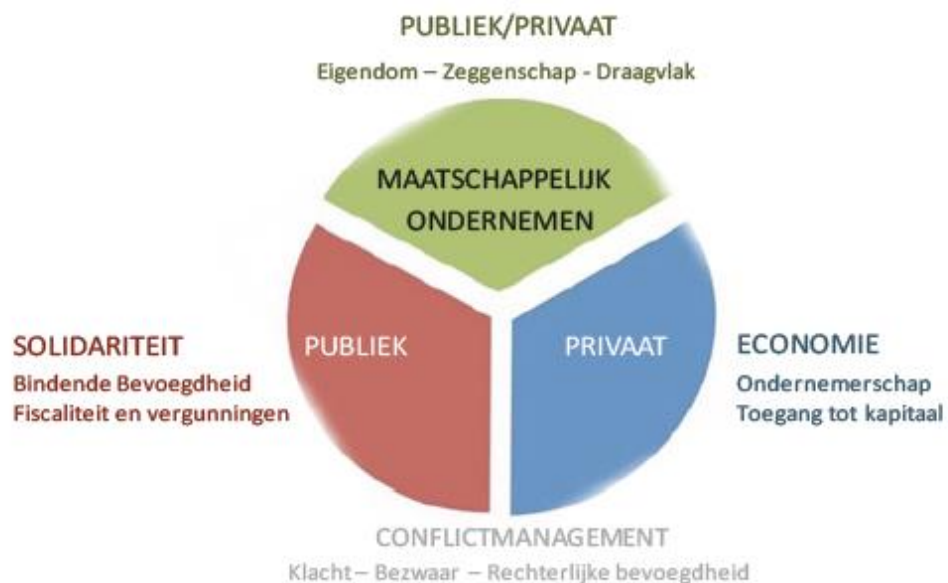
Bewonersinitiatieven moeten, als ze zich willen organiseren, kiezen uit privaatrechtelijke rechtsvormen (stichting, vereniging, coöperatie). Voor bewonersinitiatieven die zich richten op publieke taken, creëert dit de nodige uitdagingen: zij willen publieke taken vormgeven vanuit publieke waarden (zoals algemeen belang en solidariteit) en willen dat doen op een 'ondernemende' manier.

Deze initiatieven noemen we daarom *publieke ondernemingen*¹³.

'Ondernemen' wordt door het privaatrecht gekoppeld aan het eigendomsrecht. Eigendom is een exclusief recht dat tegen iedereen ingeroepen kan worden. Een recht dat bestaat uit zwart of wit: je hebt het recht of je hebt het niet, je bent eigenaar of je bent het niet. Maar bij maatschappelijke coöperaties gaat het niet om die exclusieve manier van ondernemen, zij zijn juist gericht op de inclusieve manier van handelen, die door het publiekrecht gewaarborgd wordt. Voor dit soort bewonersinitiatieven pakt het recht daardoor averechts uit: in plaats van een helder kader vallen ze onder twee fundamenteel gescheiden juridische domeinen.

Of, anders gezegd: bewonersinitiatieven claimen een nieuw domein: het *maatschappelijk ondernemen*. De opgave voor de samenleving is om in de juridische structuren een plek vrij te maken voor dit soort privaat-publiek hybride organisaties.

¹³ Dit is iets anders dan sociale ondernemingen, hoewel er wel raakvlakken zijn. Sociale ondernemingen zijn doorgaans individuele initiatieven van ondernemers die een sociaal doel nastreven, maar wel ondernemer blijven, publieke ondernemingen zijn collectieven van bewoners, niet gericht op winst maar op het creëren van maatschappelijke waarde.



WET- EN REGELGEVING AANPASSEN

Wet- en regelgeving zijn ontworpen vanuit een ander paradigma dan de werkwijze van bewonersinitiatieven. In de Verkennerstocht is duidelijk geworden dat op een aantal punten algemene regelgeving en specifieke situaties van initiatieven niet op elkaar aansluiten en dat hierdoor belemmeringen ontstaan die vaak onbedoeld zijn.

Daarnaast komen veel belemmeringen voort uit de manier waarop wet- en regelgeving vertaald zijn in protocollen, werkafspraken en procedures. Dan mag het dus wettelijk gezien wel, maar is de weg toch versperd door de uitvoeringspraktijk. VNG geeft in haar circulaire toelichting op uitleg van wetgeving en de toepassing daarvan. Daarbij kan meer rekening gehouden worden met bewonersinitiatieven.

De belangrijkste concrete knelpunten die uit de Verkennerstocht naar voren zijn gekomen, hebben betrekking op vrijwilligerswerk in combinatie met een uitkering en de omgang van de belastingdienst met zorgcoöperaties.

Personen met een WW-uitkering moeten toestemming krijgen van UWV om vrijwilligerswerk te doen. Wat hierbij mag en niet mag, verschilt per regionale UWV-

organisatie. Ook wordt vrijwillige inzet beperkt als initiatieven geen ANBI- of SSBI-status hebben, terwijl een ANBI-status per definitie niet mogelijk is voor een (zorg)coöperatie. De Belastingdienst beschouwt elke coöperatieve vereniging namelijk als een op winst georiënteerde onderneming.

De Participatiewet is bedoeld om zoveel mogelijk mensen met en zonder arbeidsbeperking werk te laten vinden. Vrijwilligerswerk naast een bijstandsuitkering is toegestaan, maar moet wel gemeld worden bij de uitkeringsinstantie. Het vrijwilligerswerk mag niet de kansen op betaald werk verkleinen en uitkeringsgerechtigden zijn verplicht aangeboden werk te accepteren. Dit betekent dat bewonersinitiatieven die afhankelijk zijn van vrijwilligers met een uitkering geen zekerheid hebben over de continuïteit van hun inzet.

Een ander praktisch bezwaar is dat belastingkantoren verschillende uitgangspunten hanteren voor zorgcoöperaties die de rechtsvorm van een coöperatieve vereniging hebben gekozen als het gaat om vennootschapsbelasting.

Initiatieven die zelf zorg leveren krijgen met nog weer andere wettelijke bepalingen te maken, omdat ze zorginstelling en werkgever worden. Ook deze sluiten niet aan bij de werkwijze en schaal van bewonersinitiatieven.

DUURZAME FINANCIERING MOGELIJK MAKEN

Startende initiatieven lukt het vaak wel om (eenmalige) subsidie van de gemeente of fondsen te krijgen. Maar voor een duurzame ontwikkeling van bewonersinitiatieven als nieuwe weg is een structurele en gezonde financiële basis nodig.

Bewonersinitiatieven onttrekken zich aan de logica van de financieringsmodellen van ons zorgstelsel. Enerzijds omdat zij de grenzen tussen informele (= onbetaalde) zorg en formele (= betaalde) zorg verkennen en oprekken, anderzijds doordat de diensten die zij verrichten dwars door de door ons stelsel opgerichte schotten heen hun weg zoeken. Bovendien zit de maatschappelijke winst van wat bewonersinitiatieven doen vooral in de preventieve sfeer (volgens de door de systeemwereld gehanteerde scheiding van financieringsstromen) en komen de baten vaak niet bij dezelfde partij terecht als de lasten.

De reguliere inkoop van diensten in het sociale en zorgdomein gaat grotendeels langs de bewonersinitiatieven heen. Ondanks de mogelijkheden die de wet hiervoor levert, denk aan het Right to Challenge, leveren aanbestedings- en inkoopprocedures van gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars grote belemmeringen op voor bewonersinitiatieven.

In verband met de pgb-fraude is een flink hek om het *pgb*-instrument gezet. Het pgb is, nadat de uitvoering bij de SVB is belegd, veel ontoegankelijker geworden. Hoe terecht het ook is om fraude te bestrijden, is de vraag gerechtvaardigd of hiermee niet het kind met het badwater is weggegooid. Veel potentiële gebruikers haken af vanwege de strenge regelgeving. En voor bewonersinitiatieven, die door hun bemiddeling het pgb beschikbaar zouden kunnen maken voor veel meer zorggebruikers dan heden het geval is, is het een bot instrument geworden.

Een voorbeeld

De Wijzelf Zorgcoöperatie - op 11 locaties actief - keert rechtstreeks uit aan aanbieders van hulp en zorg en vervult daarmee eenzelfde taak als de SVB. Door de introductie van de SVB zijn leden afgehaakt bij de zorgcoöperatie. Binnen de Wmo kan het pgb niet worden ingezet. Binnen de Zvw - met een restitutiepolis - kan dit nog wel, maar zorgverzekeraars stellen beperkende voorwaarden, waardoor aanvragen niet gehonoreerd worden en de zorgcoöperatie niet functioneert voor hun leden die graag zelfregie willen hebben.

De opgave voor onze samenleving is om bestaande wetten en procedures aan te passen of te herinterpreteren, zodat het voor actieve bewoners gemakkelijker wordt geld uit de reguliere potjes te verkrijgen.

Uit onderzoek van Twynstra Gudde blijkt verder dat het verkrijgen van maatschappelijk kapitaal voor veel initiatieven een (te) grote uitdaging is. Ondanks de veelbelovende ontwikkelingen op het gebied van crowdfunding, het MVO- en duurzaamheidsbeleid van financiële instellingen en de bereidheid van fondsen en de overheid om (ook renderend) geld beschikbaar te stellen, vindt het geld nog niet goed genoeg zijn weg naar de initiatieven. Vraag en aanbod komen niet goed bij elkaar.

Elk fonds stelt zijn eigen set van - soms arbitraire - voorwaarden en houdt hier onverkort aan vast. Alleen als het bewonersinitiatief aan alle voorwaarden voldoet, komt het in aanmerking voor financiële steun. Dat gaat vaak heel moeizaam, want vaak zijn meerdere fondsen nodig, met voorwaarden die elkaar uitsluiten.

Twee voorbeelden

Twee bewonersinitiatieven, één uit de stad en één van het platteland, proberen samen een pilotproject op te zetten om hun buurt/dorp levensloopbestendig te maken. Door de mix van twee geheel verschillende woongebieden wordt een algemeen toepasbaar instrumentarium ontwikkeld. Maar het ene fonds wil niet meefinancieren omdat het niet alleen om een stadswijk gaat, het andere – een regionale gebiedscoöperatie – niet omdat het niet alleen om het platteland gaat.

Een bewonersinitiatief wil een iPad-cursus voor de oudere inwoners (80+) organiseren en heeft hiervoor een gedegen plan opgesteld. Helaas werd de subsidieaanvraag bij een regionaal fonds afgewezen, omdat men vond dat er ook wel goedkopere tablets konden worden aangeschaft. Dit bleef ook het oordeel nadat het initiatief had uitgelegd waarom de keuze voor de iPad was gemaakt.

Financiering van zorgwoningen en ander maatschappelijk vastgoed is lastig: het aantal aanbieders (banken, fondsen) is gering en de voorwaarden zijn ongunstig. Zelfs als bewoners de financiering voor elkaar krijgen met lokale investeerders is het nog niet gegarandeerd dat het ook lukt.

Een voorbeeld

In Vinkeveen moest zorgcentrum Vinkenoord sluiten. De bewoners van Vinkeveen wilden het pand graag behouden voor het dorp, zodat bewoners oud kunnen worden in hun eigen dorp. Ze hadden de financiering rond en samen met een lokale architect bouwkundige plannen ontwikkeld. De investeerders zouden genoeg nemen met zeer laag rendement, omdat het voor Vinkeveen zou zijn. Maar de zorgorganisatie wilde het pand niet aan de bewoners verkopen. Daarop zijn ze naar het College sanering zorginstellingen gegaan; die echter aangaf dat bewoners geen partij zijn. Uiteindelijk is er nu een landelijke organisatie voor geestelijk gehandicapten gevestigd en moeten de ouderen uit Vinkeveen, als ze niet meer zelfstandig kunnen wonen, verhuizen naar omliggende dorpen of steden.

Hoe bereiken we dit?

EMANCIPATIE VAN DE BEWEGING

⇒ [Duty to Involve](#)

Het verankeren van de zeggenschap van bewoners over hun plaatselijke zorg- en welzijnsvoorzieningen is een belangrijke voorwaarde. Hiervoor kunnen verschillende oplossingsrichtingen worden gevolgd.

Sinds enkele jaren is het [Right to Challenge \(RtC\)](#) in diverse wetten, waaronder de Wmo, vastgelegd. Het RtC gaat over het recht van bewoners om publieke taken over te nemen van hun gemeente. Het zijn taken die zij beter of goedkoper kunnen

uitvoeren dan de gemeente, of taken die voordelen opleveren voor de buurt als zij die zelf uitvoeren. Met het RtC wordt nagestreefd dat het initiatief van overheid naar bewoners verschuift. Zij krijgen hiervoor de middelen en verantwoordelijkheid (mits ze zich aanpassen aan de overheids-eisen). Maar het RtC is vanuit de overheid gezien passief: de gemeente kan rustig afwachten of een bewonersgroep opstaat en taken claimt en daarbij de nodige eisen stellen.

Wij pleiten voor een meer actieve rol van de overheid, hetgeen je zou kunnen omschrijven als een *Duty to Involve*. Dit is dan een vorm van maatschappelijk aanbesteden, maar dan bij voorkeur gericht op bewonersinitiatieven en met respect voor de eigenheid daarvan. Ofwel: als er in een wijk een bewonersinitiatief is, dan moet de gemeente deze betrekken bij de organisatie van de zorg en – indien het initiatief de uitdaging oppakt – de uitvoering ook zoveel mogelijk bij het bewonersinitiatief laten.

⇒ [Wees gul met experimenteerruimte](#)

Verbetering van lokale samenwerking, of zo u wilt: het nieuwe lokale sociale contract van Putters, vraagt nogal wat van de verticaal georganiseerde systeemwereld. Vertrouwen geven en krijgen, erkenning van de systeemwereld voor de kracht van bewonersinitiatieven en gelijkwaardige samenwerking zijn uitdagende thema's. Daarom is experimenteerruimte nodig, om samen te gaan doen en te zien wat werkt, zonder vast te lopen in regels en procedures. Daarbij is het belangrijkste dat er een houding is om de gemeenschap zelf de ruimte te geven en de richting te laten bepalen.

Alleen als partijen zich in willen zetten, over de grenzen van het eigen belang heen, kunnen nu stappen gezet worden. Nodig zijn professionals met een open mind, elkaar kennen en respect voor elkaars belangen.

Via een innovatiecontract kunnen bewoners, zorgaanbieders, gemeente en zorgverzekeraar (*whole system in the room*) gezamenlijk inzichtelijk maken welke functies of taken overbodig worden door inzet van bewonersinitiatief en daar financiering vandaan halen. Gewoon samen aan de slag - systemen veranderen duurt te lang.

Experimenteerruimte betekent ook dat hiervoor financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Daarnaast is het nodig dat experimenten worden opgevolgd en leiden tot beleidswijziging bij bewezen succes. En niet, zoals nu vaak gebeurt, eindigen als het pilotgeld op is.

JURIDISCHE INNOVATIE IN HET PRIVAAT-PUBLIEKE DOMEIN

⇒ [Bijzonder Statuut](#)

Het *Bijzonder Statuut*¹⁴ is een juridisch instrument in ontwikkeling voor bewoners-initiatieven die gericht zijn op de uitvoering van publieke taken.

Om conflicten en teleurstellingen te voorkomen en om constructief in gesprek te gaan met strategische partners, waaronder overheidsorganisaties, zijn extra waarborgen nodig om een begaanbaar pad te vinden in het nieuwe land tussen het private en het publieke domein. Het Bijzonder Statuut maakt die extra waarborgen mogelijk.

Het Bijzonder Statuut heeft een aantal voordelen: initiatieven kunnen met een Bijzonder Statuut starten, zonder direct een rechtsvorm te moeten kiezen, initiatieven kunnen er hun *maatschappelijke doelstellingen* mee vastleggen en het biedt voorzieningen rondom zeggenschap en transparantie. Tot slot kan in een Bijzonder Statuut vastgelegd worden wat er moet gebeuren bij beëindigen van het initiatief.

Nederland Zorgt Voor Elkaar is van zins om het Bijzonder Statuut te gaan gebruiken en zal in samenwerking met het ministerie van BZK als pilot dienen voor het sociale domein, zowel op landelijk als op lokaal niveau.

¹⁴ Het Bijzonder Statuut is ontwikkeld door mr. Nicole Estejé

WET EN REGELGEVING AANPASSEN

⇒ Maatschappelijke coöperaties worden vrijgesteld van vennootschapsbelasting

De Belastingdienst kijkt onder andere naar de rechtsvorm van een organisatie om te beoordelen of deze winstbelasting moet afdragen. Een coöperatieve vereniging wordt hierbij door de ene belastinginspecteur automatisch als winstgerichte onderneming gezien, door de andere niet. Dit levert rechtsongelijkheid op.

Door een landelijke richtlijn uit te vaardigen dat de fiscus naar de *aard van de dienstverlening* van een maatschappelijke coöperatie moet kijken en niet naar de rechtsvorm alleen, kan deze op korte termijn worden opgeheven, zodat maatschappelijke coöperaties worden vrijgesteld van vennootschapsbelasting.

⇒ Maatschappelijke coöperaties komen in aanmerking voor een SBBI- of ANBI-status

Volgens de website van de Belastingdienst kan een SBBI-status worden verkregen als een organisatie op de eerste plaats de individuele belangen van de leden of een kleine doelgroep behartigt, maar ook een maatschappelijke waarde heeft. Dat is het geval als de activiteiten van de organisatie bijdragen aan de individuele ontplooiing van de leden, de samenhang van de samenleving of een gezondere samenleving.

Het lijkt geen twijfel dat bewonersinitiatieven in het sociale domein aan deze eisen voldoen. Maar in de aanvullende eisen worden organisaties, die winstbelasting afdragen uitgesloten. Met de onder 1 beschreven vrijstelling van vennootschapsbelasting is dit punt dus tevens opgelost.

Voor een ANBI-status gelden strengere eisen, bijvoorbeeld dat 90% van de uitgaven het algemeen belang dienen. Hiervoor zullen sommige bewonersinitiatieven wel en andere niet in aanmerking komen. Maar de ervaring leert dat de rechtsvorm van een coöperatieve vereniging automatisch leidt tot afwijzing van de aanvraag, zonder dat de feitelijke maatschappelijke doelstellingen worden meegewogen, terwijl op de website van de Belastingdienst niet wordt gemeld dat dit een harde eis is. Ook hier zouden richtlijnen vanuit de Belastingdienst duidelijkheid moeten scheppen voor regionale kantoren.

In de meeste landen, waaronder België, geldt al geruime tijd een ander regime voor coöperaties 'met sociaal oogmerk' dan voor 'gewone' coöperaties.

⇒ [Vrijwilligerswerk herwaarderen](#)

Gezien het grote maatschappelijke belang van de ondersteuning van onze (kwetsbare) medemens, zou een grote waardering voor actieve bewoners die zich hiervoor vrijwillig inzetten op zijn plaats zijn.

Uitvoeringinstanties zoals UWV en gemeentelijke sociale diensten zouden los moeten komen van het paradigma dat mensen met een uitkering die maatschappelijk zinvol (maar onbetaald) werk verrichten, altijd naar een betaalde baan dienen te worden geleid. Dit vereist een omslag in het denken in onze samenleving over betaald versus onbetaald werk.

Een uitdagende ontwikkeling is verder dat de grens tussen de klassieke vrijwilliger en professional vervaagt. Het gaat over mensen in de samenleving die talenten hebben. Dat slaat dan zowel op mensen die zich op basis van vrijwilligheid voor de samenleving inzetten als op degenen die dat vanuit een professie/deskundigheid doen.

Maatschappelijke ondernemers zetten zich in hun wijk in, om samen met buurtgenoten de buurt beter te maken, te zorgen dat iedereen mee kan doen. Professionals zijn vaak in hun eigen dorp als vrijwilliger in het bestuur aan de slag om de dorpsondersteuner te begeleiden. Zo draagt ieder zijn steentje bij, aansluitend bij de eigen talenten.

Kortom, het is tijd om veel genuanceerder te kijken naar de bijdrage die mensen leveren aan onze samenleving.

⇒ [Vereenvoudigde regelgeving voor bewonersinitiatieven die zorg leveren](#)

Maatschappelijke initiatieven die zelf zorg leveren moeten aan dezelfde strenge regels voldoen als grote zorginstellingen. Van beide kanten, de zorginstellingen en maatschappelijke initiatieven, groeit het besef dat we daarmee vast dreigen te lopen. Dit moet eenvoudiger kunnen. Juist bewonersinitiatieven kunnen een creatieve rol vervullen om nieuwe vormen te vinden, bijvoorbeeld door van limitatieve regels naar kwalitatieve regels te gaan, waarbij het maatschappelijke doel voorop staat. We gaan samen onderzoeken welke regels zinvol zijn voor deze zorginitiatieven en welke niet en gaan kijken wat we hierin kunnen aanpassen of schrappen.

DUURZAME FINANCIERING MOGELIJK MAKEN

⇒ [Meer experimenteren met populatiebekostiging](#)

Populatiebekostiging betekent dat een aanbieder een bedrag krijgt per inwoner of verzekerde in zijn populatie, ongeacht of deze inwoner of verzekerde nu zorg gebruikt. Dit stimuleert doelmatig werken en met name preventiegericht werken: hoe gezonder de bewoners, des te minder beroep op zorg of ondersteuning zal worden gedaan en des te meer geld er overblijft voor de rest.

Populatiebekostiging is het best toepasbaar wanneer het gaat om zorg met een duidelijk preventief of wijkgebonden karakter, zoals het sociale domein.

Populatiebekostiging is een instrument in het beheersen van stijgende kosten. Door de ontschotting komt het geld beter terecht waar het nodig is. Preventie loont en dat draagt bij aan een verschuiving van 'ziekte' en 'zorg' naar 'gedrag' en 'gezondheid'. In die zin past het principe uitstekend bij bewonersinitiatieven. Door deze intensief te betrekken bij de uitvoering van de zorg, bij de ondersteuning in de wijk of het dorp en de besteding van het populatiebudget kan tevens een duurzame financiering van bewonersinitiatieven worden bevorderd. Nog mooier zou zijn als dit bijdraagt aan versterking van de gemeenschapskracht.

Op diverse plaatsen in ons land vinden reeds experimenten plaats met populatiebekostiging, ook door bewonersinitiatieven. Deze verdienen aandacht. Ook uitbreiding van het aantal plaatsen waar dit soort experimenten plaatsvindt is in hoge mate wenselijk.

⇒ [Maak pgb in de collectieve sfeer mogelijk](#)

Wij pleiten ervoor om te onderzoeken hoe het pgb zo kan worden omgevormd dat bewonersinitiatieven het als instrument kunnen gebruiken om zelf voor haar leden zorg en ondersteuning in te kopen. Dit houdt onder andere in:

- Het nieuwe pgb-portaal dient rekening te houden met de bemiddelende rol van bewonersinitiatieven.
- De toetsende rol van de SVB kan bij tussenkomst van bewonersinitiatieven wellicht worden vereenvoudigd of teruggebracht tot steekproefsgewijze toetsing.
- In lijn brengen van de pgb-regelgeving voor de diverse wetten (Wmo, Wlz en Zvw).

⇒ [Dienstencheck invoeren](#)

Met een dienstencheck of -voucher voor bijvoorbeeld huishoudelijke hulp krijgen mensen weer zelf regie over hun zorg. Zij kunnen hun zorg inkopen bij zelfgekozen aanbieders. Daarnaast is het systeem veel eenvoudiger dan het pgb nu. De eigen bijdrage kan vervallen en de SVB is niet nodig als controlerende instantie. Bewonersinitiatieven kunnen de vraag bundelen en zorgen voor een passend aanbod in de wijk/het dorp. In België bestaat dit systeem en werkt het goed.

⇒ [Maatschappelijk kapitaal toegankelijker maken](#)

Enige jaren geleden is het Actieplatform Maatschappelijke Impact Financiering (AMIF) opgericht om vraag en aanbod voor maatschappelijke financiering beter op elkaar te laten aansluiten. Helaas is het overleg binnen dit platform vastgelopen doordat de aanbodzijde (banken, fondsen) in de ogen van de vraagzijde (bewoners- en vrijwilligersorganisaties) niet voldoende ruimte bood voor gelijkwaardig overleg.

Diverse organisaties aan de vraagzijde, waaronder NLZVE, LSA, LVKK, NOV en LOC, pleiten al enige jaren voor de oprichting van een *maatschappelijke bank (of fonds)*.

Dat is een bank of fonds waarbij niet het financieel rendement doorslaggevend is, maar het maatschappelijk rendement van een investering of bijdrage.

Een maatschappelijke bank biedt bewonersinitiatieven en maatschappelijke ondernemingen de mogelijkheid tegen een betaalbaar tarief geld te lenen, maar kan ook subsidies en giften verstrekken. Het geld van de bank zou kunnen komen van slappende rekeningen en fondsen die ooit ontstaan zijn uit publiek geld.

Ook particuliere fondsen en subsidievertrekkers zouden de bank financieel kunnen aanvullen.

Een maatschappelijke bank is een middel, geen doel. Als het AMIF op een nieuwe, meer gelijkwaardige wijze nieuw leven wordt ingeblazen, kan dit ook een werkbare oplossingsrichting zijn om maatschappelijk kapitaal meer toegankelijk te maken voor bewonersinitiatieven.

Momenteel is een werkgroep van actieve bewoners en banken bezig om een deelprobleem aan te pakken: de financiering van maatschappelijk vastgoed, zoals zorgwoningen die op initiatief van bewoners worden gebouwd. Doel hiervan is om de randvoorwaarden vast te leggen waaronder leningen en hypotheekleningen worden verstrekt.

Als andere structurele financieringsmogelijkheid zien wij het *Maatschappelijk Aandeelhouderschap* of *Social Impact Bond*. Zeggenschap geven aan partners is een lastig dilemma: waar bewoners taken van de overheid willen overnemen willen ze juist ook de zeggenschap over die taken krijgen. Het Bijzonder Statuut biedt kritische succes partners de kans om Maatschappelijk Aandeelhouder te worden. Naar analogie van de financiële aandeelhouder krijgen zij geen volledige zeggenschap maar gekwalificeerde zeggenschap, met name rondom de sociaal-maatschappelijke doelstelling, de daarbij behorende prioriteitstelling in en verantwoording van de bedrijfsvoering. Via Maatschappelijk Aandeelhouderschap van overheidsinstellingen kunnen beginselen van behoorlijk bestuur een rol gaan spelen.

Maatschappelijk Aandeelhouders onderschrijven de doelstellingen van het bewonersinitiatief. De transactie is dat beide partijen het maatschappelijke rendement nastreven, de aandeelhouder investeert en het initiatief voert uit. De samenwerking is duurzaam, net als met gewone aandeelhouders.

Twee voorbeelden

In Breda is de maatschappelijke coöperatie 'De Vrije Uitloop' actief: scharrelondernemers die samenwerken om talent te ontwikkelen en ondernemers met een uitkering in hun eigen tempo te laten wennen aan het ondernemerschap. De gemeente Breda is maatschappelijk aandeelhouder van deze coöperatie.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid, ABN-AMRO, Start Foundation en het Oranje Fonds investeren samen ruim 1,2 miljoen euro om ex-gedetineerden aan het werk te helpen. Hierdoor is de kans kleiner dat ze terugvallen in crimineel gedrag en hebben ze minder lang een uitkering nodig.

Inzet van het instrument Maatschappelijk Aandeelhouderschap is een kansrijke manier om financieel duurzame bewonersinitiatieven te realiseren, waarbij de juridische verankering plaatsvindt door middel van het Bijzonder Statuut.

ACTIE 3. DUURZAME ORGANISATIE VAN BEWONERSINITIATIEVEN

Wat is de opgave?

ORGANISATIE VAN DE BURGERBEWEGING

Duurzame organisatie van initiatieven gaat enerzijds over *continuïteit van initiatieven*. Hoe zorg je dat je op tijd nieuwe bestuurders vindt, dat je fris en fruitig blijft als bestuur en dat je initiatief genoeg draagvlak houdt binnen de buurt? En dat je het financieel goed voor elkaar hebt?

Bewoners moeten op zoek naar een *governance model* dat bij hen past. Hoe leg je als actieve bewoners verantwoording af aan je achterban (wijk, dorp), aan de gemeente en aan de samenleving als geheel? En hoe bewaken we de kwaliteit van de activiteiten van bewonersinitiatieven?

Anderzijds gaat het over *verbreding* en *verdieping* van initiatieven. Veel initiatieven ontstaan vanuit de behoefte om sociale samenhang in de buurt te vergroten en mogelijk te maken dat mensen oud kunnen worden in hun eigen buurt, en ontwikkelen zich vervolgens verder. Hoe, dat verschilt per initiatief, passend bij de buurt en bij lokale wensen en mogelijkheden. Dat kan zowel verdieping zijn, richting maatschappelijke ondersteuning, aanbieden van (in)formele zorg of wonen met zorg, of verbreding met diensten gericht op energie en duurzaamheid of gericht op voedsel en stadslandbouw.

Maar omdat elk initiatief anders is, zijn er ook voorbeelden van initiatieven die beginnen met ontwikkeling van een woonzorgcomplex, omdat het verzorgingshuis in hun dorp verdwijnt, of voorbeelden van energiecoöperaties, die zich verbreden met het aanbieden van welzijnsactiviteiten.

Er komen steeds meer initiatieven die zorg en wonen zelf willen organiseren, of dromen van een inclusieve buurt of dementievriendelijk dorp. Uiteindelijk gaat het om gemeenschapsvorming, waarbij alle aspecten van het samenleven in een buurt vanuit de bewoners zelf worden gedragen. Een eigen fysieke ruimte voor activiteiten is ook een veelgehoorde wens, een voorwaarde om de verbindende rol in de buurt vorm te geven. Tot slot is er een groep initiatieven die zich ontwikkelt van zorgcoöperatie naar dorpscoöperatie of meervoudige coöperatie, met systeempartijen. Dat past in de beweging van buurtbewoners, die meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen omgeving en dat op een ondernemende manier organiseren.

Onze opgave is om al deze ontwikkelingen een maximale kans te geven. Laat veelsoortige bloemen bloeien. Zorg voor een omgeving waarbinnen dit mogelijk wordt gemaakt.

MAATSCHAPPELIJKE IMPACT ZICHTBAAR MAKEN

Vroeg of laat komt de vraag: wat is de *maatschappelijke impact* van een bewonersinitiatief?

Vaak komt de vraag het eerst op bij het initiatief zelf, omdat men er behoefte aan heeft om verantwoording af te leggen aan de gemeenschap. Daar ligt immers de legitimatie voor elk bewonersinitiatief. En soms komt de vraag juist van de partijen waarmee de bewoners samenwerken, zoals de gemeente.

Daarnaast gaan steeds meer bewonersinitiatieven taken overnemen van reguliere organisaties, zoals het welzijnswerk. Dan is eerder de vraag: welke kwaliteit levert het initiatief en hoe verhoudt die zich tot de kosten? Daarbij kan de 'bewijslast' ook omgekeerd worden: de gemeente toont de waarde aan, ook in vergelijking met het reguliere welzijnswerk.

Bij het zichtbaar maken van maatschappelijke impact moet het gaan om datgene waar je het, als bewonersorganisatie in het sociale domein, allemaal voor doet.

Dus geen procesindicatoren, zoals het aantal personen dat aan activiteiten deelneemt. Het gaat daarbij echt om wat je bij deze personen bereikt. Hoe stel je het DNA van een dorp of buurt vast? Hoe bouwen we samen aan vitale gemeenschappen?

Citaat uit de uitgave Zorgzame Dorpen van de LVKK:

"Wat in het ene dorp een grandioos succes is, kan in een ander dorp uitlopen op een fiasco. Succesverhalen van andere initiatieven zijn geen blauwdruk.

Probeer je eigen dorpsDNA te vinden. Wat maakt jouw dorp bijzonder, welke ingrediënten heb je voorhanden?"

Hoe bereiken we dit?

ORGANISATIE VAN DE BURGERBEWEGING

⇒ Governance, continuïteit en eigenheid

Bewonersinitiatieven beginnen meestal informeel en bij veel initiatieven is ook een gezonde weerstand tegen institutionalisering. Maar initiatieven moeten wel verantwoording afleggen en hun draagvlak in de buurt of het dorp bewaken. En wanneer bewoners publieke taken overnemen of publiek geld krijgen moeten zij ook verantwoording afleggen aan de samenleving.

Nederland Zorgt Voor Elkaar is een van de partijen die onder regie van de NVTZ werkt aan een *Zorgbrede Governance Code*. Onderdeel hiervan is de zoektocht naar nieuwe vormen van governance die passend zijn voor onze beweging.

Aan de continuïteit en de emancipatie moet de beweging ook zelf bijdragen. Actieve bewoners zijn van nature geneigd zich op de eigen omgeving – dorp/buurt – te richten. Daar gebeurt het. Dat is hun kracht, maar ook hun beperking. Maar inmiddels zijn er landelijke netwerken ontstaan. Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners (LSA) voor de initiatieven die zich op wijkdemocratie, wijkcentra en bewonersbedrijven richten, Hier Opgewekt voor de energiecoöperaties, de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen (LVKK) die initiatieven vanuit dorpen en dorpshuizen verbindt en Nederland Zorgt Voor Elkaar (NLZVE) voor de op het sociale domein gerichte initiatieven. Zij werken nauw samen met verwante organisaties, zoals Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en LOC Zeggenschap in Zorg.

Samen wordt de meerwaarde van de burgerbeweging zichtbaar gemaakt. En er zijn *helpdesks* ingericht om individuele initiatieven te ondersteunen, waarin wordt samengewerkt met adviserende organisaties, zoals de KNHM en Sesam Academie.

Bewonersinitiatieven worden zowel op lokaal als op regionaal en landelijk niveau al ondersteund door ICT-toepassingen, maar structurele investering in digitale hulpmiddelen is nodig voor een brede toepassing.

Ook op regionaal niveau vindt samenwerking en onderlinge ondersteuning plaats, onder andere door de Amsterdamse Stadsdorpen, Zorgzame Dorpen Groningen, Friesland en Drenthe, Stichting Omzien naar Elkaar in Utrecht, Haagse Zorgkracht, Twentse Noabers, Koepel van Zorgcoöperaties Zuid-Nederland en Knooppunt Zorgen voor elkaar Limburg.

Deze netwerken van initiatieven en ervaringsdeskundige experts voeden bewoners en initiatieven op een onafhankelijke, inspirerende en steunende wijze. Dit leidt tot versterking, kennisuitwisseling en innovatie. Dit kan alleen als deze netwerken voldoende ondersteuning krijgen.

Kortom, de beweging van actieve bewoners begint een vaste plaats in het speelveld te bemachtigen. Door onze boodschap bij voortdurend te laten horen aan de systeemwereld, maar ook aan onze eigen achterban, wordt bewonersinitiatief gestimuleerd en het betrekken van actieve bewoners bij beleid gemeengoed in onze samenleving. Daarbij investeren we als bewonersinitiatieven vooral ook in elkaar en helpen elkaar verder op een weg die nog veel hobbels kent.

De uitdaging hierbij is om door te groeien in onze beweging en daarbij onze eigenheid te bewaren. Het risico bestaat dat je door onderdeel te worden van het 'praatcircuit' in de denk- en belevingswereld van systeempartijen wordt gezogen¹⁵ en losgezongen raakt van de achterban.

Daarom wordt binnen NLZVE heel serieus werk gemaakt van het goed vastleggen van het *bestaansrecht* van ons netwerk en zoeken we een juridische vorm die daarbij past.

Belangrijk aandachtspunt is wel de financiering van deze infrastructuur. Vanuit de bewonersinitiatieven zelf kan vooralsnog weinig financiële ondersteuning worden verwacht. Als het in de toekomst gemeengoed gaat worden dat actieve bewoners zich gaan inspannen voor de publieke zaak, is het ook logisch dat de infrastructuur waarbinnen dat mogelijk is in elk geval deels wordt ondersteund met publiek geld. Zeker voor de provinciale/regionale netwerken is deze kwestie urgent, omdat een aantal provincies, bijvoorbeeld Utrecht, geen sociale agenda van betekenis hebben. Zij vallen regelmatig tussen wal en schip.

⇒ [Kennisdeling](#)

Daarnaast is *kennisdeling* tussen initiatieven belangrijk: mooie oplossingen en 'olifantenpaadjes' die het ene initiatief heeft ontwikkeld kunnen ook interessant zijn voor andere initiatieven. Maar die kennisuitwisseling gaat niet vanzelf. Regionale en landelijke netwerken zijn daarvoor belangrijk, maar ook 'oliemannetjes' die als verbindingswerker optreden. Ook een digitale kennisbank kan een goede functie vervullen. Hierbij denken we aan decentrale kennisopslag, dus geen centraal kennisinstituut, en slimme manieren van kennisuitwisseling.

¹⁵ Zie de theorie van Jurgen Habermas over systeemwereld versus leefwereld. Maar we zien het zelf in de praktijk regelmatig gebeuren

Kortom, hier ligt een flinke uitdaging voor de bewonersbeweging zelf, maar zij doen dit samen met kennisinstituten en andere stakeholders. Nederland Zorgt Voor Elkaar wil zich als coördinator en netwerkbeheerder verder ontwikkelen.

Wij verwachten van de samenleving dat zij hier ook financiële middelen voor beschikbaar stelt.

MAATSCHAPPELIJKE IMPACT ZICHTBAAR MAKEN

Het is zaak om de bestaande meetinstrumenten te inventariseren en die instrumenten beschikbaar te maken aan bewonersinitiatieven, waarmee ze op relatief eenvoudige manier kunnen vaststellen hoe het gesteld is met de sociale cohesie in hun wijk of dorp en hoe ze kunnen meten wat het effect van de eigen activiteiten op de bewoners is. Nederland Zorgt Voor Elkaar wil graag met de relevante partijen rond de tafel om het bestaande onderzoek te richten op het zichtbaar en meetbaar maken van maatschappelijke impact van bewonersinitiatieven.

HOE VERDER?

De genoemde acties zijn in feite een opdracht aan de samenleving. De uitvoering van deze opdracht wordt, gezien de motie Van Dijk/Voortman, primair belegd bij de minister van VWS, maar gaat veel breder dan het domein van dit ministerie. Zie ook de moties gericht aan het ministerie van BZK. Bovendien kan deze opdracht alleen slagen als zowel bewonersinitiatieven als de systeempartijen, waarmee zij samenwerken, in grote mate betrokken zijn bij de uitvoering, net zoals gebeurd is bij de inventarisatie van knelpunten en mogelijke oplossingen.

Commissie Zorgzame Gemeenschappen

Wij stellen voor om een '*Commissie Zorgzame Gemeenschappen*' op te richten. De leden hiervan worden gezamenlijk en op basis van gelijkwaardigheid verantwoordelijk voor het uitvoeren van het Actieprogramma.

Naar analogie van het Pact voor de Ouderenzorg kunnen alle partijen die deze zaak een warm hart toedragen zich aansluiten. Maar het is wel zaak dat de belangrijkste landelijke partijen die zich bezighouden met het sociale domein vertegenwoordigd zijn. Hierbij denken we, zonder compleet te willen zijn, aan de ministeries van VWS, SZW en BZK, ActiZ, Sociaal Werk Nederland, VNG, Zorgverzekeraars Nederland. Daarnaast NLZVE, LSA, LVKK en ouderenbonden als vertegenwoordigers van bewoners. Ook fondsen en maatschappelijke ondersteuningsorganisaties kunnen hun kennis, netwerken en financiële middelen inbrengen. En tenslotte onderzoeksinstellingen en individuele adviseurs, liefst met gezag en 'ruimdenkend'.

Ons voorstel is verder om een onafhankelijk voorzitter te benoemen. Iemand met gezag en statuur. Hierbij valt te denken aan een SER-kroonlid of een lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Het ministerie van VWS levert als eindverantwoordelijke een programmamanager om alle activiteiten te coördineren.

Planning

Het Actieprogramma Zorgzame Gemeenschappen is een meerjarenproject. Wij stellen voor om voor de uitvoering ervan *drie jaar* te nemen. Dit wil niet zeggen dat er pas na drie jaar resultaten zijn. De Actiegroep zal beginnen met het vaststellen van gewenste doorlooptijden per actiepoint.

Budget

Uitvoering van de opdracht zal veel tijd vergen van de betrokkenen. Dat is nu eenmaal zo wanneer er overeenstemming moet worden bereikt met veel partijen over belangrijke onderwerpen. Veel partijen brengen 'betaalde krachten' aan tafel. Dat is niet altijd het geval bij bewonersinitiatieven, dat zijn meestal vrijwilligers.

We gaan ervan uit dat hiervoor een financiële regeling komt. De kosten hiervan zullen bescheiden zijn in het licht van de bedragen die voorzien worden voor het duurzaam organiseren van de professionele zorg voor onze ouderen.

Daarnaast vragen bepaalde acties en de daaruit voorkomende maatregelen een eigen budget. Ook hierbij zal het gaan om relatief geringe bedragen.

DEEL 2: VERKENNERSTOCHT

INLEIDING

Nederland Zorgt Voor Elkaar heeft de inventarisatie voor de Verkennerstocht uitgevoerd in drie stappen:

1. *Verkennerstafels*: regionale bijeenkomsten met bewonersinitiatieven om succesfactoren en knelpunten te delen en mogelijke oplossingen te benoemen. Hieruit zijn de vier thema's gedestilleerd. Deze zijn vervolgens besproken in de tweede fase.
2. *Brede tafels*: aan stakeholders is gevraagd om, op basis van de uitkomsten van de Verkennerstafels, mee te denken over mogelijke oplossingen en ieders mogelijke bijdrage daarin.
3. De opbrengst van de bijeenkomsten is geanalyseerd, gerapporteerd en uitgewerkt in een *Actieprogramma Zorgzame Gemeenschappen*, dat is aangeboden aan de minister van VWS, in mei 2018.

In bijlage 1 vindt u een toelichting op de onderzoeksopzet en uitvoering van de Verkennerstocht, inclusief de uitwerking van de uitkomsten.

Verkennerstafels

In totaal zijn 16 verkennerstafels georganiseerd, door het hele land, in de periode september 2017 t/m maart 2018. Aan deze bijeenkomsten hebben ruim 200 bewonersinitiatieven deelgenomen, het totale aantal deelnemers bedroeg bijna 400.

Gestreefd is naar landelijke dekking. In sommige regio's zijn meer initiatieven dan in andere. Ook zijn er verschillen in de kracht van regionale netwerken. Dat is te zien in de opkomst bij bijeenkomsten, die in deze regio's hoger was dan elders. In totaal waren er rond de 500 initiatieven bekend, eind 2017. Met de verkennerstafels zijn meer dan 200 initiatieven bereikt. Met de bijeenkomsten is dus ruim 40% van de initiatieven bereikt.

De samenstelling van de aanwezige bewonersinitiatieven was divers. Er waren zowel startende initiatieven, als initiatieven die al jaren bezig zijn.

En, naast een groot aantal initiatieven dat zich richt op ontmoeting en welzijnsdiensten, ook initiatieven die zorg leveren en initiatieven die zelf zorgwoningen voor ouderen in hun dorp (willen gaan) exploiteren.

Het merendeel van de initiatieven die deelnamen aan de verkennerstafels is actief in dorpen (78%). Om ook de stedelijke problematiek voldoende in beeld te hebben zijn aparte bijeenkomsten georganiseerd in Amsterdam en Den Haag, waarbij ook initiatieven uit de regio zijn uitgenodigd. Daarmee gaan we er van uit dat de uitkomsten een goed beeld geven van de diversiteit van de totale groep bewonersinitiatieven in Nederland op dit moment.

De diversiteit in initiatieven komt terug in de uitkomsten. Sommige thema's spelen breed, voor veel initiatieven, andere zijn maar voor een deel van de initiatieven een belemmering. De verwachting is dat bij de doorontwikkeling van initiatieven, meer richting zorg, de knelpunten in samenwerking met systeempartijen en in wet- en regelgeving zwaarder zullen gaan wegen. Daarnaast zijn er verschillen tussen de (grote) steden en dorpen. In steden zijn veel partijen die zorg en welzijn aanbieden. Afstemming en coördinatie is dan een taak die bewoners op zich nemen. Terwijl in dorpen vaak initiatieven ontstaan vanwege het verdwijnen van voorzieningen, of de zorg daarover. Bijvoorbeeld de verdwijning van een verzorgingshuis is in dorpen regelmatig een aanleiding om te onderzoeken hoe ouderen in het dorp kunnen blijven wonen, zodat ze oud kunnen worden in hun eigen omgeving. Dat speelt in steden veel minder. Daarnaast zagen we in steden vaker dat initiatieven vooral ontmoeting organiseren, zodat mensen elkaar leren kennen. Ook vervullen sociaal ondernemers vaker een rol in bewonersinitiatieven in steden.

Thema's

De resultaten van de Verkennerstafels zijn geanalyseerd en op basis daarvan samengevat in vier centrale thema's.

De vier thema's

1. Lokaal samenspel
2. Duurzame organisatie
3. Randvoorwaarden
4. Maatschappelijke impact

Dit zijn thema's die voor veel initiatieven belemmeringen en knelpunten opleveren. Ze zijn een uitwerking en verdieping van de thema's die benoemd zijn door Vilans en Movisie, in hun rapport *Wat knelt?* Zij benoemden 3 belangrijke knelpunten: financiering, samenwerking en wet- en regelgeving. Deze komen alle drie terug: samenwerking staat onder lokaal samenspel, financiering komt terug onder duurzame organisatie en wet- en regelgeving is benoemd onder randvoorwaarden.

In de Verkennerstafels werden onderwerpen reeds verbreed. Initiatieven gaven bijvoorbeeld aan dat financiering heel belangrijk is, maar geen doel op zich. Het is een middel om de activiteiten, die bewoners vragen, te kunnen uitvoeren. Wil je dat op een duurzame manier doen, dan is naast financiering ook een goede organisatie nodig, met draagvlak in de buurt en voldoende vrijwilligers.

Met als uiteindelijk resultaat vier thema's. Het vierde thema: maatschappelijke impact inzichtelijk maken, is nieuw ten opzichte van het onderzoek van Vilans/Movisie. Dit thema is door veel initiatieven benoemd en geeft de ontwikkeling weer. We zijn ruim een jaar verder, initiatieven ontwikkelen zich en willen verantwoording afleggen, zowel aan hun achterban, de bewoners, als aan financiers. De middelen daarvoor zijn er nog niet. Op verschillende plaatsen werken initiatieven samen met kennisinstellingen om meetmethodes te ontwikkelen. Op andere plaatsen zijn zij in gesprek met de gemeente over hoe verantwoording af te leggen. Ook in de brede tafels was de maatschappelijke impact onderwerp van gesprek. Daarom is het als extra thema toegevoegd.

Brede tafels en literatuur

Nieuw ten opzichte van het eerdere onderzoek van Vilans/Movisie is de vertaling van knelpunten naar oplossingen. De verkennerstafels hebben daarvoor aanzetten gegeven, die per regio besproken zijn met stakeholders.

Regionaal, ook weer over het hele land verspreid, zijn stakeholders op persoonlijke titel uitgenodigd voor een brede tafel, om op de uitkomsten van de verkennerstafels te reflecteren en mee te denken over mogelijke oplossingen en ieders rol daarin.

In totaal zijn 6 brede tafels georganiseerd, met een breed palet aan deelnemers, van initiatieven, gemeenten, provincies, financiers, belangenorganisaties, zorgkantoren, zorgverzekeraars, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen, Adviesraden Sociaal Domein, ministerie VWS, kennisinstellingen, woningcorporaties.

In totaal hebben er ruim 200 mensen meegedacht, waarvan 47 vertegenwoordigers van de overheid, 35 van zorg- en welzijnsorganisaties, 13 van kennisinstellingen, 9 van zorgverzekeraars/zorgkantoor, 6 van Adviesraden Sociaal Domein, 3 van een bank en ruim 80 van bewonersinitiatieven.

Daarnaast is geput uit achterliggende onderzoeken en rapporten; zie bijlage 5 voor een literatuuroverzicht. Ook zijn adviezen van de klankbordgroep en coördinatiegroep verwerkt.

Samen is dit de basis voor het Actieprogramma, waarbij de opgaven en mogelijke oplossingen zijn uitgewerkt in acties.

DE VIER THEMA'S

Hieronder worden de genoemde vier thema's uitgewerkt. Per thema worden, na een korte inleiding over activiteiten van initiatieven en ontwikkelingen, de succesfactoren, knelpunten en mogelijke oplossingen toegelicht, zoals benoemd in de verkennerstafels en brede tafels.

Thema 1: Lokaal samenspel

Er is, grofweg sinds de millenniumwisseling, een verschuiving gaande in de samenleving van doorgeslagen individualisering en collectieve voorzieningen naar lokaal samenspel, van zelfredzaamheid naar *samenredzaamheid*. Bewonersinitiatieven zijn dragende spelers daarin: van oude krachten naar een nieuw krachtenveld. De buurt neemt daarin een centrale plaats in: de buurt is wat mensen bindt, met sociale

samenhang als basis. De buurt als nieuwe zuil¹⁶. Om maatschappelijke vraagstukken op te lossen hebben we nieuwe vormen van collectiviteit/samenleving nodig (voor elkaar zorgen, delen, minder consumeren, meer geluk). Dit gaat niet vanzelf, er moet in geïnvesteerd worden. Lokaal samenspel vraagt om nieuwe dynamiek en nieuwe spelregels, ander gedrag en taal, en nieuwe sturingsmechanismen. Hoe kunnen we de kanteling begeleiden naar lokaal eigenaarschap en zeggenschap?

Sociale samenhang als basis voor inclusieve dorpen en wijken

Bewonersinitiatieven organiseren ontmoeting en activiteiten voor ouderen en andere kwetsbare groepen. Sociale samenhang is de basis, de behoeften van hun bewoners zijn het uitgangspunt. Persoonlijk contact, breed draagvlak en veel vrijwilligers zijn sterke punten van initiatieven.

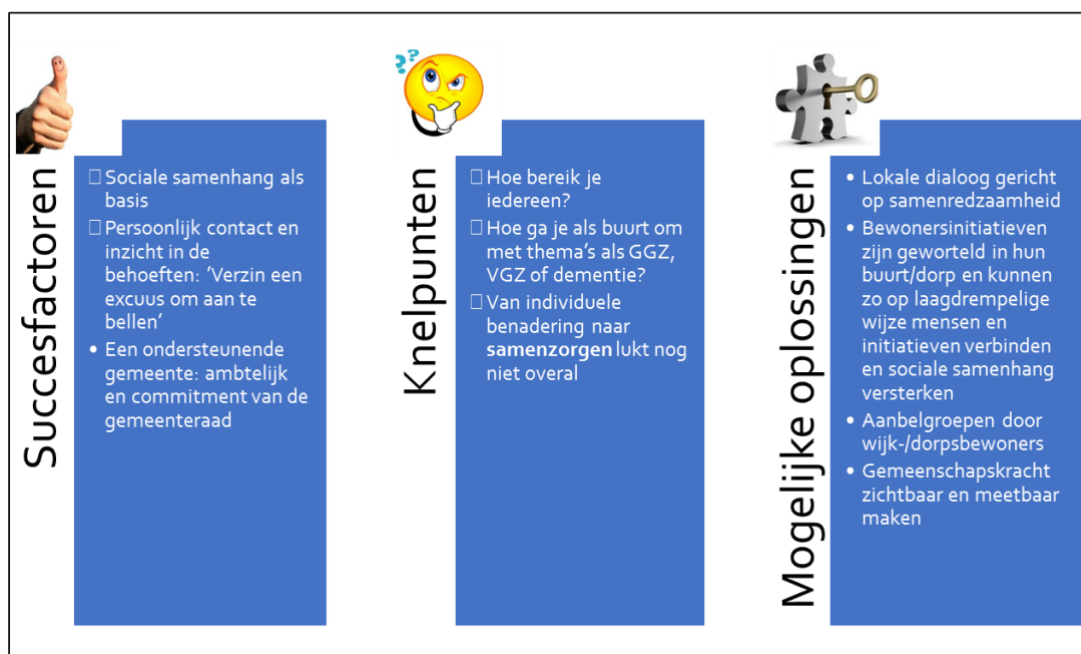
Sociale samenhang binnen buurten of dorpen moet de *inclusieve samenleving* dichterbij brengen. Iedereen kan meedoen, of je nu gezond bent en kunt werken of zwak en hulpbehoevend. De uitdaging is om iedereen te bereiken, ook eenzame ouderen of mensen met GGZ- of VGZ-problematiek of een afstand tot de arbeidsmarkt. Initiatieven zijn bewust bezig met dit thema, op zoek naar verbreding, verbinding en inclusie. Op verschillende plaatsen, zoals in Apeldoorn en Amstelveen, wordt letterlijk bij iedereen aangebeld met de vraag: 'Hoe is het met u?'. Op andere plaatsen zoekt men nog naar de beste manier om iedereen de kans te bieden mee te doen.

Meetbaar maken van gemeenschapskracht

Sociale samenhang of gemeenschapskracht moet weer de basis worden van de samenleving. Dat zouden we graag inzichtelijk maken. Daarmee kan ook inzichtelijk gemaakt worden wat de bijdrage van initiatieven is aan de leefbaarheid in hun eigen buurt/dorp. Een *buurzaamheidsindex* zou een maat kunnen zijn daarvoor. Dat zou vooral een concept moeten zijn dat bewonersinitiatieven zelf beter inzicht biedt in wat hun verder helpt.

¹⁶ Hiermee bedoelen we dat de buurt in wezen de rol overneemt van de verzuiling van maatschappelijke instituties die in de vorige eeuw gemeengoed was. Maar dan zonder de scheiding van geledingen die eigen was aan de zuilen. De buurt als inclusieve gemeenschap waar mensen naar elkaar omzien.

Sociale samenhang als basis voor inclusieve wijken en dorpen



Zorg en welzijn op dorps-/wijkniveau

Initiatieven werken samen met veel verschillende partijen in het sociaal domein, op verschillende niveaus: lokaal, regionaal, provinciaal en landelijk. De belangrijkste uitdaging is de samenwerking op lokaal niveau. Maar om lokaal dingen te realiseren moeten soms regionaal, provinciaal of landelijk afspraken gemaakt worden of moet regelgeving aangepast worden.

De buurt is wat bindt, dus organiseer welzijn en zorg op buurtniveau: verbinding van formele en informele zorg, samenwerking van initiatieven met welzijnsorganisaties en eerstelijnszorg voor kwetsbare bewoners.

De schaal waarop voorzieningen worden georganiseerd is verschillend per gemeente en voor verschillende diensten. Gemeenten kopen zorg- en welzijnsdiensten in op verschillende niveaus, soms regionaal samen met andere gemeenten, soms alleen voor de eigen gemeente. De organisatie van de inkoop is meer ingegeven door de wens tot een efficiënte aanbesteding, dan door een inwonervriendelijke schaal. Zorgverzekeraars en zorgkantoren doen dat weer op hun eigen manier. Natuurlijk kunnen niet alle zorgvoorzieningen op wijkniveau worden ingekocht, maar voor veel diensten is dit prima mogelijk.

Verbetering van lokale samenwerking vraagt nogal wat van de verticaal georganiseerde systeemwereld. Vertrouwen geven en krijgen, erkenning van de systeemwereld voor de kracht van bewonersinitiatieven en gelijkwaardige samenwerking zijn uitdagende thema's. *Erkenning van de beweging* van bewonersinitiatieven is de basis voor gelijkwaardige samenwerking.

Initiatieven zijn gebaat bij flexibiliteit in de samenwerking: het initiatief in het ene dorp werkt anders dan dat in een dorp verderop. Dat vraagt flexibiliteit van gemeenten. Het is soms zoeken naar de verhouding met rechtmatigheid, gelijke monniken - gelijke kappen. Want dat is ook de opdracht van de gemeente: zorgen voor rechtsgelijkheid. Echter, aansluiting zoeken bij de eigenheid van elke gemeenschap vraagt ook het vermogen van gemeenten om om te gaan met verschillen. Andere vragen vereisen immers andere oplossingen, daarom is experimenteeruimte nodig, om samen te gaan doen en te zien wat werkt, zonder vast te lopen in regels en procedures. Ook zijn nieuwe vormen van lokale democratie wenselijk. Daar wordt al mee geëxperimenteerd. *Wijkcontracten* kunnen een vorm zijn om buurtgericht werken te implementeren. Een wijkcoördinator of dorpsondersteuner als *procesverantwoordelijke voor welzijn en zorg* in de buurt kan daar een goede basis voor bieden.

Zorg en welzijn op dorps-/wijkniveau



Lokaal samenspel

Een knelpunt dat innovatie en ontwikkeling naar buurtgericht werken in de weg staat is de vormgeving van de opdracht van gemeenten aan Welzijnsorganisaties. Welzijnsorganisaties moeten hun rol aanpassen, vertrekkend vanuit gemeenschapskracht.

Mogelijke oplossingsrichting is bewoners, bewonersinitiatieven en buurtorganisaties laten sturen in wat zij nodig hebben (ook een vorm van nieuwe democratie). Daarnaast kan een regionaal netwerk van ervaringsdeskundigen die onafhankelijk, neutraal maar wel expert zijn een goede rol vervullen. Zij kunnen zowel initiatieven als gemeenten en stakeholders begeleiden in wat er nodig is. Bij voorkeur regionaal, zodat initiatieven veel van elkaar kunnen leren en kennis uitwisselen.

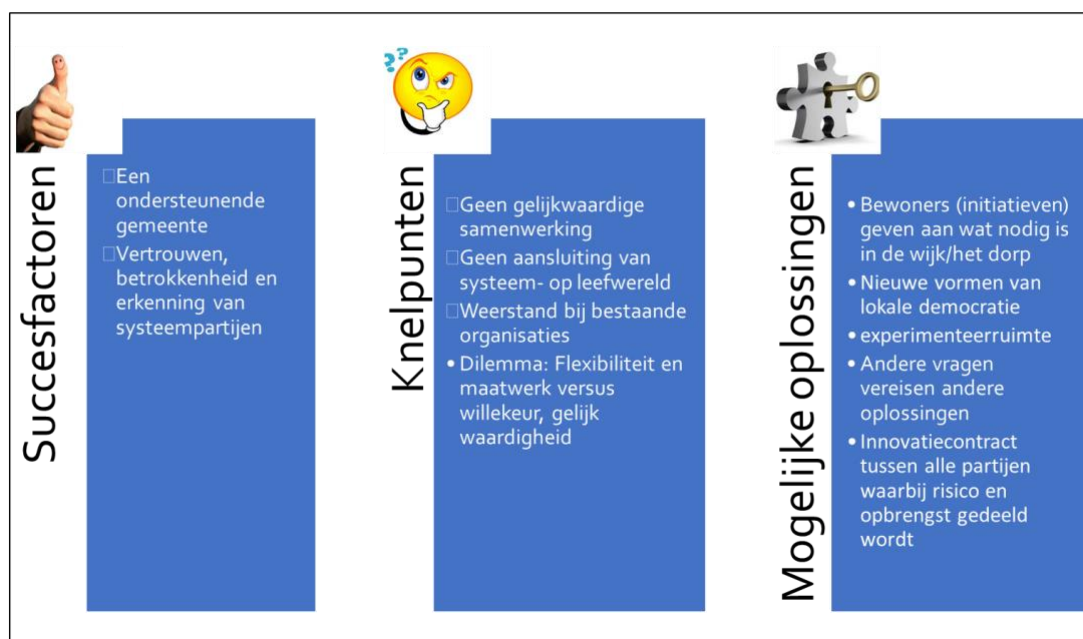
Experimenteerruimte

Verbetering van lokale samenwerking vraagt nogal wat van de verticaal georganiseerde systeemwereld. Vertrouwen geven en krijgen, erkenning van de systeemwereld voor de kracht van bewonersinitiatieven en gelijkwaardige samenwerking zijn uitdagende thema's. Daarom is een andere houding en experimenteerruimte nodig, om samen te gaan doen en te zien wat werkt, zonder vast te lopen in regels en procedures.

Experimenteerruimte betekent ook dat hiervoor financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Daarnaast is het nodig dat experimenten worden opgevolgd en leiden tot beleidswijziging bij bewezen succes. En niet, zoals nu vaak gebeurt, eindigen als het pilotgeld op is.

Ook een nieuw sociaal contract tussen alle partijen kan een oplossing zijn, waarbij risico en opbrengsten gedeeld worden.

Lokaal samenspel



Thema 2: Duurzame organisatie

Om toekomstbestendig te zijn is duurzame organisatie van initiatieven nodig. Bestuurlijke continuïteit is een thema, maar ook de ontwikkeling van het initiatief zelf. Meerjarige samenwerking en financiering zorgt ervoor dat initiatieven een stabiele basis hebben en zich van daaruit verder kunnen ontwikkelen. Sterke punten van initiatieven zijn het brede draagvlak en de kracht die zij hebben in het vinden en binden van vrijwilligers, hoewel dat ook uitdagingen met zich mee brengt. Professionele ondersteuning geven zij aan als belangrijke succesfactor, maar ook kennis delen met andere initiatieven, bijvoorbeeld in een regionaal netwerk.

Governance, continuïteit en eigenheid

Duurzame organisatie gaat over continuïteit. Hoe zorg je dat je op tijd nieuwe bestuurders vindt, dat je fris en fruitig blijft als bestuur en dat je initiatief genoeg draagvlak houdt binnen de buurt? Het succes van een initiatief hangt af van de vrijwilligers. Het bestuur bestaat uit vrijwilligers, maar ook de meeste activiteiten worden door vrijwilligers opgezet en georganiseerd. Vinden en binden van vrijwilligers

is een uitdaging voor bewonersinitiatieven, maar ook de kracht. Initiatieven ontginnen een groot verborgen arsenaal aan vrijwilligers.

Anderzijds gaat duurzaamheid over verbreding en verdieping van initiatieven.

Veel initiatieven ontstaan vanuit de behoefte om sociale samenhang in de buurt te vergroten en mogelijk te maken dat mensen oud kunnen worden in hun eigen buurt. Zij ontwikkelen zich vervolgens verder. Hoe, dat verschilt per initiatief, passend bij de buurt en bij lokale wensen en mogelijkheden. Dat kan zowel verdieping zijn, richting aanbieden van (in)formele zorg, als verbreding met diensten gericht op energie en duurzaamheid of gericht op voedsel en stadslandbouw.

Veel initiatieven starten met organiseren van ontmoeting en ontwikkelen zich richting maatschappelijke ondersteuning, een burennetwerk waarin vraag en aanbod wordt gekoppeld, aanbieden van (in)formele zorg of wonen met zorg. Ze zorgen er vaak voor dat eerstelijnszorg, welzijnsorganisatie en gemeente (professionals dus) beter hun werk kunnen doen.

Er zijn echter ook voorbeelden van initiatieven die beginnen met ontwikkeling van een woon-zorg complex, omdat het verzorgingshuis in hun dorp verdwijnt, of voorbeelden van energiecoöperaties die zich verbreden met het aanbieden van welzijnsactiviteiten. We komen steeds meer initiatieven tegen die zorg en wonen zelf willen organiseren, of dromen van een inclusieve wijk of dementievriendelijk dorp. Een eigen fysieke ruimte voor activiteiten is ook een basiswens van initiatieven.

Ook is er een groep initiatieven die zich ontwikkelt van zorgcoöperatie naar dorpscoöperatie of meervoudige coöperatie (samen met bijvoorbeeld de gemeente, de welzijnsorganisatie, het dorpshuis en/of een ouderenbond). Dat past in de beweging van ondernemende buurtbewoners, die meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen omgeving en dat op een eigen manier organiseren in samenwerking met partners die dezelfde basisdoelen nastreven.

Overall zien we een beweging waarbij bewonersinitiatieven in verschillende vormen samen groeien naar gemeenschapsvorming die alle elementen van een vitale gemeenschap behelzen (hier wordt ook wel de term "heelheid" voor gebruikt).

Bewonersinitiatieven krijgen vroeg of laat te maken met het bewaken van de eigenheid van het initiatief.

Systeempartijen opereren vanuit hun institutioneel belang en trekken van daaruit initiatieven in hun eigen werkelijkheid, zeker als er structurele samenwerking is en/of geld mee gemoeid is. Er moet aan veel randvoorwaarden worden voldaan. Ook hebben gemeentelijke organisaties vaak moeite met het fenomeen dat initiatieven met ambitie kiezen voor één of meer betaalde professionele coördinatoren. Initiatieven evolueren ook wel naar sociale wijkondernemingen. Een gezond verschijnsel, omdat zij minder afhankelijk willen zijn van gemeentelijke subsidies. Ook het vasthouden aan de eigen identiteit is een voorwaarde voor continuïteit.

Mogelijke oplossingen die zijn aangedragen: contact houden met de achterban, successen vieren, aandacht voor communicatie, het schouderklopje voor vrijwilligers, op tijd nieuwe bestuurders zoeken, zodat het bestuur genoeg inspiratie houdt, maar ook verbonden blijft met de buurt.

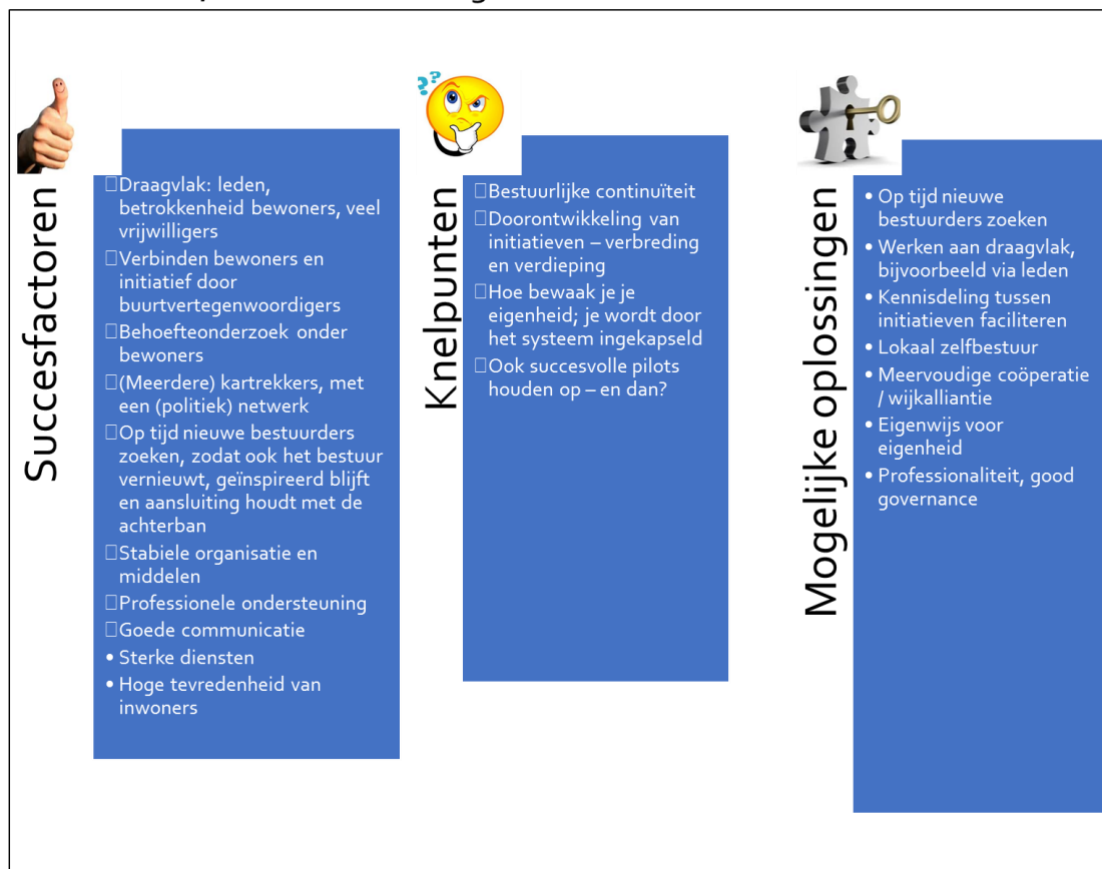
Kennisdeling tussen initiatieven kan een goede bijdrage leveren. En om een volgende stap te zetten, is verbreding of verdieping van initiatieven nodig. Uiteindelijk zou het mooi zijn om in een brede dorps- of buurtcoöperatie samen te werken met alle partijen, op basis van gelijkwaardigheid.

Duurzame financiering draagt bij aan een stabiele organisatie, dan gaat niet alle energie zitten in het zoeken van financiering voor de gewenste activiteiten. Dit punt komt terug bij het volgende thema.

Bewonersinitiatieven beginnen meestal informeel en bij veel initiatieven is ook een gezonde weerstand tegen institutionalisering. Maar initiatieven moeten wel verantwoording afleggen en hun draagvlak in de buurt of het dorp bewaken.

En wanneer bewoners publieke taken overnemen, moeten zij ook verantwoording afleggen aan de samenleving. Deskundigheid is een voorwaarde, zeker als initiatieven een publieke functie hebben en publieke taken uitvoeren.

Governance, continuïteit en eigenheid



Duurzame financiering

Structurele financiering is een belangrijke voorwaarde voor duurzaamheid van initiatieven. Startende initiatieven lukt het vaak wel om (eenmalige) subsidie van de gemeente of fondsen te krijgen, maar voor de ontwikkeling van bewonersinitiatieven als nieuwe weg is een structurele basis nodig. Ook maatschappelijk gezien succesvolle pilotprojecten eindigen als er aan het eind geen reguliere financiering voor is, hetgeen vaak het geval is.

Een belangrijk aspect is *preventie*: voorkomen is beter dan genezen, en ook nog eens veel goedkoper. Daarbij merken we op dat vanuit het oogpunt van bewonersinitiatieven de term 'preventie' niet zo geschikt is. Bewonersinitiatieven gaan uit van omzien naar elkaar, de heilheid van de gemeenschap. Preventie is hiervan een logisch gevolg. Het opknippen in preventie, care en cure zijn typische systeemtermen. Vanuit de systeemwereld worden bewonersinitiatieven ingedeeld onder het label 'preventie'. Vervolgens is financiering van preventie een lastig punt, omdat de baten en de lasten niet op dezelfde plek terechtkomen. Als een oudere bijvoorbeeld minder vaak naar de huisarts gaat omdat de activiteiten van het lokale initiatief veel afleiding geven, scheelt dat ziektekosten (Zvw), terwijl wellicht de gemeente vanuit de Wmo een

bijdrage levert in de organisatie van die activiteiten.

Zorgverzekeraars geven aan dat financiering van preventie voor hen lastig is. De Zvw is gebaseerd op financiering van verrichtingen. Hoe past preventie daarin?

Daarnaast is de regionale samenwerking nieuw voor hen. Deze vraagt een kanteling van verticale organisatie op thema's naar horizontale organisatie.

Sommige initiatieven lukt het om structurele financieringsbronnen aan te boren, zodat ze onafhankelijk van de systeemwereld kunnen functioneren. Een voorbeeld is een dorpscoöperatie, die geld verdient met een kringloopwinkel, dat ze weer investeert in de gemeenschap. Andere kiezen er juist voor klein te blijven en zonder geld te werken. Maar de meeste initiatieven zoeken naar een 'verdienmodel' om de continuïteit te waarborgen. Een *dorpsondersteuner*, gefinancierd uit de Wmo, kan een mooie basis zijn voor continuïteit van initiatieven en levert als procesverantwoordelijke voor zorg en welzijn in het dorp een bijdrage aan een betere kwaliteit van de zorg, tegen lagere kosten.

Een dorpsondersteuner vormt de schakel tussen de hulpvragers enerzijds en de formele hulp (maatschappelijk werk, Wmo, thuiszorg, et cetera) en informele hulp (vrijwilligerswerk, mantelzorg) anderzijds. Uitgangspunt is dat de inwoners met al hun vragen op het gebied van welzijn, zorg en wonen terecht kunnen bij de dorpsondersteuner. Voorop staat daarbij het behouden en verbeteren van de zelfredzaamheid en zelfbeschikking van mensen die hulp nodig hebben en daar zelf niet uit komen. De dorpsondersteuner zoekt met de hulpvrager naar de beste manier waarop hulp geboden kan worden maar voert deze zelf niet uit.

Veel initiatieven houden zich bezig met de organisatie van ontmoeting en welzijn, bieden laagdrempelige ondersteuning en leveren zo een bijdrage aan het vermijden van zorgkosten. Omdat de baten meestal niet bij dezelfde partij terecht komen als de lasten, is financiering hiervan lastig. Andere initiatieven voeren publieke taken met een wettelijke grondslag uit, zoals Wmo-taken. Ook daar is structurele financiering geen vanzelfsprekendheid, omdat de reguliere gelden meestal langjarig aan systeempartijen zijn vergeven. Het is belangrijk dat bewonersinitiatieven worden gezien als partijen die kosten omlaag brengen en kwaliteit omhoog van de reguliere dienstverlening rond welzijn en zorg. Dan zouden ze ook geld horen te krijgen uit de reguliere budgetten voor welzijn en zorg.

Bewoners zijn er ware meesters in om elk middel in te zetten voor twee of meer doelen. Denk aan een busje dat namens de gemeente alleen rijdt om kinderen van en naar bijzonder onderwijs te brengen; een zeer kostbare zaak. Ouders die dit hebben overgenomen zetten die bus in voor boodschappen, zorg, klusjes, theaterbezoek, sport en nog veel meer. Dit principe, elk middel voor twee of meer doelen, verdient veel meer aandacht, omdat het kosten scheelt en veel kwaliteit oplevert.

Een belangrijke oplossing die wordt genoemd is *ontschotting van de zorg*. Er is weinig animo voor een stelselwijziging, al was het alleen maar omdat dit heel veel tijd kost. Maar binnen het huidige stelsel kan dit bijvoorbeeld via populatiebeplooiing, pgb in de collectieve sfeer mogelijk maken, dienstencheck of persoonsvolgend budget.

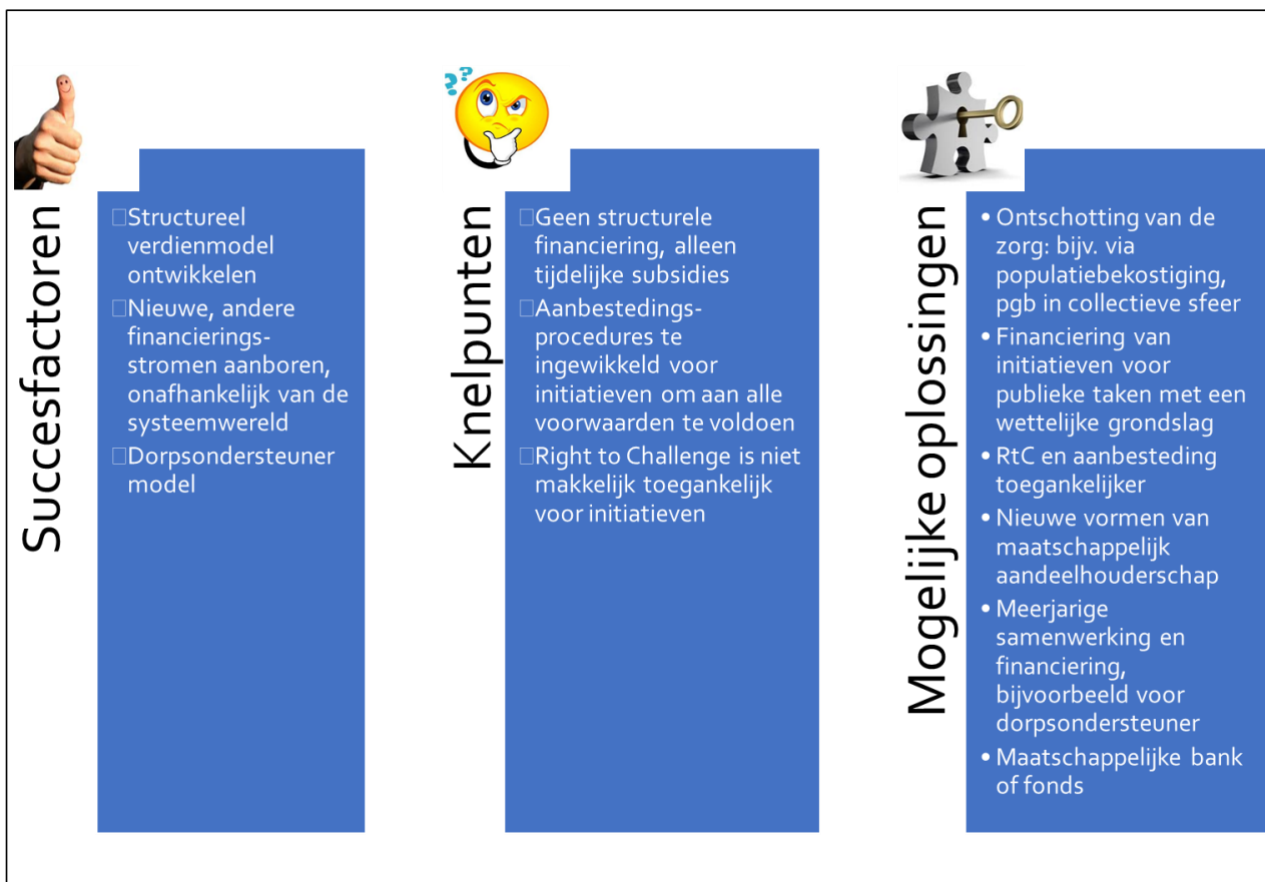
Alleen als partijen zich in willen zetten, over de grenzen van het eigen belang heen, kunnen nu stappen gezet worden. Nodig zijn professionals met open minds en elkaar kennen. Voorstel is om een vijfjarenplan te maken met bewoners, zorgaanbieders, gemeente en zorgverzekeraar (whole system in the room): inzichtelijk maken welke functies of taken overbodig worden door inzet vanuit bewonersinitiatief en daar financiering vandaan halen, via innovatiecontract.

Aan de slag - systemen veranderen duurt te lang.

Andere oplossingen gericht op duurzame financiering van initiatieven: nieuwe vormen van maatschappelijk aandeelhouderschap en het gemakkelijker toegankelijk maken van maatschappelijk kapitaal, bijvoorbeeld via een maatschappelijke bank.

Ook het toegankelijker maken van het Right to Challenge en eenvoudiger aanbestedingsprocedures zijn oplossingen om bewonersinitiatieven te faciliteren, zodat zij hun bijdrage kunnen leveren in de grote vraagstukken voor zorg en welzijn.

Duurzame financiering



Bewonersinitiatief als (zorg-)leverancier

Aanbestedings- en inkoopprocedures van gemeenten en zorgkantoren/-verzekeraars leveren grote belemmeringen op voor bewonersinitiatieven, vanwege alle verplichtingen die daaraan kleven, bijvoorbeeld een erkenning als (zorg-)leverancier.

Bovendien hebben initiatieven, omdat zij horizontaal werken, te maken met verschillende inkomende partijen. Deze zijn zowel lokaal als regionaal georganiseerd:

- Wmo (gemeente): voorliggende voorzieningen, individuele ondersteuning
- Wpg (gemeente): preventie
- Zvw (Zorgverzekeraars): wijkverpleegkundige, persoonlijke verzorging
- Wlz (Zorgkantoor): 24-uurs zorg in een instelling, thuis of met pgb

Er zijn steeds meer bewonersinitiatieven die zelf zorg leveren. Zij krijgen met nog weer andere knelpunten te maken, omdat ze een zorginstelling en werkgever worden: de CAO VVT, het arbeidsrecht, de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz), de Governancecode Zorg. Al deze wetten en regels sluiten niet aan bij de werkwijze en schaal van bewonersinitiatieven. Ook de nieuwe Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die in mei effectief wordt, wordt door bewonersinitiatieven als knellende regelgeving ervaren.

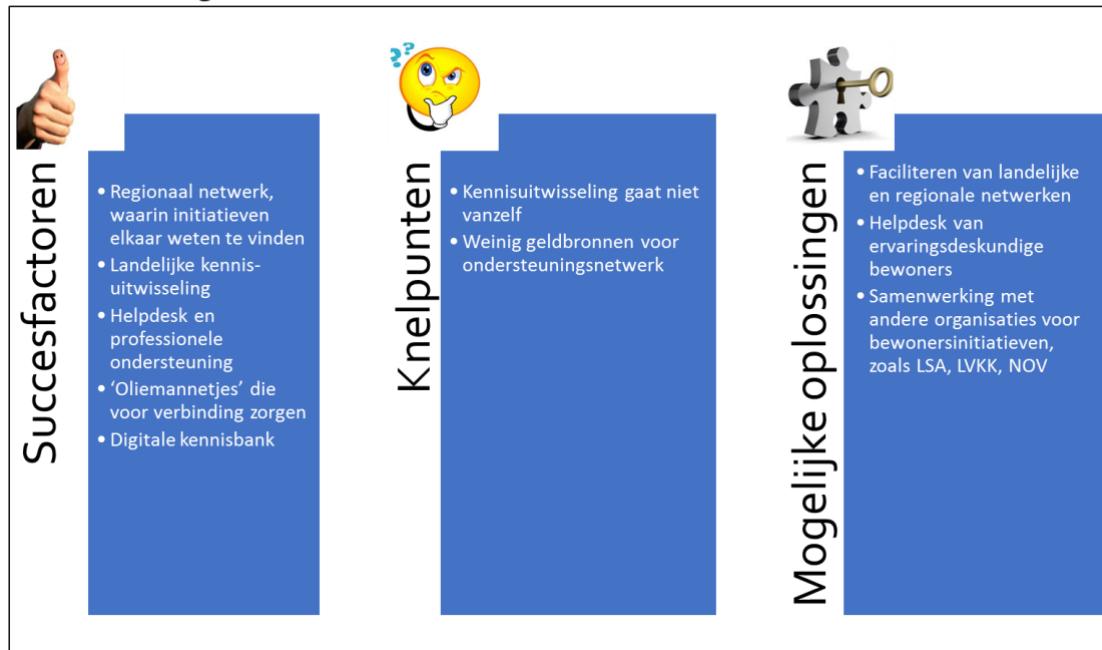
Kennisdeling

Tenslotte is kennisdeling tussen initiatieven belangrijk: mooie oplossingen en 'olifantenpaadjes' die het ene initiatief heeft ontwikkeld kunnen ook interessant zijn voor andere initiatieven. Maar die kennisuitwisseling gaat niet vanzelf. Regionale en landelijke netwerken zijn daarvoor belangrijk, maar ook 'oliemannetjes' die als verbindingswerker optreden.

Bewoners krijgen vertrouwen in het eigen initiatief door andere initiatieven, ervaringsdeskundigen en onafhankelijke betrokken experts (die ook ervaringsdeskundige zijn). Zowel in de spar- en opbouwfase als in de doorontwikkeling van initiatieven zoeken initiatieven een geschikt steunsysteem. Voor het halen en brengen van kennis, voor steun en empowerment en voor het samen ontwikkelen van perspectief. Om motivatie van (startende) initiatieven boven tafel te krijgen, is onafhankelijk ondersteuning belangrijk. Medewerkers uit gemeentelijke en welzijnsorganisaties hebben naast goede bedoelingen vaak ook een institutioneel belang. Initiatieven kennen organisatorische vraagstukken. Maar vooral de meer economische vraagstukken en governance vraagstukken zijn spannend.

Ook een digitale kennisbank kan een goede functie vervullen. Hierbij denken we aan decentrale kennisopslag, dus geen centraal kennisinstituut. Samenwerking met andere organisaties, die bewoners ondersteunen, zoals LVKK, LSA en NOV kan meerwaarde bieden.

Kennisdeling



Thema 3: Randvoorwaarden

Zoals benoemd in de rapportage van de Koepel Zorgcoöperaties Zuid-Nederland, *Bewonersinitiatieven in regie*: 'Er moet een nieuwe sociale, juridische en economische werkelijkheid komen waarvan bewonersinitiatieven deel gaan uitmaken, waardoor op een meer organische wijze samenwerking tot stand kan komen en de samenleving haar verantwoordelijkheid beter kan oppakken. Bewonersinitiatieven denken en handelen vanuit vertrouwen, instellingen en instituties handelen doorgaans vanuit controle en regelgeving. Het zijn twee werkelijkheden die vooralsnog botsen. Er zullen bruggen geslagen moeten worden waarvan het ontwerp nog niet voorhanden is, maar waarvan wederzijds inspireren en leren belangrijke elementen zullen moeten vormen. Dit is de grootste uitdaging om vele pragmatische en fundamentele knelpunten echt te kunnen oplossen.'

Een aantal concrete uitdagingen die daarbij benoemd worden, worden ook aangegeven door de initiatieven in de Verkennerstocht.

Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving zijn ontworpen vanuit een ander paradigma dan de werkwijze van initiatieven. De algemene regelgeving sluit niet aan bij de specifieke situatie en werkwijze van initiatieven. Daarnaast komen veel belemmeringen in wet- en regelgeving voort uit de manier waarop deze vertaald zijn in protocollen, uitvoeringsregels en procedures.

Knelpunten in wet- en regelgeving gaan vaak over praktische zaken, maar er zijn ook meer fundamentele punten, die alleen opgelost kunnen worden via juridische innovatie.

De belangrijkste concrete knelpunten:

- Vrijwilligerswerk door mensen met behoud van uitkering. Vaak mogen uitkeringsgerechtigden maar beperkt vrijwilligerswerk doen voor een bewonersinitiatief. Wat mag verschillen per UWV.
- Regionale belastingkantoren hanteren verschillende uitgangspunten voor vennootschapsbelasting voor zorgcoöperaties.
- Ook wordt vrijwillige inzet beperkt indien initiatieven geen ANBI- of SBBI-status hebben, terwijl de rechtsvorm van (zorg)coöperatie dit verhindert.
- Eerder besproken: de uitgebreide wet- en regelgeving voor bewonersinitiatieven die zorgverlener en werkgever zijn.

Naast het opzoeken van de rek in de regels, kunnen experimenteerartikelen in wetgeving bijdragen aan de oplossing van knelpunten en de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsvormen. Wet- en regelgeving vraagt vooral landelijke, maar ook lokale aanpassingen.

Juridische innovatie

Naast pragmatische oplossingen voor praktische knelpunten, is ook juridische innovatie gewenst, om de cultuuromslag te realiseren, waarbij bewonersinitiatief een volwaardige rol krijgen. Bijvoorbeeld voor de rechtsvorm van initiatieven: maatschappelijke initiatieven zijn vaak gericht op de uitvoering van publieke taken, maar op een ondernemende manier. Daarmee bewegen ze zich op het grensvlak tussen privaatrecht en publiekrecht. Veel initiatieven kiezen voor een coöperatie, omdat daarmee zeggenschap bij bewoners ligt, maar het ook een ondernemende vorm is. Daarmee lopen ze wel tegen belastingverplichtingen aan. Het Bijzonder Statuut is een instrument dat kan helpen om rechtsvorm en manier van organiseren beter op elkaar aan te laten sluiten dan ons huidige wettelijk systeem mogelijk maakt.

Wonen

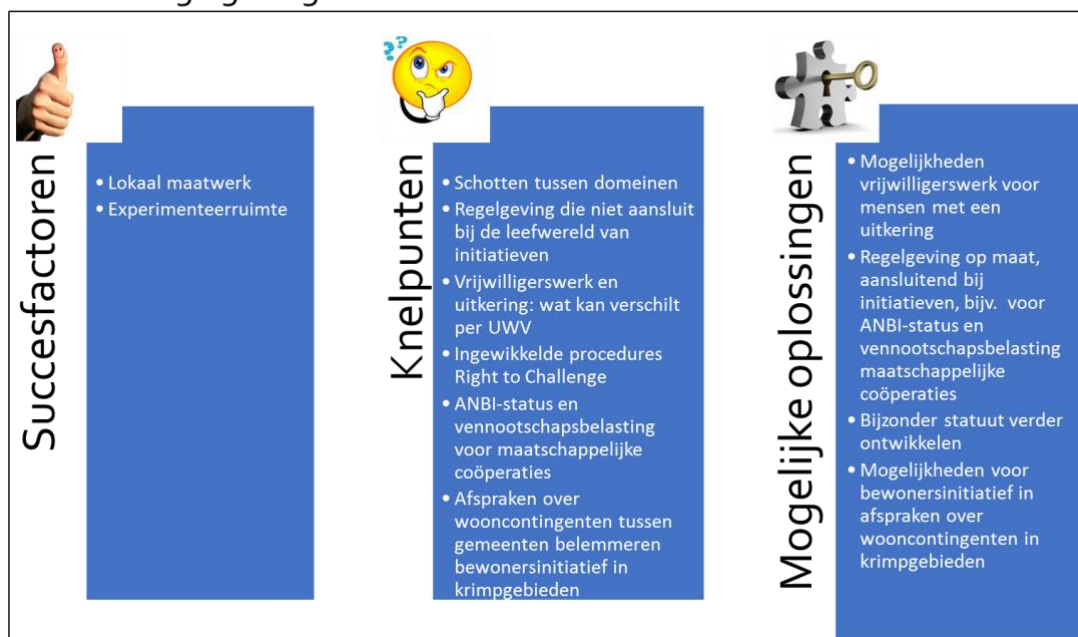
Langer thuis wonen en oud worden in je eigen dorp is voor veel initiatieven een belangrijke drijfveer. Op veel plaatsen worden verzorgingshuizen gesloten en moeten ouderen, als het echt niet meer gaat, verhuizen naar een groter dorp of de stad in de buurt. Sluiting van het verzorgingshuis is voor dorpen vaak een aanleiding om zelf in actie te komen en een woon-zorgvoorziening te starten. Daarbij lopen zij tegen een fors aantal knelpunten op, waaronder het wooncontingent. Vooral in krimpgebieden zijn afspraken gemaakt tussen gemeenten over waar, wat gebouwd mag worden.

Dat sluit vaak niet aan bij de wens van bewoners om oud te worden in hun eigen dorp of wijk, waarmee ook het sociale netwerk intact blijft.

Ook de strenge Woningwet waar woningbouwverenigingen aan gebonden zijn werkt vaak contraproductief. 'Passend toewijzen' betekent een flinke afname van lokale flexibiliteit en is daarmee voor bewonersinitiatieven bepaald niet 'passend'.

Tenslotte is de financiering van kleinschalige woon-zorgcomplexen lastig: deze vallen noch onder collectief particulier opdrachtgeverschap, noch onder reguliere projectontwikkeling.

Wet- en regelgeving



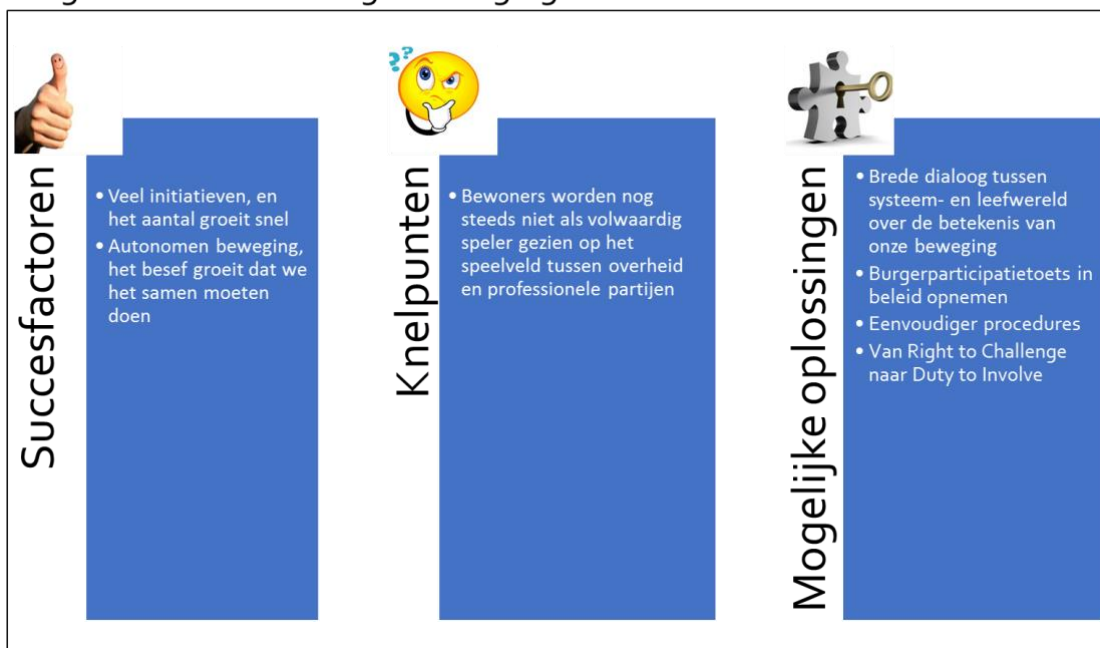
Organisatie van de burgerbeweging

Die nieuwe werkelijkheid, waarvan initiatieven deel uitmaken, vraagt ook om emancipatie van de beweging van bewonersinitiatieven. Daar moet de beweging zelf aan werken, maar ook de samenleving moet nog ontdekken wat de beweging inhoudt. Het is nog niet vanzelfsprekend dat bewonersinitiatieven betrokken worden bij beleidvorming. Dat geldt zowel op lokaal niveau als op regionaal en landelijk niveau.

Right to Challenge

Sinds enkele jaren is het Right to Challenge (RtC) in diverse wetten, waaronder de Wmo, vastgelegd. Het RtC gaat over het recht van bewoners om publieke taken over te nemen van hun gemeente. Het zijn taken die zij beter of goedkoper kunnen uitvoeren dan de gemeente, of taken die voordelen opleveren voor de buurt als zij die zelf uitvoeren. Met het RtC wordt nagestreefd dat het initiatief van overheid naar bewoners verschuift. Bewoners krijgen hiervoor de middelen en verantwoordelijkheid (mits ze zich aanpassen aan de overheidsseisen). Maar het RtC is vanuit de overheid gezien passief: de gemeente kan rustig afwachten of een bewonersgroep opstaat en taken claimt. Bovendien is de procedure in veel gemeenten ingewikkeld. Een meer actieve houding van de lokale overheid is wenselijk. We moeten op zoek naar instrumenten om dit te realiseren, ook bij gemeenten die dit uit zichzelf niet doen. Van Right to Challenge naar *Duty to involve*.

Organisatie van de burgerbeweging



Thema 4: Maatschappelijke impact zichtbaar maken

Voor initiatieven is het belangrijk hun maatschappelijke impact zichtbaar en meetbaar te maken. In de eerste plaats om verantwoording af te leggen aan hun eigen achterban (dorp, wijk), maar ook aan hun financiers. Ook om serieus genomen te worden door andere partijen is het belangrijk inzichtelijk te maken wat de maatschappelijke impact van hun handelen is.

We moeten hierbij als samenleving een omslag maken: van het belonen van financiële waarde naar het belonen van maatschappelijke waarde. Het gaat om verbinding, meedoen, omzien naar elkaar: gelukkiger inwoners moeten de maatschappij veel waard zijn.

Op verschillende plaatsen in het land worden door initiatieven, samen met kennisinstellingen, methodieken ontwikkeld om hun maatschappelijke waarde meetbaar te maken. Maar niet alle maatschappelijke waarde is makkelijk meetbaar. Hier moet nog zeker een slag gemaakt worden.

Maatschappelijke impact

