

Naar een duurzame samenwerking tussen burgerinitiatief en gemeente

Peter van Linschoten, Berthe te Velde en Peter Meister Broekema

Aletta Advies - November 2023



Inhoud

1.	De achtergrond van het onderzoek	3
	1.1 Inleiding	3
	1.2 Aanpak.....	4
	1.3 Wedde dat 't Lukt in Westerwolde	4
2.	Een kort overzicht van de literatuur	6
	2.1 Inleiding	6
	2.2 Methode	6
	2.3 Resultaten.....	6
3.	Wedde dat 't Lukt in de praktijk	9
	3.1 Inleiding	9
	3.2 Organisatiestructuur.....	9
	3.3 Samenwerking op uitvoerend niveau	9
	3.4 Samenwerking op bestuurlijk niveau.....	11
	3.5 Externe factoren	11
4.	Aanbevelingen	12
	4.1 Inleiding	12
	4.2 Beschouwing.....	12
	<i>Context: maatschappelijke transitie</i>	12
	4.3 Aanbevelingen	14

1. De achtergrond van het onderzoek

1.1 Inleiding

De overheid verwacht dat burger en mantelzorgers zichzelf gaan redden. Vragen zij uiteindelijk om hulp dan blijkt het hulpaanbod verschaald te zijn. Instanties zijn steeds vaker “onvindbaar en onbenaderbaar”. Zelfs vertrouwde instituties als huisarts, pastor, thuiszorg zijn steeds minder bereikbaar en beschikbaar.

Burgerinitiatieven ¹blijken vaak wél in staat te zijn om de inwoners te bereiken. Door de lage drempel en lokale zichtbaarheid ervaren inwoners een gevoel van veiligheid en bekendheid. Hiermee zijn burgerinitiatieven vaak complementair aan de professionele zorg. Veel burgerinitiatieven kampen echter met het feit dat gemeentebestuurders hen niet als volwaardige partner beschouwen, of als concurrent van professionele organisaties.

Overal in ons land ontstaan burgerinitiatieven. De overheid roept hiertoe ook op met termen als ‘actief burgerschap’, ‘doe-democratie’ en ‘participatiemaatschappij’. Mooi op papier, maar de praktijk is weerbarstig.

Veel burgerinitiatieven starten veelbelovend, maar onderweg gaat het mis^{2 3 4}. Hiervoor zijn interne oorzaken (zoals verloop vrijwilligers en afnemend enthousiasme) en externe oorzaken. De meeste externe oorzaken zijn terug te voeren op de botsing tussen de systeemwereld van de overheid met de leefwereld van de burger. Toch blijkt keer op keer dat beide werelden zowel een noodzakelijk eigen als complementair karakter hebben. Een verschuiving van publiek-private samenwerking naar publiek-collectieve samenwerking vraagt een andere benadering dan de overheid gewend is.

Ook burgerinitiatief Wedde dat ‘t Lukt loopt aan tegen dit spanningsveld tussen ‘leefwereld’ en ‘systeemwereld’.

Wedde dat ‘t Lukt (WDL) bedient in haar werkgebied (drie dorpen) 3000 van de totaal 26000 inwoners van de gemeente Westerwolde. Eerder onderzoek heeft laten zien dat WDL kostenbesparend werkt en een welkome aanvulling is binnen de dorpen⁵. In een tijd van stijgende zorgkosten en een dreigend zorginfarct is dit kansrijk. Het initiatief is aansprekend en heeft verschillende prijzen en onderscheidingen gekregen. Het bestuur van WDL heeft besloten om het budget van één van de gewonnen prijzen (de Leefkracht Award) in te zetten voor een onderzoek dat inzicht geeft in de factoren voor een vruchtbare duurzame samenwerking tussen burgerinitiatieven en overheid, toegespitst op de situatie in de Gemeente Westerwolde.

¹ Ook wel ‘inwonersinitiatieven’ of ‘bewonersinitiatieven’ genoemd. In deze rapportage gebruiken we de term ‘burgerinitiatieven’.

² Wat knelt? Knelpunten bij burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning, Movisie/Vilans, 2016.

³ Canoy, N, J. Smelik, M. Ham, (red), Zorgzame buurten. Inspirerende initiatieven die het systeem trotseren, Movisie, 2023.

⁴ Rekenkamer Rotterdam, Burgers op de bres. Onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven, 2020.

⁵ Jon-a-Pin, Evaluatie van de dorpsondersteuner, Aletta Jacobs School of Public Health, 2020

1.2 Aanpak

Er zijn 3 activiteiten uitgevoerd:

Literatuurstudie

Beschikbare praktijk en wetenschappelijke literatuur is geanalyseerd. Wat zijn de kernvragen op het gebied van samenwerking tussen burgerinitiatieven en overheden? Wat is bekend over factoren die deze samenwerking bevorderen of belemmeren? Zijn er goede voorbeelden die in Wedde kunnen worden toegepast? De literatuurstudie wordt in deze rapportage samengevat en is in een apart document beschikbaar.

Interviews

In een serie interviews met stakeholders is ingezoomd op de situatie in Westerwolde. Wat zijn de factoren die de samenwerking bevorderen of belemmeren? Worden de uitkomsten uit de literatuurstudie herkend? De interviews zijn deels tegelijkertijd, deels na het literatuuronderzoek uitgevoerd. Daarbij is gestart bij de meest direct betrokkenen, zowel op uitvoerend als op bestuurlijk niveau. De uitkomsten van de interviews zijn in deze rapportage samengevat. Een tussenrapportage over de literatuurstudie en de interviews is in een werksessie besproken met een delegatie van het bestuur en deskundigen mw. Prof. Dr. G. Navis en Dr. E. Buskens. De uitkomsten van deze stappen zijn verwerkt in deze rapportage.

Werksessie

In een werksessie met vertegenwoordigers van WDL en gemeente (najaar 2023) zijn de uitkomsten besproken en is onderzocht in hoeverre verbetering van de samenwerking gewenst is, op welke punten een betere samenwerking haalbaar is en welke acties daarvoor nodig zouden zijn.

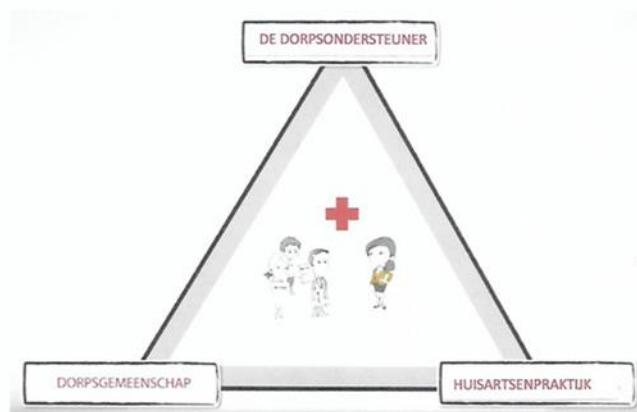
1.3 Wedde dat 't Lukt in Westerwolde

Om één en ander in de juiste context te plaatsen geven we in deze paragraaf achtergrondinformatie over het initiatief Wedde dat 't Lukt in de gemeente Westerwolde.

Gemeente Westerwolde is op 1 januari 2018 gevormd. De gemeente ontstond uit de voormalige gemeenten Bellingwedde (waar Wedde toe behoorde) en Vlagtwedde. De twee welzijnsinstellingen fuseerden in 2020 tot Stichting Welzijn Westerwolde. Welzijn Westerwolde is opgedeeld in 3 gebiedsteams, Wedde valt in team Westerwolde – Noord.

Wedde dat 't Lukt (WDL) is een initiatief van huisartsenpraktijk Berg, ontstaan in 2013, waarin een aantal ontwikkelingen in zorg, welzijn en de regio samenkwam. In samenwerking met de dorpsraad in Wedde zijn er plannen ontwikkeld met als rode draad de verbinding en samenwerking tussen de formele en informele zorg. In december 2014 is vanuit de dorpsraad de Stichting Wedde dat 't Lukt opgericht. Na de start in het dorp Wedde vond er in nauw overleg met de dorpsraden verbreding van de activiteiten van Wedde dat 't Lukt plaats naar de dorpen Veelerveen en Vriescheloo. Sinds 2015 is een dorpsondersteuner actief die signaleert, adviseert en dorpsbewoners (onderling) en organisaties/overheid met elkaar verbindt.

In het beleidsplan 2023 – 2026 schetst WDL de organisatiestructuur:



Naast de dorpsondersteuner onderneemt Wedde dat 't Lukt ook andere initiatieven met als doel om dorpsbewoners uit hun sociaal isolement te halen, zoals Samen aan Tafel en een basiscursus digitale vaardigheden.

In 2020 is door de Aletta Jacobs School of Public Health een evaluatie van de dorpsondersteuner uitgevoerd, waarin is beschreven op welke wijze de dorpsondersteuner waarde creëert.

Uit onderzoek is gebleken dat de inzet van de dorpsondersteuner leidt tot een besparing van de kosten van huisartsenzorg in het dorp, omdat de dorpsondersteuner erin slaagt het 'sociaal kapitaal' in Wedde te mobiliseren.

De integrale vraag van de inwoner vormt het uitgangspunt. De meeste stakeholders waren positief over de dorpsondersteuner. Een enkeling was terughoudend omdat de inzet ten dele als concurrentie werd gezien. Op het gebied van continuïteit en financiering was het gebrek aan structurele financiering het grootste knelpunt.

2. Een kort overzicht van de literatuur

2.1 Inleiding

Ten behoeve van deze opdracht is de wetenschappelijke en praktijkgerichte literatuur op het vlak van de samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven geïnventariseerd en geanalyseerd. Aletta Advies heeft het lectoraat Leefomgeving in Transitie (LiT) van Kenniscentrum NoorderRuimte (Hanzehogeschool Groningen) gevraagd om dit deel van het onderzoek uit te voeren. Centraal in de literatuurstudie staan de volgende vragen:

Wat zijn de kernvragen op het gebied van samenwerking tussen burgerinitiatieven en overheden? Wat is bekend over factoren die deze samenwerking bevorderen of belemmeren? Zijn er goede voorbeelden die in Wedde kunnen worden toegepast?

De rapportage is in de bijlage opgenomen. In dit hoofdstuk worden de resultaten samengevat.

2.2 Methode

Als startpunt voor de literatuurstudie is door WDL een aantal relevante documenten aangeleverd. Vervolgens zijn 13 verschillende databases doorzocht op artikelen die ingaan op de verhouding tussen burgerinitiatieven en overheden. Vervolgens is via citaties en thema's van deze artikelen gezocht naar aanvullende artikelen en zijn publicaties geanalyseerd die door Wedde dat 't Lukt zijn aangeleverd en aangevuld met relevante artikelen. Ook is via het internet gezocht naar opinie- en beleidsstukken en soortgelijke documenten. De geselecteerde (wetenschappelijke) artikelen zijn vervolgens geanalyseerd op grond van de eerdergenoemde kernvragen en samengevat, waarna de belangrijkste bevindingen zijn geclusterd.

2.3 Resultaten

In deze literatuur wordt een breed palet van verschillende typen initiatieven beschreven, vaak aan de hand van casestudies. Deze initiatieven variëren van zorginitiatieven tot aan het aanleggen van breedband op het platteland. Op basis van deze casestudies worden door de auteurs van de wetenschappelijke literatuur bijvoorbeeld verschillende typen burgerinitiatieven onderscheiden, die verschillende fasen doorlopen en verschillende typen obstakels en belemmeringen kennen.

Op basis van de literatuur valt Wedde dat 't Lukt te typeren als een project dat poogt een sociale vraag te beantwoorden én een maatschappelijke verandering op gang te brengen.

Bij projecten die een sociale vraag willen beantwoorden én een maatschappelijke verandering op gang willen brengen, zijn specifieke obstakels en succesfactoren in kaart gebracht. De literatuur laat zien dat er obstakels bestaan door een gebrek aan financiën, het ontbreken van verscheidenheid aan sociaal kapitaal. Daarnaast blijkt dat er soms een sociale bereidheid tot veranderen ontbreekt, te veel administratie moet worden aangeleverd bij geldverstrekkers en/of overheden en het moeilijk blijkt bewoners in hun kracht zetten. Tenslotte blijkt het lastig te zijn een lange termijnoplossing te vinden voor zowel het project als het maatschappelijke probleem en is het noodzakelijk dat een overheid zich actief opstelt.

De obstakels uit de literatuur lijken ook bij Wedde dat 't Lukt een grote rol te spelen.

Herkenbare succesfactoren

De in de literatuur genoemde succesfactoren (bijvoorbeeld organisatiestructuur, leiderschap en autonomie) voor een dorpscoöperatie blijken ook van toepassing op WDL. En dit geldt omgekeerd ook voor het *ontbreken* van deze succesfactoren. Zo is het bijvoorbeeld zonder tijd, geld en vaardigheden lastig een initiatief in de lucht te houden. In veel rapportages wordt gesproken over de 'projectencarrousel', waarin het najagen van kortdurende financiering centraal staat.

Rol van de overheid

Uit de literatuur komt naar voren dat de overheid een belangrijke - zo niet de belangrijkste - partner is, maar ook een obstakel kan zijn. In de wetenschappelijke literatuur wordt vooral gewezen op het ontbreken van lange termijn financiering en gebrek aan autonomie als de overheden te veel te zeggen krijgen. De 'grijze' en veelal Nederlandstalige literatuur benoemt vaak de tegenstelling tussen de 'leefwereld' van het burgerinitiatief en de 'systeemwereld' van overheden. Deze systeemwereld zorgt ervoor dat het lastig is vernieuwende projecten langdurig ergens onder te brengen en tevens is het lastig om zowel deze systeemwereld als het systeemdenken te doorbreken en veranderen. Een veelgebruikt voorbeeld van deze systeemwereld is de 'verschotting' tussen domeinen binnen de overheid.

Daarnaast is het goed te beseffen dat iedere stakeholder, inclusief 'de overheid' een specifieke taal spreekt. Een voorbeeld uit de literatuur betreft de term 'professionalisering', die vanuit het perspectief van een burgerinitiatief soms wordt vereenzelvigd met het 'ingebod worden in de bestaande structuren'.

Eén element waar ieder initiatief vroeg of laat mee te maken krijgt is de financiering. De literatuur laat zien dat deze financiering niet te veel verbonden moet zijn met allerlei strikte voorwaarden en veel administratie. De succesvolle projecten hebben een grotere autonomie in het besteden van de gelden.

De rol van de overheid moet zich volgens de literatuur niet beperken tot het 'in contact brengen met anderen' en het geven van subsidie, maar moet pro-actief zijn en vooral gebaseerd op behoeften van de initiatiefnemers en vraag en aanbod.

Goede voorbeelden

Zoals aangegeven in de inleiding, is er de afgelopen jaren binnen Nederland onderzoek verricht naar goede voorbeelden van burgerinitiatieven (en samenwerking met overheden). Eén zo'n voorbeeld is de studie *Zorgzame Buurten*⁶. Op basis van 15 casestudies concluderen de auteurs dat uiteindelijk de context het belangrijkste is en initiatieven moeilijk vergelijkbaar met elkaar zijn. Echter, de werkzame elementen zijn generiek, zoals het overbruggen van verkokering, het 'doen' in plaats van praten en het benutten van elkaars talenten.

Uit het literatuuronderzoek komt een aantal best practices naar voren waarin opvalt dat de communicatie tussen de gemeente en de initiatieven essentieel is, én er ruimte is om te experimenteren met 'ontschotten' en decentraliseren van budgetten.

⁶ Zie voetnoot 3

Deze *best practices* sluiten aan bij de uitkomsten van de literatuurstudie, waarin het opbouwen van verschillende soorten sociaal kapitaal waarbij met name *linked* sociaal kapitaal (waarbij mensen langs informele én institutionele lijnen worden gebonden) centraal staat,

Daarnaast is er de laatste jaren in de 'grijze' literatuur' ook een kentering zichtbaar waarbij het gehele 'systeem' ter discussie staat. Verschillende rapporten en opiniestukken pleiten voor het anders organiseren van de zorg op een behapbare schaal en een horizontale verantwoording.

Praktijkvoorbeelden als WDL kunnen de noodzakelijke input geven voor een systeemverandering, omdat zij enerzijds kosten besparen en anderzijds de zorg anders organiseren.

Maatschappelijke opgaven zoals 'de zorg houdbaar houden' overstijgen de kaders en rollen van individuele zorgaanbieders, beroepsgroepen en financiers. Deze opgaven vragen méér dan veranderingen binnen één sector en vormen de samenbindende basis voor een nieuwe vorm van samenwerking.

3. Wedde dat 't Lukt in de praktijk

3.1 Inleiding

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat er al veel bekend is over succes-en faalfactoren van dorpscoöperaties en/of burgerinitiatieven. We willen deze bevindingen toetsen aan het burgerinitiatief Wedde dat 't Lukt. Hoe zien de succesfactoren en belemmeringen er in de praktijk uit? In dit hoofdstuk worden de uitkomsten samengevat van interviews met direct betrokkenen. We beschrijven de kenmerken van de organisatie, de samenwerking op uitvoerend en bestuurlijk niveau en externe factoren die een rol spelen.

3.2 Organisatiestructuur

Wedde dat 't Lukt heeft een platte organisatiestructuur: het is een stichting met een bestuur, met een duidelijke taakverdeling. De dorpsondersteuner is in dienst van de stichting, er zijn korte lijntjes tussen bestuur en de dorpsondersteuner. Verder zijn er de ruim honderd vrijwilligers. De dorpsondersteuner is in WDL de spin in het web, waar alles samen komt.

Dorpsondersteuner

De geïnterviewden geven aan dat *de persoon van de dorpsondersteuner* een belangrijk succesfactor van WDL is. Zij is zichtbaar, toegankelijk en laagdrempelig. Er wordt vanuit de hulpvraag gewerkt, maar volgens de meeste geïnterviewden beschikt de dorpsondersteuner over de *kennis en ervaring* om in te schatten welke ondersteuning nodig is, en zo nodig door te verwijzen.

Als kritische factor wordt de kwetsbaarheid van de dorpsondersteuner genoemd. De dorpsondersteuner is een 'één-pitter' en dat vraagt een bijzondere aandacht voor de continuïteit. Daarnaast zijn er uitdagingen inzake de deskundigheid en samenwerking met andere (professionele) partijen. Een eenvoudige hulpvraag is vaak een opstap naar een ingewikkelder vervolgvraag. En los daarvan lijkt sprake te zijn van een verandering in de hulpvragen van praktische klussen naar meer ondersteuning bij dementie en eenzaamheidsproblematiek.

Vrijwilligers

In onderzoek wordt een mogelijk tekort aan vrijwilligers op de langere termijn als kritische factor genoemd. Hiervan lijkt in Wedde vooralsnog geen sprake. Volgens een aantal gesprekspartners biedt het vrijwilligerschap binnen WDL de mogelijkheid om 'noaberschap' praktisch in te vullen. Veel gesprekspartners geven aan dat WDL bijdraagt aan de leefbaarheid in Wedde. De dorpsondersteuner verbindt mensen, en dorpsverenigingen, waardoor heel snel actie kan worden ondernomen als dat nodig is. Ook hier is opgemerkt dat het belangrijk is te waarborgen dat er wordt opgeschaald als er meer aan de hand blijkt en dat de vrijwilligers van onbesproken gedrag zijn (VOG).

Bestuur

WDL heeft een 6-koppig bestuur, waarvan 3 leden het dagelijks bestuur vormen. Alle geïnterviewden beschrijven de bestuursleden als deskundig en gedreven.

3.3 Samenwerking op uitvoerend niveau

De dorpsondersteuner heeft op uitvoerend niveau samenwerkingsrelaties met welzijnsorganisaties, zorgorganisaties en uitvoeringsorganisaties. De

dorpsondersteuner neemt deel aan het multidisciplinair overleg (MDO) met de huisartsenpraktijk Wedde en heeft periodiek afstemmingsoverleg met de maatschappelijk werker van Welzijn Westerwolde en de WMO-consulent gemeente Westerwolde.

Huisartsenpraktijk Westerwolde – dorpsondersteuner: MDO

Voor de huisartspraktijk is de dorpsondersteuner een nuttig, direct aanspreekpunt dat veel regelwerk/zoekwerk uit handen neemt. Als indicatiecriterium voor verwijzing naar de dorpsondersteuner geldt: problematiek waar de inzet van een vrijwilliger een bijdrage kan leveren. Voor de huisartspraktijk, waar in 2023 ook Welzijn op Recept met een maatschappelijk werker van Welzijn Westerwolde start, is de afbakening van het domein van de dorpsondersteuner en dat van Welzijn duidelijk. De dorpsondersteuner is het meest laagdrempelig en geïndiceerd als een hulpvraag met vrijwilligers opgelost kan worden. Is er sprake van complexe, structurele problematiek, dan is professionele ondersteuning voorliggend.

*De dorpsondersteuner is zeer bereikbaar en schakelt direct.
Dit ziet de huisartspraktijk als een onderscheidend pluspunt
ten opzichte van zorg- en welzijnsorganisaties.*

Een ander pluspunt zijn de thuisbezoeken van de dorpsondersteuner. Ze is soms de ‘ogen en oren’ van de huisartspraktijk en heeft daarmee een belangrijke *signaleringsfunctie* in het MDO. In die zin is sprake van *wederkerigheid en gelijkwaardigheid*: de huisartspraktijk verwijst naar de dorpsondersteuner, signalen van de dorpsondersteuner zijn soms reden voor huisbezoek van de huisarts.

Welzijn Westerwolde, WMO-consulenten en dorpsondersteuner: 6-wekelijks casusoverleg

De maatschappelijk werker van Welzijn Westerwolde, de WMO-consulent en de dorpsondersteuner bespreken eens per 6 weken de complexere gevallen, waarbij ze zijn betrokken. Op cliëntniveau is een prima samenwerking. Voor de WMO-consulent is de indicatie voor verwijzing naar WDL duidelijk: incidentele, redelijk eenvoudige hulpvragen, zoals regeltaken, vervoer, huis- en tuinklussen. Bij structurelere, complexe problemen ligt verwijzing naar Welzijn en andere professionele organisaties voor de hand.

De WMO-consulent ziet als effect van Wedde dat ‘t Lukt dat de gemeente minder vraag vanuit de drie dorpen krijgt voor eenvoudige zaken als tuinonderhoud, klussen in en om huis, regelzaken en vervoer.

Waar de beide andere betrokkenen spreken van gelijkwaardigheid, trekt de dorpsondersteuner een andere conclusie: de dorpsondersteuner verwijst vaker naar Welzijn Westerwolde dan andersom. Op basis daarvan ervaart de dorpsondersteuner nog geen volwaardige positionering in het netwerk rond armoede, ziekte en welzijn in de gemeente.

3.4 Samenwerking op bestuurlijk niveau

Financiering

Het bestuur van WDL pleit voor meer structurele financiering door middel van een subsidie voor een periode van 4 jaar. De gemeente houdt vast aan een jaarlijkse subsidie. De subsidie staat niet onder druk.

De gemeente zou de dorpsondersteuner graag inbedden in de gemeentelijke structuur, om zo de continuïteit te waarborgen en een uitrol naar andere dorpen te faciliteren. Wedde dat 't Lukt pleit voor een meerjarige subsidie van de gemeente, juist met het oog op de continuïteit.

Het bestuur heeft de continuïteit van WDL beschreven in het beleidsplan 2023-2027. Er is een actief vrijwilligersbeleid, er vindt een verdere professionaliseringslag plaats in de functie van de dorpsondersteuner en er is sprake van een deskundig bestuur, met een duidelijke taakverdeling. Structurele financiering biedt juist zekerheid op het gebied van continuïteit en kwaliteit van WDL, aldus het bestuur. Het bestuur van WDL wil er echter voor waken dat de sterke punten van WDL verloren gaan door onderdeel te worden van het bestaande 'bestel' (*stysteemwereld*).

Afbakening met Welzijn Westerwolde

Op de werkvloer is sprake van een goede samenwerking tussen WDL en Welzijn Westerwolde. Zowel gemeente als alle andere spelers erkennen dat er geen partij zo laagdrempelig is als WDL. Op bestuurlijk niveau verloopt de samenwerking minder soepel.

Theoretisch zouden Welzijn Westerwolde en Wedde dat 't Lukt complementair aan elkaar kunnen zijn. In de praktijk ervaart men enige concurrentie. Meer afstemming en informeren vooraf is nodig, aldus beide partijen.

3.5 Externe factoren

In verschillende interviews is door de gesprekspartners aangegeven dat er externe factoren zijn die nut en noodzaak van een burgerinitiatief als WDL versterken.

- Vergrijzing, arbeidsmarktkrapte zijn ook zichtbaar in Westerwolde. Om tegemoet te komen aan de stijgende zorgvraag zijn burgerinitiatieven als WDL een belangrijke ontwikkeling. Zowel de huisartsenpraktijk als de WMO-consulent geeft aan dat door WDL sommige vraagstukken niet meer door hen hoeven te worden opgepakt.
- Terugtrekkende overheid op het gebied van zorg en welzijn. Op deze terreinen biedt Wedde dat 't Lukt een oplossing. Het vormt een verbindende factor ten behoeve van de leefbaarheid in het dorp.

4. Aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten geïntegreerd tot aanbevelingen voor de samenwerking tussen burgerinitiatieven en gemeenten, in het bijzonder voor Wedde dat 't Lukt en de Gemeente Westerwolde.

In de literatuurstudie is geconcludeerd dat er een spanning zichtbaar is tussen enerzijds de algemene succesfactoren en obstakels (die rond WDL in de interviews zijn geconcretiseerd) en anderzijds de lokale context. De constatering dat de relatie tussen de overheid en het initiatief zowel essentieel is als het grootste obstakel vormt, wordt in de gesprekken in Wedde bevestigd. Er bestaan verschillende verwachtingen, begrippen als professionalisering en inbedding hebben verschillende betekenissen voor de stakeholders, er wordt een spanning tussen leefwereld en systeemwereld ervaren en er is sprake van afhankelijkheid en ervaren ongelijkheid vanwege een projectsubsidie.

We starten met een beschouwing. In een expertsessie is – met de bevindingen van ons onderzoek - verkend hoe samenwerking tussen een burgerinitiatief (cq WDL) en overheid (cq Gemeente Westerwolde) duurzaam kan verbeteren. Naast de resultaten van dit gesprek is geput uit andere literatuur, ervaringen die in Kans voor de Veenkoloniën zijn opgedaan, VNG-Programma SAMEN en het RVS-advies 'Kunst van het Innoveren' (2022)⁷.

4.2 Beschouwing

Context: maatschappelijke transitie

Aangejaagd door tal van maatschappelijke uitdagingen wordt gezocht naar een nieuwe verhouding van burger en overheid. Alle partijen zijn onderdeel van deze transitie.

De opgave voor overheid en burgers is om - als samenwerkende partners - een traject in te gaan waarin de rollen van de partners opnieuw worden vormgegeven, vanuit het besef dat die rollen nog niet zijn uitgekristalliseerd.

Burgerinitiatieven functioneren idealiter als "constructieve partner van de systeemwereld/overheid" in een gezamenlijk ontwikkeltraject naar nieuwe samenwerking. De RVS signaleert dan ook dat burgers steeds vaker aanjagers zijn van zorginnovatie. Denk bijvoorbeeld aan allerlei burgerinitiatieven waarin vernieuwing op lokale schaal van onderop tot stand komt. Dergelijke initiatieven hebben een unieke functie hebben in het versterken van sociale verbinding in wijk, dorp en stad. Een functie die nooit door de gemeente zelf of door een professionele instelling op die manier ingevuld zou kunnen worden (Programma SAMEN, 2023⁸).

De meerwaarde van WDL

In principe geeft een burgerinitiatief als Wedde dat 't Lukt een (deel van een) antwoord op een aantal grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd. Er dreigt

⁷ Raad Volksgezondheid en Samenleving. Kunst van het Innoveren, 2022.

⁸ <https://programmasamen.nl/>

een 'zorginfarct' en het zorgstelsel is te versnipperd en verkokerd om in te kunnen spelen op de vraag naar meer integrale zorg en ondersteuning. Daarnaast stijgen de kosten van de zorg exorbitant en vergrijsst de bevolking, vooral in de meer rurale gebieden. Meer en meer zorgtaken komen op het bordje van de gemeente te liggen. De gewenste verschuiving naar 'meer zelf doen', met informele ondersteuning, komt moeizaam op gang.

Het tussengebied tussen formele en informele zorg is verwaarloosd. Een initiatief als Wedde dat 't Lukt slaagt erin om de verbinding tussen formeel en informeel domein te leggen en sociaal kapitaal te mobiliseren. Het bottom-up karakter en een eigen autonomie zijn hierin essentieel.

Naast de kwalitatieve (ervaren) waarde van de dorpsondersteuner zijn er ook kwantitatieve opbrengsten. De gemiddelde huisartskosten in het werkgebied van de dorpsondersteuner in Wedde zijn afgenomen terwijl een duidelijke toename waarneembaar is voor de rest. Ook is er een daling in zorgkosten waar te nemen, terwijl deze in de rest van de omgeving stijgen⁹.

Waarom is het gesprek lastig?

Waarom is het dan zo lastig om hierover een goed gesprek met de 'systeemwereld' te hebben? Dat was de kernvraag voor dit onderzoek. Hierover willen we een aantal opmerkingen maken.

1. Er is sprake van een vergaande specialisatie en differentiatie in het aanbod van zorg en ondersteuning. In de praktijk is hierdoor sprake van een groot aantal deelbelangen van waaruit weerstand tegenover een innovatie kan ontstaan, zoals praktijklessen laten zien. Een vernieuwende werkwijze kan leiden tot omzetverlies bij een (andere) aanbieder. Wanneer dit niet gepaard gaat met een gesprek over een nieuwe rolinvulling kan dat leiden tot weerstand. Een tweede gevolg van versnippering en differentiatie is dat 'het systeem' kleinschalige sociale innovaties onvoldoende weet te verwelkomen, omdat zij niet passen in de afgebakende beleidssectoren van overheden. Het sectorale werken en denken botst met de innovatieve oplossingen die burgers aandragen, omdat die vrijwel altijd integraal zijn georiënteerd.

2. Voor gemeenten is het lastig om een samenhangend beleid vorm te geven als er met tientallen, vaak informele organisaties wordt samengewerkt. Wat is de werkelijke kracht van al die verschillende burgerinitiatieven?¹⁰ Zijn ze niet te afhankelijk van de energie van enkele personen? Kunnen ze het gemeentelijk geld wel goed beheren en verantwoorden? Werken ze wel samen of langs elkaar heen? En bereiken ze wel de juiste mensen? Gemeenten streven naar een partner waarmee heldere samenwerkingsafspraken worden opgesteld. Daarom is in veel wijken en dorpen vaak een grotere welzijnsaanbieder aanwezig met een breed takenpakket. Het budget dat beschikbaar is voor bewonersorganisaties is vaak veel kleiner.

3. Een derde opmerking betreft de ontstaansgeschiedenis van veel burgerinitiatieven. Zij vormen vaak een reactie op een tekort, op een lacune die de gemeente of formele aanbieders laten liggen. Vanuit deze 'luis in de pels'- positie

⁹ Jon-a-Pin, Evaluatie van de dorpsondersteuner, Aletta Jacobs School of Public Health, 2020.

¹⁰ Jos van der Lans, Ontsnappen aan aanbesteden; bewoners een stem geven, Amsterdam, maart 2023

kan het lastig zijn om een positieve samenwerking met ‘systeempartijen’ te ontwikkelen.

4.3 Aanbevelingen

Toch constateert de RVS ook dat er wel degelijk uitwegen zijn uit dit spanningsveld. Ook onderzoek van Xpertise Zorg (2022¹¹), Kans voor de Veenkoloniën (2023) en RIVM (2021¹²) levert verschillende handvatten op voor goede samenwerking tussen burgerinitiatief en gemeente. Overkoepelend thema binnen deze studies lijkt ‘anders denken’ te zijn, waarin empathie en perspectiefwisseling centraal staan. Hieruit volgt een aantal aanbevelingen.

Het toekomstperspectief is een gezamenlijke aanpak op basis van maatschappelijke opgaven. Een goede relatie is daarin de kern.

Instrumenten om tot een goede relatie te komen zijn: het benoemen van de gezamenlijke opgave, het bevestigen van het belang van ieders bijdrage en werken aan vertrouwen.

Op basis van ons onderzoek en de externe consultatie doen we de volgende aanbevelingen:

1. Benoem de gezamenlijke opgave

Maatschappelijke opgaven zoals ‘de zorg houdbaar houden’ overstijgen de kaders en rollen van individuele zorgaanbieders, beroepsgroepen en financiers. Deze opgaven vragen méér dan veranderingen binnen één sector en vormen de samenbindende basis voor een nieuwe vorm van samenwerking. Het mobiliseren van sociaal kapitaal speelt hierin een sleutelrol.

- Ontwikkel een gezamenlijke analyse op de uitdaging in zorg & ondersteuning die op de gemeente afkomt. Hoe vertalen grote maatschappelijke ontwikkelingen (‘zorginfarct’, vergrijzing) zich naar de lokale situatie?
- Is er een gemeenschappelijke basis om samen op te trekken om deze uitdagingen aan te gaan?
- Manage vroegtijdig de verwachtingen bij alle partijen. Wat verwacht men van elkaar? Geef elkaar ook inzicht in de eigen werk- en denkwijze.

2. Verken de rolverdeling in een opgave-gerichte samenwerking

Wedde dat ‘t Lukt geeft vorm aan een deel van de keten van zorg en welzijn. Wat uit dit voorbeeld – en vele andere initiatieven in Nederland - geleerd kan worden is dat nog veel ruimte bestaat om klassieke taken van professionals op een effectieve en bewonersgerichte manier te organiseren. Vaak met maar een deel van de financiële middelen die een ‘systeempartij’ hieraan zou besteden. Door hun unieke mogelijkheden om sociaal kapitaal te mobiliseren, dragen burgerinitiatieven bij aan het oplossen van schaarste. Vanuit de professionele organisatie kunnen zij echter worden gezien als indringer en als bedreiging voor de gesubsidieerde organisaties. Burgerinitiatieven kunnen leiden tot een (beperkte) arbeidsverdringing. Hier ligt een opdracht voor professionals om hun vakmanschap meer in te zetten als ondersteuner van de maatschappelijke actie onder inwoners in wijk en buurt, in plaats van als voorziener van aanbod. Partijen hebben een eigen rol en

¹¹ Burgers in de Boardroom, Van Dijk e.a., 2022

¹² Lerende Evaluatie JZOJP, RIVM, 2021

verantwoordelijkheid, maar staan wel in verbinding met elkaar en met dat wat nodig is voor de maatschappelijke opgave.

- Ontwikkel een gezamenlijke visie op het continuüm van informele naar formele zorg. Benoem en respecteer de sterke punten van beide domeinen, maar benoem ook de zwakte punten aan beide kanten. Maak een SWOT-analyse, benoem de overlap en de lacunes.
- Kijk op een andere manier naar elkaars rol. Burgers weten andere dingen dan professionals en bestuurders.
- Verken het 'tussengebied' waarin beide werelden samenkomen. Dit is vaak het werkterrein van een burgerinitiatief. Wat is de visie op het belang van deze 'interface'?
- Hoe ziet een ideale samenwerking tussen gemeente en burgerinitiatief eruit? Wat zijn kernpunten vanuit het perspectief van de informele zorg- en leefwereld? Wat zijn de aandachtspunten vanuit de formele zorg- en systeemwereld?
- Gezien de professionele organisatiegraad van de 'systeemwereld' is gelijkwaardigheid in een gesprek tussen burgerinitiatief en systeemwereld niet vanzelfsprekend. Het vraagt van de gevestigde partijen 'anders denken' om ruimte te bieden voor burgerinitiatief.

3. De onzekere en complexe context vraagt een continu lerend proces.

Het is essentieel om de complexiteit van de opgaven en de daarbij horende afhankelijkheden en onzekerheden te (h)erkennen. Er zullen dilemma's zijn, waar productief mee moet worden omgegaan. De onzekere en complexe context vraagt een continu lerend proces.

- Richt een manier van samenwerken in die ruimte biedt voor leren en fouten maken.
- Leer ook van andere voorbeelden: onderneem een gezamenlijk werkbezoek aan een 'best practice'.

4. Borg de positie van bewonersinitiatief

- Om 'samensturing' op het lokale niveau te bereiken is overbrugging van het verschil in kennis, tijd en financiering tussen 'systeempartijen' en burgerinitiatief van belang.
- Zorg voor een structurele financiering van minimaal 4 jaar, mede om de administratieve lasten te verlagen.
- Ondersteun de positie en samenwerking met een goede communicatie binnen professionele organisatie en gemeente.
- Evalueer processen en procedures op een 'bias' ten nadele van burgerinitiatief. Denk aan eisen op het gebied van ISO-certificering, accreditatie of solvabiliteit. Ook kunnen administratieve verplichtingen ten behoeve van verantwoording een zware belasting vormen. Zoek naar lichte vormen, die passen bij het vermogen van een burgerinitiatief.
- Sluit een convenant met samenwerkingsafspraken.

4.4 Tot slot

Gemeenten en organisaties die maatschappelijk verantwoord willen werken met aandacht voor de leefwereld van de mensen om wie het gaat, weten vaak niet hoe zij dat moeten aanpakken. Zij voelen zich gebonden aan wetten, regels en daaruit voortvloeiende controle- en verantwoordingssystemen. Visser et al (2023) constateren een 'handelingsverlegenheid' bij professionals en overheid om hier stappen in te zetten. Op basis van ervaringen in het programma Kans Voor de Veenkoloniën adviseren zij om lokaal te experimenteren met manieren waarop de

leef- en systeemwerelden kunnen worden samengebracht, lef te tonen in manieren om het anders te doen en meer vertrouwen te hebben in bewoners. Het helpt om hiervoor verbinders in te zetten die de taal van beide werelden spreken, en de sensitiviteit van professionals voor de leefwereld te verbeteren. Stichting Wedde dat 't Lukt is een goed voorbeeld van zo'n verbindende rol.

Wedde dat 't Lukt kan worden gezien als een "living lab" of "show-case" voor een nieuwe verhouding tussen burger en overheid.

Wedde dat 't Lukt is bovendien een succesvol voorbeeld van de kracht van burgerinitiatief bij het aanpakken van grote maatschappelijke problemen. Voor de partners Wedde dat 't Lukt en Gemeente Westerwolde betekent dat een verantwoordelijkheid om dit een goed vervolg te geven. Daarbij is het belangrijk om uit te zoomen naar het grotere kader en de langere termijn: samen leren hoe je de nieuwe verhouding vormgeeft is belangrijker dan een quick fix.