

Kennisagenda Ruimte voor Initiatief

Een tussenstand



Kennisagenda Ruimte voor Initiatief

Een tussenstand

Oktober 2014

Aletta Winsemius (Movisie)

Dave van Ooijen (Platform31)

Jan Wielaard (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Inhoud

Inleiding	3
1. De transitie in het algemeen	4
2. De veranderende rol van de gemeente	6
3. De rol van de gemeenteraad en de politiek	8
4. Actief burgerschap in zorg en ondersteuning	10
5. Lijnen in de literatuur	12
6. Onderzoek naar actief burgerschap	13
7. Een tussenstand: hoe verder?	14
Literatuur	15

Inleiding

Al dan niet in georganiseerd verband zetten mensen zich in voor hun naasten, hun directe omgeving, hun leefomgeving, de samenleving. Deze vormen van activiteit noemen we vrijwilligerswerk, mantelzorg, burenhulp, bewonersparticipatie, beleidsparticipatie, politieke participatie, activisme, etc. Het lijkt alsof het aantal burger- of bewonersinitiatieven groeit. Harde gegevens zijn echter nog nauwelijks beschikbaar.¹

De laatste 10-15 jaar is er toenemende aandacht van overheden voor actief burgerschap. De komst van de Wmo in 2007 stimuleerde gemeenten hun aandacht te richten op actieve bewoners. De decentralisaties in het sociale domein, de bezuinigingen, de roep om een kleinere overheid, al deze ontwikkelingen wijzen in de richting van een vergaande verandering in de verhoudingen tussen overheid en samenleving. Een transitie. Of wellicht zelfs een transformatie. Burgers zelf lijken ook behoefte te hebben aan meer ruimte voor eigen initiatief en onafhankelijkheid van overheden en andere instituties. Door de herbezinning binnen overheden op hun taken en mogelijkheden verschuiven maatschappelijke initiatieven en publieke taken in de huidige netwerksamenleving ten opzichte van elkaar.²

Deze transitie, waarbij burgers een steeds belangrijker rol krijgen, en de rol van professionals in dienst van het institutionele middenveld wordt teruggedrongen, is het avontuur waarvan het project Kennismakelaar Ruimte voor Initiatief deel uit maakt. Dit initiatief van het ministerie van BZK, Platform31 en Movisie wil een bijdrage leveren aan het opsporen van belemmeringen, onbekendheden en onzekerheden die zich voordoen in de transitie. Dit gebeurt door het verzamelen van praktijkvragen, het ontsluiten van kennis uit onderzoek en met name door de verbinding van die twee. Het project loopt van september 2012

tot september 2015. In deze notitie presenteren we een kennisagenda, gebaseerd op de opbrengsten van de eerste anderhalf jaar van het project. De agenda is gebaseerd op gesprekken met 42 koplopers bij gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven.³ En op *Actief burgerschap, Lijnen in de literatuur*, de literatuurstudie van de Universiteit van Tilburg. Deze geeft een overzicht van onderzoek naar actief burgerschap.⁴ Het werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK als onderdeel van het project Kennismakelaar Ruimte voor Initiatief.

We zien deze kennisagenda als een tussenstand. De Nederlandse samenleving is in beweging en zo ook de Nederlanders zelf. Zoals Paul Schnabel onlangs weer eens benadrukte: wij zijn een actief volkje. We doen vrijwilligerswerk en verlenen mantelzorg op grote schaal.⁵ De vormen waarin wij ons bewegen in de *civil society* zijn sterk in beweging. Minder Humanitas, meer zorgcoöperatie? Minder sportvereniging, meer stadstuinen? Minder politieke partij, meer buurthuis in zelfbeheer? Minder welzijnsorganisatie, meer sociaal ondernemerschap? Ook de kennisbehoefte en de onderzoeksterreinen zijn sterk in beweging. Daarom een tussenstand. Eén van de kenmerken van de verandering is dat iedereen overal over mee kan praten en mee kan doen. We hopen met deze agenda een bijdrage te leveren aan het debat.

Het verzamelde materiaal was rijk en divers, de mogelijkheden om te rubriceren evenzeer. Deze analyse heeft betrekking op de volgende thema's:

1. De transitie in het algemeen;
2. De veranderende rol van de gemeente;
3. De rol van de gemeenteraad en de lokale politiek;
4. Actief burgerschap in zorg en ondersteuning;
5. Onderzoek naar actief burgerschap.

¹ Wij vonden tot nu toe in Nederland alleen Denters e.a. (2013)

² Ook de aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) voorafgaande Wet verbetering poortwachter (2002) en de Wet werk en bijstand (2003) kunnen we zien als initiatieven van het Rijk waarbij de verantwoordelijkheden voor publieke taken meer maatschappelijk zijn verankerd. Deze wetten, waarbij het gaat om vormen van coproductie van publieke taken, kunnen we zien als voorlopers van de transitie van de verzorgingsstaat die momenteel gaande is.

³ Zie voor lijst van gesprekspartners bijlage 1

⁴ Van de Wijdeven 2013

⁵ Interview met Schnabel in Geron door Van de Maat en De Coole (2014)

1. De transitie in het algemeen

Als het gaat om de transitie in het algemeen hebben de koplopers om te beginnen kennisvragen die te maken hebben met het verschijnsel *an sich*. Iedereen ziet veranderingen. Iedereen ziet vanuit zijn eigen positie echter ook maar een deel van die veranderingen. Over wat voor een soort veranderingen hebben we het eigenlijk? Zijn ze tijdelijk of structureel? Is er sprake van een systeemverandering? Van een overgang naar een ander type maatschappij? Veel respondenten proberen de verandering te duiden en te begrijpen. Zij proberen te benoemen wat de essentie van de verandering is, waar het heen gaat en hoe ver het gaat. De geïnterviewden gebruiken verschillende termen en begrippen om de verandering te benoemen, zoals ‘transitie’, ‘transformatie’, ‘kanteling’, ‘van verzorgingsstaat naar participatiestaat’ en ‘van verzorgingsstaat naar een activerende verzorgingsstaat’. De koplopers stellen zich de vraag of de verandering zich ook daadwerkelijk voortdoet. Het kan ook zijn dat de verzorgingsstaat zich voortzet, maar kleiner en in nieuwe verhoudingen. Misschien zijn we op weg naar een verzorgingsstaat nieuwe stijl waarin sprake is van nieuwe allianties en samenwerking tussen burger, bestuur en markt. En waarbij ‘markt’ niet alleen staat voor commerciële partijen, maar ook voor op afstand staande (publieke) instituties op het gebied van werk, welzijn en zorg.

Veranderend waardensysteem?

Uit de interviews komen kennisvragen naar voren die fundamenteel van aard zijn. Ligt er aan de verandering een ideologie ten grondslag? Is er een ideologie die deze ontwikkeling schraagt? Verandert afgezien van de ideologie ook het waardensysteem fundamenteel? Enkele koplopers zijn expliciet over de verandering waar het de rol van de overheid betreft. Zo zegt één van hen dat het de overheid in essentie gaat om het implementeren van een nieuwe publieke moraal. Volgens hem wordt door de overheid een emotioneel beroep en een moreel appel op de burger gedaan om minder op de overheid te leunen, meer zelf te doen en meer voor elkaar over te hebben. Een andere koploper zegt dat er wel beweging is, maar dat er helemaal niet zo veel verandert. Dat het om kruimelwerk gaat. Dat heel veel van wat er over wordt gezegd wensdenken is. Dat actief burgerschap sterk wordt geromantiseerd en dat de burger helemaal niet goed is in het oplossen van publieke problemen. Volgens sommigen gaat het echter wel degelijk om andere ethische en morele waarden. En dus om een echte transitie of zelfs transformatie.

Aannames, voorwaarden en gevolgen

Koplopers vragen zich ook af of aannames kloppen die ten grondslag liggen aan met name overheidsbeleid. Waarop zijn die aannames gebaseerd? De participatiesamenleving veronderstelt dat Nederlanders bereid zijn om zich om elkaar te bekommeren, meer dan ze nu al doen. Zijn mensen wel bereid meer voor anderen te doen? Hebben ze daar tijd voor? Hoeveel ruimte zit er in hun agenda’s? Moet Nederlanders andere prioriteiten stellen? De vraag wordt ook gesteld of mensen zich bewust zijn van het beroep dat op hen gedaan wordt. Hoe reageren ze daarop? Worden ze (op termijn) inderdaad actiever? Of gooien ze juist de kont tegen de krib? Wellicht zijn er nieuwe, eigentijdse beelden nodig bij gemeenschapszin, nieuwe, eigentijdse vormen van solidariteit, nieuwe, eigentijdse woorden voor onderlinge bekommernis.

Verschillende koplopers stellen dat een voorwaarde voor meer “samenredzaamheid” is, dat er een grotere acceptatie komt van afhankelijkheid. Zelfredzaamheid, eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid, deze termen lijken de boventoon te voeren in het (beleids)debat over de participatiesamenleving. Hoe verhoudt dat zich tot de minstens even harde roep om meer onderlinge bekommernis, los van formele, professionele (en vaak dure) ondersteuning? Deze vraag is relevant op beleidsniveau, maar zeker ook voor professionals en vrijwilligers die zorg en ondersteuning verlenen én in de persoonlijke relatie tussen informele zorgers. Naar die niveaus vertaald luidt de vraag hoe een nieuwe balans te vinden tussen ondersteunen en helpen enerzijds en eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid anderzijds?

Een andere grens ligt bij wat mensen bereid of in staat zijn om voor een ander te doen. Wel boodschappen doen, maar niet douchen, om maar een voorbeeld te noemen. Ook de groep voor wie mensen bereid zijn iets te doen kan begrensd zijn. De belangstelling voor bijvoorbeeld maatjesprojecten is groot.⁶ Hoe zit dat met de ondersteuning van eenzame 80-plussers? Of met onvoorspelbare psychiatrische patiënten?

⁶ Zie Uytterlinde c.s (2009)

De respondenten werpen ook de vaag op welke grenzen er zijn aan zelfredzaamheid. Wat is de andere kant van de medaille? Heeft het beroep op eigen verantwoordelijkheid ook (ongewenste) negatieve gevolgen? Vragen mensen tijdig om hulp? Of laten ze problemen wellicht te hoog oplopen, zodat er uiteindelijk zwaardere hulpvragen ontstaan? Recente onderzoeken van Grootegoed en van Bredewold wijzen in die richting.

De ontwikkeling naar een participatiesamenleving vraagt volgens de koplopers om een omslag: van denken vanuit institutionele logica naar denken en handelen vanuit de logica van burgers. Wat is er voor nodig om deze omslag in denken van systeem naar leefwereld te laten plaatsvinden, bij overheden, bij (vrijwilligers)organisaties, bij initiatieven, bij burgers zelf? Verschillende koplopers pleiten voor een dynamische benadering van ondersteuningsvragen. Mensen zijn doorgaans niet hun hele leven zorgvrager. En eens een zorgvrager betekent niet automatisch altijd een zorgvrager. Gemeentelijk beleid kan daarbij aansluiten en meer gebruik maken van ervaringsdeskundigheid.

Ook bij gevolgen van de transitie staan de koplopers stil. Wat zijn de materiële en immateriële opbrengsten van de participatiesamenleving, de doe-democratie, de netwerksamenleving? Vallen er groepen buiten de boot, bij voorbeeld nieuwkomers, nieuwe generaties of *disconnected*? En wat is de opbrengst van burgerinitiatieven? Sociaal-maatschappelijk, individueel, economisch. Levert meer actief burgerschap eigenlijk wel besparingen op?

Kennisvragen over de transitie

Uit de interviews destilleren wij de volgende kennisvragen over de veranderende verhouding tussen overheden en samenleving in het algemeen.

1. Is er sprake van een fundamentele verschuiving van verantwoordelijkheden en taken tussen overheid en samenleving? Hoe ver reikt deze verandering?
2. Wat is de basis van deze verandering? Gaat de transitie gepaard met een veranderend waardensysteem? Is het vooral een legitimatie voor een terugtrekkende overheid?
3. Waarop zijn de aannames in beleid gebaseerd? Zijn mensen bijvoorbeeld bereid om (nog) meer het heft in eigen hand te nemen? Om zich (nog) meer te bekommeren om hun naasten? En leidt actief burgerschap tot de beoogde beperking van overheidsuitgaven?
4. Wat betekent het beroep op zelf- en samenredzaamheid voor de maatschappelijke organisaties die met de opkomst van de verzorgingsstaat steeds meer publieke taken ten aanzien van zorg, wonen, welzijn, werken, etc. zijn gaan uitvoeren?
5. Wat zijn positieve en negatieve gevolgen van actief burgerschap? Welke mechanismen van in- en uitsluiting treden op? Wat zijn de maatschappelijke, economische en individuele opbrengsten?

2. De veranderende rol van de gemeente

De gesprekken met gemeentelijke beleidmakers op het gebied van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie hadden tot doel zicht te krijgen op hun visie op de mede uit de kabinetsplannen voortvloeiende transitie van de samenleving. Tegelijkertijd wilden we na gaan wat hun verwachtingen en kennisvragen waren over het omgaan met verschuivende verantwoordelijkheden en rolverdelingen.

In vrijwel alle gesprekken viel op dat de gemeentelijke overheid zich positioneert als verantwoordelijk financier en/of facilitator van burgerinitiatieven, vooral in de grotere gemeenten. Volgens de respondenten werd het stimuleren van burgerinitiatieven in veel gemeenten gedreven door bezuinigingen. Veel publieke voorzieningen zijn of worden gesloten, de burgers moeten zelf aan de bak.

In de gesprekken met koplopers bij gemeenten kwamen kennisvragen naar voren over de volgende onderwerpen:

- Opereren in een spanningsveld;
- Continuïteit, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid;
- Rollen, verhoudingen en regelgeving.

Opereren in een spanningsveld

Rechtsgelijkheid in beleidsvorming en -uitvoering is voor veel wetgeving en uitvoeringsmaatregelen het uitgangspunt. Bijvoorbeeld bij de komende decentralisatie van uitvoering van zorgtaken en bij het omgaan met verschijnselen uit de wereld van de doe-democratie zijn gemeentelijke overheden op zoek naar een aanvaardbare balans tussen maatwerk en het gelijkheidsbeginsel. In hoeverre kan keuzevrijheid en daarmee ongelijkheid bestaan in een situatie waar (rechts)gelijkheid het uitgangspunt is? Waar liggen de grenzen van de gelijkheid? Hoe gelijk of ongelijk is de praktijk van de huidige vorm van rechtsgelijkheid, waarbij personen die situationeel erg verschillend zijn gelijk worden behandeld? Zouden ongelijke situaties niet ook ongelijk moeten worden behandeld?

Overheidsbeleid is gericht op het stimuleren van zelf- en samenredzaamheid. Sterker nog, bezuinigingen en decentralisatie van publieke taken dwingen bewoners bijna om zich meer om elkaar te bekommeren. Overheden presenteren zelf- en samenredzaamheid als onvermijdelijk. Waar liggen de grenzen aan zelf- en samenredzaamheid? Hoe gaan gemeenten om met die grenzen? Of met weerstand die de (gepresenteerde) onvermijdelijkheid van de verandering oproept?

Burgerinitiatieven voltrekken zich langs zichtbare en (soms nog) niet zichtbare scheidslijnen tussen en binnen verschillende bevolkingsgroepen. Of het nu gaat om buurtgenoten en “mensen van buiten”, om ouderen of jongeren, om laaggeletterden of goed opgeleiden, om nieuwkomers of geïntegreerde migranten, groeperen burgers organiseren zich vaak rondom een gezamenlijk belang of kenmerk en sluiten daarmee anderen per definitie uit. Welke in- en uitsluitingsmechanismen doen zich voor in de participatiesamenleving? Welke mogelijkheden hebben gemeenten om burgerinitiatieven te bewegen inclusief te zijn, open te staan voor anderen, voor hen die afwijken van de norm? Op welke manier dragen burgerinitiatieven bij aan het verminderen van spanningen tussen bevolkingsgroepen? Welke rol kunnen zij spelen bij het overbruggen van de scheidslijnen in de samenleving?

Continuïteit, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

Zodra publieke taken worden overgeheveld van maatschappelijke organisaties naar burgerverbanden (verenigingen, vrijwilligersorganisaties), dan dient de vraag zich aan hoe continuïteit van de uitvoering van die taken kan worden gewaarborgd. Gemeenten hebben in beperkte mate invloed op het voortbestaan van burgerinitiatieven. Wat als een burgerinitiatief een publieke taak op zich neemt of overneemt? Of wanneer de gemeente ergens mee stopt en de burgers nemen het niet over? Hoe kunnen continuïteit en kwaliteit gewaarborgd worden? Wat als de betrokken burgers stoppen, wanneer ze de taak niet langer willen uitvoeren? Wanneer is de beëindiging van een burgerinitiatief (politiek) niet aanvaardbaar? Welke consequenties heeft het antwoord op deze vragen voor de manier waarop gemeenten burgerinitiatieven tegemoet treden, voor bijvoorbeeld de eisen die ze stellen aan subsidieverlening?

Risicobeheersing en aansprakelijkheid zijn belangrijke thema's voor gemeenten. Wat kan op dat vlak wel en niet verwacht worden van burgerinitiatieven? Hoe ver kan een gemeente hierin gaan? Onder welke voorwaarden zijn burgers bereid verantwoordelijkheden op zich te nemen en te houden? Kun je dat als gemeente stimuleren, afdwingen? Zijn er oplossingen te bedenken voor de noodzakelijke risicobeheersing of moeten we wettelijk aan een samenleving waarin niet elk risico door regels en bepalingen wordt afgedekt?

Rollen en verhoudingen

De literatuurstudie van Van de Wijdeven c.s. laat zien dat er al redelijk veel onderzoek gedaan is naar een vruchtbare houding van gemeenten jegens burgerinitiatieven. Aanvullend hierop stellen respondenten de vraag hoe ambtenaren deze houding aan kunnen leren. Zodat zij adequaat kunnen reageren op burgerinitiatieven. Ook stellen zij de vraag wanneer gemeentelijke aandacht voor een burgerinitiatief te overheersend wordt? De levenscyclus van burgerinitiatieven wordt vaak mede (maar zeker niet altijd) bepaald door financiën. Naast de betrokkenheid van initiatiefnemers lijkt ook de (vaak financieel ingevulde) aandacht van de gemeente een rol te spelen. Waar ligt het omslagpunt van stimuleren naar overnemen of smoren? Welke financieringsvormen kunnen 'smoren in subsidie' voorkomen?

Kennisvragen over de veranderende rol van de gemeente

Een deel van de kennisvragen over de veranderende rol van de gemeente behelst een vertaling van de vragen over de transitie als geheel naar de gemeentelijke praktijk. Hoe om te gaan met grenzen aan zelf- en samenredzaamheid? Of met in- en uitsluitingsmechanismen? Specifiek voor de rol van gemeenten zijn vragen die betrekking hebben op rechts(on) ongelijkheid, continuïteit en aansprakelijkheid.

1. In hoeverre kan keuzevrijheid en daarmee ongelijkheid bestaan wanneer (rechts)gelijkheid het uitgangspunt is? Waar liggen de grenzen van de gelijkheid? Welke mogelijkheden hebben gemeenten juridisch om maatwerk te leveren?
2. Welke instrumenten hebben gemeenten tot hun beschikking om de continuïteit te garanderen van de uitvoering van voorheen publieke taken door burgerverbanden?
3. Onder welke voorwaarden zijn burgers bereid verantwoordelijkheden op zich te nemen en te houden? Kan een gemeente die bereidheid stimuleren of zelfs afdwingen?

3. De rol van de gemeenteraad en de politiek

De koplopers spreken zich ook uit over veranderingen in de rol van de gemeenteraad en politiek als gevolg van de transitie. Globaal laten hun kennisvragen zich in twee categorieën indelen. Ten eerste opperen ze kennisvragen die te maken hebben over de werking van de democratie. Als burgers meer te zeggen krijgen, wat is dan nog de rol van de overheid, van de gemeente, van bestuurders, van de gemeenteraad, van raadsleden? Ten tweede stellen de koplopers de vraag of door al die veranderingen ook het denken over democratie fundamenteel aan het veranderen is. Verandert ons democratiebegrip? Gaat de transitie gevolgen hebben voor de constitutionele verhoudingen?

De werking van de (lokale) democratie

Eén vorm die de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving kan aannemen is wat de derde generatie burgerparticipatie wordt genoemd.⁷ De civil society initieert, de overheid participeert. Dat deze ambitie niet eenvoudig is te realiseren blijkt ook uit de interviews. De omkering lijkt te schuren met bestaande rolopvattingen van bestuur en ambtelijk apparaat. Hoe verhoudt de (traditionele) representatieve democratie zich tot opkomende vormen van participatieve democratie? Wat zijn de gevolgen van de laatste voor gemeenteraden? Moeten zij zich wellicht meer gaan richten op de gemeenschap, in plaats van de gemeente? Kunnen of moeten ze een rol vervullen in de verbinding van verschillende partijen in de gemeente? Welke andere rollen, (ver)houdingen en benaderingen zijn denkbaar of wenselijk?

Momenteel worden gemeenteraden in de uitoefening van hun controlerende taak ondersteund door lokale of regionale rekenkamers. Op welke manier verandert hun rol door de ontwikkeling naar een participatiesamenleving, door technologische veranderingen (toenemende connectiviteit) en door de accentverschuiving van het ruimtelijke (fysieke) naar het sociale domein? Zouden ze zich bijvoorbeeld meer moeten gaan richten op het evalueren van processen en van de gemeente als verbinder van processen? Hoe ziet een controleorgaan nieuwe stijl er uit?

De opkomst van de participatieve democratie naast de representatieve democratie kan ook gevolgen hebben voor de rol en het lidmaatschap van (lokale) politieke partijen. De civil society biedt burgers de mogelijkheid zelf vorm te geven aan voorzieningen die voorheen via gemeenteraad en bestuur tot stand kwamen. Hoe sluiten politieke partijen hier bij aan? Is het voor hen een kans of juist een gevaar?

Een ander democratiebegrip?

De dynamiek tussen de representatieve en de participatieve democratie houdt de koplopers bezig. Gaat het om parallele systemen of is de tweede aanvullend doch ondergeschikt aan de eerste? Wat betekent de opkomst van de participatieve democratie voor ons democratiebegrip, ons democratiebesef en voor de constitutionele verhoudingen? Veranderen die? Of blijven ze in wezen hetzelfde? Hoe fundamenteel of marginaal is de verandering? In welke richting voltrekt de verandering zich?

De huidige (gemeentelijke) democratische structuur is gebaseerd op representatie. Daar hoort een gevestigde politieke en ambtelijke rolverdeling bij, evenals bepaalde sturingsinstrumenten. Burgerparticipatie en overheid worden beschouwd als gescheiden entiteiten, waarbij het primaat met betrekking tot besluitvorming bij de politiek ligt. Passen deze structuur en rolverdeling bij de zich ontwikkelende netwerk- of participatiesamenleving? Is een fundamenteel andere kijk op rollen en sturing nodig? Bieden netwerk-governance en -sturing een alternatief? Zijn alternatieve modellen te combineren met die van de representatieve democratie?

⁷ Lenos, Sturm en Vis (2006), verwijzing in Van de Wijdeven cs (2013: 9).

Kennisvragen over de rol van de gemeenteraad en de politiek

De kennisvragen op dit thema vallen in twee categorieën. Onder iedere categorie opperen de respondenten een aantal sub-vragen.

1. Wat betekent de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving voor de werking van de (lokale) democratie?
 - Hoe verhoudt de (traditionele) representatieve democratie zich tot opkomende vormen van participatieve democratie?
 - Wat zijn de gevolgen van de opkomst van de participatieve democratie voor gemeenteraden? Voor de lokale en regionale rekenkamers? Voor (lokale) politieke partijen?

2. Op welke manier verandert ons democratiebegrip door de opkomst van de participatieve democratie?
 - Hoe fundamenteel of marginaal is de verandering?
 - In welke richting voltrekt de verandering zich?
 - Is een fundamenteel andere kijk nodig op de rol van het lokaal bestuur, op sturingsprincipes en -instrumenten?

4. Actief burgerschap in zorg en ondersteuning

In de participatiesamenleving wordt veel verwacht van actieve burgers als het gaat om de zorg voor en ondersteuning van ouderen en anderen die (langdurig) zorg en ondersteuning nodig hebben. Regelmatig wordt al de vraag gesteld hoe realistisch het is om te verwachten dat mensen zich meer dan tot nu toe om elkaar gaan bekommeren. Met welke vragen lopen koplopers rond? Hun vragen hadden betrekking op de volgende onderwerpen:

- De dynamiek van burgerinitiatieven;
- Samenwerking tussen de verschillende partijen die bij zorg en ondersteuning betrokken zijn;
- Overdracht van verantwoordelijkheid;
- Domotica.

De dynamiek van burgerinitiatieven

Hoe kunnen organisaties en gemeenten burgers stimuleren zich actief in te zetten ten behoeve van mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben? Dat is volgens de respondenten een vraag die sterk leeft. Onderlinge hulp, wanneer komt het tot stand? En wanneer niet? Valt het te beïnvloeden? Wat motiveert mensen om actief te worden en te blijven? Kan die motivatie gestimuleerd worden, gefaciliteerd, op zijn minst niet gehinderd? Wat is een passende rol en houding voor ondersteuners, voor activeerders?

In zorg en ondersteuning is continuïteit van het aanbod van groot belang voor de ontvanger. Wat kunnen initiatieven, organisaties en gemeenten gezamenlijk doen om het mogelijk te maken dat initiatieven hierin kunnen voorzien?

Samenwerking

In veel gesprekken kwam aan de orde dat samenwerking belangrijker is dan ooit. En meer verschillende partijen betreft. Dat roept bij de respondenten vragen op over hoe die samenwerking geoptimaliseerd kan worden. Drie vormen van samenwerking kwamen naar voren in de kennisvragen.

1. Samenwerking tussen maatschappelijke organisaties (welzijn, zorg, re-integratie, etc.), gemeente en burgerinitiatieven. Het bedrijfsleven werd niet genoemd, maar is gezien de opkomst van sociaal ondernemerschap in deze sector wellicht wel toenemend van belang.
Wat is er nodig voor optimale samenwerking? Hoe kom je tot co-creatie? Een specifiek vraagstuk is de frictie die bestaat tussen nieuwe aanbieders in zorg en ondersteuning (sociale ondernemers, kleinschalige (burger) initiatieven) en (grote) gevestigde aanbieders. Wat is er nodig om ruimte te creëren voor de eersten? Onder welke voorwaarden kan die ruimte ontstaan?
2. Samenwerking tussen beroepskrachten enerzijds en vrijwilligers / actieve burgers / initiatiefnemers anderzijds.
Uit onderzoek van Metz blijkt dat professionals de neiging hebben succesvolle initiatieven over te nemen. Hoe kunnen burgerinitiatieven (of civil society) toch *in the lead* blijven? Wat is een gepaste houding van professionals ten opzichte van burgerinitiatieven? Wat kunnen ze wel doen? Wat moeten ze vooral niet doen? Hoe om te gaan met verschil in kennis en kunde tussen initiatiefnemers (soms hoogopgeleid, soms gepensioneerde professionals) en professionals (soms/vaak? jonger, minder ervaring, lager opgeleid).
De respondenten wijzen op de noodzaak om de eigen waarde van professionele en vrijwillige zorg te erkennen. Waar vullen ze elkaar aan? Waar bijten ze elkaar? Wat is de meerwaarde van vrijwillige inzet ten opzichte van professionele inzet? En andersom? Zijn er professionele handelingen / taken / werkwijzen waar vrijwilligers verre van moeten blijven? Kunnen actieve burgers een rol spelen in het vergroten van zelf- en samenredzaamheid van cliënten/klanten/patiënten/ doelgroepen?
3. Samenwerking tussen verschillende typen burgerinitiatieven.
De samenwerking tussen verschillende typen burgerinitiatieven is volgens de respondenten een nieuw thema. Daarbij duiden ze op zowel de samenwerking tussen bestaande vrijwilligersorganisaties en nieuwe initiatieven als op samenwerking tussen bewoners met veel (sociaal) kapitaal en bewoners met minder.

Overdragen van verantwoordelijkheid

Maatschappelijke organisaties zoals zorginstellingen die daadwerkelijk meer eigen verantwoordelijkheid van hun cliënten en hun mantelzorgers verwachten, lopen tegen bepaalde uitvoeringsvragen aan. Hoe leg je de verantwoordelijkheid en regie daadwerkelijk bij de mensen zelf? Dit vereist een andere manier van werken van de professional: niet “zorgen voor” maar “zorgen dat”. Én een andere houding van burgers: van zorgconsument naar zorgproducent. Bij het overdragen van verantwoordelijkheid botsen systeem- en leefwereld. De systeemwereld heeft bepaalde protocollen en andere regels die in de leefwereld geen betekenis hebben. Wat betekent het voor de aansprakelijkheid van een zorginstellingen wanneer verantwoordelijkheden worden overgedragen? Hoe kom je van angst voor aansprakelijkheid naar gezamenlijke afspraken met burgers/familie over risico's?

Domotica

Een zeer actueel vraagstuk betreft de inzet van domotica. Op welke manieren kunnen ICT toepassingen actief burgerschap in zorg en ondersteuning ondersteunen, stimuleren, mogelijk maken? Er is al zeer veel mogelijk (zie bijvoorbeeld focuscura.nl). Wat is er voor nodig om mensen ook daadwerkelijk gebruik te laten maken van die toepassingen? Voor welke vormen van zorg en ondersteuning is nabijheid nodig en welke kunnen ook op afstand (via internet) geleverd worden?

Kennisvragen over actief burgerschap in zorg en ondersteuning

Uit de interviews destilleren wij de volgende kennisvragen over actief burgerschap in zorg en ondersteuning.

1. Hoe kunnen overheden en maatschappelijke organisaties actief burgerschap stimuleren? Wat werkt? En wat moeten ze zeker niet doen?
2. Hoe kunnen initiatieven, organisaties en gemeenten gezamenlijk zorgdragen voor de continuïteit van zorg en ondersteuning?
3. Wat hebben gemeenten en organisaties nodig om regie en verantwoordelijkheid daadwerkelijk over te dragen aan burgers / bewoners / mantelzorgers / vrijwilligers / actieve burgers? En wat hebben burgers / bewoners / mantelzorgers / vrijwilligers / actieve burgers nodig om die regie en verantwoordelijkheid daadwerkelijk op zich te nemen?
4. Wat draagt bij aan optimale samenwerking:
 - tussen initiatieven, organisaties, overheden en bedrijfsleven?
 - tussen beroepskrachten werkzaam bij zorg-, welzijns-, (beschermd) werkaanbieders, etc. enerzijds en vrijwilligers / actieve burgers / initiatiefnemers anderzijds?
 - tussen gevestigde vrijwilligersorganisaties en nieuwe burgerinitiatieven?
5. Op welke manieren kunnen ICT toepassingen actief burgerschap in zorg en ondersteuning ondersteunen, stimuleren, mogelijk maken? Wat is er voor nodig om mensen daadwerkelijk gebruik te laten maken van die toepassingen?

5. Lijnen in de literatuur

Van de Wijdeven c.s. doen in *Actief Burgerschap, Lijnen in de Literatuur* verslag van hun verkenning van bestaande wetenschappelijke kennis op het terrein van actief burgerschap. De verkenning geeft een overzicht van wetenschappelijke inzichten in de verschillende uitingen van actief burgerschap en van factoren die actief burgerschap stimuleren. De studie laat ook zien welke thema's reeds wetenschappelijk onderzocht zijn en welke nog niet (voldoende). Voor deze kennisagenda is vooral het laatste relevant, het onontgonnen gebied.

Veel burgerinitiatief, (nog) weinig overheid of markt

Van de Wijdeven c.s. constateren dat veel onderzoek gaat naar de burgerinitiatieven en verhoudingsgewijs minder naar de rol van overheden in de veranderende samenleving of naar de rol van het bedrijfsleven. Van de Wijdeven noemt het maatschappelijk middenveld niet. Uit de verkenning komt echter ook niet naar voren dat daar wel (veel) onderzoek naar is gedaan, dus die actor voegen wij toe.

Ook al gaat er veel aandacht uit naar burgerinitiatieven, daarin zijn er ook thema's waar relatief weinig aandacht naar uitgaat. Zo weten we al wel van alles over kenmerken van initiatiefnemers en over werkwijzen en organisatievormen van initiatieven. Waar we nog weinig tot niets over weten zijn frequenties en aantallen, noch over het aantal potentieel actieve burgers, ofwel het "reservoir" aan actief burgerschap.

De onderzoekers constateren ook dat er nog weinig bruggen geslagen worden tussen onderzoek naar actueel actief burgerschap en onderzoek naar vrijwilligerswerk. De rijke literatuur op het laatste gebied lijkt buiten het blikveld te liggen van de meeste onderzoekers van actief burgerschap.

Activering van niet-actieve burgers

Van de Wijdeven c.s. laten ook zien dat er al aardig wat bekend is over wat actief burgerschap stimuleert en onder welke voorwaarden het floreert.⁸ Onderzoek hiernaar is echter vooral gedaan onder mensen die al actief zijn. Aanvullend zou onderzoek gedaan kunnen worden onder groepen die niet of nauwelijks actief zijn.

Actief burgerschap is meer dan een beleidsdoel

Tot slot concluderen Van de Wijdeven c.s. dat veel onderzoek gedaan wordt in opdracht van beleidsmakers of in het verlengde van actief burgerschap als beleidsdoel. Dit draagt het gevaar in zich dat de andere kant van de participatiemedaille onderbelicht blijft. Wie worden niet gehoord? Wie zijn niet-betrokken en waarom? Wie participeren op een manier die de beleidsmakers (en politici) ongevallig is? En waartoe leidt dat? Ook eventuele negatieve effecten van alle beleidsaandacht voor burgerinitiatief dreigen dan buiten beeld te blijven. Kan van alle groepen zelfredzaamheid worden verwacht? Zijn overheden wel bereid hun inwoners de touwtjes in handen te geven? Of is de reflex toch vooral (nog meer) controle?

Kennisvragen uit de literatuur

De verkenning is uitgevoerd aan het einde van 2012 en het begin van 2013. We zijn inmiddels een jaar verder. Wellicht zijn sommige conclusies inmiddels achterhaald.

Samenvattend komen uit de literatuur de volgende onontgonnen gebieden van actief burgerschap naar voren.

1. De veranderende rol van overheden, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven in relatie tot actief burgerschap;
2. De motieven van minder of niet actieve burgers en de (on)mogelijkheden om hen te activeren;
3. Actief burgerschap als zelfstandig en verschijnsel, los van en soms ook in weerwil van beleidsdoelen.

⁸ Overigens zouden deze inzichten nog verdiept en verbreed kunnen worden wanneer meer gebruik gemaakt zou worden van het vele bestaande onderzoek naar de motivatie van vrijwilligers.

6. Onderzoek naar actief burgerschap

Sommige koplopers reflecteerden ook op de rol van onderzoek in de transitie. “Onze stad is momenteel één groot sociaal laboratorium,” merkte iemand van een welzijnsstichting op: “Waarom zetten universiteiten en hogescholen hun tenten niet neer op het marktplein om de veranderingen te onderzoeken?” Deze opmerking vat samen wat meerdere koplopers opmerkten. Bij de veranderingen horen manieren van onderzoek doen die misschien niet gangbaar (meer) zijn. Zoals actieonderzoek, participerend onderzoek, *unobstrusive research*, vormen van burgerwetenschap, burgeracademies. Er is behoefte aan meer samenwerking en meer aansluiting van onderzoek op de praktijk. Hoe kunnen onderzoekers en stedelijke professionals meer in onderlinge wisselwerking, in co-creatie, werken aan het ontwikkelen, verspreiden en toepassen van kennis? De geïnterviewde koplopers zeggen allen grote behoefte aan meer op de praktijk gericht onderzoek en advies. Aan toolkits en ondersteuning bij leerprocessen. En dus aan een op de veranderende verhoudingen afgestemde methodologie. Hun opmerkingen doen denken aan het rapport van het Rathenau Instituut over kennis-coproductie.⁹

⁹ Boon & Horlings (2013).

7. Een tussenstand: hoe verder?

Het project Kennismakelaar Ruimte voor Initiatief en daarmee ook deze notitie is één van de vele activiteiten gericht op het laten stromen van kennis over actief burgerschap en overheidsparticipatie. Universiteiten, hogescholen en onderzoeksbureaus doen onderzoek, kennisinstituten verzorgen trainingen, workshops en inleidingen, maken websites en handreikingen, adviesbureaus begeleiden gemeenten en organisaties, kranten publiceren artikelen, etc. etc. De focus van ons project is het inventariseren en verbinden van praktijkvragen en inzichten uit onderzoek. Die focus is beperkt; voor het werkelijk laten stromen van kennis is veel meer nodig.¹⁰

Met de kennisagenda Ruimte voor Initiatief hopen we vooral onderzoekers te inspireren bij de keuze en onderbouwing van hun onderzoeksthema's. Immers, dit zijn de vragen waarvoor koplopers van gemeenten, organisaties en initiatieven antwoorden zoeken. Niet alle vragen vereisen nieuw onderzoek. Op tal van vragen zijn al antwoorden beschikbaar, al dan niet gebaseerd op (wetenschappelijk) onderzoek. Zo lieten Van de Wijdeven c.s. zien dat er al veel bekend is over de *drivers* van actief burgerschap: welke factoren stimuleren burgerinitiatief en welke hinderen het juist? Ook over de grenzen van zelf- en samenredzaamheid wordt snel meer bekend. Dit geldt ook voor samenwerking, bijvoorbeeld tussen vrijwilligers en beroepskrachten. We hopen dat deze notitie onder meer kennisinstituten inspireert om (nog) gerichter deze antwoorden te verbinden aan de vragen die spelen in de lokale praktijk. Wellicht dat ons werk op deze manier ook een bijdrage levert aan een nauwere samenwerking tussen onderzoekers en de lokale netwerken die gezamenlijk actief burgerschap en overheidsparticipatie in de praktijk gestalte geven.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het rapport van het Rathenau Instituut over kennis-coproductie: Boon & Horlings (2013).

Literatuur

- **Boon, W. & E. Horlings (2013)**
Kenniscopductie voor de grote maatschappelijke vraagstukken.
Den Haag, Rathenau Instituut.
- **Bredewold, F.H. (2014)**
Lof der oppervlakkigheid. Contact tussen mensen met een verstandelijke of psychiatrische beperking en buurtbewoners.
Amsterdam, Van Gennep.
- **Denters, S.A.H., J.H.M. Bakker, M.J. Oude Vrielink en M.J.G.J.A. Boogers (2013)**
Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie.
Onderzoek in opdracht van de provincie Overijssel. November 2013.
- **Grootegoed, E.M. (2013)**
Dignity of dependence: welfare state reform and the struggle for respect.
Universiteit van Amsterdam, proefschrift.
- **Maat, J.W. van de, en M. de Coole (2014)**
Paul Schnabel: Er is geen land waar beter voor ouderen gezorgd wordt dan Nederland
Interview in *Gerōn* 3/2014 Tijdschrift over ouder worden & samenleving, pp. 15-19.
- **Metz, J. (2006)**
De tweeledige werking van intermediairen voor burgerparticipatie. Onderzoek naar de betekenis van de vrijwilligersondersteuning van de vereniging Humanitas voor burgerschap.
Amsterdam, SWP.
- **Uyterlinde, M., V. Lub, N. de Groot en A. Sprinkhuizen (2009)**
Meer dan een steuntje in de rug. Succesfactoren van coaching en mentoring onderzocht.
Utrecht, Movisie.
- **Wijdeven, T. van de, L. de Graaf, F. Hendriks (2013)**
Actief burgerschap, Lijnen in de literatuur.
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (digitale publicatie)

Deze brochure is tot stand gekomen
door een samenwerking tussen:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

PLATFORM31
kennis van stad en regio