

Harry Kruijer / Albert Jan Kruijer / Eelke Blokker

HOE WAARDEER JE EEN MAATSCHAPPELIJK INITIATIEF?

Handboek voor publieke ondernemers

rendement

betrokkenheid

legitimiteit

Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief?

Harry Kruijer / Albert Jan Kruijer / Eelke Blokker

HOE WAARDEER JE EEN MAATSCHAPPELIJK INITIATIEF?

Handboek voor publieke ondernemers

 Wolters Kluwer

Deventer - 2015

Ontwerp omslag en binnenwerk: Hans Roenhorst - www.h2rplus.nl

ISBN 978-90-13-13348-6

E-book 978-90-13-13349-3

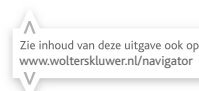
NUR 823-302

© 2015 Wolters Kluwer

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer. Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.



NAVIGATOR

VOORWOORD

Maatschappelijke initiatieven zijn hot. De afgelopen 10 jaar zijn burgers en bedrijven steeds actiever publieke oplossingen gaan maken. Mensen onderhouden hun eigen groen of organiseren activiteiten in het park. Buurtbewoners verenigen zich in hun eigen energiecoöperatie of trekken 's avonds door de wijk om meer veiligheid te garanderen. Ouders ontwikkelen samen met zorgverleners kleinschalige woonvormen voor hun gehandicapte kinderen en meer mensen komen samen in het buurthuis dat ze zelf exploiteren.

De participatiesamenleving staat in bloei en de overheid trekt zich terug. Of althans, die wil zich terugtrekken, maar hoe doe je dat? De meeste initiatieven ontstaan lokaal, op buurt-, wijk- en dorpsniveau. Onze verzorgingsstaat is echter centraal georganiseerd. Centraal kan de overheid controleren dat er lokaal niet te veel verschillen ontstaan. Dat iedereen, waar dan ook in het land, dezelfde rechten op toegang tot voorzieningen heeft. Dat de kwaliteit van die voorzieningen overal hetzelfde is. En dat de beschikbare middelen op dezelfde wijze beschikt worden.

Lokaal willen burgers juist het verschil maken. Ze willen hun directe leven, groener, zuiniger, socialer, beter of mooier maken. Maar dat verschil is voor overheden moeilijk te waarderen. Althans, in de letterlijke zin van het woord. Er is veel waardering en ruimte voor burgers die het zelf doen. Gemeenten, Provincies en Ministeries hebben burgerinitiatieven de afgelopen jaren aangemoedigd, gestimuleerd en mede georganiseerd. Maar nu de overheid zich serieus wil terugtrekken is het tijd voor de volgende fase, met een hernieuwde waardering van maatschappelijk initiatief.

Welke initiatieven, of welk type initiatieven, verdienen een structurele plek in de verzorgingsstaat van de toekomst? Welke eisen willen en kunnen overheden stellen aan burgers die publieke problemen op gaan lossen? Moeten ze iedereen helpen? Of mogen ze zelf beslissen welke burgers ze in- en uitsluiten? Hoe effectief en efficiënt kunnen en moeten initiatieven zijn? Wat als initiatieven concurreren met bestaande instellingen?

Om dergelijke vragen in de toekomst te kunnen beantwoorden hebben we (het Instituut voor Publieke Waarden) de afgelopen 3 jaar samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een waarderingskader ontwikkeld.

De volgende fase gaat ook gepaard met nieuwe vragen en eisen die initiatiefnemers aan zichzelf stellen. Aan de hand van acht groeiende en bloeiende initiatieven hebben we gekeken wat er nodig is om een goed initiatief een stap verder te brengen. Die stap gaat vooral over de vraag wat er nodig is om een initiatief dat werkt structureel in te bedden; om de stap te zetten van burgerinitiatief naar publieke onderneming. Op die manier wilden we de initiatieven helpen om van een situatie met veel onzekerheid en incidentele bekostiging door te groeien naar een stabiele situatie met meer structurele financiering.

Samen met de initiatieven hebben we veel mogelijkheden gevonden om verder te komen. Ook hebben we veel beren op de weg gezien. En ondanks alle obstakels blijven de initiatiefnemers zich vol goede moed optrekken aan de mogelijkheden en kansen die ze zien. Dat optimisme is heerlijk om mee te beleven en om in samen te werken. Dit optimisme verdient een meer structurele waardering dan ons bureaucratische systeem op dit moment kan bieden. Daarom hebben we het waarderingskader in dit boek uitgewerkt als instrument voor maatschappelijk initiatiefnemers. Zodat zij zichzelf kunnen waarderen en daarmee goed voorbereid naar de gemeente kunnen stappen. Op die manier hopen we bij te dragen aan het behoud van de kracht, het optimisme, de vernieuwingsdrift, het doorzettingsvermogen, en de wil om het verschil te maken die we bij alle initiatiefnemers zijn tegen gekomen.

De belangrijkste lessen die we rondom de initiatieven hebben geleerd zijn verwerkt in dit boek. De voorbeelden die we beschrijven zijn op hun werkelijkheid gebaseerd. We zijn Al Amal, Gek-op-Werk, SintJan Kloosterburen, Exodus Zwolle, Noorderparkkamer, Gemeente Oldebroek, Seinwezen en het Jeugdhotel Den Helder dankbaar voor de zoektocht en ervaringen die ze met ons hebben gedeeld. We willen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken voor de geboden kans en begeleiding waardoor dit boek als resultaat van het experiment de juiste scherpte heeft gekregen. Ook willen we iedereen bedanken die de afgelopen jaren in één van de vele sessies in het land input heeft gegeven op de driehoek. Daardoor kreeg de driehoek meer invulling, lading en werd hij steeds waardevoller. Zonder jullie input was de driehoek nu nog steeds gewoon een driehoek; en geen waarderingsinstrument.

INHOUD

DEEL I

WAARDEREN VAN MAATSCHAPPELIJK INITIATIEF

- 1 Het creëren van maatschappelijke waarde** 11
- 2 Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief?** 17
 - 2.1 De publieke zaak ligt braak 17
 - 2.2 Rendabel, legitiem, betrokken 19

DEEL II

LEGITIMITEIT, BETROKKENHEID EN RENDEMENT

- 3 Legitimiteit** 31
 - 3.1 Analyse: maak het verschil 31
 - 3.2 Ontwerp: wat maakt het verschil? 38
- 4 Betrokkenheid: met wie? Voor wie?** 43
 - 4.1 Analyse: waarom ben jij betrokken? 43
 - 4.2 Ontwerp: van wie en voor wie is dit project? 48
- 5 Rendement** 51
 - 5.1 Analyse: de lat ligt hoog voor nieuwe ondernemers 51
 - 5.2 Ontwerp: waar slaat de winst neer? 56

DEEL III

BALANS IN DE DRIEHOEK

- 6 Hoe maak je een waardenpropositie?** 63
 - 6.1 Legitimiteit: wat is het verschil dat je maakt? 64
 - 6.2 Betrokkenheid: met wie, voor wie? 66
 - 6.3 Rendement: waar slaat de winst neer? 67
 - 6.4 Conclusie: schema voor plussen en minnen 68
- 7 Verschillende initiatieven** 75
 - 7.1 Zorginitiatieven 76
 - 7.2 Welzijns- en participatie-initiatieven 80
 - 7.3 Leefbaarheidsinitiatieven 82
 - 7.4 Duurzaamheidsinitiatieven 84
- 8 Het waarderingsinstrument** 87
 - 8.1 De meerwaarde van daklozen 88
 - 8.2 Legitimiteit: wat maakt het verschil? 92
 - 8.3 Betrokkenheid 98
 - 8.4 Rendement 102
 - 8.5 Maatschappelijke meerwaarde 106

DEEL I

**WAARDEREN VAN
MAATSCHAPPELIJK
INITIATIEF**



1 HET CREËREN VAN MAATSCHAPPELIJKE WAARDE



Het leegstaande pand

Stel, u ergert zich al jaren aan een leegstand pand tegenover uw huis. De raamkozijnen zijn al lang dichtgetimmerd met houten planken. Onkruid overwoekert de schiefgezakte tegels op het plein bij de ingang. Verweerde bankjes zitten onder het mos. Verf bladdert van de houten deuren. Het bordje met “verboden voor onbevoegden” is nog maar net te lezen.

Een buurvrouw die verderop woont, loopt al jaren met het idee rond om een buurtcentrum op te tuigen. “Net als vroeger”, voegt ze er vaak aan toe. “Maar nu is er niets meer, terwijl er juist nu zoveel behoefte aan is. Mensen vereenzamen!” Samen met een paar buurtbewoners, waaronder een architect, lanceert u een plan om het pand te kopen, op te knappen en uit te baten. De oude kleuterschool, want daar gaat het om, kan dan opnieuw het bruisend hart van de wijk worden. Misschien niet voor jongere kinderen, de meeste jonge gezinnen zijn vertrokken, maar voor ouderen die elkaar willen treffen. En voor mantelzorgers die elkaar kunnen ontmoeten, ervaringen uitwisselen, en misschien af en toe zorgtaken kunnen uitruilen. Zou dat er juist niet toe kunnen leiden dat mensen langer thuis kunnen blijven wonen? Net zoals gemeente en kabinet graag zien? En zou juist dat er niet toe kunnen leiden dat

Het plan is snel gemaakt. De buurt is enthousiast, maar wie gaat het betalen?

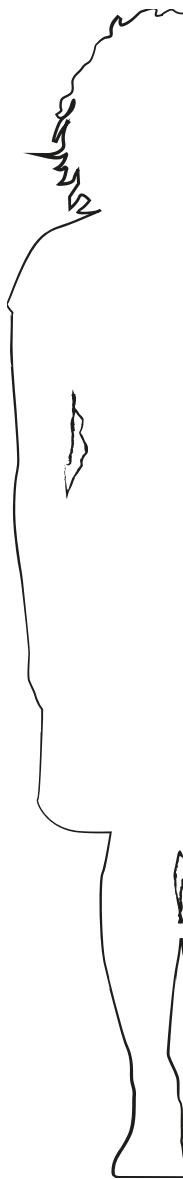
de buurt weer “leefbaar” wordt, zoals de wethouder dat altijd noemt?

Het plan is snel gemaakt. De buurt is enthousiast, maar wie gaat het betalen? Een paar raadsleden die ook in de buurt wonen, weten al te melden dat de gemeente krap bij kas zit. Maar helpt u de gemeente feitelijk niet om te bezuinigen? Na advies van een gepensioneerde accountant, hij woont een paar blokken verder op, construeert u met uw medebewoners een ingenieus financieringsplan. De woningbouwcorporatie zal één derde kunnen betalen en de gemeente ook. De bewoners zullen gezamenlijk via een contributiemodel 20% van de kosten op zich nemen. De resterende 10% moet uit de exploitatie van het pand komen. Namens de buurt mailt u het plan naar het gemeentehuis.

De wijkwethouder, die ook Zorg & Welzijn in haar portefeuille heeft, is meteen enthousiast. Op het gemeentehuis wordt u met alle egards in de wethouderskamer ontvangen. “We vinden het een prachtig idee! Erg goed dat u dit initiatief neemt. Wel vinden we dat we veel moeten betalen, maar daar kunnen we het over hebben!” Gezwind wordt er een afspraak met het

Hoofd Subsidiebeleid gemaakt. Een week later zitten jullie aan tafel. “Het idee is natuurlijk fantastisch, maar het past niet helemaal in ons subsidiebeleid. U moet weten, we richten ons vooral op projecten waar diversiteit en zelfredzaamheid van belang zijn. U richt zich vooral op ouderen”. Geduldig legt u uit dat u niet op zoek bent naar een subsidie, maar naar een investering in het pand. De activiteiten en exploitatie zal u samen met de buurtbewoners voor uw rekening nemen. Na een korte stilte vervolgt het Hoofd Subsidiebeleid, “Ok. Ik begrijp het. Dan moet u eigenlijk bij mijn collega vastgoed zijn!” “Maar de wethouders waren heel enthousiast!”, reageert u. “Dat weet ik. Maar we moeten het natuurlijk wel zorgvuldig aanpakken.” Eigenlijk vindt u dat ook.

Maar vanwege uw vakantie, en de vakantie van de vastgoedambtenaar, kunt u elkaar pas drie- en een halve week later ontmoeten. “Toch mooi dat het lukt!”, denkt u, terwijl u met de architect, die ook meegekomen is voor de gelegenheid, naar het stadhuis fietst. De vastgoedambtenaar is goed voorbereid. Hij heeft kaarten van de buurt voor zich liggen en verschillende notities. Hij hoort u geduldig aan. Na een poosje zegt hij, “Ik kan hier heel eerlijk over zijn. Uw plannen passen niet in ons bestemmingsplan. De plek is gereserveerd voor een school. Niet voor een activiteitencentrum, en zeker niet voor een verzorgingstehuis.” “Maar die school is al jaren leeg!”,



zegt de architect licht verbijsterd, “en gezien het aantal kinderen in de buurt, zal dat nog wel even een tijdje zo blijven!” Bovendien, zo vervolgt u, “Wij willen helemaal geen verzorgingstehuis!” De vastgoedambtenaar knikt begrijpend en zegt toe er nog eens naar te zullen kijken.

De raadsleden uit uw buurt besluiten zich niet ongemoeid te laten en spreken de wethouder aan op de plannen die u eerder aan haar presenteerde. Dat leidt er toe dat u weer drie weken later opnieuw in de wethouderskamer wordt uitgenodigd. Dit keer schuift ook het Hoofd Financiën aan. Hij legt op zijn beurt uit, dat de gemeente niet investeert in vastgoed van particuliere initiatieven. “Dat moet de bank, of misschien de woningbouwcorporatie maar doen”. U vertelt dat de bewoners zelf ook mee willen betalen. “Maar lang niet alle bewoners kunnen dat!”, zegt de wethouder Sociaal, die ook aangeschoven is, “Mogen die dan niet mee doen?” Langzaam wordt het u duidelijk dat de gemeente hoewel aanvankelijk enthousiast, moeite heeft om met uw plannen mee te gaan. In lichtelijke staat van verwarring verlaat u het gemeentehuis. Wat is er nu eigenlijk precies gebeurd? Uw plan lokt overal enthousiaste reacties uit, maar toch loopt u vast. Zou het dan zonder de gemeente kunnen?

Een week later organiseert u een bijeenkomst in de buurt om uw burens op de hoogte te

stellen van uw vorderingen bij de gemeente. Na een lange discussie komt u tot de conclusie dat u niet precies weet waarom de gemeente niet mee wil doen. “Ze vonden ons ‘eigen initiatief’ prachtig, maar we kwamen niet in aanmerking voor subsidie. Ze vonden het ontwerp goed, maar het paste niet in het bestemmingsplan. En ze vonden onze financieringsconstructie prachtig, maar vonden ook dat niet iedereen mee kon doen. Ik heb het idee dat er de hele tijd weer een nieuw konijn uit de hoge hoed komt. Dan past het niet in de ontwerp of subsidieregels, dan is het weer niet inclusief genoeg, en dan willen ze weer niet investeren omdat we zelf niet genoeg

Na een lange discussie komt u tot de conclusie dat u niet precies weet waarom de gemeente niet mee wil doen.

opbrengen,” zo vat u uw conclusies voor uw buurtgenoten samen. “Nou ja, mooi geprobeerd”, reageert de buurvrouw die graag een wijkcentrum wilde starten. “Een volgende keer beter”, zegt de buurman. “Misschien nog maar eens bij de woningbouwcorporatie proberen”, probeert de architect nog. Maar de energie van twee maanden terug lijkt verdwenen. De raadsleden beloven er nog eens wat vragen over te stellen. Om 23.15 verlaten de burens woonkamer. Aan de overkant ligt de verlaten kleuterschool er even verlaten bij als altijd.

Het plan

Stel, u bent bestuursadviseur van de wethouder Zorg & Welzijn in een middelgrote gemeente. De wethouder ging enthousiast van start na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 en wilde vooral inzetten op eigen kracht, participatie, wijkgericht werken en de sociale wijkteams. “We hebben te lang ‘gezorgd voor’ als overheid, nu moeten we ‘zorgen dat’”, hoort u haar vaak zeggen. Mensen moeten zelf de handen uit de mouwen steken en zoveel mogelijk zelf doen, en waar het om ouderen gaat: die moeten zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Daarnaast is iedere wethouder in uw gemeente ook wijkwethouder. Dat betekent dat ze vaak in de wijk op bezoek gaan en wijkspecifieke problemen moeten oplossen, en wijkspecifieke kansen moeten grijpen. De wethouder verwacht veel van de inwoners van de stad. De gemeente moet ze ‘in hun kracht’ zetten en vooral niet in de weg zitten. Aan bureaucratie en regels heeft ze een broertje dood.

Op een gegeven moment krijgt u een plan doorgemailed waarin een paar bewoners het initiatief hebben opgevat om een leegstaande kleuterschool op te knappen. Omdat ze de wethouder direct gemaild hebben, krijgt u het in uw postvak. Omdat de wethouder op verschillende bijeenkomsten met bewoners niet nalaat te vertellen dat mensen met initiatieven om de stand beter te maken, zich

altijd bij haar kunnen melden, krijgt u bijna wekelijks voorstellen. Dat varieert van het organiseren van buurtfestivals in het park, tot inzamelingsacties voor de asielzoekers in de stad, tot complete ideeën voor het reorganiseren van de binnenstad, het oplossen van de parkeerproblemen, tot het verleggen van verkeersdrempels, of het organiseren van kinderopvang. Niet alle voorstellen neemt u even serieus. Soms zijn het vooral klachtenbrieven met een summier idee voor een oplossing. Dan weer zijn het uitgewerkte ideeën, maar deze keer lijkt het een degelijk plan te zijn. De bewoners hebben echt nagedacht over wat ze willen. Er zit zelfs een nieuw ontwerp voor het schoolgebouw bij, een begroting en een degelijk financieeringsvoorstel. Van andere bestuursadviseurs weet u dat ze vrijwel alle burgerbrieven- en voorstellen met de wethouder bespreken. Maar u maakt graag een voorselectie. En dit voorstel is duidelijk de moeite waard. U besluit het dan ook aan de wethouder voor te leggen. Nadat ze het voorstel uitvoerig heeft bestudeerd, zegt ze, “Dit is nu precies wat ik bedoe! Dit moeten we doen! Nodig die mensen uit!” Nadat u een afspraak heeft gemaakt met de initiatiefnemers gaat u eens peillen binnen de ambtelijke organisatie hoe levensvatbaar het voorstel in ambtelijke termen is. U weet immers dat een enthousiaste wethouder, zeker een beginnende enthousiaste wethouder, geen garantie is voor een vlot proces, laat staan een vlot besluit.

De medewerkers van de afdeling subsidiebeleid vinden het voorstel interessant. Dit is iets anders dan het gemiddelde initiatief. Ten eerste willen de initiatiefnemers zelf ook meebetalen, en ten tweede hebben ze uitvoerig nagedacht over wat ze precies willen. Daarnaast bewegen ze zich op verschillende gebieden waar de gemeente zichzelf ook mee bezig houdt: het aanpakken van leegstand, het bestrijden van eenzaamheid onder ouderen, het versterken van zelfredzaamheid in het sociale domein. Minpunt is wel dat er geen specifieke subsidies zijn voor dit type projecten. Sterker nog, het is volgens de medewerkers van subsidiebeleid nog nooit eerder voorgekomen. Zelf weet u dat er regel-

matig klachtenbrieven over leegstaande gebouwen binnen komen. Mensen vinden het lelijk, zijn bang dat het gekraakt gaat worden, voelen zich er onveilig door, of denken dat de waarde van hun huis er door daalt. Maar bewoners die zelf een voorstel

hebben ontwikkeld om het pand aan te pakken, heeft u nog nooit gezien. Wellicht kunnen de medewerkers van subsidiebeleid er een mouw aan passen, vertellen ze u. “Dan moeten we het combineren met het subsidietraject voor het stimuleren van zelfredzaamheid”, voegen ze daar aan toe. “Maar we weten niet precies hoe het met scholen zit en van wie die precies zijn. Maar dan moet je even bij de collega’s van onderwijsbeleid aankloppen!” Gesterkt door

hun gematigd enthousiasme adviseert u de wethouder in het gesprek met de initiatiefnemers hen te complimenteren, maar een slag om de arm te houden als het gaat om de financiële investering die ze van de gemeente vragen.

Het gesprek met de initiatiefnemers loopt goed. Ze hebben duidelijk een klik met de wethouder, en de wethouder doet geen toezeggingen over de financiën. Wel zegt ze toe dat de initiatiefnemers eens verder moeten praten met het hoofd subsidiebeleid. Immers, de gemeente heeft niet ergens een potje waar ze “lukraak en naar believen” mee kan strooien. Voordat de initiatiefnemers met het Hoofd Subsidiebeleid spreken, loopt u er even binnen. Hij is er nog niet uit. “Tsjja. Het plan ziet er best goed uit. En ik begrijp ook wel dat het nuttig is. Maar we kunnen geld maar een keer uitgeven. En om eerlijk te zijn past het niet echt in onze subsidievoorwaarden. Kijk. Voor wie lossen ze nu eigenlijk een probleem op? Voor de afdeling vastgoed misschien, maar vooral ook voor de ouderenzorginstellingen. Misschien moeten ze daar eens mee gaan praten.” U vertelt dat de wethouder het belangrijk vindt, hoewel u zijn bezwaren begrijpt, maar dat ze ook campagne gevoerd heeft op dit thema. En dit is bovendien een erg goed voorstel. “Dat kan wel zijn, en ik begrijp u ook, maar we kunnen natuurlijk niet voor ieder uniek voorstel apart subsidiebeleid gaan ontwikkelen. Dat is de wereld op zijn kop.” Wel

wordt u uitgenodigd om bij het gesprek aan te schuiven. Daar constateert u, zonder dat u daar verder veel aan kan veranderen, dat het Hoofd Subsidiebeleid de mensen doorverwijst naar de afdeling vastgoed.

Tijdens de terugkoppeling aan uw wethouder, legt u uit wat er gebeurd is. “Kijk, als ze nu voorstelden om bij eenzame bejaarden op bezoek te gaan, of mantelzorgers te ontlasten, dan was het een ander verhaal. Maar ze vragen ons feitelijk om in een pand te investeren. Feitelijk subsidiëren we dus niet hun activiteiten, maar investeren we in vastgoed! Bovendien zou dat een precedent opleveren voor andere inwoners die iets in dergelijke panden willen.” “Maar daardoor stellen we ze toch in staat om hun buurt beter te maken? Om mensen te helpen? Zorgen dat in plaats van zorgen voor. Dat is precies wat de gemeente moet doen!”, reageert de wethouder. U vertelt dat het plan nog niet helemaal van de baan is, en dat ze binnenkort met de afdeling vastgoed spreken om te kijken wat de gemeente vanuit die afdeling voor ze kan betekenen. De wethouder vraagt je haar op de hoogte te houden.

Ook bij het gesprek met de afdeling vastgoed schuift u aan. Dat gesprek kwam pas veel later tot stand dan u eigenlijk wilde, de wethouder vroeg u al een paar keer naar de voortgang, maar kwam uiteindelijk toch tot stand. Daar bleek de hoop dat de gemeente

iets voor de initiatiefnemers kon betekenen al snel ijdele hoop. Het past niet in de bestemmingsplannen van de gemeente om verzorgingsactiviteiten op onderwijsbestemmingen uit te voeren. Bovendien is het juist het plan om veel verzorgingstehuizen te sluiten, en niet om ze te openen, voegt uw vastgoed collega u na het gesprek nog toe. Wel zal hij zijn uiterste best doen om de mogelijkheden verder te onderzoeken, “We zullen vaker met dit soort zaken te maken krijgen. Bottom up initiatieven. Het is een sign of the times. Soms denk ik wel eens dat mensen nog sneller veranderen dan de gemeente,” sluit hij af.

U vertelt de wethouder dat er meer tijd nodig is om te kijken wat de gemeente kan. Maar die tijd krijgt de wethouder nauwelijks omdat er die avond tijdens de raadsvergadering vragen worden gesteld over het initiatief. Hoe kan het dat de wethouder haar mond vol heeft over overheidsparticipatie terwijl ze geen thuis geeft als burgers met een voorstel komen? Andere raadsleden zijn kritischer. Kan de gemeente niet beter in achterstandswijken investeren? En mogen de initiatiefnemers dan zelf besluiten wie er wel en niet naar binnen mag in het pand? Alleen de mensen die meebetalen? Of alle buurtbewoners? Het kan natuurlijk niet zo zijn dat de gemeente investeert in exclusieve voorzieningen voor mensen die blijkbaar zelf ook geld hebben om te investeren.

Diezelfde week nog komt het voorstel ter sprake tijdens de wekelijkse collegevergadering. Hoewel alle collegeleden het initiatief prijzen, ontstaat het besef dat de gemeente feitelijk niet ad hoc op dergelijke voorstellen kan reageren. “Feitelijk weten we niet goed hoe we hier mee moeten omgaan”, zo constateert de wethouder Sociale Zaken. De burgemeester reflecteert, “Ooit maakten wij subsidiebeleid. Om burgers bij onze doelen te betrekken. Op onze voorwaarden. Maar feitelijk stellen burgers nu voorwaarden aan wat ze van ons verwachten. Ze hanteren een eigen logica.” “Ik vind het vooral belangrijk dat we niemand uitsluiten,” reageert de wethouder sociaal. Uw eigen wethouder zegt dat ze het wel eens tijd vindt dat de gemeente uit haar “ambtelijke schulp komt”. Andere collegeleden beamen dat, maar daar is wel tijd voor nodig. Besloten wordt om de initiatiefnemers nog eens uit te nodigen om samen met het hoofd Financiën te kijken of er nog mogelijkheden zijn. Ook de wethouder sociaal zal aanschuiven.

Voorafgaand aan het gesprek is de wethouder al minder strijdbaar. “Ik vind het nog steeds zeer belangrijk, en deze mensen zijn fantastisch, maar we moeten het wel zorgvuldig doen. En goed.” Als de initiatiefnemers binnenkomen benadrukt de wethouder nogmaals haar waardering voor de initiatiefnemers. Dan legt het hoofd financiën uit dat de gemeente feitelijk weinig kan betekenen.

De wethouder Sociaal kraakt nog een kritische noot over het vermeende exclusieve karakter van het plan, en de initiatiefnemers verlaten teleurgesteld het pand.

Tijdens een borrel aan het einde van de middag kijkt u nog eens terug met de wethouder. “Toch onbevredigend”, zegt ze “Voor ons, voor de gemeente, maar vooral ook voor die mensen. We willen dat ze initiatief nemen, voor elkaar zorgen, lef hebben, ruimte pakken, verantwoordelijkheid nemen. Maar wel op onze voorwaarden. Voorwaarden die lang niet altijd expliciet zijn. Wat we naar buiten toe zenden, over participatie en zorg voor elkaar, kunnen we lang niet altijd waarmaken. Bovendien spelen allerlei belangen door elkaar. We willen niet dat bewoners maar lukraak met gebouwen doen wat ze willen, dus hebben we regels en bestemmingsplannen. En we willen ze wel financieel helpen, maar dat moeten we wel kunnen verantwoorden, dus hebben we subsidievoorwaarden. En we willen misschien wel investeren, maar alleen als wij daar zelf, en niet een andere partij, de vruchten van plukken. We lijken consequent met al die regels en voorwaarden, maar zijn dat voor deze mensen niet. Ze dachten dat ze precies deden wat wij wilden en om heel eerlijk te zijn, dacht ik dat aanvankelijk ook. Maar dat bleek dus niet zo te zijn.” “Daar kon u wel eens gelijk in hebben”, reageert u. In gedachten verzonken fietst u niet veel later naar huis.

2 HOE WAARDEER JE EEN MAATSCHAPPELIJK INITIATIEF?

2.1 DE PUBLIEKE ZAAK LIGT BRAAK

“Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief?” Die vraag hebben we ons de afgelopen twee jaar gesteld. We volgden maatschappelijk ondernemers die maatschappelijke waarde creëerden, die daklozen opvingen, die energie opwekten, die probleemgezinnen hielpen, die de publieke ruimte verfraaiden en mensen aan het werk hielpen. Stuk voor stuk kregen en krijgen ze op een gegeven moment met de gemeente te maken. De gemeente die steeds vaker te maken krijgt met burgers die zelf de publieke zaak vormgeven, maar daar soms steeds minder een antwoord op weten te formuleren. Volgens ons ligt daar een “waarderingsvraagstuk” aan ten grondslag. Een waarderingsvraagstuk in de meest letterlijke zin van het woord. Hoe moet je eigen initiatief van burgers waarderen? En hoe laat je als burger zien wat je initiatief waard is? In de private wereld doen we dat over het algemeen met een businessplan. Maar hoe ziet het publieke-equivalent van een businessplan er uit? Met die vragen begonnen we onze zoektocht. Een zoektocht die we vooral in deze periode van belang vinden. Vooral omdat de relatie tussen gemeente en burger snel verandert.

Publieke zaak ligt braak

Het bovenstaande voorbeeld is exemplarisch voor de veranderende relatie tussen gemeente en burgers. De gemeente als ‘eerste overheid’ trekt zich langzaam terug uit het publieke domein. Of het nu gaat om vergoedingen voor leerlingenvervoer, het verstrekken van trapliften, de groenvoorziening, het creëren van ‘beschutte werkplekken,’ het re-integreren van mensen zonder werk, het investeren in buurthuizen, welzijnsclubs, of maatschappelijk werk, de gemeente treedt terug. Dat betekent dat er een deel van het publieke domein, of de publieke zaak zo u wil, braak komt te liggen. De leegstaande school uit het voorbeeld hierboven staat daar symbool voor. De gemeente heeft geen middelen om er in te investeren, burgers verzinnen een plan. Want dat is wat er steeds vaker gebeurt. Waar de overheid terugtreedt uit het publieke domein, of haar monopolie opgeeft, probeert de burger het over te nemen. Door parken in te richten, door mensen met een handicap aan het werk te helpen, door zelf energie op te wekken, door zelf kinderopvang te organiseren, eten aan arme mensen uit te delen, daklozen op te vangen, verkeersplannen te ontwikkelen, feesten en festivals te organiseren, zorg te leveren, verzekeringen op te richten, voorbeelden te over.

Maar de gemeente heeft het lokale publieke domein wel decennia lang bestierd. Terugtrekken gaat niet vanzelf. Natuurlijk, coalitieakkoorden staan vol met veranderambities. De gemeente wil burgers “faciliteren”, “aanjagen”, “stimuleren”. Burgers moeten hun “eigen kracht aanwenden”, “samenredzaam zijn”, “verantwoordelijkheid nemen” en er vooral op rekenen dat de gemeente niet alle problemen voor ze kan oplossen. Maar dat betekent niet dat de WMO-verstrekkingenboeken, de bestemmingsplannen, de subsidievoorwaarden, de apv’s, richtlijnen en protocollen jeugdzorg, de bouwverordening en het welzijnsbeleid plots verdwenen zijn. De participatiesamenleving mag een bestuurderswens zijn, en vaak zelfs een burgerwens, de ruïnes van de verzorgingsstaat die we achterlaten in de vorm van wetten, regels, protocollen en procedures bestaan nog wel degelijk, om het wat dramatisch uit te drukken. Dat zien we ook in het voorbeeld hierboven. Feitelijk doen de bewoners wat er in het coalitieakkoord staat. Ze nemen verantwoordelijkheid voor hun omgeving, geven gewag van zelfredzaamheid en willen voor elkaar zorgen. De wethouder is om die reden aanvankelijk ook enthousiast. Maar als de oude regels, protocollen en gewoonten boven komen (het bestemmingsplan, het subsidiebeleid) blijft er plots weinig meer van het enthousiasme over. Zowel bij de initiatiefnemer als bij de wethouder en haar medewerkers.

We zien dus dat de gemeente qua dromen klaar is voor een participatiesamenleving, maar qua daden nog niet. Dat tussen droom en daad wetten en praktische bezwaren in de weg staan, wordt juist in deze periode extra duidelijk. Omdat burgerinitiatieven steeds meer op (voorheen) gemeentelijk terrein komen. Terrein dat altijd zorgvuldig is afgebakend met richtlijnen en protocollen, met voorwaarden en vereisten, met regels en wetten. En wie dat terrein betreedt krijgt onherroepelijk met die wetten en regels en oude gewoonten te maken. En dat gebeurt ook steeds vaker.

Waar burgers 30 jaar geleden vooral mochten ‘inspreken’ op gemeentelijk plannen, mochten ze op een gegeven moment via

interactieve beleidsvorming niet alleen “inspreken”, maar ook meedenken. Weer iets later, mochten ze niet alleen meedenken, maar ook meedoen. De burger als coproducent van gemeentelijk oplossingen. Het woordje “mee” in “mee-doen”, vervalt nu, of scherper, is op de overheid van toepassing. Burgers doen vooral dingen, en ondernemen, en vragen de gemeente om mee te doen. Meedoen in de form van financier, regelschrapper, vastgoedbeheerder, aanjager, lobbyist, meedenker.

Waarden, beleid, instrumenten

Dat levert spanning op omdat de gemeente formeel nog steeds veel te zeggen heeft over het publieke domein, terwijl burgers zich informeel dat domein steeds verder toe-eigenen. De primaire reactie daarop is om “regels te schrappen” om burgers maar “niet in de weg” te zitten. Maar die regels komen niet uit de lucht vallen. Regels staan niet op zich. Regels zijn beleidsinstrumenten. Instrumenten die zijn ontworpen om beleidsdoelstellingen te realiseren. Beleidsdoelstellingen die op hun beurt weer voortkomen uit de missie, de waarden van het gemeentebestuur. Zo bezien zijn regels een uiting van de politieke wens van het gemeentebestuur. Waar bestuurders hun wensen veranderen (meer zelfredzaamheid, meer burgerinitiatief!) zonder die regels aan te passen (bestemmingsplan! rechtmatigheidstoets!) ontspoord het publieke domein. Bestuurders willen dat burgers initiatief nemen, maar wie een kleuterschool wil opknappen loopt onherroepelijk tegen voorwaarden, regels en richtlijnen aan.

Daarmee willen we niet zeggen dat alle regels maar geschrapt moet worden. In tegendeel. Wel zeggen we dat beleidsinstrumenten (zoals regels, maar ook subsidies bijvoorbeeld) overeen moeten stemmen met beleidsdoelstellingen en de publieke waarden die bestuurders willen realiseren. In deze roerige tijden is de relatie tussen publieke waarden, beleidsdoelstellingen en instrumenten echter uit het lood komen te liggen. Juist daarom beantwoorden wethouders,

raadsleden, beleidsmakers, uitvoerders, en burgers de vraag “hoe waardeer je een burgerinitiatief” op verschillende en vooral inconsequente en inconsistente manieren. Op waardenniveau (Waar bestuurders de kernwaarden en missie van de gemeente formuleren) kijken we anders tegen initiatieven aan dan op beleidsniveau (waar beleidsmakers die missie omzetten in haalbare beleidsdoelstellingen) of uitvoerend niveau (waar regels moeten worden toegepast en gehandhaafd om de doelstellingen te behalen).

De driedeling in waarden (**Waarom** doen we wat we doen?), doelstellingen (**Wat** willen we precies bereiken?) en instrumenten (**Hoe** gaan we dat dan doen?) helpt ons bij het beantwoorden van de vraag hoe we maatschappelijke initiatieven moeten waarderen. Hieronder gaan we daar kort op in.

Beleid bepaalt over het algemeen het handelen van overheden. Ook het handelen van gemeenten. Beleid bestaat idealiter uit een normatieve kern (welke waarden willen we realiseren?), een beleidsmatige schil (in welke doelstellingen zetten we die waarden om?) en een instrumentele schil (welke instrumenten zetten we in om die doelstellingen te realiseren?).

Een voorbeeld kan dat verhelderen. Stel de wethouder vindt onderwijs ontzettend belangrijk. Zij wil koste wat het kost voorkomen dat kinderen voortijdig school verlaten. “Onderwijs heeft absolute prioriteit! Alle kinderen moeten naar school!”, zegt ze aan het begin van haar termijn. Beleidsmakers staan vervolgens voor de taak om plannen te ontwikkelen om die waarde (alle kinderen naar school) te realiseren. Ze vertalen de missie van de wethouder in haalbare beleidsdoelstellingen. “20% reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters!”, klinkt het een maand later uit de beleidsechelons. Vervolgens krijgen de afdeling jeugd en de afdeling leerplicht er extra budget bij. De afdeling jeugd moet preventief gaan werken en voorkomen dat kinderen school verlaten en de leerplichtambtenaren moeten strenger handhaven. Ook versoepelt de gemeente de eisen voor een bijdrage voor leerlingenvervoer.

Zo leidt iedere waarde via beleidsdoelstellingen tot een aantal instrumenten. Nu wil het geval dat er natuurlijk meerdere wethouders zijn, die verschillende waarden najagen. Zo wil het college in kwestie ook bezuinigen en zelfredzaamheid bevorderen. Vanuit die missie valt het volgen van onderwijs juist onder de “eigen verantwoordelijkheid”. En het naar school brengen van kinderen ook. Dat kan betekenen dat juist het bezuinigen op leerlingenvervoer meer voor hand ligt. Zo ontstaan tegenstrijdige regels. Zo kan het ook gebeuren dat een wethouder enerzijds oproept tot maatschappelijk initiatief, maar dat vervolgens regels en wetten in de weg blijken te zitten. Vooral ook omdat die regels ontwikkeld zijn in een periode dat de wethouder juist het initiatief zelf wilde nemen en met bestemmingsplannen en subsidievoorwaarden het inrichten van het publieke domein wilde sturen.

De driedeling in waarden, beleid en instrumenten helpt ons om grip te krijgen om het handelen van de gemeente. Daarmee kan het initiatiefnemers helpen om beter voorbereid met de gemeente in gesprek te gaan. Daar komen we later uitgebreid op terug.

2.2 RENDABEL, LEGITIEM, BETROKKEN

De belangrijkste vraag die voorafgaat aan de vraag hoe we maatschappelijke initiatieven moeten waarderen, is welke waarden we dan moeten hanteren. Voordat we de vraag beantwoorden hoe je waarde toekent, is de vraag welke waarden je hanteert. Of, anders geformuleerd: in welke waarden druk je je initiatief uit? Is het een goed initiatief? Of een goedkoop initiatief? Of een rechtvaardig initiatief? Of een innovatief initiatief? Het zijn alleen waarde-oordelen. Sommige hebben de zweem van objectiviteit (goedkoop!), maar het blijven waardeoordelen.

WAARDEN

Waarden zijn dynamisch Ten eerste zijn waarden dynamisch. Ze zijn continu aan debat en discussie onderhevig. Ze veranderen door de tijd. Zo zagen we een uitkering voorheen als de vervolmaking van het recht op inkomen. Een recht op inkomen dat iedere Nederlander toekwam. Het was het summum van een menswaardige en rechtvaardige samenleving. Het bood mensen vrijheid, stimuleerde gelijkheid en was een uiting van broederschap. Tegenwoordig kijken we anders tegen een uitkering aan. Het is vooral een middel om mensen aan het werk te helpen. 'Leergeld' om jezelf te ontwikkelen als je geen werk kan krijgen met je huidige capaciteiten en talenten.

Deels liggen daar dezelfde waarden aan ten grondslag: een eigen inkomen maakt mensen vrij. Iedereen moet kunnen werken want mensen zijn gelijkwaardig. Dat we elkaar die kans bieden is een uiting van broederschap. We vullen de 'waarden' vrijheid, gelijkheid en broederschap anders in om in de praktijk iets te kunnen veranderen. Waarden zijn dynamisch. Onze opvattingen over wat goed, waar en schoon is, krijgen met de tijd een andere lading. Dat maakt ze

ook 'waarde' vol. Aan de andere kant maakt ze dat kwetsbaar als uitgangspunt voor interventies in de publieke zaak. Immers, die publieke zaak is grotendeels gebaseerd op wetten en regels die een stuk statischer zijn. Dat is een belangrijk uitgangspunt voor onderzoek naar waarden. Dat betekent immers dat het object van onderzoek niet in beton gegoten is, maar eerder fluïde. En dat we wetten en regels en convenants, waarin waarden ooit stonden, niet moeten verwarren met de manier waarop mensen waarden in de dagelijkse praktijk definiëren, en hun handelen laten bepalen.

Waarden zijn divers Daarnaast zijn waarden divers. Mensen hanteren verschillende waarden. Wij vinden het onderscheid tussen private waarden (ego-centraal), publieke waarden (vrijheid, gelijkheid, broederschap, rechtvaardigheid, etc) en marktwaarden (efficiency, effectiviteit, rendement) zeer relevant. Met name omdat juist dat onderscheid nauwelijks expliciet gemaakt wordt. Juist daarom is het onderscheid van belang voor een onderzoek naar de manier waarop waarden vorm krijgen in de praktijk van het openbaar bestuur. Over welke waarden hebben we het dan eigenlijk? Over private

waarden? Over marktwaarden? Of over publieke waarden? Wat drijft iemands handelen als het er op aan komt?

Coherente en strijdige waarden

Ook zijn waarden gefragmentariseerd. Dat betekent niet dat er geen waarden meer bestaan. Het betekent wel dat mensen waarden aanhangen die niet logischerwijs samenkomen in een coherente en samenhangende ideologie. Mensen willen een beter milieu én een grote auto. Mensen willen dat de overheid ze met rust laat, maar ook dat de overheid ingrijpt voordat er iets mis gaat. We willen minder belasting betalen, maar beter onderwijs. Het is juist deze 'dubbele moraal' die onderzoek naar waarden interessant maakt. Wij zijn de laatsten die vanuit een normatieve positie zouden zeggen dat mensen consequent moeten handelen. Het is juist vaak het inconsequente handelen dat het openbaar bestuur tot een interessant object van onderzoek maakt. Zeker als het gaat om de praktijk van het openbaar bestuur. Mensen laten hun handelen daar vaak beïnvloeden door contingente (tijd- en plaatsafhankelijke) factoren, terwijl hun opdracht vaak los van enige context is geformuleerd.

Waarden zijn tegenstrijdig Het is een illusie om te denken dat wanneer waarden duidelijk zijn, alles goed komt. Waarden zijn per definitie tegenstrijdig in de publieke zaak. Het gaat uiteindelijk om de efficiënte aanwending van schaarse middelen over publieke problemen.

Daarvoor is het expliciteren van waarden een voldoende voorwaarde, maar het kiezen tussen waarden is een noodzakelijke voorwaarde. Dat maakt dat hun discongruente waarden(sets) steeds op een andere manier hun handelen bepalen. En dat dat per professional kan verschillen. Waardenfragmentarisatie en contingent handelen zijn in de praktijk van het openbaar bestuur besloten. Om die reden zien we ze als uitgangspunt van onderzoek.

Gestolde waarden Daarnaast zijn waarden gestold. Hierboven noemden we al wetten en regels en convenanten, maar waarden zijn ook gestold in kennis, opleidingen, technieken, instrumenten, protocollen, mores, gewoonten, et cetera. Vaak op zo'n manier dat we ze niet meer als waarden herkennen. Een professional die probeert een dakloze een verblijfplaats te bieden en ontdekt dat dat onmogelijk is zonder postadres van de

dakloze, raakt gefrustreerd. “De Bureaucratie zit me in de weg” heet het dan al snel. Dat die regel een uitvloeisel is van het daklozen beleid, waarin de grote steden hebben afgesproken om daklozen te verdelen, omdat dat rechtvaardiger en duurzamer is voor alle steden, zal de professional niet stel herkennen. Hetzelfde geldt voor veel protocollen. Naar verloop van tijd vraagt niemand zich meer af waarom we wat precies doen, en wat de waarde of de norm achter een regel was. Dat betekent niet dat mensen “zonder waarden” handelen. Het betekent wel dat we formele structuren waarin waarden zijn gestold niet moeten verwarren met de manier waarop waarden het gedrag van mensen beïnvloeden.

Impliciete waarden Waarden zijn impliciet. Mensen lopen zelden expliciet met hun waarden te koop. Als ze er al van op de hoogte zijn. Regelmatig vragen wij professionals (van bestuurders tot uitvoerders) om de drijfveren, missie en kernwaarden van hun organisaties. Zelden tot nooit weten ze het antwoord: “Onze missie? Die staat op de website.” Je kan het conceptueel vergelijken met tacit en implicit knowledge. In hoeverre ben je je bewust van wat je allemaal weet?

Veel mensen zijn op dezelfde manier niet exact op de hoogte van welke waarden hun handelen bepalen. Dat is op zich geen probleem, maar het maakt het wel lastiger te onderzoeken.

Relevante waarden Tot slot zijn waarden alleen waardevol voor zover ze handelen bepalen. In ieder geval in het openbaar bestuur. En dan vooral: welke waarden leiden tot welk handelen? Juist de uitvoering van beleid biedt voor het beantwoorden van die vraag een prachtige kans. Met name omdat uitvoerders voor dilemma's komen te staan waar veel beleidsmakers en managers van verschoond blijven. Moet je een kind uit huis plaatsten of niet? Moet je iemand korten op zijn of haar uitkering? Stuur je een dakloze naar een andere stad? Vertel je iemand met een verslaving om net iets meer te gebruiken, zodat je financiering krijgt voor zijn opname?

Verklaar je iemand net iets gekker dan zij is omdat je dan mag behandelen? Het zijn dergelijke dilemma's die de toekomst van de verzorgingsstaat bepalen. En het waarde gedreven handelen van professionals is daarvoor bepalend.

En dus stellen we ons de vraag welke waarden relevant zijn in het publieke domein. Die vraag is op talloze manier te beantwoorden. Wij beantwoorden de vraag op zo'n manier dat het gemeenten en initiatiefnemers in staat stelt om waarde toe te kennen aan hun initiatieven. Waarden zijn een merkwaardig onderzoek-
subject. We kunnen initiatieven bijvoorbeeld esthetisch waarderen (mooi of lelijk), moralistisch (goed of slecht), pragmatisch (het werkt wel, of het werkt niet), financieel (wat levert het op?). We hebben dus enige afbakening nodig. Om die reden zijn we op zoek gegaan naar basale waarden in het publieke domein. Vrijheid,

gelijkheid en broederschap zijn daar een mooi voorbeeld van. Wel is het de vraag of het specifiek publieke waarden zijn. Immers, velen zullen ze ook als persoonlijke waarden opvatten. Om te voorkomen dat we in een tautologische discussie over het waarderen van waarden belanden, hebben we een andere weg gekozen. We zijn op zoek gegaan naar de kernwaarden van de drie belangrijkste actoren in het publieke domein. De samenleving, de overheid en de markt. Vervolgens hebben we daar kernwaarden aan toegekend. Vooral ook omdat we weten dat in het verleden de verzorgingsstaat een constellatie van markt, overheid en samenleving is geweest. De balans tussen deze drie domeinen, en hun onderlinge verhouding kan veranderen, maar de waarden die ze nastreven zijn noodzakelijk voor het oplossen van publieke problemen. We kwamen tot de volgende indeling:

KERNWAARDE MARKT:

RENDEMENT (EFFICIENCY, EFFECTIVITEIT, DOELMATIGHEID)

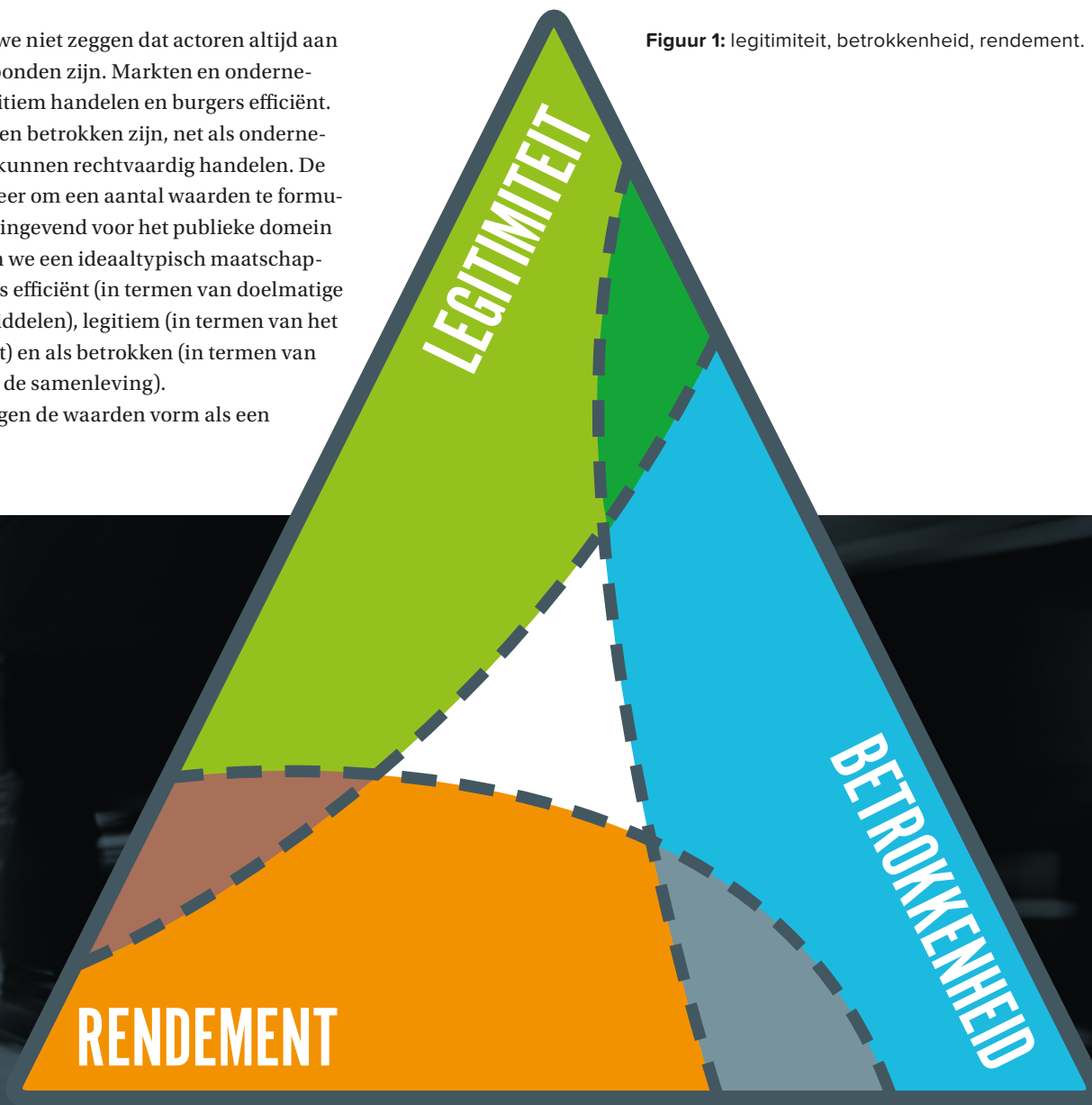
KERNWAARDE OVERHEID:

LEGITIMITEIT (RECHTSTAAT, GRONDWET, RECHTMATIGHEID)

KERNWAARDE SAMENLEVING:

BETROKKENHEID (SOLIDARITEIT, ENGAGEMENT, EIGENAARSCHAP)

Daarmee willen we niet zeggen dat actoren altijd aan die waarden verbonden zijn. Markten en ondernemers kunnen legitiem handelen en burgers efficiënt. Overheden kunnen betrokken zijn, net als ondernemers en burgers kunnen rechtvaardig handelen. De bedoeling is veeleer om een aantal waarden te formuleren die wij als zingevend voor het publieke domein zien. Daarbij zien we een ideaaltypisch maatschappelijk initiatief als efficiënt (in termen van doelmatige besteding van middelen), legitiem (in termen van het volgen van de wet) en als betrokken (in termen van draagvlak vanuit de samenleving). Schematisch krijgen de waarden vorm als een driehoek:



Figuur 1: legitimiteit, betrokkenheid, rendement.

Die driehoek is niet willekeurig gekozen. De driehoek geeft de onderlinge afhankelijk van de waarden aan en idealiter een balans. Het zou kunnen functioneren als waarderings-kader. Hieronder gaan we verder op we waarden legitimiteit, rendement en betrokkenheid in.

Legitimiteit

We formuleerden legitimiteit als de kernwaarde van overheden. Allereerst doelen we daarmee op formeel juridische legitimiteit. De grondwet, het recht, de beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast is in het bestuursrecht de juridische relatie tussen burger en overheid vorm gegeven. Nu is het de laatste jaren een trend om ‘regels’ die hier uit voortkomen als ‘administratieve’ lasten te zien. Ze zouden ‘effectiviteit’ van burgers en bedrijven in de weg zitten. Grootscheepse overheidsprogramma’s moeten deze ‘lasten’ reduceren. In de projecten die we volgen zijn we weinig nationale wetten tegen gekomen die initiatieven in de weg zitten. Wel een aantal gemeentelijke protocollen die daar een afgeleide van zijn. Aanbestedingsregels bijvoorbeeld. Die zorgen er voor dat nieuwe toetreders, die met vrijwilligers werken in plaats van professionals bijvoorbeeld, nauwelijks een kans maken. Tegelijkertijd zijn die regels opgesteld om publieke middelen transparant en effectief te besteden. Maar vaak zijn ze opgesteld in een periode dat professionals en conventionele instellingen de dienst uitmaakten. In andere woorden, formele regels staan

soms haaks op de wens van meer maatschappelijke verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven.

Maar naast formeel juridische legitimiteit bestaat er ook een zachtere, informele legitimiteit. Het gaat dan vooral over processen van in en uitsluiting op projectniveau. Natuurlijk moeten overheden gelijke gevallen gelijk behandelen, maar burgers en bedrijven hoeven dat niet. Burgers mogen er bijvoorbeeld verkiezen om hun linker buurman wel te verzorgen en hun rechter buurman niet. Hetzelfde geldt voor burgerinitiatieven en activiteiten van maatschappelijk ondernemers. Ze mogen en kunnen zelf bepalen wie ze helpen en wie niet. De uitdaging voor de publieke zaak, zeker als de overheid zich terugtrekt, is om uitsluiting te voorkomen. Ook als het maatschappelijke initiatieven betreft.

Rendement

Onze tweede veronderstelling was dat efficiency een belangrijke waarde was. In het publieke domein beschikken we over het algemeen over schaarse middelen, en hoe effectiever we die besteden, des te meer geld we overhouden voor het oplossen van andere maatschappelijke problemen. Efficiency als kernwaarde zijn we nauwelijks tegengekomen. Wellicht hoort het begrip teveel bij een subsidie stelsel waarbij de ontvanger het geld efficiënt moest uitgeven. Subsidie relaties komen echter steeds meer ten einde. Dat lijkt logisch in een periode waarin de overheid van zin is om terug te treden. Betekent dat dan dat projecten niet efficiënt werken? In het geheel niet. Het betekent vooral dat efficiency geen waarde is maar een middel. De waarde die we zien opkomen hebben we “Rendement” genoemd. Projecten zijn niet zozeer bezig met het verkrijgen van subsidie alswel met het construeren van business-modellen waarmee ze voldoende winst kunnen maken om zichzelf te bedruipen. Niet zozeer de gemeente als subsidie verlener wordt aangesproken, maar meer als opdrachtgever. Hetzelfde geldt voor

verzekeraars, zorginstellingen, energiemaatschappijen etcetera. Projecten moeten vooral rendabel zijn, willen ze een kans maken. Om die reden vervangen we efficiency, voor profitability, zoals de Engelsen zouden zeggen. Wij gebruiken de term “rendement” Waar het om gaat is dat projecten zichzelf moeten kunnen bedruipen. Dat is een kernwaarde.

Betrokkenheid

Een derde waarde is betrokkenheid. Dat is de kernwaarde van de samenleving. Samenlevingen kunnen beter betrokkenheid organiseren dan bedrijven of overheden. Of, wat eenvoudiger geformuleerd: wij helpen onze burens eerder als onze burens daar om vragen, dan als de overheid ons dat verzoekt. Maar wat betekent betrokkenheid? In de eerste plaats dat mensen publieke initiatief nemen, niet om er geld aan te verdienen, maar om een publiek probleem op te lossen. Ten tweede betekent het dat er meerdere mensen bij betrokken zijn. We zouden van draagvlak kunnen spreken. Wordt het initiatief gedragen door een grotere groep? Of is het slechts een initiatief van eenling? En in welke mate zijn initiatieven in staat om betrokkenheid te genereren? Met de vraag naar betrokkenheid bij publieke problemen raken we aan een kernbegrip uit de democratie theorie. Te weten welbegrepen eigenbelang, een begrip dat Fransman Alexis de Tocqueville muntte. Tocqueville deed onderzoek in Amerika (rond 1831) en zag een groep mensen in een schuur zitten. Navraag leerde dat ze een school aan het bouwen waren. Ze discussieerden over de aard van het curriculum. Een deel wilde vooral Godsdienst in het curriculum, een deel vooral geschiedenis, en een andere deel aardrijkskunde. Binnen no time waren ze er uit: een paar dagen godsdienst, een paar dagen aardrijkskunde en een paar dagen geschiedenis. Tocqueville vond dat opvallend. Enerzijds omdat er in Amerika in de periode nauwelijks een overheid te bekennen was, anderzijds omdat Fransen dat nooit zouden kunnen. Fransen zouden voet bij stuk houden en vooral

hun eigen (korte termijn) belang naar voren brengen. Uiteindelijk zou het schooltje niet tot stand komen. Amerikanen begrepen hun eigen belang beter en sneller. Ze snapten dat door concessies te oen aan hun korte termijn eigen belang (Geschiedenis!) uiteindelijk de school tot stand kwam. Een school waar ze zelf iets over te zeggen omdat ze het zelf neergezet hadden. In Frankrijk zette de overheid een school neer. Welbegrepen eigen belang is een uiting van betrokkenheid. Maar niet zozeer betrokkenheid vanuit een morele plicht, maar omdat mensen er belang bij hebben dat een gezamenlijk probleem gezamenlijk op wordt gelost. Het onderscheid tussen eigen belang en welbegrepen eigen belang is belangrijke voor de initiatieven die we bestuderen. Met name voor burgerinitiatieven. Gaat het om mensen die een het zelfde belang delen, of zijn het mensen met verschillende belangen die er samen moeten uitkomen. Of zijn het mensen die anderen (buurtbewoners) moeten overtuigen om hun eigen belang welbegrepen op te vatten. Wij gaan er van uit dat veel publieke problemen verschillende stakeholders en dus verschillende belangen kennen. Als mensen daar gezamenlijk en welbegrepen uit komen, dan is dat tekenend voor een grote betrokkenheid bij het publieke domein. Laat je daklozen meedoen? Of vraag je de gemeente ze uit het park te verwijderen? Betrokkenheid formuleren we dus vooral als welbegrepen eigen belang. En vooral de mate waarin het initiatief uit verschillende belangen is voortgekomen, en verschillende belangen zijn meegewogen.

Naar een maatschappelijk businessplan

Wat we zien is dat de waarden die gezamenlijk het waarderingskader vormen elkaar min of meer in balans houden. Het voluit nastreven van één van de waarden, gaat ten koste van de andere waarden. Projecten kunnen heel rendabel zijn, maar dat is lastig te bereiken door ook lastige doelgroepen te bereiken (informele legitimiteit) en volgens het bestaande financieringssysteem (formele legitimiteit) en met volledige betrokkenheid. Anderzijds kunnen projecten zeer betrokken (verschillende belangen geïncorporeerd) zijn, maar weinig rendabel of legitiem. Ook kunnen projecten ook de meest lastige groepen insluiten, maar juist daardoor niet rendabel zijn, en betrokkenheid en draagvlak verliezen. In het ideaaltypen dat wij formuleren zijn de waarden met elkaar in balans. Het project kan niet heel rendabel, maar niet legitiem en betrokken zijn. Of, beter: dan kan wel, maar dan is er geen sprake van publieke waarde. Hetzelfde geldt voor een maatschappelijk initiatief dat heel legitiem is, maar financieel zichzelf niet kan bedruipen. Of voor een projecten waar iedereen bij betrokken is, maar vervolgens geen goed business model kent.

Hoe kan dat concreet werken? Hoe kan een gemeente aan de hand hiervan maatschappelijk initiatief of maatschappelijk ondernemerschap waarderen? Wij stellen ons voor dat de drie waarden vorm krijgen als afwegingskader. Initiatieven moeten rendabel, betrokken en legitiem zijn, zoals we dat hierboven formuleerden, willen ze publieke waarde realiseren. Tegelijkertijd concludeerden we dat de waarden in balans moeten zijn en dat ze nooit alle drie volledig gerealiseerd kunnen worden binnen een initiatief. En project dat zeer rendabel is (10 van de 10 punten) matig betrokken (5 van de 10 punten) en zeer weinig legitiem (2 van de 10 punten) genereert dus niet voldoende publieke waarde. Varianten zijn uiteraard mogelijk. Wij denken dat het meest ideaaltypische project drie maal gemiddeld scoort op de drie waarden. Dus legitimiteit 6/7 van de tien punten, rendement 6/7 van de tien punten, en betrokkenheid 6/7 van de tien punten. Wel kunnen gemeenten uiteraard proberen correcties aan te brengen. In projecten die hoog scoren

op legitimiteit en betrokkenheid, maar laag op rendement zou geïnvesteerd kunnen worden. In financiële zin, maar ook bijvoorbeeld door ze te ondersteunen bij het ontwikkelen van een businessplan. Zeer rendabele projecten die minder inclusies zijn, kan gevraagd worden zich meer in een inclusieve richting te ontwikkelen. Etcetera. Waar het om gaat is dat gemeenten initiatieven breder en meer overeenkomstig het publieke belang kunnen waarderen dan tot nu toe veelal het geval is. We hebben een periode gekend waarin vrijwel al het burgerinitiatief werd toegejuicht, maar nu meer van burgers en ondernemers wordt verwacht, mogen we ook meer van de overheid verwachten als het gaat om het op de juiste waarde schatten van burgerinitiatieven en activiteiten van maatschappelijke ondernemers.

Leeswijzer

Om die reden zullen we de waarden in de rest van dit boek verder uitwerken. Kan het waarderingskader van publieke waarden de kern vormen van een maatschappelijk businessplan op basis waarvan maatschappelijke initiatieven hun publieke waarde kunnen uitdrukken? En kunnen gemeenten aan de hand van het waarderingskader maatschappelijke initiatieven beter waarderen? Aan de hand van onze ervaringen met de initiatieven die we de

aantekeningen

afgelopen twee jaar volgden, gaan we die vraag hieronder beantwoorden. Het doel is om te komen tot een waarderingskader voor maatschappelijke initiatieven.

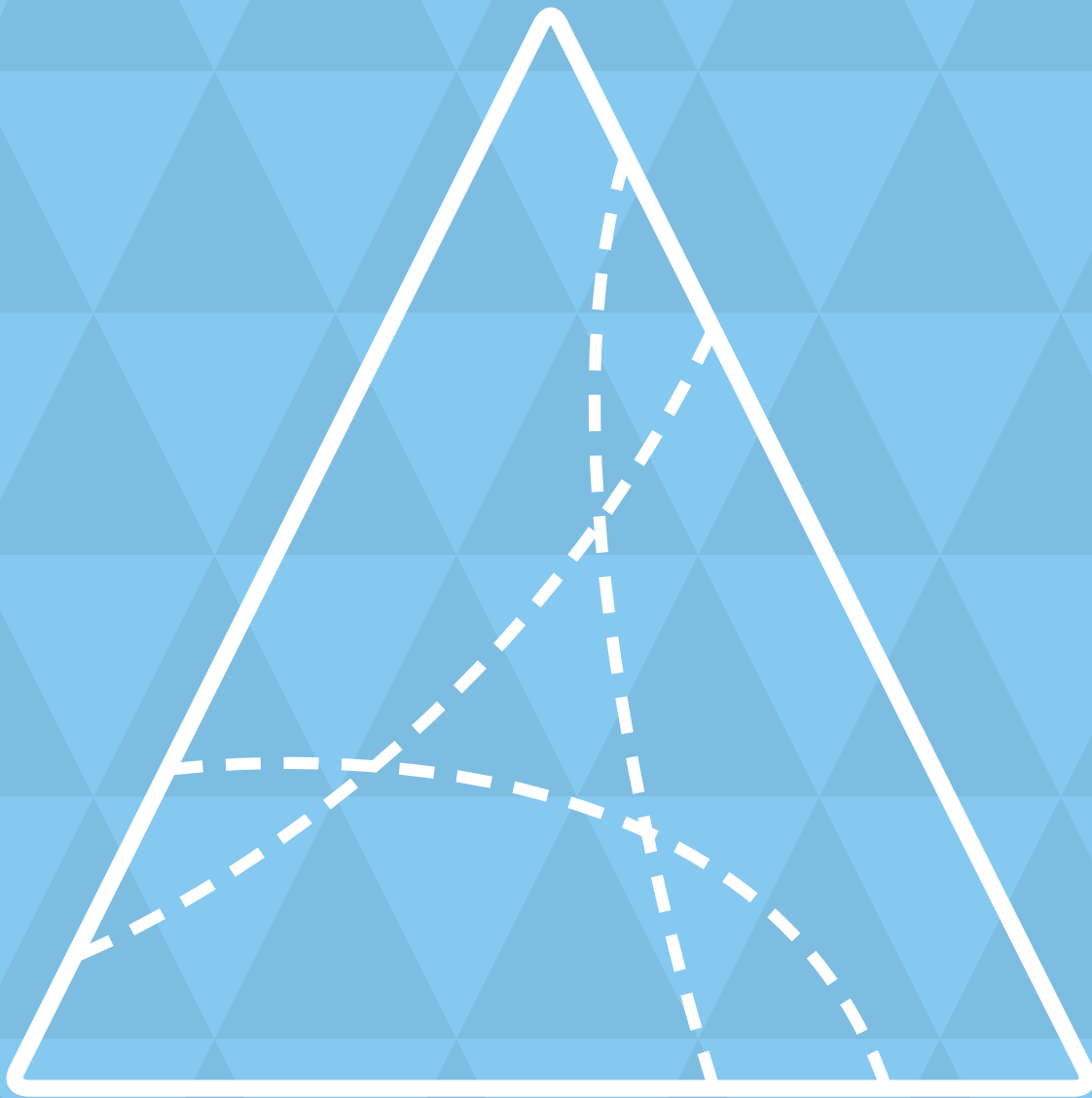
Om die reden zullen we in de volgende hoofdstukken de waarden legitimiteit, betrokkenheid en rendement verder uitwerken. Daarbij zullen we steeds de driedeling waarden, beleid en instrumenten aanhouden. Die driedeling staat ook voor de verschillende manieren waarop bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders in de publieke zaak werkzaam zijn.

Vervolgens zullen we kijken op welke manier de waarden gezamenlijk tot een gezamenlijke maatschappelijke waardenpropositie kunnen leiden. Immers, zoals we hierboven al uiteenzetten staan ze soms op gespannen voet met elkaar. Concrete dilemma's zullen we bespreken.



DEEL II

LEGITIMITITEIT, BETROKKENHEID EN RENDEMENT



3 LEGITIMITEIT

De waarde legitimiteit is de alfa en omega van het openbaar bestuur. Het vormt de toetssteen waar het overheidshandelen aan wordt getoetst. Als het openbaar bestuur niet legitiem handelt, mag het niet handelen. Maar die toetssteen is veelzijdig. Er zijn kortom, verschillende vormen van legitimiteit waar overheidshandelen aan moet voldoen. Zo moeten alle beslissingen, democratisch tot stand komen. Volksvertegenwoordigers toetsen nieuwe ideeën en plannen aan signalen en wensen uit de samenleving. De input van het volk legitimeert het besluit. Dit noemen we input legitimiteit of democratische legitimiteit. Daarnaast moet het overheidshandelen overeenkomen met vooraf vastgelegde wetten, regels en procedures, ofwel: juridische legitimiteit. Tot slot moeten de effecten, de resultaten van het handelen overeenkomen met de waarden en doelen die democratisch vastgesteld zijn. De output van het proces moet overeenkomen met de verwachtingen van burgers en bestuur. Daarom noemen we dit output legitimiteit. We onderscheiden dus democratische legitimiteit (draagvlak), juridische legitimiteit (regels) en output legitimiteit (resultaat).

3.1 ANALYSE: MAAK HET VERSCHIL

De eerste stap in het ontwikkelen van het maatschappelijke businesscase is het vaststellen van de legitimiteit. Of althans, ‘vaststellen’ is niet de juiste term. Het geheel van wetten en regels en wensen uit de samenleving is zo veelzijdig en verantwoordelijk dat van vaststellen geen sprake kan zijn. We spreken liever van ‘verkennen’. Een eerste schets van de democratische-, juridische- en output legitimiteit is voldoende. Op basis van die schets kunnen het maatschappelijke initiatief en de gemeente samen naar de juiste verhouding van de drie vormen van legitimiteit zoeken. Want democratische-, juridische en outputlegitimiteit kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Dit betekent niet dat er geen balans tussen is te vinden. Het in balans brengen van die drie vormen noemen we legitimeren. Hier onder werken we aan de hand van twee voorbeeldinitiatieven uit hoe initiatief en gemeente de legitimiteit van een onderneming kunnen verkennen en uiteindelijk legitimeren.

Mensbeeld als waarde, doel en instrument

Robert helpt mensen met psychische en psychiatrische problemen werk te vinden. En daar is hij erg goed in. Vijftig procent van de mensen die bij hem aanklopt, leidt hij toe naar een betaalde baan (of “vijftig procent dus niet”, zoals hij zelf zegt). Dat is uitzonderlijk hoog bij deze doelgroep. Twee succesfactoren maken dit vooral mogelijk. In de eerste plaats werkt Robert met ervaringsdeskundigen. Hij heeft niet alleen zelf een verleden met psychische en psychiatrische problemen, ook al zijn medewerkers hebben dit. Dit helpt hun bij het begrijpen, vertrouwen en motiveren van de mensen die ze helpen. Ten tweede is zijn missie en motivatie breder dan het vinden van werk voor mensen. Robert wil dat mensen met deze problematiek een volwaardig onderdeel van onze maatschappij vormen. En dat is nu niet zo. Immers, 300.000 mensen zitten thuis zonder werk, of mogen in een onvolwaardige beschutte baan de dag besteden. Robert wil kennis, acceptatie en begrip in de maatschappij vergroten voor deze groep. Dat lukt niet als ze thuis zijn, volgens Robert. Dat lukt alleen als ze volwaardig mee draaien in een betaalde baan, op de werkvloer, midden in de samenleving.

Lex en Jonas zetten zich in om gemotiveerde ex-gedetineerden weer in de samenleving te integreren. Want wat moet je doen als je met je tasje met daarin een paar spulletjes op de parkeerplaats voor de gevangenis van pak hem beet Doetinchem staat? Alleen de streekbus staat voor je klaar. Verder is er niemand meer. Perspectief voor deze mensen, daar is het Lex en Jonas om te doen. Iedereen verdient een tweede kans, maar na je straf is het erg moeilijk en soms onmogelijk om die kans ook te pakken. Daarom werken Lex en Jonas lokaal voor een landelijke organisatie die met vrijwilligers ex-gedetineerden helpt hun plek te vinden. Eén van de concepten die ze hiervoor hebben zijn kleinschalige woonvoorzieningen. In deze huizen kunnen groepjes ex-gedetineerden wonen en samen met vrijwilligers op zoek gaan naar een vaste woning, werk, dagbesteding en zingeving. Ook wordt van hieruit geprobeerd het contact

met families te herstellen. Eén van de belangrijkste wapenfeiten van hun aanpak is dat de recidive van de groep ex-gedetineerden die er gebruik van maken, lager is dan gemiddeld voor de groep wordt verwacht. Er is bijna 10% minder recidive in twee jaar tijd, na verblijf in een deze woonvoorzieningen, dan werd verwacht op basis van hun profiel (WODC, 2010). Bovendien blijkt dat de recidivekans nog verder verkleint naar mate mensen langer in een Exodushuis kunnen blijven. Lex en Jonas zijn bezig om zo'n huis in hun gemeente van de grond te krijgen.

Legitimering is snel gevonden

Robert is snel klaar met het verkennen van de legitimiteit van z'n onderneming. Alles klopt. Het lijkt wel of hij een voorbeeldproject heeft opgezet. De democratische legitimiteit vindt hij in verschillende beleidsuitgangspunten van zowel de gemeente als de rijksoverheid. Overal luiden de credo's meedoen, participatie en zelfredzaamheid. Dat is precies wat Robert voor mensen met psychische en psychiatrische problemen voor ogen heeft. De hoogste trede op de participatieladder is betaald werk. En zowel ministeries als gemeenten laten weten dat bedrijven hun maatschappelijke verantwoordelijkheid moeten nemen om dit mogelijk te maken. Ook voor de zwakkeren in de samenleving. Niet dat Robert zijn

doelgroep als zwak ziet, in tegendeel zelfs, maar verder zijn de beleidswensen precies datgene wat hij realiseert met z'n bedrijf: mensen toegang geven tot een betaalde baan.

Veel maatschappelijke initiatieven vallen voor de verleiding om de legitimatie zo snel en simpel mogelijk te houden. En dat kan.

Daarnaast doet hij niets illegaals, hij houdt zich aan de regels. Ook de regels die meekomen met de financiering passen goed bij wat hij doet. Robert krijgt betaald door middel van participatiemiddelen die bedoeld zijn voor het toeleiden van mensen naar werk. Dat is precies wat hij doet. Hij weet dat er mogelijk zorgmiddelen beschikbaar zijn voor zijn werk, maar daar wil hij liever niets van weten. In zijn filosofie en missie, is zijn doelgroep niet ziek. Dus wil hij ook geen voor zorg bestemde middelen gebruiken.

Ten slotte zit het qua outputlegitimiteit ook meer dan goed. Zelf wil hij natuurlijk altijd meer mensen aan het werk helpen. Maar vergeleken met zorginstellingen en werkbedrijven die deze doelgroep doorleiden naar betaald werk scoort hij buitengewoon.

Zelfs reguliere participatie en- re-integratiebedrijven halen geen 50% succes met hun doelgroep zonder medische beperking.

Lex en Jonas zien de legitimiteit van hun op te zetten huis snel bevestigd. Ook zij helpen immers een doelgroep om weer mee te doen.

Om geheel op eigen kracht te kunnen participeren in de maatschappij. En dat doen ze met behulp van de inzet van vrijwilligers. *Participatie, eigenkracht* en *vrijwilligers* zijn volgens Lex en Jonas de meest voorkomende woorden in iedere lokale WMO-beleidsnota van de afgelopen vijf jaar. En daar kunnen ze wel eens gelijk in hebben. Iedere gemeente wil dit stimuleren en realiseren. Ze doen ook niets wat van de regels niet mag en ze

gaan naar verwachting goede resultaten bereiken door recidive te voorkomen. Daarnaast brengen ze zelf rijksmiddelen mee. Die middelen zijn bedoeld voor professionele ondersteuning die nodig is, maar dat niet door vrijwilligers geleverd kan worden. Kortom, voor de gemeente kunnen ze deze voorziening gratis realiseren.

De verleiding van beleid

Veel maatschappelijke initiatieven vallen voor de verleiding om de legitimatie zo snel en simpel mogelijk te houden. En dat kan. Want in de basis is bijna ieder maatschappelijk initiatief een "ideaal" project. Er is altijd wel een beleidsparagraaf, beleidsdoel of uitspraak van een wethouder te vinden die overeenkomt met de kern van het initiatief. Heel simpel gezegd: "De wethouder roept overal dat ie meer van z'n burgers verwacht. Dat we meer vrijwillig moeten doen. Nou wij werken alleen maar met vrijwilligers." Of meer concreet: "In de duurzaamheidsparagraaf, staat nadrukkelijk dat de gemeente innovatieve projecten op het gebied van alternatief stroomgebruik gaat stimuleren. Dat doen wij dus."

Het probleem van deze manier van legitimeren is niet alleen dat beleid abstract is. Het is ook pluriform, vaak tegenstrijdig en voor meerdere interpretaties vatbaar. Doordat het abstract en pluriform is, kan in principe ieder fatsoenlijk initiatief legitimatie vinden binnen het geheel van gemeentelijke waarden en beleidsdoelstellingen. Als je bijvoorbeeld jongeren aan het werk helpt, sluit dit ongetwijfeld aan bij zowel het jeugdbeleid als bij het stimuleren van participatie en eigenkracht in de WMO. Maar ook bij het tegengaan van werkloosheid waar de Dienst Werk en Inkomen zich op richt. Gaat het specifiek ook nog om jongeren met psychiatrische aandoeningen dan kan het ook als Zorg worden gezien. Dit ‘beleidshoppen’ kan in eerste instantie effectief lijken om het initiatief aan de gemeente te verkopen. Voor initiatiefnemers lijkt hun initiatief dan vaak overal te passen. Maar zoals gezegd: beleid is vaak tegenstrijdig en voor meerdere interpretaties vatbaar. Daardoor kunnen gemeenten ook eindeloos ‘rondshoppen’. Soms om initiatieven juist af te wijzen. Bovendien kunnen gemeenten ook naar het waardenniveau, in plaats van het doelstellingsniveau verwijzen: “de wethouder wil het niet”. Of gemeenten verwijzen naar bestaande instrumenten en regels: “wij laten de zorg aan jongeren met een psychiatrische aandoening graag over aan professionele zorginstellingen en u hebt geen diploma op zak.”

Nu gebeurt “rondshoppen” niet zo bewust als we hierboven schetsen maar het is wel wat rond en in ieder gemeentehuis gebeurt. Als initiatieven zichzelf te eenzijdig legitimeren binnen beleid, roept dit vanuit de gemeente haast automatisch een tegenreactie op. Deze reactie laat zien waar en waarom het initiatief allemaal niet past binnen bestaande waarden, doelen en instrumenten. Ook gemeenten schakelen in de praktijk tussen democratische legitimiteit (draagvlak), juridische legitimiteit (regels) en output legitimiteit (resultaat). Het voorbeeld hieronder laat dat mooi zien.

Tegenstrijdige belangen

Lex en Jonas zijn bijna klaar om hun huis voor ex-gedetineerden te openen. Ze hebben een mooi pand gevonden waar een zorgbestemming op zit. Dit is nodig om de nodige professionele zorg te kunnen bieden. En twee woningbouwcorporaties willen het pand gezamenlijk in beheer nemen en aan Lex en Jonas verhuren. Alles is gereed om een prachtig maatschappelijk project te starten. Alleen de gemeente moet nog toestemming geven om het pand te gebruiken. En daar gaat het mis. Zodra de buurt lucht krijgt van de plannen ontstaat er een kleine volksopstand. De burgers pikken het niet dat er straks acht “criminelen” in hun straat komen wonen. De gemeente, Lex en Jonas en de woningbouwcorporatie, proberen de bewoners te overtuigen. “Deze mensen verdienen ook een tweede kans. Ze moeten ergens in deze stad wonen en op deze plek kunnen we ze de juiste begeleiding en aandacht geven.” Maar niets mag baten. De bewoners blijven boos en richten hun pijlen op raadsleden en wethouders. En die hebben zwakke knieën. Lex en Jonas mogen het pand niet gebruiken. “De Gemeente gaat op zoek naar een beter passende locatie voor de woonvoorziening,” luidt het officiële besluit.

Nu zijn Lex en Jonas boos. “Wat een kortzichtigheid. We willen juist die voorziening realiseren zodat er minder recidive is. Minder criminaliteit in de stad, niet meer.

Maar die wethouders laten hun oren hangen naar zo'n klein clubje oproerkraaiers. Als dat democratie is..." Maar met goede moed gaan ze verder om samen met de gemeente een 'meer passende locatie' te zoeken. Niet dat die er voor Lex en Jonas is, want dit pand was de perfecte locatie, maar goed. Samen met een beleidsmedewerker inventariseren ze verschillende mogelijke panden in de stad. Het college geeft in die periode aan dat een woonvoorziening voor ex-gedetineerden 'van grote waarde' is voor de stad. Maar zo'n driekwart jaar voor de raadsverkiezingen loopt het proces spaak. De gemeente geeft aan het zoekproces even 'on hold' te willen zetten. Tot na de verkiezingen. Nu zijn Lex en Jonas echt boos. Ze hebben hier twee jaar aan gewerkt. En nu geeft de politiek weer niet thuis. Ondanks alle mooie beloften. Ze gaan er mee stoppen. Deze gemeente verdient hun inzet niet.

Dit is een typisch voorbeeld van een 'Not In My Back Yard' (NIMBY) gevecht. Bewoners zien het nut van een bepaalde voorziening *wel* in, maar willen hem *niet* in hun eigen achtertuin. Een dergelijk gevecht laat goed zien dat de input- of democratische legitimatie niet eenvoudig is vast stellen. De Raad en het College van BenW gaan niet alleen over het algemeen belang. Ze moeten ook de belangen van kleine minderheidsgroepen vertegenwoordigen. In dit geval zien ze de boze buurtbewoners als

een minderheidsgroep. Een kleine groep die hun belang niet ziet vertegenwoordigd in een woonvoorziening voor ex-gedetineerden. Dit is de technische uitleg. Maar Lex en Jonas zien het heel anders. Die zien vooral laffe bestuurders die hun rug niet rechthouden en daar door niet in het algemeen belang handelen. De bestuurders handelen vooral in hun eigen belang en daarvoor moet het plan van een mooie woonvoorziening wijken. Die hypothese zien ze bevestigd als de gemeente de zoektocht pas na de verkiezingen wil voortzetten. Het moment om democratische legitimatie van het volk te vragen zou toch wel de verkiezing moeten zijn. Maar dat durven de politieke partijen juist niet aan.

Hoe moeilijk dit ook is voor Lex en Jonas, het is wel een werkelijkheid waar veel initiatieven in onze democratie tegenaan lopen. Niet iedereen heeft het zelfde belang bij een nieuw maatschappelijk initiatief. Belangen kunnen tegenstrijdig zijn. En dat is vaak het geval bij maatschappelijke initiatieven. Dit om de simpele reden dat als er geen belangentegenstelling zou zijn, er al lang een dergelijke voorziening, initiatief of onderneming zou bestaan. Daarnaast heeft niet iedereen hetzelfde mensbeeld en idee over hoe we mensen het beste kunnen helpen. Misschien zijn er wel andere oplossingen denkbaar dan acht ex-gedetineerden in één huis.

Onbedoeld bestendigen van belangen

Robert zit met een heel ander dilemma. Zijn maatschappelijke onderneming staat als een huis. Hij financiert het als een normaal participatiebedrijf. De resultaten zijn meer dan goed, en belangrijker het lukt hem om mensen met psychische en psychiatrische problemen een volwaardige plek in de samenleving te geven. Maar de financiering via participatiemiddelen staat onder druk. Er komen steeds minder middelen beschikbaar voor het toe-leiden naar werk. Dus gaat Robert zich oriënteren op alternatieve wijzen van financiering. Want feitelijk doet hij meer dan het enkel toe-leiden

van mensen naar werk. Hij begeleidt mensen die een indicatie voor zorg hebben. Hij geeft ze het zelfvertrouwen om betaald te gaan werken en organiseert op die manier een passende dagbesteding.

Maar vreemd genoeg zijn voor die activiteiten geen publieke middelen beschikbaar. Er zijn participatiemiddelen om mensen zonder beperking aan het werk te helpen. En er zijn middelen om dagbesteding te beiden aan mensen met een beperking. Voor de mensen met een relatief lichte beperking heeft de dagbesteding als doel om ervaring op te doen en door te groeien naar een betaalde baan. Maar daar staan geen middelen tegenover. Sterker nog, de zorginstelling die deze dagbesteding biedt, verliest omzet op het moment dat iemand doorgroeit naar een betaalde baan. Om deze perverse prikkel tegen te gaan, verantwoordt de zorginstelling zich over het percentage mensen dat doorgroeit. Maar dat ligt voor mensen met een psychische en psychiatrische problematiek veel lager dan de 50% die Robert behaalt. Naar schatting zo rond de 10%. Over die 10% verantwoorden deze zorginstellingen zich

Tijdens de zoektocht naar zorgmiddelen ontdekt Robert nog iets. De zorginstellingen sturen geregeld klanten naar hem door. Hij is daar best trots op. Het betekent erkenning van zijn aanpak met deze doelgroep. Maar nu ziet hij ook wat anders. Want wat als hij met z'n goede werk de zorginstelling helpt om aan de afgesproken 10% te komen? Wat als hij er voor zorgt dat de zorginstellingen hun werkwijze niet hoeven te veranderen om hun afspraken te halen? Dat zou betekenen dat hij de werkwijze van de zorginstellingen legitimeert. En die instellingen zijn in zijn ogen nu precies de oorzaak van het buiten de maatschappij plaatsen en houden van de doelgroep. Door te veel te problematiseren en te medicaliseren blijven deze mensen thuis zitten of op aparte dagbestedingsplekken hun werk doen. Juist dit wil Robert doorbreken.

Wat te doen? Met zijn huidige verdienmodel lukt het Robert om zo'n 60 mensen per jaar aan een baan te helpen. Maar de midde-

len voor participatie lopen langzaam af. Om te groeien, om meer mensen te kunnen helpen, heeft Robert een nieuw verdienmodel nodig. Middelen voor wat hij precies doet bestaan niet. Op zich wil hij wel de concurrentie met bestaande zorginstellingen aan. Robert is er van overtuigd dat zijn mensbeeld en aanverwante aanpak tot minder en betere zorg en begeleiding leidt voor zijn doelgroep. Tegelijkertijd ziet hij in, dat juist de financiering maakt dat de zorginstellingen handelen zoals ze handelen. Met die financiering komen, regels, protocollen en procedures mee. Robert is bang dat als hij onder deze financiering wil groeien op termijn precies zo moet handelen als de zorginstellingen. En dat wil hij nu juist niet. Om vanuit zijn mensbeeld zijn missie te doen slagen heeft Robert een geldstroom nodig die nog niet bestaat.

Benadruk het verschil dat je maakt

Maatschappelijke organisaties ontstaan omdat mensen iets willen veranderen. Dit kan van alles zijn. Lex en Jonas en Robert willen buitengesloten doelgroepen volledig integreren in de samenleving. Maar er zijn natuurlijk veel meer mensen die iets willen veranderen. Sommige mensen willen hun straat of buurt schoner of mooier maken. Anderen willen doelgroepen helpen die tussen wal en schip raken of laten zien dat de bestaande hulpverlening beter kan. Weer anderen willen hun medemensen veranderen. Door ze bewust te maken van bijvoorbeeld duurzaam energiegebruik of mistanden op het gebied van mensenrechten. En er zijn mensen die gemeentelijk en of landelijk beleid willen veranderen en beïnvloeden. Sommigen doen dat via de politiek. Anderen kiezen ervoor om via een bewonersorganisatie of cliëntenraad misstanden en oplossingen aan te dragen.

De basis van iedere maatschappelijk onderneming ligt in de wens om iets te veranderen. Bestaande instellingen, regels, procedures, waarden of wensen werken niet goed. Daar willen mensen wat aan

doen. Die gewenste verandering moet centraal staan bij de verkenning van de legitimatie. Het gaat om het verschil dat je met je initiatief wil maken. Daarin ligt de kracht en de meerwaarde. Het gaat niet om zo goed mogelijk te laten zien hoe het initiatief aansluit bij bestaande politieke waarden (input legitimiteit), beleid (juridische legitimiteit) en instrumenten (output legitimiteit). Het gaat om het benadrukken van het verschil met deze waarden, beleidsregels en instrumenten. In het verschil met het bestaande gaat de legitimatie van een maatschappelijk initiatief schuil. Om vanuit de gemeente een initiatief te kunnen waarderen is het van belang dat dit verschil zo scherp mogelijk over het voetlicht gebracht wordt.

Lex en Jonas hebben vanaf het begin goed het verschil met bestaande hulpverlening benadrukt. Die is hun gemeente afwezig voor de doelgroep die zij willen helpen. Naar schatting kunnen ze 10% recidive voorkomen en mensen een beter leven geven. Wat ze vooraf samen met de gemeente onvoldoende hebben benadrukt is de belangentegenstelling tussen de stad en de buurt. En daar ging het mis. Het belangensverschil stond vanaf het begin niet scherp op de gezamenlijke agenda. Beide partijen hoopten dat buurtbewoners het algemeen belang voor zouden laten gaan. Maar dit was niet het geval. Daarom hadden gemeente, Lex en Jonas geen alternatieve strategie voor handen toen de buurtbewoners in opstand kwamen. Dat heeft tot veel frustratie geleid.

Door een mogelijke belangentegenstelling vooraf te bespreken kunnen beide partijen gezamenlijk een alternatief ontwikkelen. Want het is namelijk de vraag wat nu echt het verschil maakt in de aanpak van Lex en Jonas. Maakt de begeleiding door zowel vrijwilligers als professionals het verschil of het feit dat ex-gedetineerden

in één huis wonen? De combinatie is het beste, dus daar zetten Lex en Jonas vol op in. Dat is te begrijpen. Maar daarmee bieden ze de gemeente geen optie om een andere afweging te maken. Mogelijk kunnen vrijwilligers en professionals ex-gedetineerden ook goed, hoewel iets minder goed, ambulante hulp. In hun eigen huis.

Zonder dat hele buurten in opstand komen. Dat is namelijk de optie die Lex en Jonas nu na twee jaar frustratie alsnog gaan realiseren.

Robert benadrukt het verschil dat hij maakt in termen van

de financiering die hij krijgt te weten: participatiemiddelen. Vijftig procent van de mensen die binnenlopen, helpt hij aan een baan. Dat is qua participatie op zich al meer dan voldoende. Dit scheelt omdat de gemeente het echte verschil dat hij maakt moeilijk kan waarderen. De afdeling die over de participatiemiddelen gaat, kan zijn extra inspanningen op zorg niet met extra middelen compenseren. Ook andere afdelingen binnen de gemeente kunnen dit niet omdat deze middelen via de AWBZ en het zorgkantoor lopen. En ook als deze middelen na de decentralisatie wel bij de gemeente liggen, zal het niet eenvoudig zijn om ze integraal aan een initiatief als dat van Robert over te maken. Daarvoor is zijn initiatief te klein en blijft hij op het snijvlak van twee verschillende geldstromen opereren. Geldstromen die straks ook binnen de gemeente gescheiden zullen blijven. Voor dit type ondernemingen is het vooral aan de gemeente om te stimuleren dat Robert zijn verschil kan benadrukken. Want juist dit type ondernemingen wil je kunnen financieren op zo'n manier dat ze kunnen groeien. Dit lukt niet door ze te dwingen zich aan te laten passen aan staande financiering. Immers, dan zullen ze zich moeten aanpassen aan de standaard, terwijl juist daar waar ze afwijken, hun waarde ligt.

Door een mogelijke belangentegenstelling vooraf te bespreken kunnen beide partijen gezamenlijk een alternatief ontwikkelen.

3.2 ONTWERP: WAT MAAKT HET VERSCHIL?

Natuurlijk gaat het niet alleen om het benadrukken van het verschil. Uiteindelijk moet ieder maatschappelijk initiatief passen binnen bestaande waarden, doelen en instrumenten. Alleen dan is er sprake van democratische-, juridische- en output legitimiteit. Maar het verschil met het bestaande moet wel het uitgangspunt zijn. Dat verschil moeten initiatiefnemers eerst scherp neer zetten. Dat is het doel van de verkenning van de legitimiteit. Op basis van die verkenning kan het initiatief samen met de gemeente werken aan het proces van legitimeren. Om verkenning en legitimering vorm te geven, werken we hieronder vragen uit op het niveau van waarden, beleid en instrumenten. Deze vragen helpen voorkomen dat initiatieven te snel in beleidsabstracties legitimatie vinden. En de vragen helpen zowel initiatief als gemeente om concreet het verschil met het bestaande te leren waarderen.

3.2.1 WAARDEN

Kan een initiatief op waardenniveau eigenlijk wel verschillen met de waarden en die missie van de gemeente? Waarden zijn dynamisch, en zijn zelden ergens expliciet vastgelegd. Bovendien zijn waarden vaak abstract: vrijheid, duurzaamheid en veiligheid wil iedereen wel. De verschillende manieren waarop we die waarden willen verwezenlijken komen pas tot uiting op het niveau van doelen en instrumenten. Daar gebruiken we waarden om te waarderen. Daar vertalen initiatiefnemers en beleidsmakers waarden concreet. Op het niveau van doelen en instrumenten is het verschil tussen initiatieven en de gemeente het scherpst aan te geven. Daar is immers de concrete vraag leidend: hoe gaan we waarden realiseren? Op het waardenniveau zelf is dat moeilijker en gaat het vaak om nuances of om verschil in prioriteit. Zo betekent de waarde gelijkheid voor de een altijd meer gelijkheid dan voor de ander. En of de waarde duurzaamheid prioriteit moet krijgen boven de waarde economische groei verschilt per situatie en per persoon.

Het verschil benadrukken op waardenniveau mag moeilijk of misschien zelfs vaag zijn, het is wel belangrijk. En wel om drie redenen:

Ten eerste schuilt de kracht van veel maatschappelijk initiatief in het volledig gaan voor één of enkele waarden. De gemeente kan dat niet. Die heeft een hele set waarden waarbinnen de politiek (in een meerpartijstelsel) maar moeilijk prioriteit vast kan stellen. Door dit scherp aan te geven kunnen tijdelijk of onder bepaalde voorwaarden de kernwaarden van het initiatief voorrang krijgen.

Tegelijkertijd vormt het expliciteren van waarden een waarborg. Een waarborg tegen initiatiefnemers die te veel overtuigd zijn van hun eigen juiste en goede bedoelingen. Want die zijn er ook. Initiatieven die bepaalde politieke beslissingen of wetten niet accepteren en daarom handelen. Dit is op zich zeker legitiem, het is alleen niet legitiem om bij de gemeente te vragen om dit publiek te financieren of faciliteren. Private financiering van mensen die de zelfde waarden belangrijk vinden ligt dan meer voor de hand.

Tot slot maken beide punten hier boven duidelijk, dat er een gesprek mogelijk is over de democratische legitimiteit van een initiatief. Dat klinkt zwaar maar het is wel de start voor iedereen die op basis van idealen iets wil veranderen in een democratie. Idealen zijn niet perse goed of worden niet perse door iedereen gedeeld. Tegelijkertijd kan het politieke en bureaucratische systeem van onze verzorgingsstaat ook vast zitten. Maatschappelijke initiatieven die één waarde prioriteren kunnen dan een doorbraak brengen.

4 VERSCHILLEN TUSSEN INITIATIEF EN GEMEENTE

1 Is er een verschil in waardenprioriteit?

De gemeente kent duidelijk een andere prioriteit toe aan het belang van de buurtbewoners dan Lex en Jonas. Lex en Jonas, op hun beurt prioriteren en snelle re-integratie van ex-gedetineerden in de samenleving een hogere prioriteit toe dan de gemeente. Of, anders geformuleerd, Lex en Jonas kunnen het zich veroorloven om een waarde (iedereen doet mee) te verabsoluteren. De gemeente heeft die luxe niet en moet verschillende waarden tegen elkaar afwegen. Dat leidt bijna per definitie in verschil in waardenperceptie en daarmee in verschil in waardenprioritering.

2 Is er een focus op één waarde die de gemeente in samenhang met andere waarden afweegt?

Dit verschil speelt niet bij Lex en Jonas. Dit komt vooral omdat ze hun financiering buiten de gemeenten hebben geregeld. Daardoor hoeft de gemeente hun inzet op re-integratie niet af te wegen tegen moge-

lijke andere inzet van deze middelen. Ze hoeven in letterlijke zin geen (financiële) waarde toe te kennen aan hun inzet. Die taak is eenvoudig weg niet bij de gemeente belegd. Wel heeft de het ministerie van justitie hen middelen toegekend. Dus blijkbaar is in de prioritering op waardenniveau, op rijksniveau, de inzet van Lex en Jonas, wel boven aan het lijstje komen te staan. Maar dat terzijde.

3 Is er een verschil in interpretatie van bepaalde waarden?

Gemeente en Lex en Jonas waarderen democratische legitimiteit op een verschillende manier. De gemeente geeft niet alleen prioriteit aan de belangen van de buurt. De wethouders willen de kwestie ook geen onderdeel van verkiezingen maken. Dat verschil in interpretatie is voor Lex en Jonas voldoende om dus ook niet meer samen te willen werken met de gemeente. Op waardenniveau lopen initiatief en gemeente te veel uiteen. Wat frustrereert is dat de initiatiefnemers zelf deze beslissing moeten

nemen en de gemeente niet eerder al zelf tot deze conclusie is gekomen. Nu voelt het alsof ze door de gemeente aan het lijntje zijn gehouden.

4 Welke andere (niet publieke) waarden spelen een rol?

De buurtbewoners zijn bang dat de waarde van hun huis daalt en voor ex-gedetineerden in hun buurt. Ze waarderen hun materiele bezit en hun (gepercipieerde) veiligheid. Bestuurders willen alle belangen meewegen en met het zicht op de verkiezingen niet te veel kiezers verliezen. Ze waarderen alle belangen en democratische legitimiteit. Lex en Jonas willen graag dat het bestuur en liefst ook de buurtbewoners het zelfde mensbeeld voor ex-gedetineerden hanteren bij hun beslissingen. Ze waarderen ex-gedetineerden hetzelfde als andere mensen. Allemaal verschillende waarden die moeilijk in een compromis zijn te verenigen.

Legitimeren van waarden

Tussen Lex en Jonas en de gemeente bestaan fundamentele verschillen op waardenniveau. En verschillen zijn op dit niveau moeilijk gelijk te trekken. Waarden vormen de kern en de kracht van datgene wat de gemeente doet en het initiatief beoogt. Als daar een verschil tussen zit, heeft het geen zin elkaar proberen te overtuigen. Er staan wel twee andere opties open.

Optie 1: bevraagde input legitimiteit

In de eerste plaats kunnen beide partijen de vraag naar input legitimiteit stellen. Welke waarde sluit het best aan bij wat de samenwerking zou willen? Maar juist op dat punt zit in dit geval het verschil van mening. En dat gaat ten koste van het initiatief.

Optie 2: zoek naar compromissen in doelen en instrumenten

Wat op waardenniveau niet lukt is vaak makkelijker mogelijk door in termen van doelen en instrumenten te praten. Dan blijkt bijvoorbeeld dat een woonvoorziening voor een groep wel de beste maar niet de enige mogelijke oplossing is. Door ex-gedetineerden in hun eigen huis te begeleiden is er ook veel resultaat te behalen. En dan speelt het hele belang van de buurt in één keer niet meer mee. Daardoor kan de gemeente ook een heel andere rol aan nemen. Mogelijk willen ze wel bijdragen aan deze ambulante voorziening in de stad.

Ook op dit niveau zit de kracht van het maatschappelijk initiatief in haar eenvoudigheid.

3.2.1 DOELEN

Doelstellingen zijn in gemeenteland concreet vastgelegd. Het zijn de beleidsmatige uitwerkingen van dynamische en abstracte waarden. Ze mogen concreet vastliggen, het zijn er wel heel veel. Iedere gemeentelijke dienst heeft eindeloos veel doelen, subdoelen en strategieën om ze te bereiken.

Ook op dit niveau zit de kracht van het maatschappelijk initiatief in haar eenvoudigheid. In de mogelijkheid om te focussen op één enkel doel, of om één prioriteit te stellen. Prioriteit die binnen het geheel van bestaande van regels, wetten, protocollen en procedures niet mogelijk is (of lijkt). Eigenlijk op precies dezelfde manier en om de zelfde redenen als we hierboven hebben beschreven.

Legitimeren van doelen

Robert mag zijn doelen effectief nastreven. Er zijn geen middelen voor de combinatie van zorg, begeleiding en werk die hij organiseert. Toch scoort hij qua outputlegitimatie hoog. Als de gemeente die resultaten wil versterken, en dat is verstandig met het oog op de decentralisaties, moet de gemeente financiering, regels en protocollen aanpassen. De juridische legitimiteit van het huidige systeem belemmert dat Robert een optimaal resultaat behaalt.

Kortom, het legitimeren op dit niveau bestaat uit het afwegen van juridische legitimiteit en output legitimiteit. Zijn de resultaten voldoende om de regels aan te passen? Het beter in kaart brengen van die resultaten beschrijven in hoofdstuk 6: rendement.

4 VERSCHILLEN TUSSEN INITIATIEF EN GEMEENTE

1 Is er een verschil in prioriteit?

Robert heeft als doel om mensen met een psychische en psychiatrische achtergrond naar werk te begeleiden. Het doel van de gemeente is om alle mensen zonder werk naar werk te begeleiden. Wat Robert doet zou je als een verbijzondering van de doelstelling van de gemeente kunnen zien.

2 Is er een focus op één doelstelling die de gemeente in samenhang met andere doelen afweegt?

Robert richt zich specifiek op zijn doelgroep omdat zijn missie is om deze mensen een volwaardige plek in de samenleving te geven. De gemeente heeft meerdere redenen om mensen aan het werk te krijgen. Een volwaardige plek in de samenleving is daar één van. Het voorkomen van WWB-budgetoverschrijdingen en het tegengaan van armoede zijn andere doelen van waaruit de gemeente participatiemiddelen inzet. Het voorkomen van zorgkosten, iets wat Robert ook doet, speelt in elk geval geen rol in de gemeentelijke doelstellingen. Die kosten

komen namelijk (nog) niet voor rekening van de gemeente. Wel zal dat voor de Rijksoverheid en bijvoorbeeld de zorgverzekeraar gelden.

3 Is er een verschil in invulling van doelen?

Niet zozeer tussen de gemeente en Robert. Wel tussen de zorgfinanciering, de zorginstellingen en Robert. Daar zit een fundamenteel verschil in de invulling van zorg voor een zelfredzaam en menswaardig leven.

Robert vindt het essentieel dat dit door middel van een betaalde baan tot stand komt. Zorginstellingen zoeken naar de juiste balans tussen zorg, begeleiding en een veilige werkomgeving. Dat betekent dat als mensen geen loonwaarde kunnen produceren zorginstellingen dit ook niet van ze vragen. Dit levert te veel stress op, wat weer slecht is voor de psychische problematiek.

Het één is niet beter dan het ander. De zorginstellingen zorgen voor een veel bredere groep dan de groep waar Robert zich op

richt. Robert richt zich op die mensen die wel in staat zijn om loonwaarde te realiseren. De zorginstellingen zorgen ook voor mensen die daar niet toe in staat zijn. Op het snijvlak van beide mensbeelden zit een doelgroep waarvan Robert gelooft dat ze wel betaald kunnen werken en waarvoor zorginstellingen niet in staat zijn dit werk te vinden.

4 Welke andere (niet publieke) doelen spelen een rol? (private doelen, eigen doelen, financiële doelen)

Robert wil niet veel verdienen. Dit vindt hij principieel niet juist.

3.2.3 INSTRUMENTEN

Het nuanceverschil op waardenniveau en een andere keuze van doelen zijn uiteindelijk voorwaardelijk voor een ander instrument. Of meer, voor een andere of nieuwe werkwijze met een ander resultaat. Op dit niveau gaat het niet enkel over een vergelijking met de gemeente maar over een vergelijking met alle uitvoerende maatschappelijke organisaties.

4 VERSCHILLEN TUSSEN INITIATIEF EN BESTAANDE UITVOERENDE MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES.

- 1 Is er een andere werkwijze?
- 2 Is er een andere organisatiewijze?
- 3 Is er een andere focus, schaal of doelgroep (niche)? Dan bij bestaande organisaties en hoe verschil dit van de focus van de gemeente als systeemverantwoordelijke?
- 4 is het zo nieuw dat er geen vergelijking te maken is?

Legitimeren van instrumenten

Dit vormt het sluitstuk waarin initiatiefnemers samen met de gemeente het initiatief als onderneming legitimeren. Kern van deze exercitie is om het verschil dat een initiatief maakt functioneel te benomen. Daarbij staan waarden, missie en doelen van het initiatief centraal, maar niet op zich. Het gaat er hier om, het initiatief als instrument binnen de status quo te waarderen. Dat klinkt wat technisch en misschien wat tegengesteld en alles wat we hierboven hebben betoogd (benadruk het verschil!). Het komt er op neer het initiatief een plek te geven binnen alle andere instrumenten en doelen die de gemeente heeft. Daarbij gaat het vooral om het scherp kunnen benoemen van de rol die een instrument vertolkt. Vragen die daarbij helpen zijn de volgende:

Hoe past het initiatief binnen alle instrumenten die de gemeente al heeft?

- ▷ Vult het aan?
- ▷ Vult het op?
- ▷ Vernieuwt het?
- ▷ Verbindt het?
- ▷ Concurrereet het?

Hoe ontwikkelt het initiatief zich in deze rol?

- ▷ Op korte termijn? Wat doet het dit jaar?
- ▷ Op lange termijn? Waar staat het over 5 jaar?

4 BETROKKENHEID: MET WIE? VOOR WIE?

4.1 ANALYSE: WAAROM BEN JIJ BETROKKEN?

De kracht van maatschappelijke initiatieven zit in het betrekken van mensen. Betrekken bij het oplossen van hun eigen problemen. Betrekken bij het oplossen van andermans problemen. Betrekken, bij het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen. Betrekken bij het tegengaan van misstanden in de wereld en betrekken bij het beter, mooier en leuker maken van die wereld. Waar en hoe dan ook. Kortom, betrokkenheid gaat aan de ene kant om het verwezenlijken van idealen en aan de andere kant om het leven van jezelf of iemand anders leuker, mooier of beter te maken. En daarmee gaat het bijna over alles. Over grote idealen en kleine klusjes. Over de dagbesteding van je buurman en de duurzaamheid van de aarde. Over mensrechten in China en armoede in Eindhoven. En over het recht om als straat in je eigen groen te voorzien en de wens om in een buitenbad te kunnen zwemmen. Wel vatten we betrokkenheid op als directe betrokkenheid. Daarmee bedoelen we dat mensen zelf aan de slag gaan en niet indirect via financiële steun of belastingafdracht andere partijen of de overheid in staat stellen om dat te doen.

Maar wat zegt een waarde die over “alles” iets zegt ons? Wat kunnen Maatschappelijke initiatieven er mee? Wat kunnen mensen die zichzelf of andere mensen willen betrekken er mee? En wat kunnen gemeenten er mee?

Boerenbetrokkenheid

We vetrekken dit hoofdstuk vanaf het platteland. In plattelandsgemeenten zijn dorpen waar iedereen elkaar kent, waar mensen elkaar groeten op straat, waar mensen zich hartstochtelijk inzetten voor elkaar en voor het dorp. De anonimiteit van de grote stad is ver te zoeken en de betrokkenheid is hoog. Mensen lossen hun eigen problemen op. Toch is de betrokkenheid in lang niet ieder dorp hetzelfde. En belangrijker misschien wel, de rol die de gemeente speelt is ook lang niet overal hetzelfde.

We nemen gemeente x en y als voorbeeld. Gemeente x grijpt de decentralisaties aan om volledig te kantelen. Het liefst zet deze gemeente middelen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning zo in dat bewoners zichzelf en elkaar duurzaam onder-

steunen. Waar mogelijk zonder gebruik van professionals. Gemeente x gelooft in de kracht van haar burgers, in de kracht van het *noaberschap*, kortom in de kracht van de participatiesamenleving. Maar het is de vraag of die samenleving bestaat, en als dat type samenleving nog niet bestaat of het te ontwikkelen is. En vooral ‘hoe’ die samenleving te ontwikkelen is. Dat laatste wil gemeente x doen door in gesprek te gaan met de bewonersorganisaties van de verschillende dorpskernen.

De bewoners in het dorp zijn op zich enthousiast dat gemeente ze hier bij betreft. Maar ze zijn ook boos. De bewoners hebben zich twee jaar geleden verenigd om de komst van de hoge windmolens

naast hun dorp tegen te gaan. Dit is niet gelukt en twee weken geleden is de bouw van de molens begonnen. “Kunnen jullie niet gewoon de winst

De bewoners in het dorp zijn op zich enthousiast dat de gemeente ze hier bij betreft. Maar ze zijn ook boos...

van die molens gebruiken om de bezuinigingen van de WMO op te vangen?” “Dit begint goed!”, denkt de organiserende gemeentebestuurder ietwat cynisch. Maar als de lucht wat geklaard is, is er een prima gesprek mogelijk. De bewoners willen echt niet alleen maar klagen over die molens. Ze willen van alles. Ze willen meedenken over de inrichting van het nieuwe kruispunt, over de aanleg van het bedrijventerrein, en eigenlijk willen ze wel vaker activiteiten voor de kinderen organiseren. Als ze de gymzaal mogen gebruiken. De buurdorpen hebben altijd leuke dingen voor de kinderen, “maar hier is nooit iets.” Dan vervolgen ze: “Maar om nou iets op het gebied van zorg en ondersteuning te moeten doen, nou nee hoor.” Daar heeft deze club bewoners niet direct feeling mee of behoefte aan. Ze willen zich wel inzetten om eens meer dorpsbewoners bij de organisatie te betrekken. Misschien zitten daar mensen bij die meer met zorg op hebben.

In gemeente y is wat anders aan de hand. Daar is al tien jaar lang een club bewoners hard aan de slag om het dorp mooier, leuker, kunstzinniger en groener te maken. Ze hebben een eigen tuin die ze deels als park en deels als moestuin onderhouden. Dit doen ze met een club jongvolwassen arbeidsgehandicapten. Als dagbesteding. Daarnaast hebben ze een eigen bibliotheek en wasserette en bovenal plannen om zelf het verzorgingshuis in het dorp over te nemen van de huidige zorgaanbieder. De zorgaanbieder laat al jaren twijfels horen over of het nog mogelijk is om in het krimp-dorp te blijven. Bezuinigingen in de zorg dwingen de organisatie om grootschaliger verzorgingshuizen te gaan runnen. De tijd dat ieder dorp haar eigen verzorgingshuis had lijkt ten einde te komen.

Voor de bewoners is dit niet acceptabel. Zij vinden dat ouderen juist in het dorp moeten kunnen blijven wonen waar ze vaak hun hele leven gewoond hebben. In samenwerking met de zorgorganisatie verkennen de bewoners wegen om het verzorgingshuis te laten bestaan en op termijn over te nemen. Vanuit de zorginstelling kan dit als bewoners in het dorp onrendabele taken vrijwillig gaan verrichten. Op die manier blijft er net genoeg marge over om in het dorp aanwezig te blijven. De bewoners willen dit tijdelijk wel doen als er op termijn maar zich komt op een constructie waarin het dorp eigenaar wordt van het verzorgingshuis.

De gemeente juicht deze betrokkenheid van harte toe, maar kan er niet veel meer mee. De gemeente roept overal dat het maar wat graag burgerinitiatieven faciliteert, maar dat is bij dit initiatief niet eenvoudig. In de eerste plaats omdat de gemeente niet over de zorgbudgetten van het verzorgingshuis gaat. Althans nog niet. Na de decentralisaties komt er een deel van de zorg en ondersteuning bij de gemeenten te liggen. Maar het is op dat moment nog niet duidelijk welke middelen en hoeveel middelen er precies naar de gemeente komen. En in het oog van die onzekerheid wil de gemeente ook graag continuïteit van zorg garanderen aan haar bewoners. En zo'n grote zorginstelling wekt dan al snel meer vertrouwen dan een club bewoners.

Zoektocht naar een nieuwe balans

De verhouding tussen verzorgingsstaat en burgerinitiatief is al jaren onderwerp van academisch debat. Sommigen denken dat een sterke staat tot veel burgerschap leidt. Anderen denken dat een sterke staat burgerschap juist wegdrukt. Publieke problemen die de staat oplost, hoeven burger niet direct voor hun rekening te nemen en vice versa. Die spanning wordt extra duidelijk nu de staat zich in toenemende mate terugtrekt uit het publieke domein. Jarenlang hadden burgers en overheid zo hun eigen publieke problemen die ze oplosten.

Burgers deden sportverenigingen, de staat regelde de zorg bijvoorbeeld. Burgers deden onderwijs, de staat deed sociale zekerheid. Nu de panelen gaan verschuiven, verschuift dat precaire evenwicht ook. Wat te doen als burgers zorg willen gaan regelen? Of sociale zekerheid? Vooral op die domeinen waar de overheid het monopolie had zullen overheid en burger elkaar opnieuw moeten leren vinden. Vandaar termen als “faciliteren” “aanjagen” “niet zorgen voor, maar zorgen dat” van overheidswege. Ze drukken geen verantwoordelijkheid of een oplossing uit, maar vooral een diepe onzekerheid over de rol van overheid en burger in het publieke domein.

De verhoudingen tussen verzorgingsstaat en burgerinitiatief is al jaren onderwerp van academisch debat.

Leer de kwaliteit van betrokkenheid waarderen

Om die zoektocht verder te brengen is het zaak betrokkenheid in alle veelzijdigheid te leren waarderen. Op dit moment is betrokkenheid vaak een doel op zich. Gemeenten willen meer initiatieven, meer vrijwilligers, meer zelfredzaamheid en meer mantelzorgers. Punt. Over de kwaliteit van deze extra betrokkenheid is op papier weinig terug te vinden. Daarmee ontbreekt een kader om betrokkenheid te waarderen. Dit is op zich logisch omdat de betrokkenheid van het initiatief en de mensen zelf is. Daar moet de gemeente niet over willen gaan. Tegelijkertijd gebeurt dit wel.

Op ieder gemeentehuis, in iedere vergadering en bij iedere koffieautomaat delen professionals meningen over de kwaliteit van verschillende initiatieven. Over wat ze goed vinden aan een initiatief en wat slecht. Maar deze meningen kunnen professionals moeilijk expliciet uitdragen. Dit heeft twee redenen.

In de eerste plaats is het oordeel over de kwaliteit van betrokkenheid subjectief. Want we hebben het hierboven nog niet genoemd maar de waarde betrokkenheid gaat ook over de intensiteit waarmee mensen werken. Betrokkenheid gaat ook over de bevoegdheid, het engagement, het fanatisme en het doorzettingsvermogen waarmee mensen zich inzetten. En hoewel hier voor een belangrijk deel de kracht van betrokkenheid in schuil gaat is het niet meetbaar. En daardoor ook niet expliciet waardeerbaar.

Ten tweede is dat wat initiatieven goed doen, vaak iets dat gemeenten zelf laten liggen. Dit hebben we in hoofdstuk 3 gezien. De kracht van initiatieven zit in het verschil met het bestaande. Dus de waardering van professionals voor initiatieven gaat vaak over iets dat de gemeente waar ze werken zelf niet voor elkaar krijgt of niet tot haar taken rekent. En dat schuurt. Vooral omdat gemeenten veel van wat ze niet doen, of kunnen doen, of mogen doen, ook niet tot hun taak rekenen. Dat is op zich logisch, maar het belemmert de mogelijkheid om initiatieven te waarderen die juist op die vlakken maatschappelijke meerwaarde kunnen leveren.

Gemeenten vinden zelden betrokkenheid die past

Dat geldt ook voor onze voorbeeldgemeenten. De contactambtenaar in gemeente x geeft geregeld aan dat de gemeente het ook waardeert als bewoners kritisch meedenken met het beleid. Maar daar kopen de bewoners niks voor. Ten minste niet als ze het oneens zijn met een beslissing over windmolens. En bewoners beseffen heel goed dat de gemeente het niet oprecht waardeert dat mensen gaan protesteren. Dat is vooral vervelend, en dat is ook de bedoeling, daar hoeven de bewoners geen waardering voor terug. Toch siert het de gemeente x dat het juist deze club bewoners verantwoordelijk durft te maken voor het uitvoeren of opzetten van de lokale participatiesamenleving. Of althans, de mogelijkheden hiertoe wil verkennen. Dit terwijl de bewoners die dit graag willen,

ervaring hebben en erg fanatiek zijn in gemeente y niet direct de kans krijgen.

In gemeente y is niet alleen onzekerheid over de decentralisaties het probleem. Ook de structuurvisie zorgt voor de weifelende houding van de gemeente. Alle burgerinitiatieven zijn natuurlijk meer dan welkom. Echter, in het dorp van het verzorgingshuis mag geen bouwontwikkeling meer plaats vinden. De regio loopt leeg waardoor de dorpen krimpen. Om niet alle dorpen te laten krimpen mag slechts in een paar dorpen nieuw en verbouw plaatsvinden. In de andere dorpen niet.

In de plannen van de bewoners gaat een deel van het verzorgingshuis grondig op de schop. Dit is nodig om aan alle eisen van de toekomst te voldoen. En daar raakt de gemeente in een spagaat. Deze groep bewoners doet van alles om de negatieve gevolgen van krimp tegen te kunnen gaan, maar dat past niet precies in de structuurvisie.

Bewoners krijgen verwarrende signalen terug

De bewoners in zowel gemeente x als y zien in veel beleid hun bestaansrecht meer dan bevestigd. Bewoners moeten het meer zelf doen, samen doen, voor elkaar doen, vrijwillig doen en voor de buurt doen. De gemeente zal zo goed mogelijk haar best doen om dit te faciliteren. En dat doen gemeenten ook echt. Maar ondanks de goede bedoelingen krijgen bewoners in gesprekken met de gemeente verwarrende signalen te horen. De bewoners in gemeente x krijgen waardering voor hun “kritisch vermogen om mee te denken”. “Dat waarderen we oprecht, we hoeven het helemaal niet altijd eens te zijn.” Maar op die zin volgt altijd de impliciete of meer expliciete wens richting de bewoners om zelf ook wat te doen of op z’n minst constructief mee te denken. Dit is niet alleen verwarrend het komt ook erg moralistisch over.

Initiatieven zoals in gemeente y krijgen vaak een andere dubbele boodschap mee. Bewoners die met succes een heel park onderhouden, of zoals in hoofdstuk 6 honderd probleemgezinnen helpen krijgen veel complimenten en waardering. Vanuit alle hoeken. En terecht. Iedereen wil komen kijken en leren van deze parels van de participatiesamenleving. Iedereen wil meedelen, meedenken en deelt schouderklopjes uit. Maar ondanks al die waardering zijn gemeenten maar beperkt in staat om de wensen van deze initiatieven te faciliteren. Dit geldt vooral voor het moment waarop het initiatief zich wil ontwikkelen als onderneming. Op het moment dat het initiatief de successen groter en meer structureel wil laten landen in de samenleving.

Voorkom de zoektocht naar waardering

Op dat moment blijkt de gemeentelijke waardering vooral over het vrijwilligerswerk te gaan. Niet over de kwaliteit van het vrijwilligerswerk of over de geboekte resultaten. Ook professionele samenwerkingspartners zijn er vaak als de kippen bij om aan te geven dat de kracht van het initiatief in de vrijwilligers zit. En dat dit vooral vrijwillig moet blijven.

Door die verschillende vormen van waardering is het voor initiatieven moeilijk om de ware bedoelingen van de gemeente in te schatten. Initiatieven krijgen de hele tijd dubbele signalen te horen. Aan de ene kant dragen professionals één op één waardering over. Maar als puntje bij paaltje komt kunnen maatschappelijke initiatieven op basis van die waardering geen afspraken met de gemeente maken. Hierdoor lekt veel energie weg bij initiatieven die de stap naar een onderneming willen zetten.

Dit komt vooral omdat er in het krachtenveld van verschillende gemeentelijke diensten en professionele samenwerkingspartners moeilijk een strategie te kiezen is. Gemeenten zijn en blijven het

bekende veelkoppige monster. Dat is een gegeven. Het heeft geen zin om het zwaard tegen dat monster op te nemen. Verschillende wethouders, directeuren en diensten willen nu eenmaal verschillende doelen bereiken in de samenleving. Dat is hun werk. Dat die doelen elkaar af en toe in de weg zitten is onderdeel van onze democratie. Dat noemen we checks and balances. Die zorgen ervoor dat de gemeente niet al te wilde ideeën in de praktijk brengt. En daar vallen ook goedbedoelde ideeën van burgers onder.

Waardeer vooral het eigen initiatief

Het is dus zaak voor maatschappelijke initiatieven om in eerste instantie eigen betrokkenheid te waarderen. De gemeente wil te veel verschillende dingen om betrokkenheid oprecht eenduidig te waarderen. Het is daarom belangrijk dat de eigen motivatie en doelen van een initiatief altijd centraal blijven staan. Daar kunnen mensen en middelen omheen georganiseerd worden die dat mogelijk maken. Net als in het vorige hoofdstuk is het ook hier van belang niet de overeenkomsten met het publieke domein te benadrukken, maar juist de verschillen. Waar we in het vorige hoofdstuk de kracht van initiatieven vooral in het verschil met de gemeente hebben gedefinieerd, doen we dat hier voor publieke en private betrokkenheid. De meerwaarde van bevlogenheid, fanatisme en engagement voor de samenleving kan alleen het initiatief zelf waarden.

De kracht van betrokkenheid is in eerste instantie privaat

Daarmee is niet gezegd dat initiatieven minder afhankelijk van de gemeenten moeten zijn. Integendeel. Maar het helpt om te benadrukken wat het initiatief zelf doet, omdat dit vanuit een intrinsieke motivatie is ontstaan. Wanneer bewoners kritisch mee denken over de aanleg van een kruispunt doe ze dit omdat ze dat zelf willen, niet omdat de gemeente dat vraagt. Dit principe gaat

ook op voor de dorpsbewoners die eigenaar van het verzorgingshuis willen worden. De eigen waardering voor de betrokkenheid moet steeds weer voorop worden gesteld. Want naarmate dergelijke initiatieven meer met de gemeente moeten samenwerken zullen ze merken dat gemeente en initiatief betrokkenheid toch echt verschillend waarderen.

4.2 ONTWERP: VAN WIE EN VOOR WIE IS DIT PROJECT?

Het onderscheid tussen publiek en privaat gaat over eigenschap. Van wie is het initiatief? Van de straat of buurt, of van de maatschappij? Van de financiers? Van de gemeente? Of van de initiatiefnemers zelf? Of van iedereen een beetje? Deze vragen helpen om de waarde van betrokkenheid scherp te krijgen. En vooral het private deel van die betrokkenheid, want daar zit de kracht van veel initiatieven. Vanuit de eigen motivatie, geven bevolegheid, engagement en fanatisme mede vorm aan het initiatief.

Private betrokkenheid en publiek eigenaarschap

Om eigenaarschap scherp te definiëren is het belangrijk alle rollen helder te (her)definiëren. Veel van de dubbele signalen die we hier boven zagen ontstaan doordat de rollen niet helder zijn. Bewoners vinden bijvoorbeeld dat het dorp vooral van hun is. Zij moeten er wonen. De gemeente op haar beurt ziet zichzelf als hoeder van het algemeen belang en als democratisch verkozen entiteit. Beide hebben gelijk en daardoor kan verwarring ontstaan.

Wat helpt bij het helder krijgen van de rollen is om eigenaarschap te benaderen alsof het geen maatschappelijke onderneming is, maar

een normaal privaat bedrijf. Deze exercitie maakt het namelijk mogelijk het private deel van de maatschappelijke onderneming scherp te definiëren. Daarin schuilt de kracht zoals we hier boven zagen. Vervolgens kan de onderneming samen met de gemeente verkennen welk deel niet volledig privaat is. Over welk deel gaat de onderneming niet volledig en wat staat daar tegenover?

4.2.1 INSTRUMENTEN

We beginnen deze verkenning heel eenvoudig met de vraag: Wie is op welke manier betrokken bij de maatschappelijke onderneming?

Dit kan op drie manieren. Mensen zijn klant, als ze betalen voor het product dat wordt geleverd. Mensen zijn personeel of wel de human resources van de onderneming. Diegene die het werk doen. En mensen kunnen ook als grondstof worden gezien. Als datgene waar de onderneming waarde aan toevoegt.

Wie zijn de (betalende) klanten van de onderneming?
Wie vormen het personeel? (human resources)
Aan wie of wat wordt waarde toegevoegd? (grondstof)

Door deze rollen uit te splitsen komt het speciale karakter van de maatschappelijke onderneming naar voren. In een normaal bedrijf is het in principe zo dat de betalende klant ook eigenaar wordt van de grondstof waar waarde aan toe is gevoegd. De betalende klant wordt eigenaar van z'n tv of voegt waarde aan zich zelf toe door bijvoorbeeld te betalen voor onderwijs of een cursus.

In een maatschappelijke onderneming lopen die rollen vaak door elkaar. De bewoners van het verzorgingshuis betalen bijvoorbeeld een eigen bijdrage voor de zorg, dus zijn ze een betalende klant.

Maar er zijn meer betalende klanten die dit product inkopen. De zorgverzekeraar en de gemeente zijn ook deels klant van dit product. Tegelijkertijd zijn de bewoners van het verzorgingshuis het product. We vinden het vaak moeilijk om in die termen over mensen te praten, en terecht, maar feitelijk is de waarde die de onderneming aan deze mensen toevoegt het product. De mensen zelf zijn de grondstof, ofwel de ruwe diamant, die geslepen wordt door een combinatie van professionals en vrijwilligers. En als de bewoners in staat zijn vrijwillig medebewoners te ondersteunen zijn ze ook nog de human resource van de onderneming.

Door vanuit deze vragen te beginnen staat het eigenaarschap van de initiatiefnemers automatisch centraal. Niet de gemeente, of de zorginstellingen of andere samenwerkingspartners. Zij zijn in eerste instantie betalende klanten. Dit is belangrijk om de private kracht van betrokkenheid verder vorm te geven.

Om die reden is het ook belangrijk om eventuele samenwerkingspartners in te delen binnen de driedeling klant, personeel of hulpbron. Bijna alle maatschappelijke initiatieven werken samen met een veelheid aan partners. Qua benadering werk het goed om elkaar als samenwerkingspartner te benoemen, bij het scherp krijgen van de rollen niet altijd. Initiatieven lopen het risico om net als in een relatie met de gemeente te lang in goede bedoelingen langs elkaar te blijven praten. De betrokkenheid van de ene partner is vaak net de betrokkenheid van de andere niet.

4.2.2 DOELEN

Wat is de kern van de onderneming? Welk type betrokkenheid gaat de onderneming versterken? En welke instrumenten heeft het om dat mogelijk maken. Op dit niveau draait het er om, alle verschillende typen betrokkenheid te onderscheiden. We willen niet betrokkenheid op zich waarderen als iets goeds. We willen be-

trokkenheid als de kracht van de onderneming kunnen benoemen. Hoe klant, personeel en grondstof zich daarin verhouden verschilt per onderneming.

In het opstarten of uitbreiden van de onderneming ligt altijd doelverschuiving op de loer. Dit komt omdat de betalende klant vaak iemand anders is dan degene die het product ontvangt. De betrokkenheid van de initiatiefnemer begint bij betere zorg voor ouderen in het dorp, maar veel tijd gaat zitten aan het verkopen van dit idee aan de gemeente. Voordat de onderneming de zorg kan leveren moet dit product verkocht zijn. Dit proces kan soms letterlijk jaren duren, omdat de gemeente zich niet als betalende klant gedraagt en de ondernemer niet als iemand die een product aanbiedt. De gemeente waardeert het feit dat burgers dit initiatief nemen, dus willen lokale ambtenaren niet direct zeggen dat ze het product niet kopen. Wat de ondernemer aanbiedt is vaak nog geen product, met een prijs maar een te ontwikkelen idee of concept. Het is in ieder geval iets wat nog niet bestaat, zagen we in het vorige hoofdstuk.

Een goede maatschappelijke onderneming stelt doelen, ofwel prioriteiten. Dit kan op basis van de driedeling klant, personeel, grondstof. Waar ligt het hoofddoel van de onderneming? Waar ga je je energie en betrokkenheid op richten? Dit verschilt per initiatief. Vragen die daarbij horen zijn:

Wat is het hoofddoel van de maatschappelijke onderneming?

- ▷ Is dit meer klanten vinden?
- ▷ Meer human resources aantrekken?
- ▷ Meer waarde aan hulpbronnen toevoegen?

Welke tussendoelen zijn voorwaardelijk om dit te bereiken?

Welke alternatieven zijn mogelijk?

Duurzaamheidsinitiatieven die bijvoorbeeld gezamenlijk zonnecellen in willen kopen hebben als doel om zoveel mogelijk huizen van zonnecellen te voorzien. Deze initiatieven willen waarde toevoegen aan de grondstof “huis”. Daarvoor hebben ze zoveel mogelijk betalende klanten nodig, die tegelijk de human resource voor een duurzame maatschappij vormen. Het hoofddoel is dus zoveel mogelijk betalende klanten vinden.

Zorgcoöperaties hebben een heel ander hoofddoel. Die willen mensen die zichzelf niet kunnen redden, beter helpen dan nu het geval is. Maar dit zijn niet betalende klanten. Maar als het tussendoel, de gemeente of verzekeraar als betalende klant werven, niet lukt hoeft dat niet het einde van de betrokkenheid te zijn. Mogelijk zijn er andere betalende klanten in zicht, fondsen of goede doelen. Maar misschien zijn er ook andere eigenaars denkbaar. Misschien kunnen de initiatiefnemer zorg verbeteren onder een bestaande organisatie. Ofwel, welke alternatieven zijn denkbaar?

Als de onderneming haar rol en doelen heeft uitgewerkt kan ze de betrokkenheid van de gemeente verder invullen. Samen kunnen gemeente en onderneming verkennen in welke mate de gemeente als klant kan participeren of wanneer er sprake is van deels publiek eigenaarschap. Dit kan aan de hand van de volgende vragen:

Welk doel komt niet tot stand zonder publieke financiering?

Welk doel komt niet tot stand zonder een andere bijdrage van de gemeente?

Welke bijdrage kan de gemeente leveren?

Welke vorm van betrokkenheid stimuleert zij daar mee?

- ▷ Meer klanten?
- ▷ Meer betrokkenen als Human resource?
- ▷ Meer mensen die zich zelf kunnen redden?

4.2.3 WAARDEREN

Om betrokkenheid ten slotte te waarderen is het zaak de maatschappelijke onderneming als centrale actor te waarderen. Niet de overheid, of de gemeente of het algemeen belang. De waarde voor het algemeen belang komt genoeg tot uiting onder de waarden legitimiteit en rendement. De vragen die bij de waarde betrokkenheid horen zijn daardoor heel eenvoudig:

Wat doe je omdat je het zelf belangrijk vindt?

Wat doe je omdat de gemeente het belangrijk vindt?

Wat krijg je daar voor terug?

5 RENDEMENT

Kan het goedkoper? Dat is in het kort de essentie van de waarde rendement. Maar goedkoper dan wat? Dat is niet eenvoudig te beantwoorden. Veel maatschappelijke initiatieven doen iets nieuws, iets anders. Iets dat nog niet bestaat.

5.1 ANALYSE: DE LAT LIGT HOOG VOOR NIEUWE ONDERNEMERS

Henk zijn moeder kan niet meer voor zichzelf zorgen. De zes uur mantelzorg die Henk's vrouw nu levert is niet meer genoeg. Maar ze kan ook niet nog meer tijd besteden. Henk en zijn vrouw wonen op anderhalf uur rijden en dat is te ver voor een dagelijkse rit. Een oplossing zou zijn om zijn moeder in huis te nemen, maar daar is de begane grond simpelweg te klein voor. Ze zouden de schuur kunnen laten verbouwen, maar of dat nu zo duurzaam is? Waarschijnlijk gaat zijn moeder over twee of drie jaar alsnog naar het verzorgingshuis. Wat moeten ze dan nog met een seniorenwoning in hun schuur?

Henk heeft wel een tuin. En een idee hoe je van een container een mobiele volwaardige seniorenwoning kunt bouwen. Een nieuw product is snel geboren. Niet alleen voor Henk's moeder, ook voor andere mensen. Want Henk besluit een maatschappelijke onderneming rond dit product te beginnen. Inmiddels kent hij meer mensen met hetzelfde probleem: geen groot huis, wel een tuin. De oplossing, een mobiele mantelzorgwoning.

Dit klinkt mooi, maar al snel loopt Henk natuurlijk tegen het bestemmingsplan in zijn gemeente aan. In veel andere gemeenten is al speciaal beleid gemaakt voor de aan- en verbouw van mantelzorgwoningen. Maar in de gemeente van Henk nog niet. Henk vraagt of het niet vreemd is dat de gemeente overal het belang van mantelzorgers benadrukt, maar dit kennelijk niet bij de Dienst Bouwen en Wonen doet. De beleidsmedewerker Bouwen en Wonen zegt dat ze er wel mee bezig zijn, maar dat het bestemmingsplan niet "een, twee, drie", aangepast is. Uiteindelijk komt er toch een snelle oplossing, namelijk: de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan. De woning zal vermoedelijk toch niet langer dan vijf jaar nodig zijn. Dus voor die periode kan de gemeente een uitzondering maken.

In de tussentijd zijn steeds meer gemeenten beleid gaan aanpassen om mantelzorgwoningen mogelijk te maken. En vanaf 1 oktober 2014 is zelfs een landelijke regeling van kracht waardoor geen speciale vergunning meer nodig is voor mantelzorgwoningen.

Dus niets staat Henk meer in de weg om zijn onderneming uit te bouwen. Behalve dan voldoende klanten om tijdelijk een mantelzorgwoning te kopen, leasen of huren. Dat valt nog niet mee. De aanschafwaarde van de woning is relatief hoog. Individuele burgers schaffen dit niet snel aan om twee of drie jaar in te wonen en dan weer door te verkopen. Huren is de beste optie, maar wie wordt dan de verhuurder? Een private leasemaatschappij becijfert de huur op 1500 euro per maand. Dat is veel te duur. Woningbouwcorporaties happen niet direct toe. Die zijn in eerste instantie bezig met de bestaande voorraad zorgwoningen anders in te richten. Kortom wie wil en kan er investeren in de exploitatie van mobiele mantelzorgwoningen?

Op zich zou de overheid dit kunnen doen. Collectief kunnen we winst maken op dit product. Onderzoek toont namelijk aan dat ouderen die bij hun mantelzorgers wonen gemiddeld achttien maanden langer 'thuis' blijven wonen. Dit betekent achttien maanden minder in een verpleeg- of verzorgingshuis. Daarnaast zijn ouderen in deze periode gelukkiger en

minder eenzaam waardoor ze minder gebruik maken van zorg. Naar schatting besparen mensen die drie jaar in zo'n woning wonen de samenleving zo'n 35.000 euro aan zorgkosten. Dat is bijna 1000 euro per maand. Dat brengt de leaseconstructie al een stuk dichterbij. Maar dan zouden we de winst op zorg direct uitgeven aan een private leasemaatschappij. Dat is ook niet wenselijk. Immers, dan vloeit de maatschappelijke winst meteen weg.

De vraag is, kunnen we iets met deze rendementsberekening? Of beter, wie kan hoe investeren om deze besparing mogelijk te maken? Alles moet in deze tijden goedkoper en efficiënter, maar daarmee is nog niet gezegd dat alles dat aantoonbaar goedkoper is ook gefinancierd wordt. Bij het waarderen van rendement liggen vaak de volgende hobbels op de weg:

1. **Het ontbreken van een trackrecord**
2. **Attributie**
3. **Allocatie**
4. **Waar slaat de winst neer?**
5. **Winst voor de één is omzetverlies voor de ander**
6. **Hoe creëer je Win-Win-Win situaties?**
7. **Hoeveel rendement mag je zelf maken?**
8. **Niet alle winst is een besparing**

1 Het ontbreken van een track record

Veel maatschappelijk ondernemers kunnen relatief eenvoudig veel geld besparen. Dit geldt zeker in de zorg. Daar kan het gebruik van een product of dienst x of product y, het gebruik van duurdere voorzieningen voorkomen. Bij voorkeur met behulp van vrijwilligers. Dat is dubbele winst. Maar startende ondernemers kunnen die winst alleen vooraf schatten, op papier. De maatschappelijke kosten-baten analyse van de onderneming is indicatief. Ofwel, hoe en waarom de onderneming uiteindelijk echt rendement maakt wordt pas duidelijk na de start.

Henk, bijvoorbeeld, weet nog niet of hij ook echt 10.000€ per jaar, per woning aan zorgkosten gaat besparen. Dat is een schatting omdat hij nog geen trackrecord heeft. Oké, hij heeft inmiddels tien woningen in tuinen staan. En het tevredenheidsonderzoek wijst uit dat de gebruikers erg tevreden zijn. En misschien nog wel belangrijker: de bewoners schatten zelf dat ze door de woning twee jaar langer thuis kunnen blijven wonen. Maar dit zegt nog niets over de lange termijn rendementsverwachting. Daartoe heeft Henk al het beschikbaar onderzoek naar soortgelijke woonvormen samengevat. Op deze manier hoopt hij aannemelijk te maken dat hij in de toekomst in staat is besparingen te realiseren.

Dit is echter nog geen bewijs en het zegt ook niet dat het hiermee voor iedereen aannemelijk is. Maar door vooraf zo uitgebreid mogelijk de kosten en baten in beeld te brengen is het voor Henk een stuk makkelijker geworden om derden van de aannemelijkheid te overtuigen.

2 **Attributie**

Een ander heikel punt waarvan ondernemers gemeenten moeten overtuigen is het attributie probleem: wie zegt dat alle besparingen die ontstaan wel door toedoen van het initiatief of het product komen? Meestal werkt de gemeente op vele vlakken aan dezelfde doelen. Zo zijn er in bijna iedere gemeente meerdere projecten die zich richten op het langer thuis laten wonen van ouderen. Misschien zijn juist die projecten juist wel de reden dat Henks moeder straks langer in de tuin blijft wonen en niet zozeer de mobiele huurwoning.

Maar het attributieprobleem heeft natuurlijk ook een positieve kant. Juist maatschappelijke initiatieven met vrijwilligers maken het vaak mogelijk dat professionele instellingen een beter rendement halen. Als vrijwilligers bijvoorbeeld mensen helpen met hun financiën en hun schulden weten terug te dringen, zorgt dit voor rust. En ruimte in het hoofd. Die rust maakt het mogelijk dat het

werk van bijvoorbeeld de psychiater of de opvoedondersteuner veel beter aanslaat.

3 **Allocatie**

Een ander probleem is dat er mogelijk ergens iemand is die een veel beter rendement dan Henk kan realiseren. Misschien bestaan er soortgelijke mantelzorgvoorzieningen die geen 35.000 maar 50.000 euro per jaar besparen. Dit noemen we het allocatieprobleem. Het is belangrijk om vooraf de maatschappelijk kosten en baten van een initiatief in kaart te brengen. Maar we kunnen de maatschappelijke winst nooit als een absoluut gegeven zien. Het is dus ook belangrijk hoe deze winst zich verhoudt tot de maatschappelijke winst van eventuele andere initiatieven op het zelfde terrein. Je kan geld maar een keer uitgeven.

4 **Waar slaat de winst neer?**

Maatschappelijke winst is mooi, maar je kunt het “niet pinnen”. De besparingen die Henk realiseert komen niet zomaar bij een gemeente op de lopende rekening te staan. Sterker nog, het zijn voor een groot deel niet eens besparingen voor de gemeente. Je zou kunnen zeggen dat de gemeente geld bespaart doordat Henks vrouw mantelzorg levert. En dat is goedkoper dan de inzet van professionele hulp. Maar, en dat maakt het lastig, hiervoor woonde Henks moeder in een andere gemeente.

En misschien nog wel belangrijker. Ook als Henks moeder in de zelfde gemeente had gewoond, dan nog komt de besparing waarschijnlijk niet op de gemeentelijke rekening. Deze winst is namelijk al ingeboekt. Op Rijksniveau. Daar is men er met de decentralisaties al van uit gegaan dat kinderen weer vaker hun ouders gaan ondersteunen. Daarom is bijvoorbeeld het budget voor huishoudelijke hulp met 30% gekort.

En ten slotte kom ook het feit dat Henks schoonmoeder minder eenzaam is niet ten goede aan de gemeentebegroting. In termen van maatschappelijke kosten slaat deze winst vooral neer bij de zorgverzekeraars. Ouderen die minder eenzaam zijn maken bijvoorbeeld x% minder gebruik van de huisarts en er komen y% minder spoedopnamen voor.

5 **Winst voor de één is omzetverlies voor de ander**

Maatschappelijke winst is eigenlijk geen winst maar een kostenbesparing. Ergens in het publieke domein geeft iemand minder geld uit. Dat betekent ook dat iemand anders minder werk heeft, en minder werk is minder omzet. Althans zo zou het idealiter moeten gaan.

Maar dat is lang niet altijd het geval. Vooraf kunnen onderneming en gemeente goed

inschatten hoeveel besparing er in theorie mogelijk is. Maar daarmee is nog niet gezegd dat de gemeente, of de verzekeraar de fictief bespaarde zorg ook daadwerkelijk minder inkoop. Gemeente en verzekeraar hebben bijvoorbeeld veel contracten en afspraken over langere termijn met zorg en welzijnsinstellingen. Die afspraken veranderen niet op het moment dat Henk z'n moeder langer thuis weet te verzorgen.

Henk mag dan in staat zijn vooraf precies te laten zien waar de winst neerslaat. Daarmee is nog niet gezegd dat de verschillende partijen die winst ook direct kunnen realiseren. Als Henks onderneming op lange termijn succesvol is kunnen verzekeraar, zorgkantoor en gemeente minder zorg inkopen maar dat kan niet direct. Daar ontstaan frictie kosten. Die maken het extra ingewikkeld om nieuwe toetreders toe te laten.

6 Win-win-win situatie

Er moet namelijk sprake van een win-win-win situatie zijn. In de eerste plaats moet de onderneming van Henk genoeg verdienen om duurzaam mobiele mantelzorgwoningen in de markt te zetten. In de tweede plaats moet de gemeente genoeg verdienen om de al ingeboekte korting op de huishoudelijke hulp te halen. En voor een soepele overgang is voldoende rendement nodig om ook de frictiekosten te vergoeden. Die kosten

kunnen liggen bij de lange termijn afspraken die het zorgkantoor met de het verzorgingshuis heeft. Zij lopen anders inkomsten mis. Of deze kosten liggen direct bij het verzorgingshuis. Doordat zij minder lang ouderen in huis mogen verzorgen, krijgen ze minder middelen van de verzekeraar. Maar ze zitten zelf nog wel vast aan bijvoorbeeld arbeidscontracten en de huur van het pand.

Kortom, bij nieuwe toetreders tot een markt, kost het tijd tot oude spelers zijn uitgestroomd. Daar zijn ook maatschappelijke kosten mee gemoeid. Kosten die de baten van de nieuwe toetreders vaak belemmeren.

7 Hoeveel rendement mag je zelf eigenlijk maken?

Op dit vlak liggen maatschappelijke ondernemingen onder een vergrootglas. Gemeenten vinden in toenemende mate dat burgers het zelf moeten doen, vrijwillig. Liefst zonder publieke middelen en anders met het minimaal noodzakelijke. Hoge salarissen (of veel winst) zijn maatschappelijk gezien uit den boze. Daarnaast leggen veel maatschappelijke ondernemingen zich zelf ook eisen op, als het neerkomt op het verdienen van geld. "Geld verdienen is niet nodig, want we doen het voor de publieke zaak", heet het dan. Die persoonlijke overtuiging is de drijvende kracht achter veel maatschappelijke initiatief. Tegelijkertijd vormt juist die overtuiging

vaak een belemmering om van initiatief tot onderneming door te groeien.

Of je zelf als initiatiefnemer veel of weinig wilt overhouden aan je onderneming is een heel andere vraag dan die naar het rendement van je onderneming. Het is belangrijk die vragen uit elkaar te trekken. Vooral als je wilt laten zien hoe je optimaal rendement kunt bereiken. Als je onderneming winst maakt kun je dat gewoon weer terug investeren in je onderneming. Als Henk daardoor nog meer maatschappelijke winst kan maken werkt het vliegwiel de juiste kant op.

8 Niet alle winst is een besparing

De hobbels hierboven gaan allemaal over het realiseren van kostenbesparingen elders. Dat is de meest eenvoudige manier om rendement in kaart te brengen. Maar daarmee doen we de werkelijkheid te kort. Zeker waar het gaat om maatschappelijke ondernemingen. De kernwaarde van deze ondernemingen is meestal niet het besparen van maatschappelijke kosten. De meeste ondernemingen willen het leven van mensen mooier maken, of het aanzien van de straat opfleuren of de natuur duurzaam beschermen. Dit zijn niet altijd ideeën die geld besparen. Henk zorgt ervoor dat zijn moeder, en andere moeders, minder eenzaam zijn. Gelukkiger ook waarschijnlijk. Dat is ook wat waard.

In de zorg ontstaat steeds meer kennis om dit geluk te kwantificeren in qali's. Daardoor kan Henk weer besparingen inzichtelijk maken en kan de gemeente of de verzekeraar er een prijs aan hangen. Maar er blijft altijd een deel van Henks moeders geluk over dat niet te kwantificeren valt. Het is aan de gemeente om te bepalen of dat deeltje geluk nu een publieke verantwoordelijkheid is of een private verantwoordelijkheid.

De lat ligt extreem hoog voor nieuwe maatschappelijke ondernemers

Hierboven staan acht hobbels die maatschappelijke ondernemingen moeten nemen om vooraf hun rendement aan te tonen. Of althans, in de praktijk moeten ze deze hobbels vaak nemen. Maar dat is lang niet altijd nodig. Het is belangrijk om over alle acht hobbels scherp nagedacht te hebben. En als het mogelijk is uit te werken.

Maar alle partijen, zowel de gemeente als mogelijk financiers moeten zich realiseren dat volledige informatie over deze acht hobbels nooit mogelijk is.

Niemand weet of Henk zijn mantelzorgwoningen wel precies verhuurt aan die mensen die daardoor 18 maanden langer thuis blijven wonen. Niemand weet wanneer een concurrent van Henk 3.000 euro meer per jaar kan besparen. Niemand weet precies hoeveel we van de 10.000 euro die Henk de maatschappij bespaart kunnen inboeken. En niemand weet goed hoeveel Henk hier eigenlijk zelf aan mag verdienen.

En doordat niemand het precies weet wordt de lat ongemerkt hoog gelegd. Althans, op die plekken waar men rendement als waarde probeert te wegen. Henk moet bij zijn gemeente uitleggen hoeveel

euro hij dan precies denkt te besparen. En hoe hij dat denkt te doen. En hoe hij daar op afgerekend kan worden. En dat gaat nog niet eens om de financiering van de woning. Want bij dit gesprek ging het om de tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan.

Tegelijkertijd liggen bestaande organisaties onder een heel andere meetlat. Die zijn vaak gevangen in prestatie- en productieafspraken (p maal q). Dat is niet altijd een even leuke meetlat, maar wel een zekere meetlat. Deze ondernemingen weten wat ze kunnen produceren tegen welke prijs. De resultaten van hun werk, de zogeheten outcome, wordt zelden goed meegewogen in hun bekostiging.

Het is belangrijk om over alle acht hobbels scherp nagedacht te hebben. En als het mogelijk is uit te werken.

5.2 ONTWERP: WAAR SLAAT DE WINST NEER?

We moeten het belang van een rendementsberekening niet overdrijven. Het is belangrijk om uitgebreid inzichtelijk te maken hoe groot het rendement mogelijk is en waar dit mogelijk neer slaat. Maar dit kan en hoeft niet achter de komma precies te kloppen. Het zal altijd deels een inschatting blijven. En daarmee deels een kwestie van geloof. En dus een kwestie van risico. Het risico dat de onderneming het vooraf berekende rendement niet gaat realiseren.

Metten is weten en een kwestie van geloof

In een normaal bedrijf neemt de ondernemer samen met investeerders dit risico. Zij geloven voldoende in het product om te starten. Het wordt een ander verhaal als de gemeente mee gaat investeren. Een normaal bedrijf moet ten koste van de concurrent zoveel mogelijk producten verkopen. De gemeente niet perse. Die is ook verantwoordelijk voor het goed presteren van de concurrent. Dat is een lastige rol die eigenlijk bij iedere nieuwe maatschappelijke onderneming weer anders ligt. Hoe de gemeente zich verhoudt ten opzichte van de concurrentiepositie van de nieuwe onderneming hangt af van de vragen waar we hoofdstuk 3 mee eindigden: hoe past het initiatief binnen alle instrumenten die de gemeente al heeft? Vervangt het? Vult het aan? Vult het op? Vernieuwt het? Concurrereet het? En Verbindt het?

De antwoorden op die vragen zijn belangrijk om de dilemma's rond de acht hobbels scherp te krijgen. Dit komt er in het kort op neer dat de rendementsberekening er vanuit de maatschappelijke onderneming anders uit kan zien dan vanuit de gemeente.

Hieronder geven we aan hoe die verschillen helder zijn uit te drukken in het maatschappelijke businessplan.

5.2.1 INSTRUMENTEN

Op dit niveau brengt de ondernemer zo eenvoudig maar uitgebreid mogelijk de benodigde inkomsten en potentiële besparingen in kaart. Vragen die daarbij horen zijn de volgende:

Hoeveel geld heeft de onderneming nodig?

- ▷ Hoe groot is de investeringsbehoefte?
 - Wat is de verhouding publiek/privaat geld
- ▷ Wat zijn de kosten voor de exploitatie?
 - Wat is de verhouding publiek/privaat?

Wat zijn de totale publieke investeringskosten?

Wat zijn de totale publieke exploitatiekosten per jaar?

Welke maatschappelijke besparingen realiseert de onderneming potentieel?

Welke waarde creëert de onderneming waar geen maatschappelijke besparing tegenover staat?

Op basis van dit overzicht van kosten en baten kan de ondernemer samen met de gemeente meer uitgebreid de maatschappelijke kosten-baten analyse voltooien. Samen met de gemeente kan de ondernemer kijken welke potentiële besparingen ook echt te realiseren zijn. Dit begint met een overzicht te maken van waar de winst neerslaat. Daarna volgt een inschatting van de mogelijkheid om de diensten en instellingen waar de winst neerslaat verantwoordelijk te maken voor de kosten. Dit hangt vaak af van de mogelijkheid om de besparing ook echt te realiseren, ofwel de bestaande producten die niet meer nodig zijn minder in te kopen. Vragen die hierbij horen zijn:

Waar slaat de winst neer? (hobbel 4)

- ▷ Welke gemeentelijke dienst of afdeling is in staat te besparen?
- ▷ Welke niet gemeentelijke dienst of instelling is in staat te besparen? (denk aan verzekeraars, ministeries, nutsbedrijven en of private bedrijven)
- ▷ Op welke termijn is deze besparing mogelijk?
- ▷ Wat zijn de frictiekosten?

De uitkomst van deze exercitie moet eigenlijk overeenkomen met het resultaat op de vraag: wie zijn je klanten? Die vraag stelden we in het vorige hoofdstuk. De afdelingen, diensten, instellingen en bedrijven die kunnen besparen hebben iets aan het product. Dit zijn idealiter ook de betalende klanten. Tegelijkertijd, zijn juist gemeenten en ministeries (overheden) in staat om integraal te investeren. Ongeacht waar de winst precies neerslaat. Want uiteindelijk komt ten goede aan de belastingbetaler. Zo moet de redenering luiden. Maar daarvoor is het vaak wel nodig om duidelijk een Win, Win, Win situatie aan te kunnen tonen. Voordat gemeenten en ministeries besluiten integraal te investeren moet de ondernemer met de gemeente aan kunnen tonen dat iedereen er op vooruit gaat. Althans, dat helpt.

Is er sprake van een Win, Win, Win situatie?

- ▷ Gaat de gemeente er op financieel vooruit? Gaat de onderneming er financieel op vooruit? En wegen de frictiekosten op tegen de maatschappelijke winst? Kortom gaat het geheel er op vooruit? (hobbel 6)

5.2.2 DOELEN

Op dit niveau formuleert de ondernemer de mogelijkheid om op lange termijn rendement te realiseren. De groeistrategie komt hier in beeld. Hoe groot wil de onderneming groeien? En waar staat het over vijf jaar? De berekening van het potentiële rendement gaat alleen op zolang alle andere instellingen, initiatieven, bedrijven en gemeenten hetzelfde blijven doen als nu. Dat is zelden het geval. Dat maakt het moeilijk om in de toekomst te kijken. Niemand heeft een glazen bol. Wat voor de groeistrategie qua rendement belangrijk is, is hoe de onderneming gepositioneerd wordt. Hoe past het initiatief binnen alle instrumenten die de gemeente al heeft? Vervangt het? Vult het aan? Vult het op? Vernieuwt het? Concurrereert het? Verbindt het?

Afhankelijk van die vragen kan de ondernemer zich afvragen:

Over welke periode moet het hierboven geschetste rendement behaald worden?

Hoe blijft dit mogelijk blijft in een veranderende wereld?

Hoeveel rendement moet de onderneming maken om een duurzaam bestaan te krijgen? (hobbel7)

Op basis van dit beeld kunnen alle verschillende hobbels met de gemeente worden verkend. Dit is van belang omdat de gemeente op het niveau van de doelen over sturing en verantwoording na moet denken. Op basis van de positie van een onderneming binnen het geheel kunnen gemeenten en ondernemer de hobbels rondom allocatie en attributie in beeld brengen.

Welke andere bedrijven dragen mogelijk bij aan het voorspelde rendement?
Welke andere bedrijven en initiatieven zijn er die mogelijk nu of in de toekomst een hoger rendement mogelijk maken?
Hoe kan de gemeente sturen op het meest renderende geheel?

Tot slot kan de gemeente aan de hand het ingeschat rendement prestatieafspraken tot stand brengen. Dit vormt het ideale sturingsinstrument om het potentiële rendement te realiseren, maar ook om er richting de toekomst van te leren. Klopt deze manier van rendement waarden? Zaten we goed met ons geloof? Op die manier wordt meten steeds meer weten.

5.2.3 WAARDEN

Wat is de waarde van geld? Dat zou hier eigenlijk de enige vraag moeten zijn. Maar er is meer. Op het niveau van de onderneming gaat het hier om morele vragen over het persoonlijke verdienvermogen, salaris van medewerkers en hoeveel publiek geld er terug geïnvesteerd mag worden in de onderneming. Daarmee is zeker niet gezegd dat het antwoord op al die vragen ‘zo weinig mogelijk’ moet zijn. Als de ondernemer, of de medewerkers aantoonbaar harder gaan lopen van een iets hoger salaris, is een hoger salaris dan te verantwoorden?

Op gemeentelijk niveau speelt hier de vraag naar schaarse middelen oftewel:

Waarom moet de samenleving in dit project investeren?
Op welke maatschappelijke gebieden wordt er geïnvesteerd?
Waar kan rendement worden gehaald?
In welke type projecten wordt de eventuele winst weer terug geïnvesteerd?

Als de ondernemer of de medewerker aantoonbaar harder gaat lopen van een iets hoger salaris, is een hoger salaris dan te verantwoorden?

aantekeningen



DEEL III

**BALANS
IN DE
DRIEHOEK**



6 HOE MAAK JE EEN WAARDENPROPOSITIE?

Hierboven hebben we de afzonderlijke waarden legitimiteit, betrokkenheid en rendement uitgewerkt. Maar die waarden staan niet op zich. Bij maatschappelijke ondernemingen verhouden die waarden zich tot elkaar. Zoals op een balans, of in een rapport. Iets minder van het één is op zich niet erg. Dit kan gecompenseerd worden met iets meer van het ander. Dus iets minder betrokkenheid kan gecompenseerd worden met een hoger rendement. In theorie althans. In de praktijk is het goed denkbaar dat minder betrokkenheid juist leidt tot een lager rendement. Daar komt bij dat alleen rendement in een getal is uit te drukken. Betrokkenheid en Legitimiteit zijn typisch kwalitatieve waarden. Die kun je niet in cijfers uitdrukken en met elkaar vergelijken. En toch willen we op basis van deze waarden een waardenpropositie maken.

Het is dus zaak om een kwalitatieve balans te schetsen tussen de drie waarden. Daarvoor is het nodig de spanningen tussen de waarden te verkennen, want de waarden staan onderling op gespannen voet met elkaar. Dat betekent niet dat er alleen een negatieve relatie tussen de waarden mogelijk is. Ze kunnen elkaar zogezegd, negatief uithollen, maar ook positief versterken. Door

die verschillende relaties in de driehoek te schetsen kunnen initiatieven de balans kwalitatief optellen en aftrekken.

Stichting Winston

Stichting Winston lost problemen op. Voor probleemgezinnen. Dat doet de stichting al vijf jaar. Met drie betaalde professionals en 15 vrijwilligers helpt Winston zo'n 150 gezinnen per jaar. De hulp die Winston biedt loopt uiteen van het vertalen van een brief van de gemeente, of het invullen van belastingformulieren, tot het intensief coördineren van de zorg rondom probleemgezinnen. Eigenlijk doet Winston alles wat nodig is in de gezinnen die ze tegenkomt. De financiering voor de betaalde krachten nemen verschillende fondsen van goede doelen voor hun rekening. De huisvesting is door de corporatie beschikbaar gesteld in de stad waar Winston werkzaam is.

Er is veel waardering voor de inzet van stichting Winston en de resultaten die ze boekt. De stichting wordt alom gezien als een best practice in de participatiesamenleving. Delegaties van ministeries, gemeenten, HBO's en universiteiten komen graag en geregeld langs

om van het succes van Winston te leren. Ze komen helaas zelden iets brengen. En dat is wel waar Winston naar op zoek is. Want Winston wil groeien. Door vijf jaar lang problemen op te lossen ziet ze steeds beter waar de problemen in de professionele hulpverlening zitten. De bestaande hulpverlening is te versnipperd om gewoon datgene te doen wat nodig is in gezinnen. En daarnaast is de benadering van met name zware probleemgezinnen volgens hen structureel verkeerd. De benadering sluit zelden aan bij de manier waarop deze gezinnen in het leven staan. Te veel hulpverleners gaan er van uit dat de levenswijze van gezinnen de oorzaak is van de foute keuzes die ze maken. Dat mag op zich waar zijn, maar volgens stichting Winston werkt het het beste om de levenswijze te blijven respecteren. Daarbinnen kunnen hulpverleners zoeken naar wegen om foute keuzes te voorkomen. Te vaak ziet Winston hulpverleningsprocessen spaak lopen omdat professionele hulpverleners de levenswijze van gezinnen onvoldoende respecteren of begrijpen. En de stichting wil groeien om te laten zien dat het ook anders kan.

Van de 150 gezinnen die Winston per jaar helpt zijn er zo'n 20 gezinnen met zware multiproblematiek. Het verbaast de stichting eigenlijk hoe goed ze in staat zijn om deze gezinnen te helpen. Ze werken immers met vrijwilligers en niet met professionals. Volgens de vrijwilligers zelf is dat juist hun kracht. Professionele hulpverleners hebben wel eens de neiging om dingen te ingewikkeld te maken. Omdat ze vast zitten aan hun methoden, regels en procedures. Ingewikkeld doen de vrijwilligers van Winston niet. Die vragen het gezin gewoon wat ze nu het allerliefst zouden willen. En rondom die wens bouwen ze samen met het gezin een hulpverleningsplan. Dat plan leggen ze voor aan de hulpverleners in en rond het gezin. Dit is vaak een ander plan dan dat de hulpverleners zelf voor ogen hadden. Maar als de hulpverleners zich er aan committeren, is het plan vaak goedkoper in de uitvoering en beter voor het gezin. Winston wil de komende vijf jaar 500 van dit type gezinnen gaan helpen en schrijft daarvoor een maatschappelijk businessplan om financiering van de gemeente voor deze activiteiten te verkrijgen.

6.1 LEGITIMITEIT: WAT IS HET VERSCHIL DAT JE MAAKT?

Het belangrijkste verschil tussen Winston en de bestaande hulpverlening zit in het mensbeeld. De bestaande hulpverlening is versnipperd. Dat maakt niet alleen dat hulpverleners langs elkaar werken. Dit zorgt er ook voor dat gezinnen zich geconfronteerd weten met verschillende waardensystemen, met verschillende moraliteiten. Zelfs het mantra van “één gezin één plan”, kan gezamenlijke hulpverleners niet verder brengen dan een onduidelijk compromis tussen verschillende waarden.

Mensbeeld en benadering

Dat is waar Winston het verschil maakt. Door vanuit het gezin te vertrekken. Door met het gezin een plan te maken om uit de problemen te komen op een manier die de medewerkers van Winston zelf genoeg en voldoende vinden. Kortom, op waardenniveau is er een verschil in mensbeeld en benadering. Wat de doelstelling betreft, staat voorop dat het gezin zelf het plan maakt. Niet het wijkteam, een generalist of regievoerder. Daarnaast heeft het prioriteit om dat gene te doen wat nodig is, en minder om ieder stukje hulpverlening zo efficiënt mogelijk te leveren. Om dit te bereiken heeft Winston een organisatie nodig met medewerkers die op alle probleemgebieden oplossingen met gezinnen kunnen ontwikkelen. Dit vraagt om een brede blik en kennis van de bureaucratie. Tegelijkertijd beperkt Winston haar focus door zich enkel op de hulpverlening van een beperkte groep mensen te richten, namelijk de categorie mensen met “zware multiproblematiek”. Die groep vormt naar schatting 1,5 % van de Nederlandse bevolking.

Legitimiteit

Als Winston de ondersteuning van deze gezinnen goedkoper en beter weet te organiseren, is het initiatief ook goed te legitimeren. Dat de output legitimiteit dan op orde is, spreekt voor zich. Op het vlak van democratische legitimiteit zullen weinig burgers en politieke partijen tegen betere en goedkopere ondersteuning zijn. En zolang professionals en vrijwilligers van Winston geen illegale oplossingen bedenken en zich aan de wet houden, valt het initiatief ook binnen de juridische legitimiteit. Moeilijker is het om de instrumentele vraag te beantwoorden: hoe past het initiatief binnen de instrumenten die de gemeente al heeft?

Aanvullen, vernieuwen en concurreren

In zekere zin vult Winston bestaande hulpverleningsinstrumenten aan. Winston voegt professionals en vrijwilligers aan het veld toe die samen met probleemgezinnen hun eigen integrale plan kunnen maken. In het verleden deed Winston dit vrijwillig om gaten te dichten die het bestaande systeem liet vallen. Maar dat opvullen van gaten wil Winston niet meer. Dit komt omdat medewerkers ervaren hebben dat het systeem hiermee geen prikkel krijgt om anders te werken. Om mensen anders te benaderen. Feitelijk bestendigen ze met het opvullen van gaten de fouten in het systeem. Immers, het systeem hoeft niet te veranderen, omdat Winston de kastanjes uit het vuur haalt. Met het voorstel om te groeien wil Winston dan ook deels het systeem aanvullen. En met het systeem samenwerken, maar niet zonder ook concurrent te zijn van haar samenwerkingspartners. Dat maakt dit type ondernemingen ingewikkeld.

Moeilijker is het om de instrumentele vraag te beantwoorden: hoe past het initiatief binnen de instrumenten die de gemeente al heeft?

Creatieve destructie

De stichting Winston ziet het als volgt. Een gemiddeld multiprobleemgezin kost naar schatting €100.000 per jaar aan Zorg en Welzijn, Werk en Inkomen, Onderwijs en Openbare orde en Veiligheid. Als Winston daar bijvoorbeeld €70.000 van kan maken, maakt de stichting niet alleen maatschappelijke winst. Ze creëert ook omzetverlies bij hulpverlenende instanties. Dezelfde instanties die misschien bij een ander gezin juist wel weer nodig zijn om passende hulp te bieden. Feitelijk gaat Winston concurreren met partijen die ook haar samenwerkingspartner zijn. Dat is op zich niet ongewoon in de wereld van zorg en welzijn. Bijna alle instellingen in het sociale- en zorgdomein hebben een soortgelijke ambivalente relatie.

Waar Winston het verschil wil maken, is dat het die ambivalente relatie van samenwerking en concurrentie zo wil invullen dat het hulpverleningssysteem rondom probleemgezinnen wil vernieuwen. De gewenste groei dient vooral om:

1. te laten zien dat het beter en goedkoper kan
2. samen te werken om het mensbeeld en de benaderingswijze over te dragen
3. concurrentie te bieden aan organisaties die het niet beter en goedkoper kunnen.

6.2 BETROKKENHEID: MET WIE, VOOR WIE?

Vijf jaar geleden zijn de initiatiefnemers van stichting Winston begonnen om mensen te helpen. Mensen waarvan zij zien dat ze vast lopen in de bureaucratie. Mensen die vervolgens de verkeerde keuzes maken waardoor ze steeds verder in de problemen komen. Die mensen wil stichting Winston helpen. Dit vanuit het geloof dat de verzorgingsstaat er is om die mensen te helpen die het hardst nodig hebben. Maar dit lukt lang niet altijd door versnippering van de hulpverlening en de bureaucratie achter de toegang tot deze hulpverlening.

Vanuit die betrokkenheid is Winston begonnen mensen te helpen toegang tot de juiste hulp te krijgen. En om fouten te helpen voorkomen. Kortom, met betrokken vrijwilligers, probleemgezinnen weer betrekken bij hun eigen leven. Bij hun eigen keuzes en bij hun eigen fouten.

Maar in de loop van de vijf jaar is daar een andere missie bijgekomen. Namelijk het systeem veranderen. Naarmate Winston meer gezinnen helpt, wordt steeds duidelijker dat versnippering en bureaucratie niet het enige probleem vormen. Ook de benadering van mensen sluit vaak niet aan op de levenswijze van met name multiprobleemgezinnen. Daarmee richt het fanatisme en de bevlogenheid waarmee de vrijwilligers te werk gaan zich niet alleen op het helpen van gezinnen. Steeds meer zoeken ze naar wegen om andere hulpverleners te overtuigen van hun werk en zienswijze.

Klant, personeel en grondstof

Vanuit bevlogenheid professionals van een andere werkwijze overtuigen kan heel goed als vrijwilliger. Het is lastiger als je dat vanuit een onderneming wilt doen. Want wie gaat je daarvoor betalen? Wie is klant die dat product van je afneemt? Voor de gezinnen zou het een mooie investering zijn in beter passende en effectievere hulpver-

lening. Maar die hebben daar bijna nooit het geld voor. De fondsen waar Winston nu van leeft, helpen de ideologische doelstellingen van Winston te verwezenlijken. Maar de fondsen willen geen grotere bijdrage leveren zolang de gemeente niet zelf meer gaat investeren in het oplossen van deze problemen. De gemeente zelf stimuleert en faciliteert het liefst de groei van de vrijwillige inzet van Winston. Maar de gemeente zit qua ruimte om te investeren vast omdat de gemeente net alle budgetten op dit vlak heeft aanbesteed voor 2 jaar. De zorg en welzijnsinstellingen, tot slot, zien ook het liefst dat Winston zich vooral vrijwillig blijft inzetten. Ze willen geen concurrent op de toch al instabiele markt. Dus zullen ze Winston niet snel als klant betalen om zich te laten overtuigen van een andere werkwijze. Al zijn er een paar instellingen die dit graag in de vorm van een training willen inkopen. Maar dat moet Winston nog ontwikkelen. Ze hebben nu alleen mensen die goed zijn in het helpen van gezinnen. Dat is wat anders dan het opleiden van collega-hulpverleners.

Ruwe diamant

Maar het veranderen van de bestaande hulpverlening is natuurlijk niet het enige product dat Winston kan verkopen. Want waar ze de gezinnen wel graag als klant benaderen, vormen de gezinnen feitelijk de grondstof waar Winston waarde aan toevoegt. De gezinnen zijn als ware de ruwe diamant die door de hulpverleners geslepen wordt. Voor dat product zijn veel potentiële klanten op de markt:

- verschillende gemeentelijke diensten
- de zorgverzekeraars
- instellingen die vastlopen op deze gezinnen
- fondsen
- de gezinnen zelf
- woningbouwcorporaties

Al deze verschillende klanten kunnen een deel van het product afnemen. Welk deel kan Winston inzichtelijk maken onder de waarde “rendement”. Daar gaat het om het inzichtelijk maken van waar de potentiële winst neerslaat.

Betrokken als vrijwilliger of professional?

Bij de waarde betrokkenheid gaat het vooral om de spanning tussen betrokkenheid als vrijwilliger of als professional met de gemeente te verkennen. Winston wil de 500 multiprobleemgezinnen volledig met professionals gaan helpen. Alleen met professionele inzet zijn ze staat het echt beter en goedkoper te doen. En alleen door als professionele organisatie te groeien, kan het systeem veranderen. Maar de gemeente ziet zichzelf in haar faciliterende rol vooral als klant van de vrijwilligers van Winston. En belangrijker misschien nog wel, voor de gemeente heeft een verandering van het systeem niet perse prioriteit. Tegelijkertijd heeft Winston de gemeente wel nodig. De overige potentiële klanten brengen niet genoeg op om 500 gezinnen te helpen.

Kortom, het gesprek met de gemeente moet gaan over de volgende vraag: levert Winston meer maatschappelijke waarde op als vrijwilligersorganisatie of als professionele organisatie? En hoe ziet betrokkenheid er voor beide alternatieven op lange termijn uit?

6.3 RENDEMENT: WAAR SLAAT DE WINST NEER?

Stichting Winston schat in dat ze ergens tussen 25% en 40% van de kosten kan besparen op hulpverlening aan de doelgroep. Dit kan met een relatief lichte interventie: door samen met het gezin een nieuw hulpverleningsplan te maken, dit plan mogelijk te maken en een vinger aan de pols te houden gedurende één jaar. Deze interventie kost €4.000. Voor gezinnen die €100.000 per jaar kosten levert dit €25.000-€40.000 per jaar op.

Geen track record

Het probleem is dat Winston soortgelijke interventies in het verleden onvoldoende in kaart heeft gebracht. De stichting weet dus niet precies hoeveel kosten ze kunnen besparen. Daar komt bij dat niemand precies weet hoeveel multi-probleem gezinnen per jaar kosten. De schattingen lopen uiteen van €60.000 tot €120.000. Om dit probleem te ondervangen stelt Winston een veilige marge voor aan de gemeente: voor iedere 12.000 die ze aantoonbaar besparen (20% van €60.000) brengen ze €4.000 in rekening.

Attributie

Om aannemelijk te maken dat de besparing door de interventie van Winston komt, en niet door derden, werkt Winston niet met indicatieve baten. Winston werkt alleen met direct gerealiseerde kostenreductie binnen de eerste twaalf maanden na interventie. Dus als het gezin na 3 jaar nog steeds minder kost per jaar, is het niet meer toe te wijzen aan de interventie van Winston. Maar, ook als het gezin weer meer hulpverleners achter de voordeur heeft, is dit niet aan Winston toe te wijzen.

Waar slaat de winst neer?

Dit is vooraf niet uit te tekenen. Dat is de grootste hobbel die Winston en de gemeente moeten nemen. De marges lijken groot genoeg voor de gemeente om €4.000 per gezin te investeren. Maar niet alle belofde €12.000 slaan neer bij de gemeente. Een belangrijk deel zal neerslaan bij de zorgverzekeraar, omdat mensen die hun leven meer op orde hebben minder zorg gebruiken. Kleinere delen slaan neer bij bijvoorbeeld de woningbouwcorporatie (minder huissuizettingen). En het deel dat neerslaat bij de gemeente is naar verwachting wel het grootst, maar moet de gemeente intern verdelen over verschillende afdelingen en diensten.

Deadlock

Daar ontstaat een deadlock. Als de gemeente er namelijk niet in slaagt de €12.000 in te boeken, daar waar de winst neer slaat, zullen diensten en afdeling blijven uitgeven wat ze nu doen. Dan kost Winston de gemeente €4.000 per gezin. Dan is het niet concurrerend en vernieuwend, maar gewoon aanvullend. Dit is in een no-tendop één van de mechanismen waarlangs onze verzorgingsstaat is gegroeid. Deze groei wil Winston juist helpen keren.

Leren en ontwikkelen in actie

De gemeente en Winston spreken af gedurende het proces te leren hoe en waar de winst precies neer slaat. Winston wil gedurende vijf jaar 100 gezinnen per jaar doen. Na het eerste jaar is goed inzichtelijk te maken voor welke dienst, afdeling of externe organisatie Winston geld bespaart. In het tweede jaar kan de gemeente instrumenten ontwikkelen om deze winst ook direct in te boeken. Lees: minder zorg en hulpverlening in te kopen daar waar de besparing is aangetoond.

Waar is de Win-Win-Win?

Naar verwachting is de gemeente niet in staat om de winst over de eerste 100 gezinnen in te boeken. Als Winston haar 20% reductie resultaat behaald, en de gemeente 100% moet betalen, kost dit eerste jaar €400.000. In de 4 jaren daarna kan de gemeente €8.000 per gezin besparen. Als het lukt dat volledig in te boeken telt dat op tot €800.000 per jaar.

Maar waar is de derde win? De winst voor bestaande instellingen, die moeten terugtreden. Die winst is tweeledig. In de eerste plaats kort de gemeente deze instellingen niet in het eerste jaar. Er is sprake van een veilige overgang. Tijdens dit eerste jaar kunnen instellingen leren van de aanpak en resultaten van Winston. Op het moment dat de gemeente in staat is winst in te boeken, kunnen bestaande instellingen concurreren met Winston. Als zij ook in staat zijn gezinnen beter en goedkoper te helpen kunnen ze dit onder de zelfde voorwaarden aanbieden. Op die manier ontwikkelt de gemeente samen met Winston een nieuwe markt waar Winston uit kan treden als bestaande instellingen het zelfde rendement behalen. Immers, dan is haar missie geslaagd: bestaande instellingen beter leren om mensen met meerdere problemen te helpen.

6.4 BALANS IN DE DRIEHOEK BRENGEN

In het uitwerken van de drie waarden Legitimiteit, Betrokkenheid en Rendement komen maatschappelijke organisaties verschillende dilemma's tegen. Die hebben we hierboven en de hoofdstukken 4, 5 en 6 uitgewerkt. Daarnaast bestaan er ook nog spanningen tussen de drie waarden. Is dat niet te veel van het goede voor beginnende maatschappelijke organisaties? Het antwoord op die vraag is: Ja en Nee.

Compenseren

Natuurlijk willen we de spanningen en dilemma's rondom maatschappelijke organisaties niet overdrijven. De kracht van maatschappelijke organisaties zit juist vaak in het 'weer normaal' benaderen van publieke problemen. Niet eindeloos ingewikkeld doen, maar het publieke probleem benoemen en oplossen. Tegelijkertijd hebben we in hoofdstuk 6 gezien dat de lat extreem hoog ligt voor vernieuwende maatschappelijke ondernemingen. Om toe te treden tot de publieke markt moeten alle facetten van de onderneming beter en goedkoper zijn dan het bestaande. Dat is bijna niet te doen. Zeker niet als initiatieven dit vooraf moeten aantonen, zonder überhaupt gestart te zijn. Door spanning tussen de waarden te benoemen kan de lat om op alle facetten beter en goedkoper te scoren iets lager komen te liggen. Dit kan door compensatie tussen de waarden mogelijk te maken. Minder van het één betekend meer van het ander.

Keuzes maken

Naast de mogelijkheid om te compenseren dient het benoemen van de spanning nog een doel. De dilemma's binnen de afzonderlijke waarden, zijn makkelijker scherp te krijgen door ze te verbinden met één van de andere waarden. De keuze om bijvoorbeeld betrokkenheid professioneel of vrijwillig te gaan organiseren is binnen de waarde betrokkenheid moeilijk te beantwoorden. Als we daar de waarde rendement aan koppelen ontstaan er nieuwe keuze opties om uit het dilemma te komen. Maar ook de onduidelijkheid op de vragen **Vult het aan? Vernieuwt het? Of concurreert het?** Krijgen hun scherpte door ze te verbinden met de waarde rendement. Dat zagen we in het voorbeeld van Stichting Winston. Door in beeld te brengen waar de winst neerslaat, werd duidelijk dat het risico bestaat dat het initiatief enkel aanvullend gaat werken. Terwijl de wens van Winston vooral is om vernieuwend te zijn. Door dit in

beeld te krijgen kunnen Winston en de gemeente concreet aan een oplossing werken. Waar in veel soortgelijke situaties de samenwerking spaak loopt omdat niet aangetoond is waar de winst neer slaat. En initiatief en gemeente ook niet de zoektocht aan willen gaan om dit gedurende het traject te ontdekken. Daarvoor is het risico op een nieuw aanvullend hulpverleningsinstrument te groot.

Plussen en minnen

Kortom, de waarden kunnen elkaar versterken, maar ook uithollen. En vaak zijn de positieve en negatieve uitkomsten van de spanning twee kanten van de zelfde medaille. Een maatschappelijke organisatie die veel rendement realiseert versterkt daarmee de output legitimiteit. Tot het moment dat de organisatie zo succesvol is dat het personeel te veel verdient. Dan keert de publieke opinie zicht tegen het initiatief en komt de democratische legitimiteit in het gedrang, bijvoorbeeld.

Een zelfde soort relatie ontstaat bij een initiatief dat vrijwillig mensen helpt. Ex-gedetineerden bijvoorbeeld, zoals in hoofdstuk 4. Dit is volstrekt legitiem zolang dit zonder financiering en/of huisvesting van de gemeente gebeurt. Sterker nog, het beleid juicht dit toe. Het is de participatiesamenleving avant la lettre. Tot het moment dat het initiatief dit deels professioneel wil doen in één huis. Dan is er een zorgbestemming nodig om professioneel te kunnen handelen. En keert de medaille van legitimiteit zich tegen de betrokkenheid van het initiatief. Bewoners uit de buurt toonden hun betrokkenheid tegen het initiatief en de gemeente ging met hun belang mee. Of scherper, de gemeente verschaftte legitimiteit aan de buurtsopstand ten koste van het burgerinitiatief.

Spanning 1: Legitimiteit en Betrokkenheid

Is het verschil dat het initiatief maakt groter binnen of buiten het bestaande systeem?

Die vraag staat centraal bij de verkenning van de spanning tussen Legitimiteit en Betrokkenheid. Veel initiatieven op het gebied van zorg en welzijn zijn uiterst succesvol en innovatief op het moment dat ze buiten het systeem, los van de gemeente of andere instellingen, vrijwillig hun werk doen. Dit heeft verschillende redenen:

1. Vrijwilligers hoeven zich niet te houden aan protocollen en procedures.
2. Vrijwilligers hebben geen diploma's en cao's nodig. Ze kunnen iedereen helpen wanneer ze dat zelf uit komt onder hun eigen voorwaarden.
3. Vrijwilligersorganisaties kunnen kiezen wie ze wel en wie ze niet gaan helpen. Hierdoor kan het initiatief een optimale match tussen hulpverlener en hulpbehoevende. Simpel gezegd: vrijwilligers kunnen hulp aan mensen die ze niet aardig vinden stop zetten. Technisch gesproken kunnen vrijwilliger mensen willekeurig in en uitsluiten.
4. Vrijwilligersorganisaties kunnen nieuwe methoden en technieken uitproberen zonder te hoeven denken aan resultaten en financiering.

Door deze vier punten kunnen vrijwilligersorganisaties buiten het systeem snel innoveren. En belangrijker: deze vrijheid vergroot de betrokkenheid. Vrijwilligers houden er financieel niets aan over, maar hebben wel het gevoel dat ze echt het verschil kunnen maken. Tot het moment dat de organisatie met het innovatieve product naar de gemeente stapt. Voor financiering of huisvesting. Dan botst betrokkenheid letterlijk op legitimiteit. Dan gaan de regels, protocollen en procedures wel gelden. Dan kunnen vrijwilligers niet meer stoppen

met hulpverlening omdat iemand niet aardig is. Dan ontstaat er minder ruimte om innovatief te zijn. Dat wil zeggen, innovatief op de oude manier, buiten het systeem.

Er komt natuurlijk ook wat voor terug. In eerste instantie verschaffen deze regels, protocollen en procedures het initiatief ook legitimiteit. Wat voor veel mensen met een hulpvraag geruststellend kan werken. Afhankelijk zijn van een vrijwilliger die er willekeurig mee kan stoppen is niet altijd even prettig. Daarnaast komen er mogelijk ook middelen mee, om vrijwilligers te professionaliseren. Vrijwilligers kunnen dan verder ontwikkelen wat ze al goed kunnen. Een vorm van innovatie die buiten het systeem niet mogelijk is. En belangrijk aan deze middelen is dat organisaties er onderling om moeten concurreren. Buiten het systeem lopen initiatieven altijd het risico om het bestaande juist te bestendigen. Door te kunnen concurreren met bestaande instellingen ontstaan er nieuwe wegen om het bestaande van binnenuit te veranderen. De voordelen van innovatie binnen het systeem zijn:

1. Beschikking over publieke middelen
2. Gemeente verschaft het initiatief publieke legitimatie (betrouwbaarheid)
3. Concurrentie op middelen maakt creatieve destructie mogelijk

Uiteindelijk is het de kunst om samen met de gemeente een balans te zoeken. Maatschappelijke ondernemingen bevinden zich zelden volledig binnen of buiten het systeem. Het is vaak een mix. Het is dus zaak de belangrijkste vernieuwende plus punten van beide opties te behouden en versterken. Daar zit de echte innovatie.

Spanning 2: Betrokkenheid en Rendement

Voor wie maakt het initiatief eigenlijk rendement?

Die vraag speelt bij deze spanning en gaat dieper in op het probleem van het bestendigen van het bestaande. Er is op deze as namelijk een zeker tipping point vast te stellen. De stichting Winston, bijvoorbeeld, kwam er achter dat professionele instelling geld verdienen aan hun vrijwillige inzet. De uren die Winston vrijwillig in probleemgezinnen besteedt zijn niet meer nodig voor professionals. Dat is op zich niet erg, maar wel als de zorginstelling het resultaat van het gezin voor 100% kan boeken in haar verantwoording. Hierdoor produceert Winston rendement voor de instelling. Terwijl de manier waarop die organisatie haar werk doet juist de reden was waarom Winston ooit is begonnen. Dit voorbeeld geeft een negatieve relatie tussen betrokkenheid en rendement aan.

Gelukkig zitten er ook andere kanten aan deze medaille. Hierboven zagen we al de optie om binnen het systeem te concurreren om middelen. Maar er zijn ook opties waarbij de gemeente de vrijwillige betrokkenheid kan versterken. Maatschappelijke initiatieven zijn lang niet altijd geïnteresseerd in geld. Het rendement dat deze initiatieven behalen kan een gemeente ook waarderen met inspraak. Over dit rendement. Om bijvoorbeeld te voorkomen dat de gemeente met dit rendement nog meer 'slechte' (in de ogen van het initiatief) zorg gaat inkopen. Of om mogelijk te maken dat gemeente dit geld investeert in het type oplossingen die het initiatief heeft ontwikkeld.

Een andere vraag die kan opkomen bij deze spanning is de volgende:

Wat als het initiatief geen rendement maakt? Is Betrokkenheid dan een waarde om als gemeente toch te participeren?

Spanning 3: Rendement en Legitimiteit

Legitimiteit kost geld. Veel geld. Dus alle regels, protocollen en procedures die ons spreekwoordelijk vaak in de weg zitten kosten ons ook nog eens veel geld. Dat is de prijs die we betalen voor het leven in een democratische rechtstaat. Een rechtstaat waar we gelijke gevallen gelijk willen behandelen. En een rechtstaat waar we betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, eerlijkheid en rechtmatigheid hoog in het vaandel hebben staan. Tegelijkertijd vinden we het ook belangrijk dat onze collectieve goederen zo goedkoop mogelijk zijn. We blijven immers een land van koopmannen. Op dit snijvlak ontstaat een spanningsveld. Aan de ene kant helpt rendement de legitimiteit van initiatieven versterken. Want een bijdrage aan een goedkopere publieke zaak sluit zowel aan bij de output legitimatie als en democratische legitimatie. Aan de andere kant is voor dit extra rendement vaak een aanpassing van de regels, protocollen en procedures nodig.

Schaduw legitimiteit

Dit zagen we in het voorbeeld hierboven al: het behalen van een gunstig rendement kan door buiten het systeem, willekeurig groepen mensen in en uit te sluiten. Op het vlak van de juridische legitimiteit mag dit in principe niet. Echter, als hier maatschappelijke winst tegenover staat kun je als gemeente verkennen hoe ver de juridische legitimiteit precies rijkt. Wat mag wel en wat niet meer?

In principe is de hele verzorgingsstaat volkomen gespecialiseerd ingericht. Als er ergens een doelgroepenbeleid wordt gevoerd dan is het wel binnen de zorg. Iedere beperking en ziekte heeft z'n eigen zorgzwaartes met bijbehorende behandeling, toegang en financiering. Deze specialisatie dient deels om eerlijkheid en gelijkheid te garanderen, maar dient vooral om doelgroepen zo efficiënt en effectief mogelijk te helpen. Dus als een initiatief een specifieke doelgroep, goedkoper kan helpen, staat een gemeente niets in de weg om dit mogelijk te maken. Door verder te kijken dan de zuiver juridische redenering kunnen gemeente en initiatief beredeneren dat ze prima een kleine specifieke doelgroep kunnen helpen. In dit doordenken gaan ze op zoek naar de legitimiteit achter de legitimiteit, ofwel de schaduw legitimiteit.

Het enige punt waar de juridische legitimiteit in dat geval nog een rol speelt is op het vlak van willekeur.

In dit doordenken gaan ze op zoek naar de legitimiteit achter de legitimiteit, ofwel de schaduw legitimiteit.

Hoe willekeurig kan het initiatief nog handelen? In welke mate is dat van belang voor het rendement? Welke afspraken maken gemeente en initiatief om willekeur binnen de grenzen van het juridisch aanvaardbare te krijgen?

6.5 CONCLUSIE: SCHEMA VOOR PLUSSEN EN MINNEN

	spanning	+	-	instrument
L <-> B	Is het verschil groter binnen of buiten het systeem?	Juiste balans tussen innovatie binnen en buiten het systeem	Vrijwilligers moeten zich aan regels houden zonder voordelen van het systeem te kunnen benutten	Private (voor) financiering
B <-> R	1: voor wie maakt het initiatief rendement? 2: kan meer betrokkenheid een duurdere oplossing compenseren?	Rendement door betrokkenheid zet de gemeente in om te vernieuwen	Vrijwilligers bestendigen de wereld die ze willen veranderen	- Concurrentie om middelen - Inspraak over rendement
R <-> L	1: hoeveel € kost legitimiteit? 2: kan meer rendement minder regels legitimeren?	Goedkopere oplossingen, die de schaduwlegitimiteit bevragen zonder willekeurig te worden	Te veel bureaucratische kosten, met ook nog willekeur: ongelijke gevallen gelijk behandelen	Verken de schaduwlegitimiteit

Schema 1: balans in de driehoek

aantekeningen



7 VERSCHILLENDE INITIATIEVEN

Geen enkel maatschappelijk initiatief is hetzelfde. Ieder initiatief levert op haar eigen unieke wijze maatschappelijk maatwerk. Dat maakt initiatieven, mooi, kleurrijk, eigenzinnig, maar ook moeilijk voor gemeenten om te waarderen. Gelijke gevallen bestaan niet in de wereld van maatschappelijk initiatief. Het rijke palet aan initiatieven is niet eenvoudig in een bureaucratisch proces te vangen. Net als het werk van de initiatieven is ook de beoordeling en waardering door de gemeente een kwestie van maatwerk. Voor die beoordeling hebben we de waarderingsdriehoek ontwikkeld. In de hoofdstukken hierboven hebben we de driehoek aan de hand van verschillende voorbeeldinitiatieven geïllustreerd.

Ondanks de verscheidenheid in deze initiatieven zijn er ook belangrijke overeenkomsten. Het zijn namelijk allemaal initiatieven waar mensen, mensen helpen. Robert helpt mensen werk te vinden, Henk faciliteert mantelzorgers en stichting Winston helpt probleemgezinnen weer perspectief te vinden in een chaotisch leven. Het zijn allemaal initiatieven die op het gebied van zorg, of op het gebied van welzijn en participatie het verschil maken. Maar de wereld van maatschappelijke initiatieven bestaat niet alleen uit

zorg en welzijn. Mensen zetten zich ook in voor een beter milieu, voor een schone of groene wijk, voor een mooi park, voor een transparante overheid of meer inspraak.

Verschillende driehoeken

Voor ieder type maatschappelijk initiatief kent de waarderingsdriehoek zijn eigen dynamiek. Ieder type initiatief kent zijn eigen aandachtspunten, zwaartepunten en spanningen in driehoek. Het zwaartepunt bij bijvoorbeeld zorginitiatieven ligt meestal bij de vraag wat de juiste mix tussen vrijwilligers en professionals is. En hoe deze mix is in te passen in bestaande wet en regelgeving en aansluit op bestaande instrumenten. De grootste spanning ligt bij dit type initiatieven op de as: Legitimiteit<->betrokkenheid. Bij een initiatief dat bijvoorbeeld de wijk van zonnecellen wil voorzien ligt het zwaartepunt heel ergens anders. Daar draait het zowel om de vraag hoeveel mensen zonnecellen op hun dak moeten plaatsen om collectief rendement te kunnen maken. Als om de vraag tegen welke prijs mensen bereid zijn in te stappen. Daar ontstaat een spanning op de as: Betrokkenheid<->Rendement.

Verschillende categorieën

We onderscheiden vier categorieën maatschappelijk initiatief. Deze categorieën zijn: Zorg, Welzijn en Participatie, Duurzaam, Leefbaar. Voor deze vier typen maatschappelijk initiatief werken we hieronder de dynamiek in de driehoek uit. We beschrijven de belangrijkste aandachtspunten, zwaartepunten en spanningen in de driehoek. Dit doen we aan de hand van de volgende vragen:

Legitimiteit: **Wat maakt het verschil?**

Betrokkenheid: **Van wie en voor wie is dit project?**

Rendement: **Waar slaat de winst neer?**

Waardenpropositie: **Waar zitten spanningen in de driehoek?**

Wat kun je compenseren?

7.1 ZORGINITIATIEVEN

We hebben in dit boek al verschillende zorginitiatieven zien langskomen. Henk wil met z'n woning mantelzorg mogelijk maken en de bewoners in gemeente y willen als dorp eigenaar van het verzorgingshuis worden. Dit zijn typische zorginitiatieven. Dit zijn initiatieven die een onderneming willen beginnen op een terrein dat financiering krijgt vanuit de zorgverzekeringswet of de AWBZ.

Met de decentralisatie komen steeds meer van deze middelen bij de gemeente te liggen. Dit maakt het mogelijk om nieuwe vormen tussen zorg en andere gemeentelijke domeinen zoals welzijn, werk en inkomen te ontwikkelen. Dit zien we gebeuren bij bijvoorbeeld stichting Winston en Robert's initiatief om mensen met een zorgindicatie aan het werk te helpen. Beide initiatieven leveren niet zozeer zorg, maar helpen mensen om hun leven zo in te richten dat ze minder zorg nodig hebben. Dit type onderneming is in staat veel

zorgkosten te besparen. De Initiatieven hebben daarom veel weg van zorginitiatieven, maar leveren feitelijk geen zorg. Bij dit type initiatieven spreken we over 'ontzorgen'. Door een betaalde baan, of door bijvoorbeeld overzicht te hebben over de financiën, voelen mensen zich beter en leven gezonder. Bij mensen die al zorgkosten maken zoals multiprobleemgezinnen en mensen met een psychische beperking werkt de interventie niet preventief, maar curatief. Daarom rekenen we dit soort initiatieven ook tot zorginitiatieven.

Legitimiteit: wat maakt het verschil?

Initiatiefnemers van zorginitiatieven willen in eerste instantie de zorg voor een specifieke doelgroep beter maken. De kwaliteit van de geleverde zorg kan en moet omhoog, zo is de gedachte. Deze initiatieven maken het verschil vaak, door meer tijd en aandacht voor de patiënt te organiseren. En vaak door vanuit een ander mensbeeld aandacht te geven. Minder productie draaien en meer aandacht voor wat mensen zelf graag willen, is vaak het devies. Dit doen initiatieven op verschillende manieren. Sommige initiatieven maken gebruik van vrijwilligers om patiënten meer aandacht te geven. Sommige initiatieven werken met zelfsturende teams en beperken daarmee de overhead. Er zijn ook initiatieven die op andere manieren de boel slimmer organiseren. Door bijvoorbeeld de schaal te verkleinen in plaats van te vergroten. Daardoor kan soms een optimale situatie gecreëerd worden rondom een heel klein clubje patiënten. En tot slot zijn er initiatieven die simpelweg meer middelen aantrekken om de extra tijd vrij te kunnen maken. Dit kan bijvoorbeeld via goede doelen en fondsen voor minder bedeelden of door middel van eigenbijdragen.

Kortom, zorginitiatieven maken het verschil door meer tijd en aandacht voor de patiënt te organiseren. Dit doen ze op vier manieren:

1. Werken vanuit een ander mensbeeld
2. Werken met vrijwilligers
3. Slimmer organiseren
4. Extra middelen aantrekken.

Legitimiteit: hoe past dit binnen het bestande?

Zorginitiatieven zijn meestal ondernemingen met (deels) betaalde professionals. Los van enkele uitzonderingen die 100% vrijwillig, met zeer beperkte middelen hun werk doen. Maar de meeste zorginitiatieven maken gebruik van publiek geld. Zorginitiatieven concurreren met andere zorgondernemers op de zorgmarkt om zorgmiddelen. Dit is nodig om de wens van meer tijd en aandacht echt vorm te kunnen geven. Tegelijkertijd begint geen enkel zorginitiatief vanuit de wens om te concurreren. In eerste instantie willen deze initiatieven iets opvullen of aanvullen. Zorginitiatieven willen iets aanbieden wat binnen het bestaande systeem niet bestaat.

Zorginitiatieven verschillen in de mate waarin ze het bestaande systeem willen vernieuwen. Voor sommige initiatieven is het meer dan voldoende als de eigen doelgroep betere zorg krijgt. Dit kan gaan om iedereen in een bepaald verzorgingshuis, de buurt of bijvoorbeeld om alle jongeren met de zelfde afwijking in een dorp. Het belangrijkste voor dit type initiatieven is dat ze op een behapbare schaal betere zorg kunnen leveren. Andere zorginitiatieven willen het systeem vernieuwen, ofwel de bestaande zorg verbeteren. Dit is erg ambitieus in een wereld met grote belangen rond schaarse middelen. Dit kan deels door te laten zien dat het beter en goedkoper kan. Door bestaande zorginstellingen bijvoorbeeld te onderwijzen over slimmer organiseren of het betrekken van vrijwilligers. Een andere optie is door middel van creatieve destructie. Of minder eufemistisch: het 'uit de markt' concurreren van alles dat slecht werk levert.

Betrokkenheid: Van wie en voor wie is dit project?

De meeste zorginitiatieven beginnen heel eenvoudig, uit liefde voor de naaste. Dit is vaak ook letterlijk iemands naaste. Meestal zijn mensen ontevreden over de zorg voor hun zoon dochter, man, vrouw, vader of moeder. Deze naasten krijgen niet de zorg die ze in

de ogen van de familie verdienen. De familie ziet zelf tal van verbeterpunten maar vindt weinig gehoor bij de grote bureaucratisch zorginstellingen die de zorg leveren. Dan zit er vaak maar één ding op: het zelf organiseren.

Voor sommige mensen kom dit neer op het leveren van Mantelzorg. Er zijn ook mensen die beter zijn in het optuigen van een organisatie. Die zoeken een clubje mensen met hetzelfde probleem en organiseren daar op kleine schaal optimale zorg omheen. Beide vormen zijn een mix tussen de inzet van vrijwilligers en professionals. Mensen zijn betrokken en bevlogen als familie of vrienden. Het initiatief gebruikt zorgmiddelen om de kwaliteit van de zorg niet alleen te bewaken, maar zelfs te verbeteren.

Rendement: waar slaat de winst neer?

De winst slaat in eerste instantie neer bij de mensen die betere zorg krijgen. Maar dat is geen winst die op de bankrekening komt te staan. Feitelijk zetten zorginitiatieven het rendement dat ze weten te maken direct om in meer tijd en aandacht voor de patiënt. Dit is het doel van het initiatief, betere zorg leveren.

In tweede instantie kan 'betere zorg' wel degelijk geld opleveren. Bijvoorbeeld bij initiatieven die een gat in het bestaande systeem opvullen. Dit is het geval bij zorginitiatieven die maatwerk leveren voor een kleine doelgroep waarvoor binnen grote instellingen geen gepaste zorg beschikbaar is. De zorginstelling kan haar tijd en aandacht effectiever besteden aan de doelgroep waar ze wel maatwerk voor levert. En het initiatief geeft niet meer uit dan er voor beschikbaar is.

Spanningen in de driehoek

De spanningen in de zorg-driehoek hebben we in hoofdstuk 6 als voorbeeld genomen. Hier herhalen we kernpunten nog even.

Legitimiteit <-> Betrokkenheid

Is innovatie het beste te ontwikkelen binnen of buiten het bestaande systeem? Die vraag staat centraal bij deze spanning. Zorginitiatieven hebben vaak geld nodig omdat ze (deels) met professionals werken. Door deze professionals met publieke zorgmiddelen (van binnen het systeem) te betalen komen ook regels, protocollen en procedures het initiatief binnen. Vaak zijn dat precies die regels die het moeilijk maken om het mensbeeld waarop de initiatiefnemers betrokken zijn te realiseren. En dat mensbeeld is juist leidend in de ontwikkeling van nieuwe benaderingen en nieuwe interventies. Die ontwikkeling is vaak beter mogelijk buiten het systeem, door het met 100% vrijwilligers te doen, of door geen publieke, maar private middelen in te zetten. Maar de private middelen zijn moeilijk te vinden. En belangrijker, te lang vrijwillig zorg innoveren in een sector waar heel veel geld in omgaat komt de betrokkenheid niet ten goede.

De gemeente en het initiatief moeten samen op zoek naar de juiste balans tussen innovatie, publieke middelen en regels, procedures en protocollen. Voor de gemeente is van belang om scherp te zijn op de vraag op welke manier het bestaande systeem kan leren van de ontwikkelingen binnen het initiatief. Voor initiatiefnemers staat de vraag naar de eigen betrokkenheid centraal. Waarom zijn wij betrokken? en onder welke voorwaarden kunnen we vanuit onze betrokkenheid het meeste effect hebben? Kortom, welke mix van publieke middelen en regels versterkt de betrokkenheid in het initiatief?

Betrokkenheid <-> Rendement

Hier speelt de spanning tussen vrijwillige inzet aan de ene kant en een sector waar veel geld in omgaat aan de andere kant. Zeker omdat veel vrijwilligers zien dat er veel geld verspilld wordt in de zorg. Dit kan botsen met de vrijwillige inzet en betrokkenheid. Vooral daar waar initiatieven het idee krijgen dat ze deze geldverspilling mede in stand houden met hun vrijwillige inzet.

Maar er zit ook een andere kant aan deze medaille. Er is ook een positieve relatie tussen beide mogelijk. Maatschappelijke betrokkenheid hoeft zeker niet alleen tot financieel rendement te leiden. Het gaat de meeste initiatiefnemers er om de zorg mooier en beter te maken. Het gaat om kwalitatief rendement. Als dit rendement niet bij het initiatief neerslaat, maar elders, kan de gemeente mogelijk inspraak organiseren over de inzet van dit rendement.

Rendement <-> Legitimiteit

Zoals we in hoofdstuk 6 al zagen kost legitimiteit geld. Het volgen van alle regels, procedures en protocollen in de zorg garandeert een zekere mate van controle, consistentie, eerlijkheid en rechtmatigheid. De vraag die hieruit voortvloeit is: **kan meer rendement, minder regels legitimeren?** Of juist niet? Het antwoord op die vraag hangt in de eerste plaats af van de plek waar het behaalde rendement neerslaat. Het moet op zijn minst ten goede komen aan de zorg. In de tweede plaats is het de vraag of er uitzonderingen op regels mogelijk zijn. Zeker in de zorg is het daarvoor noodzakelijk om op zoek te gaan naar de schaduwlegitimiteit. Ofwel, de legitimiteit achter de regels, protocollen en procedures die op een initiatief van toepassing zijn. Dit komt omdat er in het zorg domein zo veel regels, protocollen en procedures zijn, dat ze gezamenlijk niet altijd het effect sorteren waartoe ze bedoeld zijn.

	spanning	+	-	instrument
L <-> B	Is het verschil groter binnen of buiten het systeem?	Juiste balans tussen innovatie binnen en buiten het systeem	Vrijwilligers moeten zich aan regels houden zonder voordelen van het systeem te kunnen benutten	Private (voor) financiering
B <-> R	1: voor wie maakt het initiatief rendement? 2: kan meer betrokkenheid een duurdere oplossing compenseren?	Rendement door betrokkenheid zet de gemeente in om te vernieuwen	Vrijwilligers bestendigen de wereld die ze willen veranderen	- Concurrentie om middelen - Inspraak over rendement
R <-> L	1: hoeveel € kost legitimiteit? 2: kan meer rendement minder regels legitimeren?	Goedkopere oplossingen, die de schaduwlegitimiteit bevragen zonder willekeurig te worden	Te veel bureaucratische kosten, met ook nog willekeur: ongelijke gevallen gelijk behandelen	Verken de schaduwlegitimiteit

Schema 1: balans in de driehoek

7.2 WELZIJS- EN PARTICIPATIE-INITIATIEVEN

In Nederland bestaat een relatief grote professionele welzijns- en participatiesector. Die sector is sinds de jaren vijftig en zestig ontwikkeld. Maar aan die ontwikkeling lijkt een einde gekomen. Zowel gemeenten als rijksoverheid besteden minder middelen aan deze professionele activiteiten. De samenleving moet meer zelf gaan doen, zo is de gedachte. En dat doet de samenleving ook. De afgelopen tien jaar zijn er in iedere gemeente veel buurt- en wijkinitiatieven ontstaan. De initiatieven lopen uiteen van een jaarlijkse buurt-BBQ tot het gezamenlijk beheren van een buurthuis. En van een boodschappenservice voor ouderen tot het beheren van een park en speeltuin. Initiatieven die met het beheer van de openbare ruimte hebben te maken, bespreken we hieronder in; 7.3 Leefbaarheidsinitiatieven. Hier gaan we in op initiatieven waarbij het versterken van menselijke relaties het primaire doel is.

Legitimiteit: wat maakt het verschil?

Deze vraag heeft altijd al centraal gestaan in dit domein. Vooral de vraag hoe het verschil dat organisaties maken is te meten speelt een belangrijke rol. Welzijns- en participatie initiatieven werken preventief en zijn laagdrempelig toegankelijk. Door vroegtijdig mensen 'licht' te ondersteunen kan de gemeente hogere zorg- en sociale kosten voorkomen. Maar die positieve relatie is moeilijk aan te tonen. Bij preventie gaat het voor een belangrijk deel om een beleidsgeloof. Want het kan ook zijn dat welzijnsinstellingen te vroeg en te veel preventieve hulp aanbieden, waardoor mensen juist afhankelijk worden van ondersteuning. De waarheid ligt waarschijnlijk in het midden. Het probleem is dat dit maatwerk is, en nog altijd moeilijk te meten is.

Betrokkenheid: Van wie en voor wie is dit project?

Tegelijkertijd is er een nieuw beleidsgeloof aan het ontstaan. Dit geloof gaat er van uit dat mensen elkaar onderling beter kunnen helpen dan dat professionals mensen kunnen helpen. De kennis, kunde en betrokkenheid in mensen hun netwerk kan in potentie veel krachtiger zijn dan dat van een welzijnswerker of een arbeidscoach. Professionals zijn aan tijd gebonden. Mensen onderling niet, zo luidt de redenering.

Ook kan de drempel om hulp te vragen bij vrienden en familie lager zijn. Dit is natuurlijk niet altijd het geval. Het helpt als mensen elkaar beter kennen en vaker spreken. Daarom is het op dit domein mooi om niet alleen hulp te organiseren. Het gaat er ook om, samen met buurt en wijkgenoten, leuke dingen te doen. Gewoon puur ter vermaak. Samen BBQ-en of een borrel in het buurthuis drinken.

Rendement: waar slaat de winst neer?

De winst slaat in eerste instantie neer bij de mensen zelf. De mensen die leuke dingen met elkaar doen, of bij de mensen die hulp en ondersteuning krijgen. Maar ook bij de mensen die hulp en ondersteuning bieden kunnen dit als een waardevolle tijdsbesteding zien. De kwaliteit van leven gaat omhoog. Hierdoor kan het initiatief in tweede instantie mogelijk andere kosten voorkomen. Die relatie is vaak moeilijk aan te tonen. Maar waar dit wel het geval is, slaat de winst neer bij gemeente, zorgverzekeraar, rijk en de samenleving als geheel.

Spanningen in de driehoek

Legitimiteit <-> Betrokkenheid

Daar waar de overheid zich terugtrekt uit dit domein ontstaat de spanning tussen vermaak en entertainment aan de ene kant en mensen helpen en ondersteunen aan de andere kant. Buurthuizen kunnen bijvoorbeeld het snijvlak tussen beide activiteiten vormen. Het is echter de vraag of de gemeente vermaak en entertainment wil faciliteren met een pand of financiële middelen. Hoeveel hulp en ondersteuning moet daar tegenover staan? En als de gemeente dit in één wijk faciliteert, moet dit dan in alle wijken? Of alleen in 'armere' wijken?

Om deze spanning te hanteren kunnen gemeente en initiatief vooral de lange termijn verkennen. Hoofdvraag daarbij is: op welke manier maken bewoners het verschil met het klassieke buurthuis doordat ze zelf eigenaar zijn van het initiatief? En hoe voorkomen gemeente en initiatief dat er op termijn een zelfde soort publiek gefinancierde organisatie ontstaat? Bij het klassieke buurthuis gaat het dan om buurthuizen als onderdeel van professionele welzijnsinstellingen. Kunnen nieuwe buurthuizen het verschil maken door meer vermaak en entertainment te organiseren? Of door zelf mee te investeren in het pand? Waardoor het mooier wordt en een breder publiek aantrekt?

Betrokkenheid <-> Rendement

Wat levert publiek investeren in betrokkenheid op? En in welk type betrokkenheid? Betrokkenheid is een erg ruim begrip. Vanuit de gemeente is het belangrijk om zicht te krijgen op eventueel maatschappelijk rendement van betrokkenheid. Maar hierboven hebben we al gezien dat dit moeilijk te meten is. Tegelijkertijd is voor initiatiefnemers het rendement veel minder belangrijk. Vanuit het initiatief is het belangrijk om de eigen betrokkenheid hoog te waarderen.

In veel gesprekken tussen gemeente en initiatieven gebeurt vaak het omgekeerde. Initiatiefnemers zijn op zoek naar middelen van de gemeente en drukken de inzet vooral in termen van maatschappelijk rendement uit. De gemeente wil terug trekken en waardeert vooral de particuliere inzet en betrokkenheid van initiatiefnemers. Dit is niet functioneel om een optimale balans tussen de waarden betrokkenheid en rendement te vinden.

Rendement <-> Legitimiteit

Tot slot is aangetoond rendement het enige wat in dit domein legitimering van publieke middelen kan versterken. Tegelijkertijd is dit de achilleshiel. Het blijft moeilijk te meten. Die spanning blijft bestaan. Of gemeenten dit domein nu 100% professioneel inrichten of burgers gaan faciliteren dit zelf te doen. **De vraag blijft altijd: wat levert het op?**

Dus het argument dat het moeilijk te meten is, mag er niet toe leiden dat er niet gemeten wordt. Gemeenten kunnen juist de rijkheid aan initiatieven aangrijpen om nieuwe verantwoordingswegen te ontwikkelen.

7.3 LEEFBAARHEIDSINITIATIEVEN

Steeds meer maatschappelijke initiatieven geven nieuwe invulling aan de publieke ruimte. Mensen beheren hun eigen park of speeltuin en organiseren daar activiteiten. Maar er zijn ook mensen die het openbare groen in de straat zelf onderhouden of er een gemeenteschappelijk groentetuin aanleggen. Allemaal voorbeelden van initiatieven waarin bewoners gezamenlijk de buurt mooier, leuker en groener maken.

Legitimiteit: wat maakt het verschil?

Het verschil dat deze initiatieven maken is tweeledig. In de eerste plaats verbetert de leefomgeving. Ten tweede doen mensen dit met elkaar en voor de straat of buurt. Dit versterkt de sociale cohesie. Mensen leren elkaar kennen door gezamenlijk keuzes te maken over inrichting, beheer en activiteiten. Maar dit kunnen deze initiatieven niet alleen. Ze hebben de gemeente nodig om de legitimiteit over de keuzes die ze maken formeel te verschaffen. Immers, niet iedereen in de straat of buurt zal altijd 100% achter de plannen staan. Daarom is de gemeente nodig om de waarde legitimiteit in te vullen.

Betrokkenheid: Van wie en voor wie is dit project?

Mensen zijn betrokken omdat ze hun eigen buurt mooier willen maken. Of dat ze het leuk vinden om bepaalde activiteiten te organiseren. Maar het kan ook zijn dat ze van tuinieren houden, of het gewoon leuk vinden om samen met buurtgenoten wat te doen.

Rendement: waar slaat de winst neer?

De winst slaat in eerste instantie neer bij de mensen die in de buurt of straat wonen. Daar neemt de leefkwaliteit toe. De buurt wordt mooier, en er zijn meer activiteiten om samen met buurtgenoten aan mee te doen.

In de tweede plaats kan dit goedkoper zijn voor de gemeente. Het onderhoud van groen, parken en speeltuinen kost veel geld. Als bewoners een deel van deze taken overnemen kan de gemeenten kosten besparen.

Spanningen in de driehoek

Legitimiteit <-> Betrokkenheid

Hier spelen vragen over in- en uitsluiting een rol. Wie mogen er allemaal meedoen met het onderhouden van de groente tuin? Wie mogen activiteiten bijwonen in het nieuwe park en welke kinderen mogen spelen in de buurtspeeltuin? Iedereen uit de buurt? Of iedereen uit de hele stad? Of alleen de leuke mensen uit de buurt?

Op zich allemaal vragen waar bewoners goed uitkomen tot er bijvoorbeeld hangjongeren of daklozen gebruik gaan maken van het gezamenlijke park. Want wat doen initiatieven dan? Bellen initiatieven de gemeente en politie om deze hinderlijke doelgroepen te verwijderen? Of lukt om zelf samen met deze groepen een oplossing te vinden?

Betrokkenheid <-> Rendement

Wat als bewoners niet mee willen doen met het onderhouden van bijvoorbeeld de speeltuin, of het organiseren van activiteiten? Terwijl hun kinderen er wel volop gebruik van maken. Dit is het freeriders probleem op buurtniveau. Burgers die zelf niets bijdragen profiteren van de inzet van anderen. Dit gedrag is niet te voorkomen en vindt in principe altijd plaats. Vanuit het initiatief zelf is belangrijk om tegenover dit gedrag vooral de eigen betrokkenheid te blijven waarderen. Tegelijkertijd kunnen gemeente en initiatief mogelijk wel werken aan instrumenten om dit zoveel mogelijk tegen te gaan. Want ook hier is sprake van een balans. Een paar freeriders is op zich niet erg, maar het moeten er niet te veel worden. Dat gaat ten koste van de energie waarmee de initiatiefnemers betrokken zijn.

Rendement <-> Legitimiteit

Mag de gemeente uitzonderingen maken als bewoners daarvoor in staat zijn om buurt, straat of park mooier te maken? Krijgen bewoners een streepje voor bij de aanbesteding van het groenonderhoud als ze dit zelf doen? Of alleen als ze bijvoorbeeld de winst terug investeren in de openbare ruimte? Mag dit juridisch? En wat als mensen een gebouwtje in een park willen neerzetten om activiteiten om heen te kunnen organiseren? Mag dat van bestemmingsplan? En wat als ze daar ook snoep, limonade en een biertje willen verkopen om de activiteiten te financieren? Mag dat van horecaverordening? En hoe zit het met concurrentievervalsing? Eerdere horecaondernemers mochten nooit iets beginnen in het park?

Dit zijn de dilemma's die bij deze spanning naar boven komen. De vraag om daar uit te komen is altijd: Wil de gemeente een uitzondering maken omdat een initiatief een bepaald maatschappelijk rendement realiseert? Vervolgens kan de gemeente uitzoeken of dit mag en kan. Maar de vraag moet altijd eerst zijn of de gemeente het wil.

7.4 DUURZAAMHEIDSINITIATIEVEN

Ook op dit terrein is de afgelopen tien jaar lokaal veel gebeurd. Steeds meer wijken, buurten, straten beginnen bijvoorbeeld hun eigen groene energiemaatschappij. Dit kan door energie zelf in te kopen op de markt voor groene energie of door het op te wekken met bijvoorbeeld zonnecellen op het dak. Er zijn ook initiatieven die zich richten op het gezamenlijk verkleinen van onze voetafdruk, door spullen te ruilen of een markt voor hergebruik te ontwikkelen.

Legitimiteit: wat maakt het verschil?

De drie klassieke instrumenten die de overheid ter beschikking heeft zijn: wetten en regels, financiële prikkels (subsidie) en voorlichting (postbus 51). Volgens initiatiefnemers op dit gebied zet de overheid die middelen onvoldoende in om een duurzame levensstijl en bijbehorende economie in te richten. Daarom beginnen ze zelf een initiatief om de gewenste gedragsverandering op gang te brengen. Want via gedragsverandering maken deze initiatieven het verschil.

Feitelijk organiseren deze initiatieven lokale democratische legitimiteit. Als de landelijke politiek niet in staat is daadkrachtige duurzaamheidsmaatregelen te treffen, betekent dat niet dat bewoners dit zelf lokaal op buurtniveau niet kunnen doen.

Betrokkenheid: Van wie en voor wie is dit project?

Om vervolgens mensen in de buurt zo ver te krijgen om bijvoorbeeld zonnecellen op hun dak te zetten maakt een initiatief gebruik van twee van de klassieke overheidsinstrumenten: financiële prikkels en voorlichting. Door collectief in te kopen ontstaan schaalvoordelen. Sommige bewoners zijn alleen bereid mee te doen als het duidelijk goedkoper is dan hun huidige energieleverancier. Die betrokkenheid is individueel en financieel. Aan de andere kant speelt voor veel mensen het duurzaamheidsargument ook een belangrijke reden. Daar helpt voorlichting ook een stuk om mensen mee te krijgen.

Rendement: waar slaat de winst neer

Op lange termijn bij het klimaat en bij ons allemaal. Maar op korte termijn moet de winst eerst neerslaan bij de gebruiker. Of beter, dit maakt het makkelijker om een bepaalde gedragsverandering mogelijk te maken. Dit is weer nodig om op lokaal niveau sneller te veranderen dan op landelijk niveau of op wereld schaal.

Spanningen in de driehoek

▶ Legitimiteit <-> Betrokkenheid

Belangrijkste vraag op lokaal niveau is wat de gemeente hier mee moet. Is het een collectief lokaal probleem? Of gaat het om particuliere keuzes om op een bepaalde manier te kiezen welke producten iemand wel of niet koopt?

▶ Betrokkenheid <-> Rendement

Zijn mensen maatschappelijk betrokken of financieel? En maakt dat uit voor het duurzaamheidsrendement dat het initiatief maakt? Waarschijnlijk spelen beiden een rol. Als er overduidelijk sprake is van financieel rendement voor de initiatiefnemers, vallen betrokkenheid en rendement vaak samen. Voor de gemeente betekent dat, dat het "subsiëren" van deze activiteiten minder opportuun is. Wel kan de gemeente bijvoorbeeld investeren, of een lening vertrekken in de aanloopfase van het initiatief.

▶ Rendement <-> Legitimiteit

Kunnen gemeenten investeren in duurzaamheidsprojecten? Hoe en onder welke voorwaarden? En waar moet de winst neerslaan? Bij goedkopere producten voor individuele burgers? Diegene die gebruik maken van de investering? Of kan de gemeente eventuele winst inzetten om andere publieke problemen op te lossen? Kortom, slaat de winst neer bij individuele burgers, of bij de gemeente zelf? Natuurlijk zijn er ook andere manieren voor de gemeente om mee te werken. Zo kan de gemeente daken van (leegstaande) panden ter beschikking stellen, en zo zullen er doorgaans gemeentelijke vergunningen nodig zijn voor interventies in de openbare ruimte. Combinaties zijn ook mogelijk. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld op deze manier het leveren van goedkopere energie in achterstandswijken stimuleren. Dat kan effect hebben op de inkomens van mensen, waardoor ze weer minder steun van de sociale dienst nodig hebben.

aantekeningen



8 HET WAARDERINGS- INSTRUMENT

We begonnen dit verhaal met een paar bewoners die een oud schoolgebouw wilden opknappen en gebruiken. En we lieten zien dat dit initiatief op veel waardering binnen het gemeentehuis kon rekenen. Tegelijkertijd had de gemeente moeite om het project te waarderen. De gemeente was onvoldoende in staat de toegevoegde waarde van het project vast te stellen. En zoals bij veel maatschappelijke initiatieven krijgen regels, wetten en praktische bezwaren, om met Willem Elschot te spreken, dan de overhand. En deze regels, wetten en praktische bezwaren geven vooral aan wat niet mag. Daar lopen veel maatschappelijke initiatieven in Nederland dagelijks tegen aan. Zoals één van de initiatiefnemers waar wij mee werkten ooit verzuchte: “Er lijken wel honderd redenen te zijn binnen de gemeente om het initiatief af te schieten. Om het niet te doen. Maar er is niet één weg om het wel mogelijk te maken.” Daarom zijn we in dit boek op zoek gegaan naar manieren om maatschappelijke initiatieven te waarderen. Naar manieren om tegenover de regels, wetten en praktische bezwaren ook de kracht van het verschil van het initiatief in beeld te brengen. En belangrijker om die kracht ook expliciet mee te kunnen laten wegen in de keuze om wel of niet door te gaan met maatschappelijk initiatief.

Legitimiteit, Betrokkenheid, Rendement

Dit hebben we gedaan door een waarderingkader te ontwikkelen. Of waardendriehoek kunnen we beter zeggen. Daarin staan de waarden Legitimiteit, Betrokkenheid en Rendement centraal. In deel II hebben we die waarden afzonderlijk uitgewerkt aan de hand van maatschappelijke initiatieven. De zoektocht van deze initiatieven om groter te worden dan ze nu zijn, hebben we vertaald naar vragen die helpen de drie waarden uit te drukken. Daarbij maken we een onderscheid in vragen die initiatiefnemers helpen om hun eigen initiatief te waarderen en vragen die gericht zijn op de relatie met de gemeente. In een twintigtal vragen per waarde hebben we de belangrijkste belemmeringen, kansen en mogelijkheden een plek in de waardering kunnen geven.

Relatie tussen de waarden

Vervolgens zijn we in Deel 3 op zoek gegaan naar de balans in de driehoek. Want niet alleen binnen de drie waarden, maar ook tussen de drie waarden bestaan zowel belemmeringen als kansen en

mogelijkheden. De waarden kunnen elkaar versterken, maar ook uithollen. En vaak zijn de positieve en negatieve uitkomsten van de spanning twee kanten van dezelfde medaille. Een maatschappelijke organisatie die veel rendement realiseert versterkt daarmee de output-legitimiteit. Tot het moment dat de organisatie zo succesvol is dat het een te hoge overhead heeft gecreëerd. Dan keert de publieke opinie zicht tegen het initiatief en komt de democratische legitimiteit in het gedrang, bijvoorbeeld.

Plussen en minnen

Om de spanningen in de driehoek goed te gebruiken bij de waardering van het initiatief hebben we het ‘schema voor plussen en minnen’ uitgewerkt. Dit schema is er vooral voor bedoeld om niet maar één kant van de medaille te waarderen. Want dat is wat we vaak tussen initiatief en gemeente zien gebeuren. Een initiatief ziet bijvoorbeeld vooral een positieve relatie tussen het grote aantal vrijwilligers en de lage kosten, terwijl de gemeente vaststelt dat niet alle doelgroepen door de vrijwilligers worden bereikt waardoor het initiatief onvoldoende legitiem is.

Waardendriehoek

Tegelijkertijd hebben we gezien dat ieder domein weer z'n eigen spanningen en dynamiek binnen de driehoek kent. En zoomen we nog dieper in dan is natuurlijk ieder initiatief op zich uniek. Dus voor lang niet ieder initiatief is iedere vraag, spanning, kans of mogelijkheid die we hierboven hebben uitgewerkt even belangrijk. Daarom hebben we de kernvragen die voor ieder initiatief gelden hieronder in de waardendriehoek samengevat. Alle lessen uit het boek komen hier in samen:

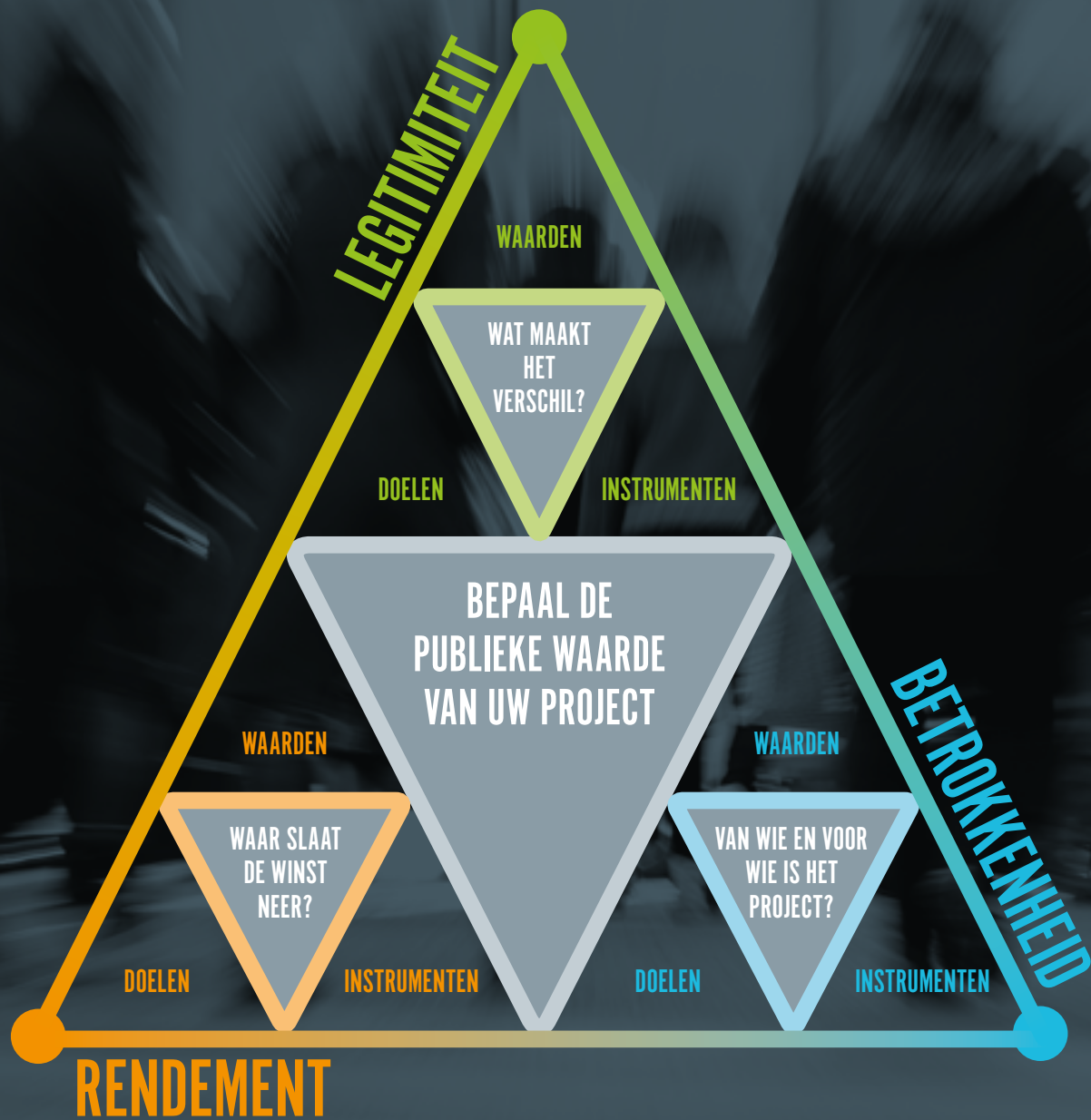
Gebruik van de driehoek

In eerste instantie kunnen initiatiefnemers de driehoek gebruiken om de publieke waarde van hun initiatief scherp te krijgen. Voor zichzelf, maar ook om mee naar de gemeente te gaan. De vragen zijn gericht aan initiatiefnemers, maar kunnen ook gemeenten helpen om scherp te krijgen waar de meerwaarde voor de lokale overheid en samenleving zit. En waar de pijnpunten zitten, natuurlijk. Waarbij belangrijk is dat de pijnpunten niet direct leiden tot het afschieten van het initiatief. Juist binnen de driehoek kunnen initiatiefnemers en gemeenten op zoek naar meerwaarde die de pijnpunten kunnen compenseren. Op die manier kan de driehoek ook als instrument werken om samen met de gemeente het initiatief verder uit te werken. In de rest van dit hoofdstuk werken we uit hoe dat kan. Op basis van een gezamenlijke dialoog tussen gemeente en een initiatief om daklozen op te op te vangen.

We herhalen hier niet alle vragen die we in vorige hoofdstukken hebben besproken. De vragen in dit hoofdstuk zijn een samenvatting. De vragen in de rest van het boek verdieping.

8.1 DE MEERWAARDE VAN DAKLOZEN

Daan heeft wat met daklozen. Wat precies, dat weet hij niet. Maar hij heeft het al zijn hele leven. In z'n vrije tijd was hij altijd bezig om iets te doen voor daklozen die hij tegen kwam. Hij gaf ze eten, kookte voor ze of kocht koud bier. Soms nam hij mensen tijdelijk mee naar huis, of zocht werk voor ze. De laatste tien jaar is zijn hobby wat uit de hand gelopen. Daan nam namelijk steeds meer daklozen mee naar huis. Daardoor wonen er nu permanent zo'n twintig daklozen in z'n tuin. Want daar staat een grote schuur. Daan woont op een bedrijventerrein. Dat mag eigenlijk niet. Maar niemand heeft overlast van zijn gasten.



Daan heeft een ambivalente relatie met de gemeente. Of althans, de gemeente heeft een ambivalente relatie met Daan. Wie je er ook naar vraagt op het gemeentehuis, iedereen heeft een andere mening over Daan's opvang. Sommige professionals vinden dat Daan ieder jaar de prijs voor het beste burgerinitiatief mag krijgen. "Dat is toch fantastisch dat iemand zich zo vol ziel en zaligheid inzet voor een probleem dat we als maatschappij niet goed oplossen." Andere professionals vinden dat het opvangen daklozen en verslaafden geen werk van burgers zou moeten zijn. "Dit is werk voor professionals. Burgers kunnen niet de kwaliteit bieden om deze doelgroep weer in de maatschappij te helpen integreren." Weer andere professionals vinden dat Daan geen daklozen mag opvangen die de gemeente zelf ook niet zou opvangen. Dit zou namelijk een "aanzuigende werking" kunnen hebben. En alle andere daklozen zouden niet door Daan, maar door de reguliere opvang van het Leger des Heils opgevangen moeten worden. Zo zijn er binnen de gemeente, de gemeenteraad en het college voor en tegenstanders van Daan. Maar ook veel mensen die niet helemaal goed weten wat ze er mee aan moeten.

Dit uit zich in een ambivalente relatie. Daan zelf hoeft geen relatie met de gemeente. Hij vangt die mensen op waar niemand in dit land naar omkijkt. Dit zijn vaak mensen die zich niet aan de regels hebben gehouden in een reguliere opvang. Die geschorst zijn en daarom niet meer welkom zijn. Of mensen die zo gek zijn dat zelfs de GGZ-instelling ze op straat zet. Mensen die illegaal met hun kinderen naar Nederland zijn gekomen of zijn uitgeprocedeerd. Of gewoon mensen die geen zin hebben om te bidden voor hun eten en daarom de reguliere opvang in Daan's woonplaats mijden. Voor deze mensen is nergens plek in deze stad. Daarom wil Daan ook geen bemoeienis, van wie dan ook, over hoe hij deze mensen moet opvangen. "Wat denken ze wel niet".

Maar vanuit de gemeente willen mensen zich wel met Daan bemoeien. Vooral aan de kant van de tegenstanders. Die hebben belangrijke instrumenten om mee te sturen. Te weten de brandveiligheid, de bouwveiligheid en het bestemmingsplan. De brandweer en bouwinspecteurs stellen ieder jaar vast dat de schuur niet voldoet aan de veiligheidsnormen om in te wonen. Daan's verweer is altijd hetzelfde. "Het is ook geen woning; het is een opvang." Voor de voorstanders in de gemeente is dat ieder jaar weer voldoende. Die gedogen Daan's opvang het liefst.

Na tien jaar wil Daan toch wel eens wat anders. Hij mag dan geen relatie met de gemeente willen. Ze blijven zich met hem en zijn daklozen bemoeien. Of hij wil of niet. En om eerlijk te zijn. Hij ziet zelf ook wel in dat de schuur gewoon een bende is. Niet dat andere opvangen een goede plek zijn om de nacht door te brengen. Maar zijn schuur is na tien jaar echt wel uitgeleefd. Liefst bouwt hij morgen nog een echt mooie opvang. Maar hoe krijgt hij dat voor elkaar? De gemeente is geen goede partner. Die gaan eisen stellen aan wie hij wel en niet mag opvangen. En wanneer en hoe lang en met welk personeel, et cetera. Die opvangen zijn er al genoeg in het land. Daan wil echt iets nieuws. Ook omdat het steeds drukker wordt in zijn opvang. De laatste maanden komen er steeds meer uitgeprocedeerde asielzoekers aankloppen. Die zou Daan ook het liefst helpen. Nog niet eens voor die mensen zelf, maar vooral om een lange neus te trekken naar die heren in Den Haag. Die gebruiken 'Bed, Bad en Brood' om kiezers te trekken. Alsof zij er over gaan wie de burgers van Nederland allemaal een dak en eten willen geven. Daan bepaalt in ieder geval zelf wel wie hij opvangt.

De nieuwe opvang

En dus gaat Daan langs bij een bevriende directeur van een woningcorporatie. Zijn vraag is simpel: “Kunnen we een mooie opvang neerzetten zonder de gemeente?” Helemaal zonder is moeilijk. De gemeente is en blijft verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het bestemmingsplan. En daarmee voor de keuze of en waar de opvang mag komen. Maar de directeur van de woningcorporatie, Bram, denkt wel dat het kan zonder financiering van de gemeente. Het is namelijk de verantwoordelijkheid van de acht woningbouwcorporaties in de regio om woningen te organiseren voor mensen die dat zelf niet kunnen. En de mensen die nu in Daan’s tuin wonen kunnen dat duidelijk niet zelf. De gemeente en de bestaande opvang willen en kunnen geen oplossing bieden. In het verleden hebben de woningbouwcorporaties altijd de gemeente aangekeken als deze problematiek ter sprake kwam. “Jullie krijgen middelen van het Rijk voor de maatschappelijke opvang, dus het is jullie probleem.”

Bram beseft in gesprek met Daan dat die houding niet veel oplevert. De situatie in Daan’s tuin wordt per slot van rekening al tien jaar gedoogd. Niemand anders vangt deze mensen op. Niemand anders gaat ze in de toekomst opvangen. Of..., de woningcorporaties moeten hun maatschappelijke taak nieuw leven inblazen. “Waarom zouden de corporaties geen voorziening voor deze mensen exploiteren?”, vraagt Bram zich af. Jarenlang hebben ze van het Rijk gehoord dat het bevorderen van sociale cohesie in wijken tot hun maatschappelijke taak hoort. Daar waren ze het niet altijd mee eens. “Wij verhuren woningen,” was dan de repliek. Maar hun echte maatschappelijke taak is wonen mogelijk maken voor mensen die dat zelf niet kunnen. Dus dat gaan Bram en Daan weer doen.

Het plan

De volgende zes maanden overleggen Daan en Bram geregeld met de andere zeven woningcorporaties. Die aarzelen aanvankelijk, maar zien later ook wel wat in het idee van een nieuwe opvang. Een opvang die altijd voor iedereen toegankelijk is. Daarnaast praten ze met banken, architecten, goede doelen en andere partners in de stad. Na een half jaar praten, lobbyen en puzzelen ligt er een uitgebreid plan. De acht corporaties financieren een nieuw pand voor de opvang waar ze gezamenlijk eigenaar van worden. Dit pand biedt ruimte aan 30 tot 50 daklozen. De inrichting wordt bekostigd met de inbreng van sponsors. De exploitatie wordt bekostigd door de woningcorporaties en zorgmiddelen uit de AWBZ, die voor een deel van deze doelgroep beschikbaar zijn. Daarnaast dragen verschillende goede doelen een deel van de kosten. De favoriete locatie is ook al gevonden. Aan de rand van het centrum ligt een stuk grond al jaren braak. Ondanks de centrale ligging ligt het niet dicht bij woonhuizen. Maar met name over die locatie moeten ze met de gemeente in gesprek.

De Gemeente

De wethouder van Welzijn, Jeugd en Zorg juicht het initiatief van harte toe. “Bedrijven en burgers die hun handen ineenslaan, dat is precies wat we nodig hebben in deze tijd. En de regering in Den Haag kan van alles roepen. Als we hiermee uitgeprocedeerde asielzoekers tijdelijk van Bed, Bad en Brood kunnen voorzien ben ik voor. Maar,” voegde hij er direct aan toe: “Ik wil wel dat jullie gaan samenwerken met de bestaande opvang. Want we hebben ook gewoon een opvang die hartstikke goed werk levert. Het moet ambtelijk goed afgestemd worden. Het moet juridisch natuurlijk allemaal kloppen. En het moet niet zo zijn dat wij hier iedereen uit het hele land gaan opvangen. Dus dat moet je met m’n ambtenaren allemaal uitwerken.”

Een mooie belofte die Daan niet ziet zitten. De meeste van die ambtenaren kent hij al jaren. Hij weet precies wie voor en wie tegen een nieuwe opvang gaan zijn. De tegenstanders hebben volgens hem de meeste macht: “die zijn verantwoordelijk voor de huidige opvang of gaan over het bestemmingsplan. Daar gaan we dus nooit uitkomen.” Daan lijkt gelijk te krijgen. In de eerste gesprekken met de gemeente gaat het steeds over de vraag of er wel echt 30 tot 50 extra plekken nodig zijn. De gemeente heeft een opvang die in principe iedereen opvangt die daar recht op heeft. Daarmee voldoet de gemeente aan haar wettelijke taak. Het kan niet zo zijn dat daarnaast nog eens 30 tot 50 mensen opgevangen moeten worden. Dit zijn er volgens de gemeente hooguit 5 tot 10. Voor die paar mensen is het overdreven om een tweede opvanglocatie in de stad te openen. Als Daan vraagt waar die andere 25 mensen in zijn tuin dan vandaan komen blijft het eerst stil. Na enige aarzeling komt het hoge woord er uit. “Dat zou wel eens op de aanzuigende werking kunnen wijzen. Die mensen die jij opvangt komen niet uit deze stad. Daarom zijn het er zoveel.”

De driehoek

Het proces loopt vast. Daan reageert geprikkeld en geagiteerd op alle tegenwerpingen en vragen vanuit de gemeente. Professionals die zich hierdoor aangevallen voelen zetten hun hakken steeds verder in het zand. Daarom grijpen Bram en de wethouder in. Zowel Daan als sommige ambtenaren op dit dossier kennen elkaar al te lang. En dat is in dit geval niet positief. Bij ieder twistpunt worden er weer oude koeien uit de sloot gehaald. Bijvoorbeeld over die keer dat Daan de pers had ingeschakeld om de gemeente te dwingen huisvesting te regelen voor een gezin dat hij had opgevangen. Vooruitgang boeken de gemeente en Daan niet. Daarom stellen de corporaties alvast een projectleider voor de opvang aan. Iemand die met de gemeente de verdere plannen uitwerkt. De gemeente stelt een werkgroep samen met ambtenaren die niet te lang bij dit dossier zijn betrokken. Om de pijnpunten van het plan helder te krijgen, maar ook vooruitgang te boeken, werken ze met de waarderingsdriehoek.

8.2 LEGITIMITEIT: WAT MAAKT HET VERSCHIL?

Lars is de projectleider en beoogd uitvoerend directeur van de nieuwe opvang (DNO). Hij gaat met drie beleidsmedewerkers aan de slag om de plannen verder uit te werken. De beleidsmedewerkers werken op de afdelingen ruimtelijke ordening, maatschappelijke opvang en openbare orde & veiligheid. Ze beginnen met het verkennen van de waarde ‘legitimiteit’. Daar lijken op voorhand de meeste pijnpunten te zitten. Want wat is het verschil dat de nieuwe opvang nu echt gaat maken? Er is een opvang; en die vangt in principe iedereen op die de gemeente moet opvangen. Daar heeft het ministerie ook nooit kritiek op gehad. De gemeente wil in principe geen maatschappelijke initiatieven faciliteren die aanbieden wat er al is.



Voor Lars is het verschil dat de nieuwe opvang kan maken helder. Hij kent inmiddels de mensen die bij Daan in z'n tuin wonen. Of kamperen is het meer. Met z'n allen in een oude schuur. Bovendien is het illegaal. Dat moet anders. Ook deze mensen hebben recht op een fatsoenlijk dak boven hun hoofd. Dat is volgens Lars legitimiteit. Dat is precies wat de nieuwe opvang mogelijk gaat maken. Opvang voor die mensen die niet of niet meer welkom zijn in andere vormen van opvang of wonen. Dit zijn mensen die de verzorgingsstaat het hardst nodig hebben, maar daarvan uitgesloten worden. Daar wil DNO het verschil maken.

De beleidsmedewerkers van de gemeente hebben nogal wat bedenkingen. Want hoe houd je orde in een opvang waar iedereen altijd welkom is? In een opvang waar je niemand mag schorsen wegens slecht gedrag? Loopt dat niet volledig uit de hand? En dan de aanzuigende werking? Hoe kan de opvang voorkomen dat mensen uit het hele land naar de nieuwe opvang komen? Iedereen is immers altijd welkom? En misschien nog wel belangrijker, hoe voorkomt de nieuwe opvang dat ze mensen gaan opvangen waar de gemeente de bestaande opvang al voor betaalt? Wordt de nieuwe opvang geen concurrent?

Dit is typerend voor de ontwikkeling van veel maatschappelijke initiatieven. Het initiatief benadrukt het verschil op het waardenniveau: opvang voor mensen die de verzorgingsstaat het hardst nodig hebben. De gemeente zet vraagtekens op uitvoeringsniveau (over de instrumenten): hoe kunnen jullie orde houden? En hoe voorkomen jullie dat je een concurrent van onze opvang wordt? De driehoek helpt deze verschillende niveaus apart te behandelen. Dit voorkomt dat gesprekken alle kanten opschieten. Van maatschappelijke meerwaarde, naar concrete afspraken orde en veiligheid en weer terug naar de meerwaarde.

8.2.1 WAARDEN

Op waardenniveau zijn Lars en de gemeente er snel uit. Voor de gemeenten is het belangrijk dat DNO op een goede locatie komt. Daar waar de lokale samenleving er het minste last van heeft. Daarnaast wil de gemeente dat de nieuwe opvang vooral aanvullend is op de bestaande instellingen voor de deze doelgroep. Dat wil Lars ook. Dat is immers wat Daan altijd heeft aangetoond.

Alleen de schaal waarop blijft een onderwerp van discussie. Het is echter de vraag of de gemeente daar wat over te zeggen heeft. Zij betalen immers niet mee aan de opvang. Dus over de waarde-creatie die DNO realiseert moeten ze ook niet veel willen zeggen.

Welke toegevoegde waarde lever je voor de samenleving?

1. We bieden een menswaardig bestaan voor mensen die we uitsluiten van opvang en zorg zonder een alternatief te organiseren.
2. Faciliteren van dakloosheid op een plek waar de samenleving er het minst last van heeft.

Zijn er andere partijen die dezelfde waarde creëren?

Niet voor deze doelgroep. Niet in de gemeente of regio.

Is de toegevoegde waarde die je creëert complementair aan andere partijen?

Opvangen van mensen die niemand opvangt:

- ▷ Ontlasten reguliere opvang door mensen die regels overtreden een plek te beiden
- ▷ Ontlasten ggz instellingen
- ▷ Ontlasten bureaucratie die illegalen van kastje naar de muur stuurt

Misschien dat 30 man teveel is op de specifieke locatie. Qua orde en veiligheid. Maar dat issue gaat helemaal niet over de meerwaarde van het initiatief. Het is een uitwerking van het beheersplan dat in een veel later stadium pas op tafel komt te liggen.

8.2.2 DOELEN

Qua doelstellingen lijken de nieuwe opvang en de gemeente lijnrecht tegenover elkaar te staan. Natuurlijk willen ze beide mensen opvangen die dat nodig hebben. En daarmee overlast voor de gemeenschap tegengaan en kansen bieden voor hen die dakloos zijn. Maar de gemeente heeft nog een doelstelling. Het moeten er namelijk niet te veel worden. Daarvoor hebben gemeenten grofweg drie instrumenten:

1. Preventieve instrumenten die zorgen dat mensen niet dakloos worden.
2. Eisen stellen aan de toegang zodat de opvang niet te comfortabel wordt. Dus daklozen moeten bijvoorbeeld een eigen bijdrage per nacht betalen. Overdag is de opvang dicht of alleen toegankelijk voor daklozen die door middel van dagbestedingsprogramma's aan zichzelf werken.
3. Landelijke afspraken in het kader van het 'Stedelijk Kompas'. Iedere grote stad is verantwoordelijk voor zijn eigen daklozen. Met deze afspraken is voorkomen dat steden die goede voorzieningen voor daklozen realiseren, dat ze worden overspoeld door daklozen uit andere delen van het land.

DNO heeft als doel om iedereen die zich meldt en dakloos is, op te vangen. Juist hen die door dit beleid geen plek kunnen vinden. Tegelijkertijd heeft DNO niet het doel om maar iedereen in het hele land op te vangen. De gemeente is bang voor de aanzuigende werking. En misschien wel terecht. Maar de nieuwe opvang is daar nog veel banger voor. In principe is er straks maar plek voor 50 mensen. In noodsituaties kunnen er nog wel 20 bedjes bij. Maar dan is het

ook echt tjokvol. Kortom: om haar eigen doelstellingen, dat iedereen altijd opgevangen kan worden, waar te kunnen maken, moet de nieuwe opvang altijd capaciteit beschikbaar houden. DNO kan zich niet veroorloven om helemaal vol te zitten.

Lars bespreekt met de gemeente hoe DNO dit denkt te bereiken. DNO gaat niemand aan de deur weigeren. Iedereen mag naar binnen. Vervolgens zoeken ze uit of iemand eigenlijk ergens anders opgevangen hoort te worden. In een andere stad of instelling. Als dit het geval is organiseert DNO dat ze daar op korte termijn terecht kunnen. Tot die tijd blijven ze welkom bij de opvang. Als mensen illegaal in dit land verblijven zal DNO dit melden bij de Vreemdelingenpolitie. Zolang die ze niet komt halen biedt DNO opvang. Op deze manier zit er al een stuk minder licht tussen de doelen van de gemeente en die van DNO.

Hoe verschillen je doelstellingen?

De nieuwe opvang is een opvang. Dat is wat het is. Het is geen plek het eerste doel ontplooiing of doorgroei naar zelfstandig wonen is. Of waar hospitaliseren expliciet wordt tegen gegaan. Als mensen zich willen ontplooien worden plekken buiten de opvang gezocht. Maar ontplooiing is geen doel. Dat is opvangen. Daarmee verschillen de doelstellingen van zowel het gemeentelijk beleid voor maatschappelijke opvang als de bestaande opvang. Het hoofddoel van de nieuwe opvang is:

24/7 opvang bieden voor iedereen in de gemeente die opvang nodig heeft.

Hoe verschillen je doelgroepen?

Alle dak- en thuislozen in de gemeente die door bestaande instellingen niet opgevangen worden.

Hoe verschillen je beoogde resultaten?

Iedereen onder dak. Ook de mensen die volgens rijks- en gemeentelijk beleid niet in deze gemeente opgevangen moeten worden. Ook die mensen die niet meer welkom zijn in de bestaande opvang.

Waar botsen je doelstellingen op bestaande regels en beleid?

Het probleem is dat er geen regels en beleid zijn. Althans niet voor een opvang die de gemeente zelf niet bekostigt. De doelen van de nieuwe opvang botsen met het beleid voor de huidige opvang. Die mag namelijk geen daklozen opvangen uit andere gemeenten. Geen illegalen uit andere landen, etc. Maar het is de vraag of de gemeente dat ook van toepassing wil laten zijn op de nieuwe opvang.

8.2.3 INSTRUMENTEN

Op dit niveau speelt de vraag hoe het initiatief past binnen alles wat er al is. Want er is heel veel in Nederland. Zeker als we kijken naar alle instrumenten van onze verzorgingsstaat. In het huidige tijdgewricht zijn gemeenten vooral op zoek naar initiatieven ervoor zorgen dat we minder instrumenten nodig hebben, of die goedkoper of beter werken dan bestaande instrumenten. Vanuit die gedachte is DNO voor de gemeente vooral weer een voorziening erbij.

Tegelijkertijd voorziet DNO in een oplossing die de gemeente geen geld kost. De mensen in Daan's tuin zijn en blijven dakloos. En de situatie daar kan de gemeente ook niet blijven gedogen terwijl de mensen daar wegsturen tot overlast in de stad leidt. Dus DNO vult in principe gratis een gat op dat de gemeente en andere instellingen laten vallen.

Maar Lars geeft de gemeente aan dat DNO in potentie veel meer is. DNO ontwikkelt een nieuwe visie op het opvangen van dak- en thuislozen. Het geeft daklozen een echt mooie plek, waar ze 24/7 welkom zijn. En wil kijken of een deel dan minder overlast veroorzaakt. En als kers op de taart heeft Lars in zijn ontwerp begroting al gezien dat de exploitatie van DNO bijna de 40% goedkoper is dan daklozenopvangen van de dezelfde grootte. Dat is interessant. Zeker voor de beleidsmedewerkers waarmee Lars om tafel zit. Want, op voorhand vragen zij wel de hele tijd hoe Lars voorkomt dat hij gaat concurreren met de bestaande opvang. Maar waarom wil de gemeente dat voorkomen? Het kost de gemeente nu geen geld. Het contract met de bestaande opvang loopt over drie jaar af. Als DNO dan een concept heeft ontwikkeld dat beter werkt, en zowat de helft goedkoper is? Dan heeft de gemeente echt wat aan te besteden.

Welke activiteiten onderneemt u:**Die niemand anders onderneemt?**

24/7 opvangen van alle daklozen die nergens welkom zijn.

U beter dan anderen onderneemt?

Omgaan met die daklozen die zich niet goed aan regels van bestaande opvang houden.

Samen met anderen beter onderneemt?

Door de financiering van sponsors en woningcorporatie kunnen we ons eigen beleid maken. Dit is nodig om los van politieke waan van de dag (lees gemeentelijk geld en beleid) deze doelgroep goed te bedienen.

Een aanvulling zijn op wat anderen ondernemen?

DNO vult niet iets aan. Het vult vooral iets op. Namelijk het gat dat andere instellingen laten vallen. Het is echt een last resort, een eindstation van onze verzorgingsstaat.

Die vernieuwen?

Financieringsconstructie buiten de gemeente om vernieuwd mogelijkheden om opvang te organiseren. Op die manier ontwikkeld DNO in potentie een concept voor opvang dat 40% goedkoper dan de bestaande opvang.

Concurreren met andere activiteiten?

In de toekomst kan het voorkomen dat DNO concurreert op daklozen met een AWBZ indicatie. Maar op dit moment zijn de daklozen met AWBZ indicatie zelf door bestaande instellingen buiten de deur gezet.

8.2.4 LEGITIMITEIT: WAT MAAKT HET VERSCHIL?

Waarden

Op waarden niveau waren Lars en de gemeente er snel uit. Het is voor alle partijen duidelijk dat de situatie in Daan's schuur niet meer houdbaar is. En het is duidelijk dat ook deze mensen gewoon behoefte hebben aan een fatsoenlijke opvang en dat de gemeente daar mede verantwoordelijk voor is. Het is in het proces belangrijk om dat expliciet vast te stellen. Vaak gaan partijen hieraan voorbij en schieten gelijk in discussie over het hoe en wat.

Doelen

De doelstellingen lijken in eerste instantie uiteen te lopen. DNO verwijt de gemeente geen oog te hebben voor de mensen die ze uitsluiten van opvang. De gemeente is bang dat DNO veel te veel mensen gaat opvangen. Bij nadere verkenning blijken beide beelden natuurlijk vele malen genuanceerder te liggen. Ook DNO heeft er geen enkel belang bij om de poorten open te zetten voor daklozen uit het hele land. Het grootste verschil dat ze wil maken is in ieder geval mensen niet bij de deur weigeren. Eerst opvangen, dan kijken waar mensen verder geholpen kunnen of moeten worden. Maar DNO wil af van deze mensen van het kastje naar de muur sturen. Er moet een solide alternatief gevonden worden. Dat is het doel.

Instrumenten

De gemeente wilde in eerste instantie voorkomen dat DNO nog meer van hetzelfde zou worden. Nog meer opvangcapaciteit op een tweede opvanglocatie. Dat zag de gemeente niet direct zitten. Tegelijkertijd gaf de gemeente ook steeds aan dat het niet zo moest

zijn dat de twee opvangen met elkaar gingen concurreren. “Dat moet je niet willen in je stad, rondom deze doelgroep.”

Het verschil is de mogelijkheid om kosteloos te vernieuwen

Lars wist echter te laten zien dat je dat misschien wel moet willen in je stad; concurrentie. Zeker rond deze doelgroepen. De huidige opvang deed al zeker twintig jaar hetzelfde. En dat werkte aantoonbaar niet voor de mensen in Daan’s achtertuin. Dus misschien werkt het ook wel niet optimaal voor de mensen die er wel opgevangen worden. DNO is de ideale gelegenheid voor de gemeente om iets vernieuwends te ontwikkelen in de stad. Iets dat hopelijk kan concurreren rondom deze doelgroep. Want dat zou betekenen dat het beter en zelfs goedkoper wordt. Kortom, als je iets wilt vernieuwen kan het heel legitiem zijn om concurrentie toe te laten. En om tijdelijk iets dubbelop te doen, te weten twee opvangen in je stad. Het is dan wel goed om op langere termijn te kijken hoe het gehele aanbod goedkoper en beter wordt.

8.3 BETROKKENHEID

Van wie en voor wie is dit project? Voor Daan was dit duidelijk. Het was zijn project voor de mensen die door de samenleving en de (lokale) overheid structureel werden buitengesloten. “Dus waar bemoeien ze zich mee! Al tien jaar lang helpen ze deze mensen niet, maar ze vinden wel van alles over hoe ik die mensen moet opvangen. Zo werkt dat dus niet.” Aan betrokkenheid geen gebrek bij Daan. Maar met zijn enthousiasme en zorg voor de daklozen groeide ook zijn boosheid over de gemeente. En dat is niet functioneel voor een goede relatie tussen beide partijen. Bram, de directeur van de woningcorporatie, vroeg zich de laatste jaren steeds vaker af of het Daan nog wel echt om de daklozen ging. Of dat hij ze in z’n tuin gedoogde om de gemeente dwars te zitten. Niet dat de reden Bram wat uitmaakte. Hij wilde ook wel de gemeente heel duidelijk maken, dat ze deze mensen niet hielpen terwijl dat wel zou moeten. Maar dan liever op een mooie manier. In een mooi veilig gebouw. De beste en mooiste opvang van Nederland. Daar wilde Bram zichzelf wel bij betrekken. Maar niet meer bij de schuur van Daan.



8.3.1 WAARDEN

Betrokkenheid gaat om de vraag naar eigenaarschap. Wie is moreel, financieel en juridisch eigenaar van een probleem? En wie van de oplossing? In dit geval kun je zeggen dat Daan en Bram de gemeente onteigend hebben. In morele zin vinden ze dat de gemeente geen recht van spreken meer heeft. Ze hebben deze doelgroep tien jaar lang verwaarloosd. Nu gaan andere partijen het probleem wel oplossen.

Daarmee is DNO in moreel en financieel opzicht eigenaar van probleem en oplossing. De gemeente blijft juridisch verantwoordelijk voor de doelgroep en voor de orde en veiligheid van haar grondgebied. Maar juist op dat juridische vlak heeft de gemeente zich tien jaar lang geroerd om aan te tonen dat ze deze doelgroep niet hoeft op te vangen. Er zijn regels die bepalen waarom deze mensen zijn uitgesloten van opvang. Vooral de tegenstanders van Daan's opvang zitten nog vast in deze argumentatie.

Om uit de juridische discussie te komen zet Lars vooral in op moreel eigenaarschap van de gemeente. Want uiteindelijk wil iedereen gewoon dat deze mensen ook opgevangen kunnen worden. Ook de professionals bij de gemeente.

Hoe kunnen mensen hun betrokkenheid vorm geven?

Dat kan door net als de sponsors, goede doelen en woningcorporaties DNO te bekostigen en mede eigenaar te worden. In de toekomst willen we mogelijk met vrijwilligers gaan werken. Voornu is het belangrijk een professionele organisatie neer te zetten. Een orgiastisch die in staat is deze moeilijke doelgroep wel op te vangen.

Wat verwacht je van je zelf?

Het organiseren en opzetten van een structurele basis voor de opvang. Financieel gezond zonder afbreuk aan het ideaal: 24/7 opvang voor iedereen.

Wat verwacht je van de gemeente? (geld, legitimatie, iets anders)

Geld: geen

Legitimatie:

- ▷ locatie,
- ▷ beleid op wie wel en niet wordt toegelaten tot de opvang
- ▷ (in de toekomst) toelaten van een concurrent op de bestaande opvang

Iets anders: niet inhoudelijk bemoeien met wat daklozen allemaal wel en niet moeten doen om opgevangen te mogen worden.

Wat verwacht je van anderen?

Politie: orde en handhaving als dit met spoed nodig is. In ruil voor toegang tot de voorziening als ze iemand zoeken.

Omwonenden: een kans om te mogen laten zien dat er niet veel overlast in de buurt ontstaat. Dus niet vooraf uit angst DNO tegen houden.

3.3.2 DOELEN

Jarenlange vrijwillige inzet van Daan wordt in DNO omgezet in een professionele onderneming. Daar zijn in eerste instantie mensen voor nodig die middelen kunnen leveren zonder inhoudelijk te willen sturen op het concept. Die betrokkenheid wordt gevonden bij sponsors, goede doelen en woningcorporaties. Vervolgens moet

DNO de gemeente zien te betrekken bij haar plannen. Het initiatief vraagt om betrokkenheid van de gemeente en niet andersom.

Het doel van de gemeentelijke betrokkenheid is niets meer en minder dan (democratische en bestuursrechtelijke) legitimatie. Voor de gemeente is het dan ook de vraag hoeveel ze in ruil voor die betrokkenheid kunnen vragen en eisen. Op zich niet veel, en alles wat de gemeente graag zou willen zit vooral op het vlak van samenwerking met andere partners in de stad.

Waaruit blijkt jouw eigenaarschap?

De Stichting DNO bekostigt de inrichting en exploitatie van de opvang. De Corporaties zijn gezamenlijk eigenaar van het pand.

Waaruit blijkt eigenaarschap van de gemeente?

Door de opvang te legitimeren wordt de gemeente mede-eigenaar van het probleem. Niet van de oplossing.

Waaruit blijkt het eigenaarschap van anderen?

Alle eigenaars zijn ondergebracht in de stichting.

8.3.3 INSTRUMENTEN

De instrumenten van betrokkenheid zijn geld, inzet en legitimatie. Alle betrokken partijen besteden iig veel tijd aan het ontwikkelen van een nieuwe organisatie. In dit geval doen ze dat niet zozeer vrijwillig als burger, maar voornamelijk vanuit hun professionele organisaties. Maar wel vanuit persoonlijke betrokkenheid bij het probleem en de oplossing. Bram, met zijn collega directeuren van de woningcorporaties trekken hier in eerste instantie het hardst aan. Daarna volgen sponsors, goede doelen en de gemeente. Het grote voordeel van de inzet van professionele organisaties is dat zij

ook geld meebrengen. Dit is nodig omdat een oplossing voor deze doelgroep waarschijnlijk geld gaat kosten. Investing gaan waarschijnlijk geen geld opleveren voor de partijen die investeert dus moreel en financieel eigenaarschap moeten gekoppeld zijn.

Waarom ben jij eigenaar van dit probleem?

Op dit moment in het proces zijn er meerdere eigenaren. Allemaal zijn ze in meer of mindere mate geïnspireerd door het feit dat Daan 10 jaar lang in zijn eentje probleemeigenaar was. Daarmee heeft hij aangetoond dat er duidelijk gaten zitten in het huidige vangnet. Hij heeft aangetoond dat Rijk, gemeenten en instellingen die verantwoordelijk zijn voor deze problematiek het niet oplossen. Daarom hebben de sponsors, de goede doelen en de woningcorporaties gezamenlijk de stichting DNO opgericht. Die stichting is nu hoofdeigenaar van het probleem en verantwoordelijk voor het tot stand brengen van DNO.

Waarom zou de gemeente eigenaar van dit probleem moeten zijn?

Het liefst niet, want ze laten al jaren zien dat ze het niet willen of kunnen oplossen. Maar ze zijn eigenaar omdat:

1. ieder mens in de wereld recht heeft op onderdak en voedsel, dus zeker in Nederlandse steden.
2. we de voorziening in de gemeente willen vestigen.

Wie zou er nog meer eigenaar van dit probleem moeten zijn?

De rijksoverheid, de reguliere Opvang in de stad, De GGZ-instellingen en Verslavingszorg in de regio, de IND en het COA.

8.3.4 VAN WIE EN VOOR WIE IS DIT PROJECT?

Door betrokkenheid als eigenaarschap te verkenen wordt duidelijk dat de gemeente maar voor een klein deel eigenaar is. En dat DNO haar betreft om de opvang te legitimeren. Eigenlijk niet meer en niet minder. Dit was voor de gemeente een belangrijk inzicht om ja te zeggen tegen DNO. In eerste instantie waren er vanuit het ambtelijk apparaat veel tegenwerpingen. Die leken vooral voor te komen uit de spanning die ontstaat als een initiatief de gemeente moreel onteigend. Terwijl goed beschouwd dat precies is, wat gemeenten al tien jaar willen. Bewoners en bedrijven die gezamenlijk publieke problemen op gaan lossen. Dit kan het beste als ze ook eigenaar van zowel probleem als oplossing zijn.

Daar komt bij dat DNO niet alleen een oplossing voor de daklozen in Daan's thuis biedt. Het is vooral een oplossing voor de samenleving. Doordat de daklozen op ene plek worden opgevangen waar de samenleving er het minste last van heeft. Echter, dat punt is moeilijk te maken. Ongeacht waar dergelijke controversiële voorzieningen komen zien burgers het vooral als probleem, niet als oplossing. Om NIMBY gedrag tegen te gaan is moreel eigenaarschap van de gemeente nodig. Dat zagen we ook in hoofdstuk 3 al.

Uiteindelijk is Daans schuur voor 20 daklozen uitgegroeid tot een project van 8 woningbouwcorporaties, verschillende sponsors en de gemeente voor zowel daklozen als de gemeenschap. Ondanks Daans oorspronkelijke scepsis en boosheid is hij daar toch wel erg trots op.

8.4 RENDEMENT

Wat kost het? en wat levert het op? Hierboven hebben we vooral benadrukt dat het voor de gemeenten gratis is. Maar daarmee zijn we er niet. Er zijn natuurlijk maatschappelijke kosten verbonden aan het initiatief. Het opvangen van daklozen is namelijk niet goedkoop. Er is meer nodig voor deze doelgroep dan alleen een dak. In de opvang is ook zorg nodig en begeleiding en bewaking. En dat 24 uur per dag, 7 dagen per week. Om een voorbeeld te geven: om altijd één bewaker aanwezig te laten zijn is er al 5,6 fte bewaking nodig. Een gemiddelde plek in een opvang in Nederland kost dan ook zo'n 55.000 euro per jaar.

Dat moet iemand betalen. Bij DNO doen de sponsors, goede doelen en woningcorporaties dat. Aangevuld met AWBZ middelen voor zorg. Dit is in eerste instantie voor de gemeente gratis, maar niet voor de maatschappij. Sponsors en goede doelen betalen de kosten voor de inrichting. De AWBZ en de Woningcorporaties nemen de kosten voor de exploitatie voor hun rekening. Dat is geld dat feitelijk van de premie betalende en van de huurders is. Dus om deze uitgaven te legitimeren is het ook in dit kader van belang goed te laten zien dat het geld efficiënt wordt ingezet. En met name voor de corporaties is het van belang toch te laten zien, dat de winst voor een groot deel bij de gemeente neerslaat. En niet bij hun huurders. Want op dit moment nemen ze hun verantwoordelijkheid om dit probleem op te lossen. Maar eigenlijk willen ze daarmee in de toekomst de gemeente ook weer eigenaar maken. Als dat kan. Door te laten zien dat je ook deze doelgroep goed en rendabel kunt opvangen. En vaak moet je een initiatief met die ambities gewoon starten. Pas dan kun je als initiatief aantonen dat het echt goedkoper en beter kan. Vooraf kan op papier kan dat veel moeilijker.



8.4.1 WAARDEN

Of de opvang nu uiteindelijk door de gemeente of de woningcorporatie wordt betaald maakt in eerste instantie nog niet eens zo veel uit. Het gaat er om, scherp te krijgen waarom de samenleving moet betalen voor de waarde die DNO levert. En die waarde is tweeledig. Aan de ene kant levert DNO opvang voor mensen die dat nodig hebben en niet krijgen. Aan de andere kant faciliteert het dakloosheid op een plek waar de samenleving er het minst last van heeft. Daan heeft in principe tien jaar lang heel goed werk verricht. Maar nu is z'n schuur echt uitgewoond. En eigenlijk ziet iedereen in de gemeente dat deze doelgroep meer zorg en begeleiding nodig heeft dan alleen het dak van een schuur boven hun hoofd. En dat kost geld. Veel geld zagen we hierboven al. Dat kan de samenleving niet van een particulier initiatief verwachten. Of althans. Het komt gewoon niet particulier stand omdat het daar veel te duur voor is. Alleen goede doelen en vrijwillige inzet schieten veel te kort om

dit publieke probleem op te lossen. Daarom moet de samenleving ervoor betalen.

In eerste instantie gebeurt dit dus via de woningcorporaties en de AWBZ. Aangevuld door sponsors en goede doelen. Als het loopt kan langzaam gekeken worden naar wat de gemeenten bij zou moeten dragen. Daarom bepalen we hieronder waar de maatschappelijke winst neerslaat.

8.4.2 DOELEN

Een van de meest interessante aspecten van DNO is de kosten kant. Door een nieuwe opvang uit het niets op te zetten kun je de organisatie 'lean' opzetten. Om maar eens een organisatorische mode term te gebruiken. Feitelijk komt het er op neer dat je uitgaat van wat je nodig hebt. Niet van hoeveel geld er voor is. Zo kost de exploitatie van DNO 1,4 miljoen euro bij een bezetting van 40 bedden. Dat is 'slechts' 35000 euro per bed. Dat is een besparing van 37% ten opzichte van bestaande opvangplekken. Of althans het is 37% goedkoper. Een besparing is het natuurlijk niet, want nu geeft de samenleving nul euro uit aan opvang voor deze doelgroep. Maar als bijvoorbeeld de bestaande opvang net zo efficiënt kon werken, kun je voor hetzelfde geld 37% meer mensen opvangen. Dit zijn ongeveer precies die mensen die nu in Daans tuin zitten.

Voor welke publieke waarden zou je de samenleving willen laten betalen?

- ▷ Opvangen van dak en thuislozen.
- ▷ Helpen van een doelgroep die door andere instellingen niet geholpen kunnen worden.
- ▷ Voorkomen van overlast.

Waarom moet de samenleving hiervoor betalen?

Omdat het een publiek probleem is en de kosten te groot zijn om aan particulieren over te laten.

Welke partijen moeten deze publieke middelen betalen?

Woningcorporaties, AWBZ, Sponsors, goede doelen en in de toekomst de gemeente.

Hoeveel moet de samenleving hiervoor betalen?**Kosten per jaar**

▷ Huur pand (totaal kosten nieuwbouw 3,5 miljoen)	200.000
▷ Afschrijving inrichtingskosten (investering totaal 400.000)	40.000
▷ Personeel: hulpverleners, beveiliging, eten, onderhoud en schoonmaak, leiding	800.000
▷ Overig: eten/drinken, G/W/L, huisvuil, verzekeringen, accountancy, bestuur	360.000

Totaal	€ 1.400.000
---------------	--------------------

Wie betaald welk deel?

▷ Woningbouwcorporaties	(45%)	630.000
▷ Sponsors en goede doelen	(10%)	140.000
▷ AWBZ	(40%)	560.000
▷ Eigen bijdrage bewoners	(5%)	70.000

Totaal	(100%)	€ 1.400.000
---------------	---------------	--------------------

8.4.3 INSTRUMENTEN

Het moeilijkste van het gesprek dat Lars met de beleidsmedewerkers heeft is dat er niet expliciet over toekomstige winst gesproken kan worden. De gemeente kan doorgaan met de ontwikkeling van DNO zolang andere partijen de kosten voor hun rekening nemen. Tegelijkertijd beseffen de beleidsmedewerkers ook dat als de opvang er staat er ergens in de toekomst een moment komt dat de woningcorporaties de gemeente mede verantwoordelijk willen maken. Want uiteindelijk is de gemeente gewoon verantwoordelijk voor de opvang van mensen zonder dak boven hun hoofd. Kortom de beleidsmedewerkers zijn bang dat de opvang een tijdelijk cadeautje is, waar de gemeente in de toekomst de kosten van moet gaan dragen.

Aan de andere kant is de locatie van DNO veel beter dan de locatie van de huidige opvang en wordt er een nieuw state of the art gebouw neer gezet voor DNO. Daar komt bij dat de gemeente door de komst van DNO kan leren hoeveel goedkoper een opvang eigenlijk kan zijn. De potentiële besparingen zijn voor het opvangen zijn fors. Groot genoeg om op termijn de kosten van de exploitatie van de Woningcorporaties over te nemen. Want de exploitatie van DNO bestaat uit 50% AWBZ middelen en 50% woningcorporatie bijdragen. De corporatie bijdrage is €700.000 en als het lukt in de hele stad 37% op opvang te bezuinigen bespaart de gemeente €870.000.

Welk deel van de toegevoegde waarde is uit te drukken in geld?

Eigenlijk geen enkel deel. Het opvangen van daklozen kost geld. Veel geld.

Tegelijkertijd Ontwikkeld DNO een concept voor opvang dat in potentie 37% goedkoper is dan de bestaande opvang. Voor de reguliere opvang geeft de gemeente op dit moment 2,35 miljoen per jaar uit. Een besparing van 37% levert dan 870.000 euro per jaar op.

Waar slaat de winst neer?

Bij voorkeur bij de doelgroep. Als een besparing van 37% mogelijk is, kun je meer mensen helpen, of de bestaande mensen beter helpen.

8.4.4 WAAR SLAAT DE WINST NEER?

Maatschappelijk gezien is er niet veel winst. Het opvangen van daklozen kost vooral geld. We kunnen natuurlijk eindeloos gaan rekenen om te zien of een opvang bijvoorbeeld zorgkosten of inzet van politie bespaard. Maar als we dat vergelijken met het verschil tussen DNO en Daan's schuur zal die potentiële winst niet in de buurt van de kosten komen. Te weten 35.000 euro per jaar. Vooral omdat ook in DNO nog deze daklozen nog steeds veel zorgkosten en inzet van politie vragen.

Toch is er winst en deze slaat vooral neer bij de gemeente. Die kunnen gratis kijken of er een goedkopere en betere manier van daklozen opvangen in de stad mogelijk is. Het blijft een winst die de gemeente kan binnen. Maar mogelijk ontstaat er in de toekomst wel echte winst voor de gemeente. Als DNO er in slaagt om 37% kostenreductie mogelijk te maken voor alle daklozen in de stad.

8.5 MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Uiteindelijk komen Lars en de beleidsmedewerkers er vrij snel uit. Dat hadden ze vooraf niet ingeschat. De potentiële financiële winst was belangrijk, maar niet eens doorslaggevend. Uiteindelijk kwamen ze samen verder door alle discussiepunten die door elkaar liepen los van elkaar te bespreken. Legitimititeit, Betrokkenheid en Rendement. Waarden, Doelen en Instrumenten. Het waarderen van een initiatief bestaat uit dat proces. Het afzonderlijk afwegen van de argumenten voor en tegen. Van de activiteiten die waarde opleveren en de risico's die kosten of negatieve maatschappelijke ontwikkeling met zich mee brengen.

8.5.1 Legitimeren=afwegen, niet afschieten

Vanuit de gemeente bezien is het volkomen legitiem om de daklozen in Daan's tuin niet op te te vangen. Voor iedere afzonderlijke dakloze kan de gemeente een uitsluitingsgrond vinden om geen toegang te moeten verlenen. Daarnaast is het risico van aanzuigende werking aanwezig. Niemand weet precies hoe groot dit risico is, maar samen met het feit dat de gemeente de daklozen juridisch niet hoeft op te vangen, meer dan voldoende reden om De Nieuwe Opvang niet eens te willen verkennen.

Maar met DNO ontstaat er ook een kans. Namelijk de kans om de mooiste en goedkoopste opvang van Nederland te ontwikkelen. Dit zijn twee uitersten. Aan de ene kant zou de gemeente kunnen kiezen om de onveilige opvang van Daan te sluiten. Om vervolgens de bewoners succes te wensen met hun dakloze bestaan. Aan de andere kant ontwikkelt ze samen met partners de mooiste opvang van Nederland voor deze mensen.

Dit lijkt een eenvoudige keuze, maar het had niet veel gescheeld of DNO was er nooit gekomen. Het initiatief was bijna ‘afgeschooten’. Maar door gezamenlijk te verkennen hoe het concept van de opvang er precies uit moet zien, komen gemeente en DNO erachter dat de ambitie van mooiste en goedkoopste opvang van Nederland echt mogelijk is. Eerst geloofde de gemeente dat niet en verdedigde de gemeente vooral haar eigen opvang. Die ook goed en efficiënt werkte. Maar door in het ontwikkelingsproces echt scherp te krijgen waar nu het verschil maakt komen Lars en de gemeente verder.

8.5.2 Betrokkenheid vraagt om eigenaarschap

De waarde betrokkenheid is te operationaliseren als eigenaarschap. Van wie of voor wie is het initiatief? Van wie is het probleem? En van wie is de oplossing? Want het is belangrijk te realiseren dat lang niet ieder maatschappelijk probleem een probleem van de gemeente is. In dit geval was het feit dat deze mensen nergens toegang tot opvang kregen in juridische zin geen probleem van de gemeente. Maar wel in morele zin. In morele zin voelde het merendeel van de mensen van de gemeente zich eigenaar. Want linksom of rechtsom is het een probleem van de gemeente als ergens 20 daklozen ‘kamperen’ die nergens anders terecht kunnen.

Daan was vooral persoonlijk betrokken, bij zijn daklozen en z’n opvang en bij de vraag waarom niemand anders in dit land deze mensen opvangt. Maar van dit probleem en vooral Daan’s oplossing wilde de gemeente geen mede-eigenaar worden. De kwaliteit van Daan’s schuur kwam natuurlijk niet in de buurt van de kwaliteitseisen die normaal aan een opvang gelden. De gemeente waardeerde wel dat Daan zich inzette voor deze doelgroep, maar de uitkomst, de uitgeleefde schuur niet. Bovendien was de relatie tussen Daan en gemeente niet goed. Dus als de gemeente al iets met deze groep wilde, dan niet op Daan’s manier.

Om die impasse te doorbreken was het nodig dat de woningcorporaties moreel en vooral financieel eigenaar van de oplossing wilden worden. Vanuit hun taakstelling konden ze legitimeren dat ze ook juridisch in het gebouw en de exploitatie mogen investeren. Daardoor konden corporaties en Daan een nieuwe oplossing ontwikkelen waar uiteindelijk de gemeente wel mede eigenaar van wilde zijn. Niet zozeer financieel eigenaar, maar wel moreel en juridisch door de plek en de activiteiten te legitimeren.

8.5.3 Van Maatschappelijke Meerwaarde naar Gemeentelijke Meerwaarde

Wat is de maatschappelijke meerwaarde van een daklozenopvang die daklozen opvangt die niemand anders opvangt? Die meerwaarde zit er in dat eigenlijk iedereen vindt dat we deze mensen een fatsoenlijk dak boven hun hoofd moeten geven. Liefst op een plek waar de samenleving er het minst last van heeft. En dat kost geld. Dat levert niet direct veel op. We zagen dat Nederland in principe zoveel verschillende welzijn, zorg en sociale zekerheid voorzieningen heeft dat mensen helpen die nog niet, of niet meer geholpen worden, geld kost. In dit geval veel geld, maar niet direct geld van de gemeente. De gemeente was vooral bang voor het risico dat het de gemeente in de toekomst meer geld zou gaan kosten.

Soortgelijk dilemma zien we eigenlijk bij alle initiatieven in dit boek ontstaan. Hoe duidelijk de maatschappelijke meerwaarde van veel initiatieven ook is. Zelfs al is het rendement hardgemaakt is in euro’s. Dan nog is dit niet direct iets waar een gemeente of andere partijen voor kunnen of willen betalen. Het maatschappelijk rendement moet altijd vertaald worden naar gemeentelijk rendement. Waar slaat de winst neer? Of beter gezegd. Wat kan de gemeente morgen minder inkopen als dit initiatief start? Die vraag zal de debatten rond de waardering van initiatieven de komende jaren gaan

bezighouden. Bij de DNO hebben gezien dat het belangrijkste is om het initiatief van start te laten gaan. Alleen dan kun je ontdekken welke potentiële besparingen werkelijkheid worden. Dat kon in dit geval omdat andere partijen dan de gemeente financieel eigenaar van DNO werden. Daardoor werden de risico's voor de gemeente kleiner kon DNO starten. En leerde de gemeente dat er mogelijk genoeg bespaart kan worden om meer mensen goedkoper op te vangen.

Dit boek is geschreven om publiek ondernemerschap te ontwikkelen. Publieke ondernemers zijn burgers met idealen en uitvoerbare ideeën. Het zijn ook professionals die met hun bedrijf oplossingen vinden voor maatschappelijke vraagstukken en ambtenaren die vernieuwing en systeemverandering hand in hand kunnen laten gaan. Publieke ondernemers maken maatschappelijk initiatief op het snijvlak van overheid, markt en samenleving mogelijk.

De auteurs illustreren aan de hand van een tiental voorbeelden een rijk palet aan dilemma's, knelpunten en lessen voor publieke ondernemers. Daarnaast presenteren ze een waarderingsinstrument waarin de belangrijkste waarden van overheid, markt en samenleving samenkomen. Met dit instrument zet u de eerste stap om van uw initiatief een echt publieke onderneming te maken.

Harry Kruijer, Albert Jan Kruijer en Eelke Blokker zijn oprichters van het Instituut voor Publieke Waarden.

www.publiekewaarden.nl

www.wolterskluwer.nl



9 789013 1133486



verkrijgbaar als e-book
www.wolterskluwer.nl/e-books



Wolters Kluwer