KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND

2016

Burgerinitiatieven in regie

Prioritering en procesvoorstel om te komen tot een agenda als verdieping en uitwerking van het rapport “Wat Knelt”

KOEPEL ZORGCOOPERATIES ZUID-NEDERLAND

KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND

Inhoud

SAMENVATTING 2

1. Inleiding 3

2. Opkomende burgerinitiatieven: een maatschappelijke beweging met grote relevantie 4

   2.1 De door het netwerk gedeelde visie 4

   2.2 De waarde(n) van de maatschappelijke beweging 4

   2.3 Een complexe omgeving 4

3. Reflectie op het rapport 'Wat Knelt?' 6

   3.1 Een complex onderwerp 6

   3.2 Momentopname van een beweging die – het woord zegt het al – in beweging is 7

   3.3 Knelpunten in samenwerking, wet- en regelgeving en financiën 7

4. De prioritering van de knelpunten uit het rapport. 9

5. Het proces naar een effectieve agenda 9

6. Plan van aanpak en procesvoorstel agenda 11

   6.1 Voorstel om tot een Agendasetting te komen 12

Bijlage 1 Begrippenlijst 15

KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND

SAMENVATTING

Het ministerie van VWS heeft kennisinstituten Vilans en Movisie opdracht verleend om op het bredere terrein van wonen-welzijn-zorg als eerste de ervaren knelpunten bij burgerinitiatieven te inventariseren. Tevens vroeg het ministerie aan de Koepel Zorgcoöperaties Zuid Nederland om, in samenspraak met burgerinitiatieven, een prioritering van de knelpunten aan te geven en een voorstel te maken voor het proces van agendasetting inclusief de borging van representatieve participatie van burgerinitiatieven in dat proces.

In deze rapportage zetten wij als vertegenwoordiger van het netwerk van zorgcoöperaties en burgerinitiatieven eerst de gedeelde visie uiteen op deze materie, als basis voor de verdere prioritering en aanpak van knelpunten. Vervolgens wordt op de gevraagde prioritering ingegaan. Als laatste is er een voorstel opgenomen om tot een agendasetting te komen waarbij, onder regie van de burgerinitiatieven, de aangegeven verdieping van het inzicht in de ervaren knelpunten en gewenste en tussentijds gerealiseerde oplossingen in beeld kunnen worden gebracht.

Gezien het vraagstuk dat er ligt zijn we geholpen met een agenda gericht op een meer jaren perspectief. Bij de aanpak stellen we de burgerinitiatieven centraal. In onze beweging past de netwerkstructuur beter waarbij we ons moeten realiseren dat die niet altijd gemakkelijker is en vaak ook tijdrovender dan een top-down benadering.

We opteren voor een soort modulaire opzet waarbij we starten met de verdere verdieping en concretisering van de in het rapport 'Wat knelt!' gevonden knelpunten rond samenwerking, financiën en wet- en regelgeving. Dat doen we door het gesprek aan te gaan met een 400 –tal vertegenwoordigers van burgerinitiatieven. We organiseren dat in een opzet waarin zowel de benodigde informatie wordt opgehaald als een verdiepingsslag wordt gemaakt. Aansluitend gaan we het met een nog nader te bepalen aantal gemeenten, zorgverzekeraars, zorgaanbieders, op regionaal en landelijk niveau, om de door hun ervaren knelpunten op te halen.

Een tweede stap is dan het verzamelen van de ondervonden knelpunten (die niet lokaal aangevlogen en/of opgelost kunnen worden) door een in te stellen Coördinatiegroep. Deze zorgt voor een juiste adressering van de knelpunten bij de betreffende "probleem-oplosser". De derde stap is dan het bewaken van de voortgang om tot de oplossing te komen en de betrokkenheid van de burgerinitiatieven te borgen in het proces er naar toe.

De Coördinatiegroep moet zodanig samengesteld worden dat daar de regie voor het gehele proces belegd kan worden. Een en ander onder de randvoorwaarde dat er voor het benodigde commitment bij de andere organisaties wordt gezorgd. Betrokkenheid en ondersteuning van VWS daarbij lijkt daarvoor een randvoorwaarde. Naast de verdere concretisering van het plan van aanpak en de procesregie draagt de Coördinatiegroep ook de eindverantwoordelijkheid voor de (tussen)-rapportage.

KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND

1. Inleiding

De Koepel Zorgcoöperaties Zuid Nederland (Koepel ZCZN) is door het Ministerie van VWS gevraagd om een prioritering van de ondervonden knelpunten op het gebied van samenwerking, wet-en regelgeving en financiën te maken die burgerinitiatieven rond zorg en welzijn ervaren. Tevens is in het verlengde daarvan gevraagd een procesvoorstel te doen om tot een agenda te komen om deze knelpunten weg te nemen inclusief de borging van representatieve participatie van burgerinitiatieven in dat proces.

In deze rapportage zetten wij als vertegenwoordiger van het netwerk zorgcoöperaties en burgerinitiatieven (zie onderstaand) eerst de gedeelde visie uiteen op deze materie, als basis voor de verdere prioritering en aanpak van knelpunten. Hierbij wordt ook een reflectie gegeven op het rapport 'Wat Knelt?' van Movisie/Vilans, dat wat ons betreft als eerste verkenning gezien kan worden maar een verdere verdieping behoeft. Door Nederland Zorgt Voor Elkaar (NLVZE) is een nadere analyse uitgevoerd van de onderzochte data. Die inzichten hebben wij meegenomen. Vervolgens wordt op de gevraagde prioritering ingegaan. Als laatste is er een voorstel opgenomen om tot een agendasetting te komen waarbij, onder regie van de burgerinitiatieven, de aangegeven verdieping van het inzicht in de ervaren knelpunten en gewenste en tussentijds gerealiseerde oplossingen in beeld kunnen worden gebracht. Dit zowel bij de initiatieven zelf als bij de andere actoren zijnde gemeenten, zorgaanbieders, zorgverzekeraars.

Bij het opstellen van deze rapportage hebben wij gebruik gemaakt van de inbreng van onze contacten uit het netwerk van regionale en lokale initiatieven waaronder:

- Koepel van Zorgcoöperaties Zuid-Nederland (Zuidoost: "Zorgen doen we Samen", Noordoost: "Welzijn en Zorg" en Midden- en West i.o.)
- Knooppunt Zorgen voor Elkaar van de Vereniging Kleine Kernen Limburg
- Vereniging Kleine Kernen Noord-Brabant
- Wijzelf Zorgcoöperaties
- Stadsdorpen Amsterdam
- Coöperatie Austerlitz Zorgt
- Stichting Omzien

en de landelijk opererende netwerken en organisaties:

- Nederland Zorgt Voor Elkaar, landelijk netwerk burgerinitiatieven
- LSA
- NOV
- LVKK

KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND

2. Opkomende burgerinitiatieven: een maatschappelijke beweging met grote relevantie

2.1 De door het netwerk gedeelde visie

Burgerinitiatieven nemen zelf de verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in hun dorp of (stads)wijk door diensten rond ondersteuning, welzijn, zorg en wonen te organiseren. Gedragen door idealen en een intrinsieke motivatie willen zij met betrokkenheid en passie het werk doen. Het zelfvertrouwen en zelfbewustzijn van betrokken burgers leidt tot nieuwe oplossingen voor vragen naar ondersteuning en zorg. Vragen die worden ingegeven door het ontbreken van voorzieningen in hun gemeenschap of de overtuiging dat men zelf beter in staat is om de kwaliteit van zorg en dienstverlening te organiseren.

Deze maatschappelijke beweging krijgt steeds meer navolging in het hele land. Inmiddels zijn er zo'n 400 initiatieven in Nederland bekend op het gebied van zorg en ondersteuning.

2.2 De waarde(n) van de maatschappelijke beweging

Burgerinitiatieven, in welke vorm dan ook en van welke grootte dan ook, bewegen zich met hun activiteiten meer en meer in de richting van een vorm van sociaal ondernemerschap. Zij dragen bij aan de maatschappelijke veranderingen die gaande zijn. Een zeer relevant aspect daarvan is het ontstaan van een netwerksamenleving waarin formele en informele verbindingen nieuwe krachten doen ontstaan. Er worden door burgerinitiatieven nieuwe sociale waarden gecreëerd die van grote betekenis zijn en erkenning moeten zien te vinden.

Zo geeft het meedoen, het erbij horen en wat doen voor een ander, zin en voldoening aan het eigen bestaan. Het eigenaarschap (het besef dat de activiteit waar je als burger bij betrokken bent, onder andere "van jezelf is") draagt als kernwaarde bij aan de bezieling en passie om een bijdrage te leveren aan het beter maken van de plaatselijke gemeenschap.

2.3 Een complexe omgeving

Onze samenleving is aan het veranderen en burgerinitiatieven in ondersteuning, diensten en zorg kunnen gezien worden als de voorlopers op deze veranderingen. Er is een nieuwe maatschappelijke werkelijkheid aan het ontstaan waarvan nog niet duidelijk is hoe de toekomst er uit gaat zien. Overheden treden terug en organisaties en instellingen worstelen met de nieuwe opgaven waarvoor men zich gesteld ziet.

Burgerinitiatieven hebben te maken met of werken samen met tal van partijen in het sociaal domein.

Op lokaal niveau zijn dat vrijwilligersorganisaties, woningcorporaties en instellingen die maatschappelijke ondersteuning en/of zorg aanbieden, financiële instellingen en gemeenten.
Bij beginnende initiatieven richt men zich op de plaatselijke behoeften en de organisatie van de vraag. Dit kan zijn het tot stand brengen van een ontmoetingsruimte voor de senioren, dagopvang of het realiseren van woningen voor starters en senioren.

Op regionaal niveau zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden actief en veel zorg- en welzijnsorganisaties zijn regionaal georganiseerd. De afstand tot de burger in de eigen leefwereld is groot en burgerinitiatieven kunnen deze afstand niet zelfstandig overbruggen.
Alleen door samen op te trekken, bijvoorbeeld in een Platform, is het mogelijk gehoord en gezien te worden. Burgerinitiatieven vormen samen via de regionale platforms een netwerk op provinciaal niveau om kennis te delen en ervaringen uit te wisselen, wat de eigen ontwikkeling en die van nieuwkomers versterkt. Helaas ontbreekt het vaak aan middelen om deze bovenlokale samenwerking te ondersteunen. Dit is een groot knelpunt.

De provincies hebben formeel gezien op dit veld geen officiële taak meer maar vanuit het sociaal economische en maatschappelijke belang van een goed woon-, werk- en leefklimaat ligt er wel degelijk een verantwoordelijkheid. Toch zien we gelukkig dat op provinciaal niveau initiatieven worden genomen om de leefbaarheid van stad en platteland een impuls te geven. Burgerinitiatieven kunnen soms gebruik maken van de provinciale regelingen om de leefbaarheid te stimuleren en dat is van groot belang voor de groei en ontwikkeling van deze initiatieven. Provincies hebben ons inziens een taak om alles wat bovengemeentelijk gestimuleerd moet worden aan te pakken.

Op landelijk niveau zijn de ministeries van VWS en BZK van betekenis om burgerinitiatieven te stimuleren en het te voeren beleid daarop af te stemmen in wet- en regelgeving. Verder zijn de zorgverzekeraars van belang voor die burgerinitiatieven die verzorging en verpleging willen organiseren voor hun gemeenschap. De Koepel Zorgcoöperaties Zuid-Nederland heeft hiervoor als eerste door burgerinitiatieven opgezette coöperatie in Nederland een contract afgesloten met zorgverzekeraar CZ op basis van het experimenteer artikel wijkverpleging. Inmiddels is er een netwerk op landelijk niveau ontstaan in de vorm van Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZVE), dat o.a. op dit vlak een bijdrage kan leveren om tot landelijke afspraken te komen.

Kortom, het is een veelkleurig palet aan organisaties en belangen, waar burgerinitiatieven mee te maken hebben.

KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND

3. Reflectie op het rapport 'Wat Knelt?'

3.1 Een complex onderwerp

Tot nu toe blijven de stakeholders, zoals gemeenten, zorg- en welzijnsorganisaties, zorgverzekeraars e.d., die op een of andere manier betrokken zijn bij burgerinitiatieven, veelal opereren vanuit de al jarenlang bestaande en vertrouwde denkbeelden en de daarbinnen gehanteerde systemen. Dit leidt tot onbegrip en frustratie en belemmert uiteindelijk menig burgerinitiatief. Er moet een nieuwe sociale, juridische en economische werkelijkheid komen waarvan burgerinitiatieven deel gaan uitmaken, waardoor op een meer organische wijze samenwerking tot stand kan komen en de samenleving haar verantwoordelijkheid beter kan oppakken. Burgerinitiatieven denken en handelen vanuit vertrouwen, instellingen en instituties handelen doorgaans vanuit controle en regelgeving. Het zijn twee werkelijkheden die vooralsnog botsen. Er zullen bruggen geslagen moeten worden waarvan het ontwerp nog niet voorhanden is, maar waarvan wederzijds inspireren en leren belangrijke elementen zullen moeten vormen. Dit is de grootste uitdaging om vele pragmatische knelpunten echt te kunnen oplossen.

Van systeemwereld naar leefwereld
De systeemwereld is nu nog leidend in plaats van ondersteunend ten opzichte van de leefwereld van de burger. Veranderingen van denk- en werkwijze is een proces waarin burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning een stimulerende en leidende rol kunnen spelen.

Van centrale regelgeving naar regelgeving op maat
Regels en procedures belemmeren de creativiteit van burgerinitiatieven. Het eigenaarschap als kernwaarde van deze burgerinitiatieven maakt energie vrij en bevordert creativiteit. Regelgeving op maat is dan het passende antwoord.

Van 'in control zijn' naar loslaten en vertrouwen
Burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning moeten de ruimte en het vertrouwen krijgen van beroepskrachten en hun organisaties om zaken anders te doen en om zelf de regie te voeren. De energie van burgers tussen burgers moet het leidende principe zijn.

Van overheid en markt naar sociaal ondernemerschap
De terugtredende overheid en de beperkingen van marktwerking in de gezondheidszorg en welzijn vragen om een ander sociaal-economisch model. De coöperatie als sociale onderneming biedt hiervoor kansen en een alternatief.

Coöperaties /coöperatieve verenigingen die voortvloeien uit een maatschappelijke beweging of project zijn te herkennen aan een aantal gemeenschappelijke waarden. Deze zijn geformuleerd als de 7 ICA-principes (International Co-operative Alliance) en worden bij het onderdeel 'Begrippenlijst" nader toegelicht (zie bijlage 1).

3.2 Momentopname van een beweging die – het woord zegt het al – in beweging is

De beweging is nog jong en snelgroeiend, daar moet rekening mee gehouden worden in de agenda voor de toekomst. Het rapport 'Wat Knelt?' is dus een momentopname van een snel bewegend maatschappelijk onderwerp. Burgerinitiatieven ervaren dat oude en vertrouwde denkbeelden en de daarbinnen gehanteerde systemen nog steeds leidend zijn. In het rapport komen knelpunten naar voren die beginnende en wat langer lopende initiatieven ervaren. Juist omdat de initiatieven afgestemd zijn op de lokale behoefte en situatie, zijn er ook veel verschillen in opzet en aanpak. De Koepel van Zorgcoöperaties Zuid-Nederland en het netwerk verbonden in Nederland Zorgt Voor Elkaar onderschrijven in grote lijnen de kwalitatieve omschrijving van de ervaren knelpunten uit het rapport. Dus: welke knelpunten worden met name ervaren. Hierin constateren wij wezenlijke verschillen tussen de burgerinitiatieven die starten met een initiatief en burgerinitiatieven die al verder zijn in hun ontwikkeling.

3.3 Knelpunten in samenwerking, wet- en regelgeving en financiën

Er zijn in het verleden al vaker inventarisaties van regelknelpunten geweest plus ervaring met het oplossen daarvan (voor zover mogelijk). Die literatuur is zeer relevant voor de Agenda. Zie o.a.: WIL EN WET, Over maatschappelijke initiatieven en regelgeving. (2015 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Experimentprogramma 'Ruim op die regels' (Platform 31, Den Haag, mei 2016) en Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven? (i.o.v. MinBZK opgesteld door Crisislab november, 2015).

Over de knelpunten uit het Vilans/Movisie rapport valt vanuit het netwerkwerk van zorgcoöperaties en burgerinitiatieven nog het volgende op te merken:
Het is van belang te onderkennen dat knelpunten die burgerinitiatieven ervaren, afhankelijk zijn van de fase waarin zij in het proces zitten. Startende initiatieven ervaren andere problemen dan initiatieven die al vele jaren bestaan. Bovendien zullen verschillende knelpunten ook verschillende geadresseerd moeten worden. Ter illustratie lopen we de verschillende clusters van knelpunten na:

- Samenwerking is een belangrijk vraagstuk dat op meerdere niveaus speelt. Gemeenten kijken vooral naar de voordelen en de waarde die een burgerinitiatief heeft voor de inwoners. Samenwerking tussen plaatselijke organisaties is ook een voorwaarde om een burgerinitiatief tot slagen te brengen. Het gaat dan om samenwerking tussen inwoners onderling en tussen vrijwilligersorganisaties en organisaties die beroepsmatig actief zijn in die gemeenschap. Het is van belang dat de politieke wil aanwezig is om burgerinitiatieven te ondersteunen en dat burgerinitiatieven ruimte krijgen om te experimenteren. Gemeenten zouden zich uitdrukkelijk moeten richten op het faciliteren van de initiatieven; het willen regisseren of traditioneel omschakelen naar een opdracht gevende rol is ongewenst.
- Wet- en regelgeving vraagt vooral landelijke maar ook lokale aanpassingen. Kernpunt is dat veel wetgeving is ontstaan voordat bewonersinitiatieven een vlucht namen. Wet- en regelgeving zijn ontworpen vanuit een ander paradigma, dat op gespannen voet staat met de invalshoek van burgerinitiatieven. Dat vraagt fundamentele heroverweging van wetgeving. Daarbij moet er een cultuuromslag tot stand worden gebracht waarbij het burgerinitiatief een volwaardig rol wordt

toebedeeld en de reguliere instellingen, zorgverzekeraars en gemeenten structureel de ruimte geboden wordt dit te faciliteren. Beide vragen per definitie een lange termijn.
Daarnaast komen veel belemmeringen voort uit de wijze waarop wet – en regelgeving vertaald wordt naar de uitvoeringsregels, protocollen etc.
Ook vormen de verschillende wetten zoals de WLZ, ZVW en de WMO met ieder hun eigen geldstromen en verschillende uitvoeringsorganen een belemmering. Om op kortere termijn tot een samenhangende aanpak te komen van vraagstukken die zich op lokaal niveau voordoen zou om te beginnen "the right to challenge" in deze wetten moeten worden opgenomen zodat burgerinitiatieven en zorgcoöperaties een stevig fundament krijgen.
Wij constateren dat her en der wel experimenteerartikelen in wetten worden opgenomen. Bekendheid en toepassingsbereidheid dient gestimuleerd te worden.

- Financiën, startende burgerinitiatieven doen vaak een beroep op subsidies bij gemeenten, provincies en fondsen. Met grote inspanningen lukt het nog wel om een start subsidie te verkrijgen. Als we de ontwikkelingen van bewonersinitiatieven als een belangrijke nieuwe weg zien, is een fundamentelere basis nodig. Structurele financiering vraagt om een verdienmodel dat past bij een sociale onderneming. Om tot een structurele financiering te komen van burgerinitiatieven zullen gemeenten en verzekeraars de toegang van deze burgerinitiatieven tot de aanbesteding en de inkoop van zorg eenvoudiger moeten maken. De regelingen zijn complex en zijn vooral gericht op beheersing en controle.

KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND

4. De prioritering van de knelpunten uit het rapport.

Wij zijn van mening dat het rapport van Vilans/Movisie wel een eerste goede aanzet tot inzicht in knelpunten geeft, maar nog onvoldoende diepgang heeft om nu al tot prioriteitstelling te komen. De noodzaak om tot een grondig inzicht in de knelpunten te komen en daarmee aan de slag te gaan, blijft. Daarom komen wij met een voorstel voor het proces van agendavorming, waarmee de verheldering én prioritering van knelpunten ingevuld kan worden, maar dan zodanig dat er tevens een proces van kennisdeling over mogelijke oplossingen op gang komt.

In paragraaf 5 geven wij aan hoe wij een proces naar een effectieve agenda zien. Onze aanbeveling is om dat traject in te slaan. Dat proces zal leiden tot een werkelijk inzicht in de knelpunten die burgerinitiatieven ervaren in hun situatie en tevens in de prioritering daarvan. Daaraan gekoppeld kunnen oplossingen benoemd én geadresseerd worden.

5. Het proces naar een effectieve agenda

Gezien het vraagstuk dat er ligt zijn we geholpen met een agenda gericht op een meer jaren perspectief. Benoemen en opruimen van regelknelpunten is een langlopend proces, waarbij er naast harde knelpunten (concreet aanwijsbare knelpunten – zie bijv. p 17 Wat knelt!) vooral veel knelpunten zijn die gelegen zijn in cultuurverschillen, gebrek aan vertrouwen enz.. Beide soorten knelpunten vragen veel tijd. Als wetgeving aangepast moet worden is dat meestal een proces van 4 a 5 jaar. Knelpunten aanpakken die voortkomen uit het interne proces van een burgerinitiatief vraagt om gerichte kennisoverdracht en procesondersteuning en is een proces van lange adem. De vraag is dus hoe we een proces inrichten van langdurige aandacht en terugkoppeling voor het oplossen van regelknelpunten. Dat is meer een emancipatieproces van bewonersinitiatieven in zorg/welzijn dan louter het oplossen van regel knelpunten.

Dat langlopend proces vraagt om horizontale en verticale samenspraak, inclusief een plek waar de voortgang bewaakt wordt (burgerinitiatieven moeten regie houden). Wat betreft horizontale samenspraak gaat het erom dat de belangrijke actoren waar verbetering wenselijk is c.q. knelpunten opgelost moeten worden (wetgever, gemeenten, zorgverleners, zorgverzekeraars) constructief meedoen in het proces. Dat kan deels langs vertegenwoordiging, bijv. de VNG namens alle gemeenten, maar zal deels ook op het lokale niveau van de afzonderlijke gemeenten, zorgverleners etc. moeten gebeuren.

Verticale samenspraak vraagt om het organiseren van “de stem van onderop”. Hoe zorgen we ervoor dat al die 400 lokale initiatieven met hun lokale knelpunten, doorklinken op regionale en landelijke schaal? Daarbij kunnen organisaties zoals de Koepel Zorgcoöperaties, Knooppunt Limburg zorgt voor elkaar, Omzien, Stadsdorpen. LVKK, LSA een belangrijke tussenschakel vormen. Landelijk kan het netwerk Nederland Zorgt voor Elkaar een coördinerende rol op zich nemen. De inrichting van zo’n bottom-up netwerk vraagt nog wel aandacht.

Daarbij is het in de verticale samenspraak van belang dat we ons realiseren dat een goede dialoog met de lokale initiatieven al een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten van kennis en inzicht in de problematiek en hoe je daarmee om kunt gaan. Door erover in gesprek te gaan kunnen al een aantal vraagstukken opgelost worden omdat kennis uitgewisseld wordt, olifantenpaadjes doorgegeven worden etc.. De Agenda Aanpak Knelpunten zou als een proces ingericht kunnen worden dat al een belangrijke bijdrage levert aan wat op pagina 32 van Wat knelt aangeduid wordt als de behoefte aan regionale en landelijke kennisuitwisseling. Zo kan de Agenda een motor worden voor het ondersteunen van lokale initiatieven omdat het een proces van bewustwording en kennisuitwisseling is. Zoals boven gesteld: we zijn dan bezig met een emancipatieproces dat verder reikt dan de aanpak van en het omgaan met regelknelpunten. NLZVE zou daarin met ondersteuning van de netwerkpartners een coördinerende rol kunnen vervullen.

De inrichting van een Agenda om knelpunten op verschillende schaalniveaus en met draagvlak van onderop te agenderen vraagt om een daarbij passende aanpak. Die kan onder andere bestaan uit een aantal regionale dialoog-bijeenkomsten, waarbij op basis van een goede voorbereiding, initiatieven en de partners/probleemeigenaren, met elkaar in gesprek gaan. (Dat gesprek levert overigens impliciet veel meer op dan alleen afspraken over de aanpak van en omgang met knelpunten). De Agenda zou een landelijke carrousel van regio-gesprekken in gang kunnen zetten.

De vraag is op welke wijze de Agenda ook al oplossingen aandraagt. Immers, uiteindelijk gaat het er om dat we vooruit komen. Daarbij zijn de volgende elementen van belang:

- Op tal van plaatsen zijn of worden al oplossingen bedacht voor de knelpunten die elders nog belemmeren. Zie o.a. de rapporten die hierboven onder literatuur genoemd zijn. Inventariseren en verspreiden van de oplossingen die op allerlei plaatsen gevonden zijn, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het proces. Organisaties zoals de Koepel Zorgcoöperaties, LSA, LVKK kunnen daarin, een belangrijke rol vervullen.
- Het is nodig om onderscheid te maken in harde knelpunten, die vragen om wetswijziging en knelpunten die vragen om cultuurverandering. Beide processen zijn complex en langlopend.
- Daarbij speelt ook nog dat in een aantal gevallen de wijze waarop regels vertaald worden in protocollen of andere uitvoeringsregels, de kern van het probleem vormen.
- Een deel van de oplossing kan ook zitten in de wijze waarop we omgaan met knelpunten. Wanneer er wederzijds vertrouwen is, zijn er olifantenpaadjes te vinden waarbij het doelbereik boven de letter van de regel gesteld wordt.
- Achter veel regels zitten belangen. Vanuit die belangen ontstaat tegenmacht. De Agenda zou daarom ook rugdekking moeten organiseren voor de beweging van onderop. Bewonersinitiatieven kunnen alleen regie houden op het proces als zij daarvoor ruimte, ondersteuning (middelen) en rugdekking krijgen. Daarbij zien wij een belangrijke taak weggelegd voor het ministerie van VWS.

KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND

6. Plan van aanpak en procesvoorstel agenda

Gelet op de verschillen tussen initiatieven onderling, de lokale situatie en de fase waarin de initiatieven zich bevinden (van startend initiatief tot volwaardige coöperatie) is het nodig om tot een verdere verdieping van de gevonden resultaten op het gebied van samenwerking, wet- en regelgeving en financiën van het rapport Wat Knelt! te komen. Daarbij is het van belang om ook gemeenten, inspectie, zorgaanbieders en zorgverzekeraars te betrekken. Er is nu nog geen zicht op wat zij als knelpunten ervaren en als oplossingen zien.

Om te komen tot een effectieve agenda op basis van het rapport " Wat Knelt" zal in directe samenspraak met de initiatieven een agenda worden opgesteld en oplossingen gezocht worden. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van het fijnmazige netwerk van burgerinitiatieven dat in Nederland aanwezig is. De partners die verbonden zijn in het netwerk van Nederland Zorgt voor Elkaar kunnen daar een belangrijke rol in vervullen.

De aard van de geconstateerde knelpunten en met de structuur van de beweging van de burginitiatieven, maakt dat er een meer jaren traject nodig is om tot echte oplossingen te komen. Van dat traject kunnen we nu alleen het eerste deel vormgeven. Daarbij staan we voor een pragmatische aanpak waarin de betrokkenheid en zelfregie van onze burgerinitiatieven centraal staan en ondervonden knelpunten en oplossingen zowel in als buiten het netwerk geadresseerd kunnen worden. Dit laatste is sterk afhankelijk van de mate waarin een aantal externe partijen benaderbaar en bereid zijn om deze opzet te ondersteunen.

De netwerkstructuur waar de initiatieven zich in bevinden

Het micro niveau
Om het proces goed in te richten moet er rekening gehouden worden met wie we zijn en wat we doen, namelijk burgerinitiatieven met de focus op lokale diensten (rond ondersteuning/zorg) gericht op de lokale samenleving.
Er is heel veel mogelijk en te doen met een professionele inzet op basis van vrijwilligheid, maar er zit een grens aan de lokale mogelijkheden. Ook de noodzakelijke focus op kleinschaligheid vormt tevens een geografische grens voor onderlinge samenwerking, kennisdeling en informatie uitwisseling tussen initiatieven.

Het meso niveau
Vanuit de lokale burgerinitiatieven is de behoefte aanwezig om op regionaal en provinciaal niveau kennis met elkaar te delen en ervaringen uit wisselen. Hieruit zijn met name in Brabant en Limburg netwerken van burgerinitiatieven ontstaan die elkaar (naar behoefte) in zogenoemde platforms op regionaal en provinciaal niveau ontmoeten.

Het macro niveau
In het landelijk netwerk:" Nederland zorgt voor elkaar", komen de lokale burgerinitiatieven en een aantal landelijke organisaties bijeen zoals de Landelijke Vereniging van Kleinen Kernen, Stichting Omzien en het landelijk samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA). Gedeelde ervaringen,

oplossingen voor knelpunten en afstemming voor de landelijke belangenbehartiging zijn de gespreksonderwerpen.

6.1 Voorstel om tot een Agendasetting te komen

Bij de aanpak stellen we de burgerinitiatieven centraal. In onze beweging past de netwerkstructuur beter waarbij we ons moeten realiseren dat die niet altijd gemakkelijker is en vaak ook tijdrovender dan een top-down benadering. Daarbij willen we voorkomen dat we met het (niet te vermijden) structureren van het geheel niet vervallen in de fuik van systeemwereld- en machtsdenken.

We opteren voor een soort modulaire opzet waarbij we starten met de verdere verdieping en concretisering van de in het rapport Wat knelt! gevonden knelpunten rond samenwerking, financiën en wet- en regelgeving. Dat doen we door:

- het gesprek aan te gaan met een 400 –tal vertegenwoordigers van burgerinitiatieven.
  We organiseren dat in een opzet waarin zowel de benodigde informatie wordt opgehaald als een verdiepingsslag wordt gemaakt. Daarbij verwachten we dat een aantal lokaal ondervonden knelpunten, meteen aangevlogen (en mogelijk opgelost) kunnen worden door de inzet van de onderlinge uitwisseling van kennis en ervaring en het benutten elkaars sociale meerwaarde en netwerk. De ondervonden knelpunten die niet meteen lokaal opgelost kunnen worden, worden verzameld om later bij de betreffende regionale en/of landelijke instelling/partij/organisatie geadresseerd te worden.
- het gesprek aan te gaan met een nog nader te bepalen aantal gemeenten, zorgverzekeraars, zorgaanbieders, op regionaal en landelijk niveau, om de door hun ervaren knelpunten op te halen.

Een tweede stap is dan het verzamelen van de ondervonden knelpunten (die niet lokaal aangevlogen en/of opgelost kunnen worden) door een in te stellen Coördinatiegroep. Deze zorgt voor een juiste adressering van de knelpunten bij de betreffende “probleem-oplosser”. De derde stap is dan het bewaken van de voortgang om tot de oplossing te komen en de betrokkenheid van de burgerinitiatieven te borgen in het proces er naar toe.

<u>Instellen Coördinatiegroep</u>
Wij stellen voor de coördinatiegroep verantwoordelijk te maken voor het proces van de agenda, onder de randvoorwaarde dat er voor het benodigde commitment bij de andere organisaties wordt gezorgd. Betrokkenheid en ondersteuning van VWS daarbij lijkt daarvoor een randvoorwaarde.
De Coördinatiegroep moet zodanig samengesteld worden dat daar de regie voor het gehele proces belegd kan worden. Naast de verdere concretisering van het plan van aanpak en de procesregie draagt de Coördinatiegroep ook de eindverantwoordelijkheid voor de (tussen-)rapportage(s).
De Coördinatiegroep wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de burgerinitiatieven zoals NLVZE, VKK, LSA en meer regionale netwerken zoals die er onder andere in Brabant (Koepel ZCZN), Limburg (Knooppunt zorgen voor elkaar) en Groningen zijn. VWS heeft hierin een belangrijke rol in de vorm van een toehoorderszetel evenals andere belangrijke partners (VNG, ZN, Actiz).
De Coördinatiegroep draagt zorg voor het werven van de zogenaamde verkenners die in de eerste fase het gesprek met de burgerinitiatieven en de overige partijen aangaan.

Uitwerking verdieping en concretisering knelpunten

Uit het netwerk van de betrokken burgerinitiatieven worden 4 tot 8 verkenners geworven. Met verkenners bedoelen we ervaren leden uit het netwerk, met de capaciteiten om met enig gezag een open gesprek met een groep aan te gaan. Zij organiseren:

1) organiseren elk 5 bijeenkomsten (uitgaande van 8) waarop zij het gesprek aangaan met telkens een 10-tal vertegenwoordigers van burgerinitiatieven rond de ervaren knelpunten op samenwerking, wet en regelgeving en financiën.
2) na al enig inzicht in de ervaren knelpunten te hebben opgehaald, per deelgebied (ca. 6 gebieden) een overleg met gemeenten, zorgverzekeraar, zorgaanbieder om de door hun ervaren knelpunten op te halen.

Ze worden hierbij ondersteund door een professionele kracht, zowel bij het organiseren van de bijeenkomst, als bij de voorbereiding van de agenda en de verslaglegging van de resultaten van de bijeenkomst.

De bijenkomsten worden zoveel mogelijk per deelgebied georganiseerd, dit deels uit praktische overwegingen (o.a. korte reistijden deelnemers) en deels:

- om de onderlinge herkenbaarheid van de ervaren problematiek (cultuur is van belang),
- omdat ook gemeenten binnen een zelfde regio samenwerken en/of het een regio is waar eenzelfde zorgaanbieder, welzijnsorganisatie, zorgverzekeraar actief zijn
- om optimaal te kunnen profiteren van door andere initiatieven gevonden oplossingen en
- het daarbij kunnen benutten van het specifieke netwerk in de betreffende regio
- duurzame contacten op te doen als basis voor eventuele benodigde samenwerking voor de oplossing van gedeelde problemen.

De Coördinatiegroep draagt daarbij zorg voor:

- het verzamelen, bundelen en beschrijven van de opgehaalde informatie uit de bijeenkomsten
- het agenderen van de knelpunten die qua aard en of in tijd of niet meteen voor burgerinitiatieven zelf oplosbaar zijn
- het adresseren van de gevonden knelpunten: het bepalen op welk niveau (micro, macro, meso), op welke wijze en wie het beste voor de oplossing betrokken moet worden
- het organiseren van het hiervoor het benodigde netwerk van ‘oplossers’ (zorgverzekeraars (ZN), gemeenten (VNG), zorgaanbieders, en hun regionale/ landelijke organisaties).

Tijdpad:

Het inrichten van het coördinatiepunt wordt tegelijkertijd met de werving van de verkenners begin 2017 opgepakt en moet er in februari 2017 staan. Daarbij moet ook de benodigde ondersteuning voor het proces worden uitgewerkt met aandacht voor de financiering van het geheel.

De bijeenkomsten van de verkenners vinden in het eerste half jaar van 2017 plaats.
De coördinatiegroep heeft dan ook het benodigde netwerk georganiseerd.

Knelpunten die lokaal door de initiatieven zelf kunnen worden opgelost, worden meteen opgepakt.

In oktober levert de coördinatiegroep de nadere rapportage op van de ondervonden knelpunten. Een en ander met een voorstel voor de verdere aanpak van de gesignaleerde knelpunten en adressering

en met een doorkijk naar het vervolg in tijd, middelen en geld. Waar mogelijk zijn de betreffende burgerinitiatieven zelf betrokken.

Resultaat:

8 x 5 x 10 = 400 burgerinitiatieven gesproken:

- inzicht in de ervaren knelpunten rond de 3 thema's opgehaald
- al gevonden oplossingsmogelijkheden gedeeld (olifantenpaadjes)
- netwerk verder opgebouwd en initiatieven verbonden
- inzicht in benodigde probleem-oplossers en gewenste acties

- contacten opgebouwd met netwerk van de probleem-oplossers
- probleem-oplossers betrokken
- wederzijds begrip Kernproblemen
- plan van aanpak vervolg uitgewerkt

Benodigde faciliteiten:

- inrichting landelijk coördinatiepunt, met vergaderbudget, reis- en onkosten vergoeding
- vergoeding voor de verkenners (vrijwilligersvergoeding en onkosten)
- budget voor de bijeenkomsten (koffie, thee fris, zaalhuur, reiskosten deelnemers)
- budget voor de inhuur ondersteuning tbv organiseren, verslag en opstellen rapportage(s)
- centraal landelijk communiceren in de verschillende netwerken
- inzicht in initiatieven en contact gegevens

Welke partijen betrokken:

- het netwerk van:
    - NLZVE
    - Koepel ZCZN
    - Knooppunt Zorgen voor Elkaar van de Vereniging Kleine Kernen Limburg
    - Vereniging Kleine Kernen Noord-Brabant
    - Wijzelf Zorgcoöperaties
    - Stadsdorpen Amsterdam
    - Coöperatie Austerlitz Zorgt
    - Stichting Omzien
    - en de landelijk opererende netwerken en organisaties:
    - LSA
    - NOV
    - LVKK
- een 400-tal vertegenwoordigers van burgerinitiatieven in Nederland
- betrokken gemeenten / VNG, ministerie VWS/BZK, provincies, zorgverzekeraars / ZN, zorgaanbieders / ActiZ, BTN

Bijlage 1 Begrippenlijst

Burgerinitiatief
Maatschappelijke activiteit geïnitieerd door burgers en gerelateerd aan hun persoonlijke omstandigheden en dagelijks leven.
Burgerinitiatieven worden gedragen door intrinsieke motivatie, idealen en passie en zijn gebaseerd op horizontale samenwerking met overheden, bedrijven en belangenorganisaties.

Coöperatie/Coöperatieve Vereniging
Een organisatie van leden met een gezamenlijk belang die namens de leden optreedt als marktpartij en/of als belangenbehartiger.

7 ICA-principes (International Co-operative Alliance).
Coöperaties /coöperatieve verenigingen die voortvloeien uit een maatschappelijke beweging of project, zijn te herkennen aan een aantal gemeenschappelijke waarden. Deze zijn geformuleerd als de 7 ICA-principes (International Co-operative Alliance). Ze vormen de leidraad voor het oprichten van een burgercoöperatie:

1. Open en vrijwillig lidmaatschap

Coöperaties zijn gebaseerd op vrijwilligheid. Ze staan open voor iedereen die gebruik kan maken van hun diensten en die verantwoordelijkheid als lid wil opnemen – zonder enige discriminatie op basis van gender, sociale afkomst, ras, politieke voorkeur of religie.

2. Democratische controle door de leden

Coöperaties zijn democratische organisaties die door hun leden worden gecontroleerd. De leden participeren actief in het uitstippelen van het beleid en in het nemen van beslissingen. Wie een verkozen mandaat krijgt, verantwoordt zich tegenover de leden. In coöperaties van het eerste niveau is er een gelijk stemrecht, volgens het principe: één lid, één stem. Ook coöperaties van andere niveaus zijn democratisch georganiseerd.

3. Economische participatie van de leden

Leden dragen op een billijke manier bij tot het kapitaal van hun coöperatie en ze hebben er democratische controle over. Gewoonlijk is ten minste een deel van het kapitaal de gemeenschappelijke eigendom van de coöperatie. Als de leden een compensatie ontvangen voor het kapitaal dat ze als lid inbrengen, dan is dit een bescheiden compensatie. De meerwaarde wordt toegewezen aan alle of een deel van de volgende doelen: de ontwikkeling van de coöperatie, bv. door de opbouw van reserves waarvan ten minste een deel ondeelbaar is; restorno's aan leden in verhouding tot hun transacties met hun coöperatie; het ondersteunen van andere activiteiten, goedgekeurd door de leden.

4. Autonomie en onafhankelijkheid

Coöperaties zijn autonome, zelfredzame organisaties onder toezicht van de leden. Als ze overeenkomsten aangaan met andere organisaties en/of met overheden, of als ze extern kapitaal aantrekken, doen ze dat op zo'n manier dat de democratische controle van de leden en de autonomie van de coöperatie gewaarborgd is.

5. Onderwijs, vorming en informatieverstrekking

Coöperaties voorzien in onderwijs en vorming voor leden, bestuurders, directie en werknemers, zodat zij werkelijk kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van hun coöperatie. Zij informeren het grote publiek – vooral jonge mensen en opiniemakers – over de aard en de voordelen van coöperatief ondernemen.

6. Samenwerking tussen coöperaties

Door samen te werken in lokale, regionale, nationale en internationale structuren, versterken coöperaties de coöperatieve beweging en bieden ze doeltreffende dienstverlening aan hun leden.

7. Engagement voor de gemeenschap

Coöperaties dragen bij tot de duurzame ontwikkeling van de samenleving in een kader dat gedragen is door hun leden.

Geraadpleegde literatuur

Brief ministerie van BZK aan Tweede Kamer, 6 mei 2014. Onderwerp: Aanpak knellende regels vrijwilligers en burgerparticipatie.

Voor een goede zaak; Sociaal ondernemen in theorie en praktijk; Marianne Dagevos; Jiske Kiers; Jillis Kors; Petra Verhagen: uitg. Coutinho, Bussum 2015

WIL EN WET, Over maatschappelijke initiatieven en regelgeving. 2015 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven? i.o.v. Min BZK opgesteld door Crisislab november, 2015

Experimentprogramma 'Ruim op die regels' Platform 31, Den Haag, mei 2016

KOEPEL
ZORGCOÖPERATIES
ZUID-NEDERLAND