Wat knelt?

Inventarisatie knelpunten bij burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning

juni 2016

MOVISIE

Vilans

Inhoudsopgave

Samenvatting		3
1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstelling en beoogde resultaten	6
1.3	Methodische verantwoording: aanpak van de inventarisatie	6
1.4	Leeswijzer	7
2.	Deskresearch	8
2.1	Analyse	8
2.1.1	Wet- en regelgeving	8
2.1.2	Financiering	9
2.1.3	Samenwerking	9
3.	Verdiepende inventarisatie	10
3.1	Algemene kenmerken van de onderzoeksgroep	10
3.2	Terreinen van dienstverlening	12
3.3	Knelpunten	13
3.3.1	Belangrijkste ervaren knelpunten	13
3.3.2	Knelpunten wet- en regelgeving	15
3.3.3	Knelpunten financiën en geldstromen	19
3.3.4	Samenwerking	23
3.3.5	Samenwerking met de gemeente	23
3.3.6	Samenwerking met aanbieders	25
3.3.7	Samenwerking met zorgverzekeraars	27
4.	Conclusies	29
4.1	Conclusies per resultaatgebied	29
4.1.1	Inzicht in het type dienstverlening van burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning	29
4.1.2	Overzicht van ervaren knelpunten en thematisering	30
4.1.3	Inzicht in het speelveld waarin burgerinitiatieven zich begeven en de relatie met gevonden concrete knelpunten	30
4.1.4	Mogelijke gespreksonderwerpen voor verdere discussie	31
Bijlagen		
1.	Literatuurlijst	33
2.	Verslag expertbijeenkomst	35

Samenvatting

In het huidige overheidsbeleid wordt meer van de burgers zelf verwacht. Door de (gewenste) veranderingen naar meer participatie, wordt het belang van burgerinitiatieven met als waarden: onderlinge solidariteit, eigenaarschap en verantwoordelijkheid nemen vóór en mét elkaar, daarmee steeds groter. Burgerinitiatieven die gericht zijn op zorg en ondersteuning sluiten goed aan op de wensen die de overheid heeft voor veranderingen in de zorg. Het ministerie van VWS wil deze burgerinitiatieven ondersteunen, en is daarom op zoek naar de knelpunten die zij momenteel ervaren. In deze rapportage 'Wat knelt?' presenteren Vilans en Movisie de resultaten van een inventarisatie naar knelpunten bij burgerinitiatieven gericht op zorg en ondersteuning.

Allereerst is een deskresearch uitgevoerd naar de belangrijkste thema's waarop knelpunten worden ervaren. Dit is de basis geweest voor een online enquête onder burgerinitiatieven. Ter verdieping hiervan zijn nog enkele interviews gehouden en is er een expertbijeenkomst geweest. De totale inventarisatie heeft een goed beeld opgeleverd van de ervaren knelpunten van burgerinitiatieven die zich richten op zorg en ondersteuning. Op basis van deze inventarisatie is het mogelijk om een actie-agenda op te stellen voor het vervolg.
In deze samenvatting noemen wij alvast de belangrijkste resultaten.

1. Inzicht in het type dienstverlening door burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning.

De onderzochte groep burgerinitiatieven is voor het grootste deel actief op het gebied maatschappelijke ondersteuning/informele zorg. Het merendeel richt zich daarbij op activiteiten en diensten die moeten bijdragen aan een prettige en sociaal leefbare omgeving waarin met name (kwetsbare) ouderen - en in een aantal gevallen ook andere kwetsbare groepen - zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Daarnaast richten initiatieven zich op ontmoeting en het verbinden van vraag en aanbod van informele zorg.
Een relatief kleine groep biedt ook zorg thuis en enkelen bieden zorg in een door het initiatief georganiseerde woon-zorgvoorziening. Er zijn overigens meer initiatieven die aangeven dit in de toekomst ook te willen gaan aanbieden.

2. Overzicht van ervaren knelpunten en thematisering.

De belangrijkste thema's waarop burgerinitiatieven knelpunten ervaren zijn:

- Samenwerking met gemeente, aanbieders en zorgverzekeraars.
  Dit is tevens het vaakst genoemde knelpunt. Ook geeft men aan dat wanneer dit knelpunt wordt ervaren het ook meteen één van de belangrijkste knelpunten is. Specifieker, vooral 'erkenning van het initiatief als volwaardige partij/samenwerkingspartner' wordt vaak een knelpunt bevonden. Ook handelingssnelheid, vertrouwen in het initiatief en verschil in werkwijze en werkcultuur in de uitvoering zijn knelpunten.

- Wet- en regelgeving.
  Wet- en regelgeving leidt op zichzelf niet tot knelpunten, maar het werkt wel belemmerd voor burgerinitiatieven. Er is onduidelijkheid over het toepassen van wet- en regelgeving en de betekenis daarvan voor een initiatief.

- Financiën.
  Veel initiatieven ondervinden hinder van een gebrek aan financiële middelen, zowel in de startfase als wanneer ze eenmaal zijn opgestart waarbij één van de meest genoemde oorzaken is dat de 'toegang' tot financiën en/of subsidie als complex en onduidelijk wordt ervaren.

De genoemde knelpunten worden herkend door vertegenwoordigers van (netwerken) van burgerinitiatieven. Daarnaast kwam het knelpunt 'ontwikkeling van het eigen initiatief´ naar voren. De initiatieven geven bijvoorbeeld knelpunten aan rondom de interne organisatie, draagvlak onder de leden en gemis aan benodigde kennis.

3. Inzicht in het speelveld waarin burgerinitiatieven zich begeven en de knelpunten in de relatie met samenwerkingspartners.

Burgerinitiatieven hebben te maken of werken samen met tal van partijen in het sociaal domein, van gemeente tot vrijwilligersorganisatie. Dit zorgt voor een ingewikkeld speelveld. We maken uit de inventarisatie op dat de knelpunten die initiatieven ervaren rond financiering en knelpunten rond de toepassing van wet- en regelgeving door gemeenten en aanbieders regelmatig samengaan met knelpunten die te maken hebben met samenwerking. Zo lijkt het ervaren gebrek aan waardering en erkenning regelmatig ook de mogelijkheden te beperken om als initiatief (financiële) ondersteuning te krijgen van gemeenten.
Ook kan wet- en regelgeving kan een effect hebben op het gedrag van samenwerkingspartners. De burgerinitiatieven geven aan dat het leidt tot risicomijdend gedrag bij samenwerkingspartners, waaronder de angst om zaken over te laten aan burgerinitiatieven.

Daarnaast is het zo dat bepaalde wet- en regelgeving of de manier waarop deze door gemeenten of aanbieders wordt toegepast – bijvoorbeeld bij vrijwillige inzet door uitkeringsgerechtigden of de regels voor huursubsidie bij woonzorg-voorzieningen – niet past bij het specifieke karakter van burgerinitiatieven. Dit lijkt hen vooral te beperken in het ontplooien van meer complexe en/of innovatieve activiteiten en dienstverlening op het gebied van zorg.

1 Inleiding

In deze rapportage ‘Wat knelt?’, presenteren Vilans en Movisie de resultaten van een inventarisatie naar knelpunten bij burgerinitiatieven gericht op zorg en ondersteuning. In dit eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding van de inventarisatie, de doelstelling en beoogde resultaten, en de aanpak. In de leeswijzer wordt de verdere indeling van het rapport beschreven.

1.1 Aanleiding

Burgerinitiatieven, gericht op zorg en ondersteuning, zijn in opmars. Tijdens deze inventarisatie zijn er ruim 350 van deze burgerinitiatieven in kaart gebracht door *Movisie en Vilans*, in samenwerking met *Nederland Zorgt Voor Elkaar - landelijk netwerk van burgerinitiatieven*. Van 249 initiatieven waren ten tijde van de inventarisatie de contactgegevens bekend.

Voor en met elkaar

De vanuit de overheid gewenste verandering in de samenleving – met meer participatie van inwoners – sluit aan op waarden van deze burgerinitiatieven; onderlinge solidariteit, eigenaarschap, verantwoordelijkheid nemen vóór en mét elkaar. Bewoners zetten zich in om de behoeften in hun wijk/dorp te leren kennen, te weten welke zorg- en ondersteuningsvragen er leven en daarop in te spelen. Veel burgerinitiatieven zijn naar eigen zeggen vraaggericht bezig en leveren vrijwillige en/of professionele diensten die ‘aanvullend’ zijn op wat familie, vrienden en buren in eigen kring kunnen doen. Ze leggen de verbinding tussen informele en formele zorg en ondersteuning. Het ‘eigenaarschap’ van leden en betrokkenen maakt dat zij – waar mogelijk – onderlinge en eenvoudige oplossingen proberen te vinden. Het effect is vaak dat er een groeiende groep mensen ontstaat – jong en oud – die zich voor elkaar wil inzetten.

Tweede Kamer

De burgerinitiatieven hebben signalen afgegeven dat zij bij de uitvoering van hun activiteiten op het gebied van zorg en ondersteuning, knelpunten ervaren.
In december 2015 is door de Tweede Kamer een motie aangenomen van de Kamerleden Otwin van Dijk (PvdA) en Linda Voortman (GroenLinks), waarbij de regering is verzocht om “de knelpunten bij burgerinitiatieven en zorgcoöperaties in het systeem van de langdurige zorg te inventariseren”. Ook is in deze motie gevraagd “met een agenda te komen om deze knelpunten weg te nemen en burgerinitiatieven, zorgcoöperaties en cliënten de ruimte te geven”. Het ministerie van VWS heeft kennisinstituten Vilans en Movisie gevraagd om op het bredere terrein van wonen-welzijn-zorg als eerste de ervaren knelpunten bij burgerinitiatieven te inventariseren.

1.2 Doelstelling en beoogde resultaten

De doelstelling is om te komen tot een herkenbaar, actueel en concreet schriftelijk overzicht van knelpunten die door burgerinitiatieven worden ervaren bij het realiseren van hun activiteiten op het gebied van zorg en ondersteuning. Dit schriftelijk overzicht is geschikt om met betrokken partijen verder in gesprek te gaan en om naar de Tweede Kamer te sturen.

De beoogde resultaten zijn:

- Inzicht in het type dienstverlening in zorg en ondersteuning die momenteel door burgerinitiatieven wordt geboden of nog in ontwikkeling is (indicatie op basis van onderzoeksgroep).

- Overzicht van ervaren knelpunten die voortkomen uit het gegeven dat je zorg en ondersteuning biedt vanuit een burgerinitiatief. Daarnaast een gezamenlijke thematisering en categorisatie van de knelpunten met de vertegenwoordigers van burgerinitiatieven.

- Inzicht in het speelveld waarin burgerinitiatieven zich begeven en de relatie met gevonden concrete knelpunten.

Deze rapportage geeft inzicht in de beoogde resultaten.

1.3 Methodische verantwoording: aanpak van de inventarisatie

Op basis van bestaande documenten zoals wetenschappelijke artikelen, notities en publicaties uit het veld is een eerste analyse gemaakt van de ervaren knelpunten. De gevonden knelpunten zijn gebruikt om te komen tot relevante vragen voor de digitale enquête. Bij de deskresearch en het ontwikkelen van de vragenlijst van de digitale enquête zijn verschillende vertegenwoordigers van burgerinitiatieven betrokken geweest.

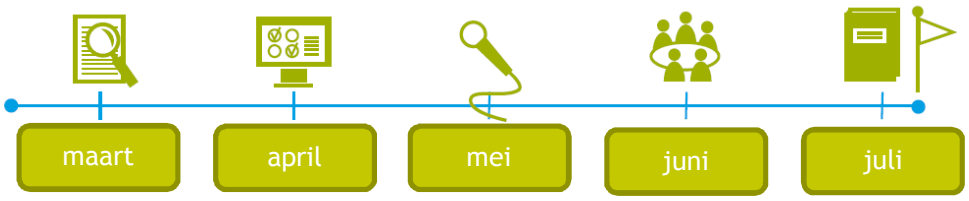
Voor de verdiepende inventarisatie is de digitale enquête uitgezet onder 249 initiatieven gericht op zorg en ondersteuning. Een deel van deze initiatieven en/of contactgegevens is mede door vertegenwoordigers van (netwerken van) burgerinitiatieven aangeleverd. Op basis van gesprekken met experts en op grond van onze eigen inzichten gaan we er vanuit dat we hiermee het grootste deel van de initiatieven met activiteiten in het domein zorg en maatschappelijke ondersteuning, hebben uitgenodigd om deel te nemen. Ook hebben deze vertegenwoordigers burgerinitiatieven persoonlijk gemaild om hen te stimuleren deel te nemen aan de enquête. Aan de digitale enquête hebben 66 initiatieven deelgenomen (een respons van 26%).

In hoeverre de groep initiatieven die hieraan heeft deelgenomen representatief is voor alle burgerinitiatieven die actief zijn met diensten op het terrein van zorg en ondersteuning is niet met zekerheid te zeggen. De interviews en de bijeenkomst met experts die zijn aangesloten bij platforms en netwerken, bevestigen echter grotendeels de uitkomsten die uit de deskresearch en de enquête-uitkomsten naar voren zijn gekomen. Dit maakt het zeer waarschijnlijk dat de gevonden knelpunten ook van toepassing zijn op initiatieven die niet direct aan dit onderzoek hebben deelgenomen.

Onder de deelnemers van de digitale enquête is gevraagd of ze open stonden voor een verdiepend interview over de gevonden knelpunten. De meerderheid stond hiervoor open. Op basis van geografische spreiding en type dienstverlening en activiteiten zijn zes initiatieven geselecteerd waarbij een verdiepend interview is afgenomen.

Tot slot heeft er een expertbijeenkomst plaatsgevonden waarin de gevonden knelpunten zijn besproken, in de context van het speelveld zijn gebracht en verder zijn geconcretiseerd. Deelnemers aan deze expertmeeting vertegenwoordigden de volgende organisaties: Nederland Zorgt Voor Elkaar, Koepel Zorgcoöperaties Zuid-Nederland, Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners, Vereniging Kleine Kernen Limburg en Vereniging Kleine Kernen Noord-Holland.

Deze stappen hebben geleid tot deze rapportage. Hieronder is de aanpak schematisch weergegeven in de tijd.



1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de deskresearch beschreven, een analyse van bestaande documenten rondom knelpunten welke input hebben gegeven voor de verdiepende inventarisatie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op hoe de verdiepende inventarisatie heeft plaatsgevonden en wat de gecombineerde resultaten daarvan zijn. Tot slot worden in hoofdstuk 4 de conclusies beschreven en zijn een aantal gespreksonderwerpen geformuleerd voor verdere discussie over de aanpak van knelpunten.

2 Deskresearch

Inleiding

De eerste stap om de ervaren knelpunten van burgerinitiatieven binnen zorg en ondersteuning te inventariseren was het uitvoeren van een deskresearch. Hierin is op basis van reeds bestaande onderzoeken en publicaties over knelpunten van burgerinitiatieven onderzocht wat de meest genoemde en/of belangrijkste knelpunten zijn waar burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning mee te maken hebben.

Een longlist van zowel wetenschappelijke publicaties als notities en publicaties uit het veld, is teruggebracht naar een shortlist, zie bijlage 1. De publicaties zijn geselecteerd op basis van actualiteit (vanaf 2013), ook in verband met de stelselherziening die pas per 2015 is ingegaan. Daarnaast is er met name gefocust op knelpunten die specifiek gelden voor burgerinitiatieven die diensten verlenen op het gebied van zorg (verpleging, (thuis)zorg en woon-zorgdiensten) en maatschappelijke ondersteuning (informele zorg, ontmoeting, informatie en advies, praktische hulp) .

2.1 Analyse

Er is dus gericht gekeken naar onderzoeken, artikelen en notities die betrekking hebben op knelpunten van burgerinitiatieven rondom zorg en ondersteuning. Opvallend is dat er relatief weinig (wetenschappelijke) onderzoeken zijn die zich hier specifiek op richten. We hebben veel gehad aan notities en verslagen die online te vinden waren van burgerinitiatieven of koepelorganisaties zelf, waarbij we nog meer vanuit de visie van burgerinitiatieven zelf knelpunten konden destilleren en categoriseren. Omdat we op de meest recente publicaties hebben gefocust, komen er bepaalde soorten knelpunten naar voren die te maken hebben met de decentralisaties.

Alle knelpunten zijn eerst op een rij gezet. Vervolgens zijn we deze gaan coderen en rubriceren naar de oorzaken van de knelpunten. Er bleken drie hoofdcategorieën relevant:

- knelpunten die te maken hebben met **wet- en/of regelgeving;**
- knelpunten die met **financiering** te maken hebben;
- knelpunten in de **samenwerking**.

2.1.1 Wet- en regelgeving

Uit meerdere artikelen en publicaties blijkt dat initiatieven de veelheid, ondoorzichtigheid en complexiteit van wet- en regelgeving als knelpunt ervaren.

Daarnaast blijken burgerinitiatieven knelpunten rondom wet- en regelgeving te ervaren die te maken hebben met kwaliteitseisen ten aanzien van huisvesting, zorg en dienstverlening. Zo worden er strikte kwaliteitseisen gehanteerd waar een gebouw aan moet voldoen (bijv. veiligheids- en toegankelijkheidseisen) of bepaalde eisen aan het verlenen van zorg en dienstverlening (bijv. het inzetten van (werkloze) vrijwilligers vanuit de participatiewet).

Wat daarmee samenhangt is het aspect ‘visie op kwaliteit van zorg’ waarbij uit de deskresearch duidelijk wordt dat die kan verschillen tussen burgerinitiatieven en zorginstellingen en/of de gemeente. Ook komt naar voren dat sommige zorginstellingen naast de basis kwaliteitseisen zelf nog aanvullende eisen stellen, wat burgerinitiatieven voor extra opgaven stelt.

2.1.2 Financiering

Uit meerdere publicaties blijkt dat de knelpunten ten aanzien van financiering gaan over het gebrek aan toegang tot financiering van initiatieven. De ene keer heeft dit te maken met het niet kunnen voldoen aan de eisen die gesteld zijn om in aanmerking te komen voor financiering. Of er ontstaat een knelpunt doordat initiatiefnemers, maar ook bijvoorbeeld gemeenteambtenaren, niet op de hoogte zijn van beschikbare ‘potjes’ waar initiatieven aanspraak op kunnen maken.
Verder zijn ook knelpunten gevonden die te maken hebben met de manier waarop financiering in de zorg is georganiseerd vanuit gemeenten. Hierbij wordt de versplinterende financiering (gescheiden geld ‘potjes’) als een knelpunt gezien.
Toegang tot financiering is vanuit deskresearch als meest genoemde knelpunt naar voren gekomen (zie ook tabel 2.3).

2.1.3 Samenwerking

Binnen de thema’s wet- en regelgeving en financiering zijn de gevonden knelpunten over het algemeen erg specifiek en concreet waarbij het helder is welke eis, wet of regel door burgerinitiatieven als een knelpunt wordt ervaren. De knelpunten die te maken hebben met samenwerking zitten veel meer op ‘de zachte kant’ en hebben bijvoorbeeld te maken met erkenning, vertrouwen of vloeien voort uit een verschil in organisatiecultuur.

Uit meerdere artikelen en publicaties blijkt dat verschillen in werkwijze, cultuur en visie op zorgverlening tussen organisaties de samenwerking kan belemmeren.
Verschillende knelpunten die op het gebied van samenwerking worden genoemd gaan over het handelingstempo van de gemeente.
Daarnaast komt naar voren dat een gebrek aan relatiegerichtheid (zoals erkenning en vertrouwen) de samenwerking in de weg kan staan). Burgerinitiatieven zien bijvoorbeeld dat er vanuit de professionals van instellingen voor zorg en ondersteuning weinig wordt doorverwezen naar de burgerinitiatieven die willen samenwerken en meer op het preventieve vlak zitten.

Om te verduidelijken welke specifieke knelpunten een rol spelen in de samenwerking met de verschillende (voor dit onderzoek) relevante partijen, wordt in de digitale enquête apart gevraagd naar knelpunten in de samenwerking met gemeente, aanbieders en zorgverzekeraars.
De knelpunten die verband houden met de onderwerpen die uit de deskresearch naar voren zijn gekomen, hebben we als uitgangspunt gebruikt om verder te toetsten en te verdiepen door middel van de enquête, de interviews en de bijeenkomst met experts die in de volgende hoofdstukken nader zijn uitgewerkt.

3 Verdiepende inventarisatie

Inleiding

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de verdiepende inventarisatie beschreven (zie ook paragraaf 1.3 over de methodische aanpak). Het gaat hierbij om een analyse van de uitkomsten van de digitale enquête, de interviews en de expertmeeting.
De algemene kenmerken van de onderzoeksgroep worden beschreven in paragraaf 3.1. De verschillende typen dienstverlening en activiteiten die burgerinitiatieven bieden zijn uiteengezet in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 worden voor de drie hoofdthema's de resultaten van de enquête weergegeven, geanalyseerd en geïllustreerd met citaten en casusbeschrijvingen. Voor elk thema wordt de analyse van de enquêteresultaten aangevuld met verdiepende informatie afkomstig uit de interviews en expertmeeting.

3.1 Algemene kenmerken van de onderzoeksgroep

Doel, ambitie of droom van waaruit burgers hun initiatief starten

Uit de enquête wordt duidelijk dat veel van de respondenten hun burgerinitiatief gestart zijn om te zorgen dat met name oudere medebewoners in de eigen wijk of dorp zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. In het verlengde daarvan is het doel om burgers te helpen bij hun (zorg)vragen en die waar nodig koppelen aan het aanbod van professionele en vrijwillige dienstverleners.

Een veel genoemde ambitie is het versterken van 'nabuurschap' door het verbinden van bewoners in netwerken die steun verlenen aan elkaar o.a. via een platform of coördinatiepunt waar vraag en aanbod worden gekoppeld. In het verlengde daarvan wordt ook het in stand houden en versterken van de leefbaarheid van het eigen dorp, wijk of buurt diverse keren als doel genoemd.

Naast verbinding tussen burgers onderling zien initiatieven ook een doel in het bevorderen van samenwerking tussen o.a. bewoners, kerken, maatschappelijke organisaties, ondernemers, jongeren etc. Daarnaast noemen een aantal initiatiefnemers ook de ambitie om: '*lokale kracht te ontwikkelen*' en/of de '*veerkracht van bewoners te versterken*' en '*zelfregie brengen bij de zorgvrager en zorg organiseren vanuit de zorgvragers*'.

De burgerinitiatieven die hebben deelgenomen aan de enquête hebben onderstaande kenmerken:

- De initiatieven die hebben deelgenomen aan de enquête zijn voornamelijk afkomstig uit Limburg (27%), Noord-Brabant (21%), Noord-Holland (21%) en Utrecht (16%). Dit beeld werd herkend tijdens de expertbijeenkomst; veruit de meeste initiatieven krijgen in deze provincies vorm.[1]

[1] Bij de resultaten van de enquête die zijn weergegeven in percentages (%) is altijd sprake van het percentage van de groep respondenten die een specifieke vraag heeft beantwoord. Als dit aantal respondenten sterk afwijkt van de totale groep respondenten aan de enquête is dit aangegeven.

- Op basis van de onderzoeksgroep uit de enquête wordt duidelijk dat de kenmerken van burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning (bron: Vilans, 2014) worden herkend; ze zijn voor en door burgers, ze hebben (nagenoeg) allemaal een lokaal karakter en richten zich (bijna) allemaal op vragen rond zorg en/of (maatschappelijke) ondersteuning. Alleen het kenmerk 'wederkerigheid' is niet voor alle initiatieven die hebben deelgenomen aan de enquête herkenbaar.

- Het merendeel (ca. 80%) van de initiatieven bestaat relatief nog maar kort, 4 jaar of minder waarbij diverse initiatieven wel aangeven dat het hen 1 tot 3 jaar heeft gekost aan voorbereiding alvorens ze daadwerkelijk tot het verlenen van diensten konden overgaan.
  Een hele kleine groep (5%) is al voor 2004 actief geworden met het verlenen van diensten op het gebied van zorg, welzijn en maatschappelijke ondersteuning. De overige initiatieven (ca. 15% opgeteld) zijn tussen 2011 en 2004 begonnen.

- De meeste burgerinitiatieven hebben zich juridisch georganiseerd in een stichting (47%) of een coöperatie (24%). De overige initiatieven hebben zich als vereniging of op een andere manier georganiseerd. Ook is er een aantal initiatieven dat geen juridische rechtsvorm heeft.

- Voor het merendeel van de initiatieven (opgeteld 59%) geldt dat maximaal 100 burgers als lid, deelnemer of vrijwilliger verbonden zijn aan hun initiatief. Circa 15% kent 100 tot 200 betrokkenen. Een kwart van de initiatieven kent meer dan 200 betrokken burgers als lid, deelnemer of vrijwilliger.

- Voor twee derde van de initiatieven in de enquête geldt dat maximaal 50 burgers per maand gebruik maken van één of meer zorg- en ondersteuningsdiensten die het initiatief aanbiedt. Bij een kwart van de initiatieven betreft het meer dan 50 burgers, een klein gedeelte weet het niet.

- Bij 85% van de initiatieven wordt de zorg en ondersteuning aan burgers/cliënten (ook) uitgevoerd door vrijwilligers/leden die verbonden zijn aan het burgerinitiatief. 60% van de initiatieven uit het onderzoek maakt voor het bieden van hun diensten uitsluitend gebruik van vrijwilligers. Opgeteld 30% van de initiatieven maakt (ook) gebruik van betaalde medewerkers die in dienst zijn van het initiatief of worden ingehuurd bij een (zorg)instelling of als zzp'er.

- Burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning maken in de meeste gevallen (nog) geen gebruik van bestaande financieringsbronnen binnen zorg en ondersteuning die voortvloeien uit zorgwetgeving (zorgverzekeringswet en wet langdurige zorg). Wmo-gelden worden door een vijfde van de initiatieven gebruikt. Er is niet gevraagd naar andere vormen van financiering. Wel blijkt uit de open antwoorden dat burgerinitiatieven ook inkomsten verwerven uit bijdragen van fondsen en uit verhuur van ruimtes. Zorgcoöperaties genereren ook inkomsten uit lidmaatschapsbijdragen.

3.2 Terreinen van dienstverlening

De burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning die hebben deelgenomen, hebben aangegeven op welke terreinen zij actief zijn of willen gaan worden.

Tabel 2.1
Terreinen waarop initiatieven diensten of activiteiten biedt aan burgers. Al in uitvoering of in de planning. (N=61)

	huidige dienstverlening	in ontwikkeling/ gepland	geen diensten of activiteiten
Activiteiten en diensten gericht op informatie & advies en deskundigheidsbevordering	49%	28%	23%
Activiteiten en diensten gericht op de coördinatie van zorg en ondersteuning en hulp bij het verkrijgen van toegang tot zorg en ondersteuning	44%	32%	24%
Activiteiten en diensten gericht op zelfstandig kunnen (blijven) wonen	57%	30%	13%
Activiteiten en diensten gericht op welzijn, ontmoeting, ontspanning en sociale samenhang	70%	20%	10%
Activiteiten en diensten gericht op zorg aan burgers/cliënten thuis	12%	18%	69%
Activiteiten en diensten gericht op bieden van zorg in een woon-zorg voorziening	4%	19%	77%
Overige diensten en activiteiten	8%	27%	65%

Veel initiatieven zijn actief op meerdere terreinen en/of hebben plannen om hun activiteiten uit te breiden naar andere terreinen. De meeste initiatieven richten zich op diensten en activiteiten rond welzijn en maatschappelijke ondersteuning, op het langer zelfstandig kunnen blijven wonen en op het bieden van informatie en advies aan andere burgers. Er zijn maar enkele initiatieven die diensten bieden gericht op zorg thuis (12%) of zorg in een woon-zorg-voorziening (4%). Wel is er een grotere groep initiatieven die op deze terreinen ambities heeft en diensten aan het ontwikkelen is of dit van plan is (resp. 18 en 19%).

Wat betreft geplande of in ontwikkeling zijnde diensten en activiteiten geldt dat de meeste initiatiefnemers plannen hebben met diensten gericht op de coördinatie van en hulp bij toegang tot zorg en ondersteuning (32%), op het zelfstandig wonen (30%), en gericht op informatie en advies (28%). Ook denkt een relatief groot deel eraan om andere diensten aan te bieden, niet gericht op zorg en ondersteuning (27%).

3.3 Knelpunten

Inleiding

In dit deel van de inventarisatie wordt inzicht gegeven in de knelpunten die door burgerinitiatieven worden ervaren. Allereerst gaan we in op de belangrijkste ervaren knelpunten zoals die door respondenten in de enquête zijn beschreven. In paragraaf 3.3.2 t/m 3.3.7 wordt ingegaan op de knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving, financiën en samenwerking. Naast de uitkomsten uit de enquête worden de resultaten nog verdiept met uitkomsten uit de interviews en expertmeeting en enkele illustratieve cases die door burgerinitiatieven zijn ingebracht.

3.3.1 Belangrijkste ervaren knelpunten

Er is in de enquête een open vraag gesteld naar het belangrijkste knelpunt dat burgerinitiatieven ervaren. De genoemde knelpunten bij deze open vraag kwamen voor een groot deel sterk overeen met de gevonden knelpunten uit de deskresearch (op basis waarvan de vragenlijst van de digitale enquête is samengesteld).
Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat de belangrijkste knelpunten vooral worden ervaren in de samenwerking met maatschappelijke organisaties/aanbieders, in de samenwerking met gemeenten en op het gebied van financiën. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste ervaren knelpunten nader toegelicht en geïllustreerd met citaten van respondenten.

Samenwerking, andere werkwijze en cultuur

Uit de toelichting blijkt dat burgerinitiatieven vooral vinden dat ze van gemeenten en aanbieders weinig erkenning, waardering en vertrouwen krijgen. Daarnaast komt in diverse voorbeelden naar voren dat initiatieven last hebben van de manier waarop aanbieders en gemeenten georganiseerd zijn en van de werkwijze en werkcultuur die verschilt van hun eigen initiatief. Het gaat daarbij onder andere over het gegeven dat de dienstverlening en activiteiten van burgerinitiatieven niet passen bij één beleidsafdeling of ‘loket’ van de gemeente. Het knelt omdat het veel tijd kost om met verschillende afdelingen te communiceren, het zorgt voor onduidelijkheid over waar en bij wie je voor wat terecht kunt en er wordt hinder ondervonden van het gebrek aan afstemming tussen die verschillende afdelingen. Ook passen regels of voorwaarden die er zijn volgens initiatiefnemers niet altijd bij het specifieke karakter van een burgerinitiatief. De manier van denken en het innovatieve karakter van sommige initiatieven sluiten volgens verschillende initiatiefnemers niet aan bij de manier waarop vertegenwoordigers van gemeenten en aanbieders denken en handelen. En hoe wordt omgegaan met de bestaande wet- en regelgeving als initiatieven daar niet helemaal in lijken te passen.

“De ketenpartner neemt het burgerinitiatief vaak niet serieus. Als ze het wel serieus nemen dan wordt het project al snel als 'een gevaar' gezien en wordt het aan alle kanten tegengewerkt of in het gunstigste geval gewoon 'genegeerd'. Ook bij zorginstellingen en welzijnsorganisaties staan veel banen op de tocht, die zitten niet te wachten op een concurrent op 'hun' terrein.”

“Hoewel de gemeente veel medewerking geeft, blijft het lastig om een breed burgerinitiatief door het gemeentelijk doolhof te leiden. Binnen de Wmo wordt met deel-doelen gewerkt. Daarnaast heeft een breed burgerinitiatief ook met veel andere beleidsafdelingen te maken, binnen het sociaal domein en daarbuiten (bijv. eigen vervoersproject).”

“Het onvermogen van gevestigde instanties om out of the box te denken en te handelen. De bestaande manier van denken is de norm en er is onvoldoende oog voor andere manieren van denken en voor andere vormen van kwaliteit.”

Financiële zorgen

Wat betreft financiering wordt duidelijk dat een deel van de initiatieven in de startfase een gebrek aan middelen ervaart om het initiatief op te bouwen en van start te kunnen. Initiatiefnemers noemen vooral kosten voor huisvesting, kosten rond rechtsvormen en de verplichting om als zorgcoöperatie (vennootschaps-)belasting te betalen. Behalve startkosten worstelen meerdere initiatieven ook met de financiering van hun diensten en activiteiten vanaf het moment dat ze gestart zijn.

Initiatieven geven aan dat de opstartkosten van nieuwe initiatieven nog wel door fondsen of soms door gemeenten, financieel worden ondersteund met projectsubsidies. De dekking van de jaarlijkse exploitatiekosten is voor een aantal initiatieven problematisch. Daarnaast noemen een aantal initiatiefnemers ook de beperkingen (in regelgeving) om zelf inkomsten te verwerven voor met name horeca en verhuur van ruimtes een belemmering, o.a. vanwege de Wet markt en overheid.

Initiatieven die zich richten op meer formele zorg bij burgers thuis of die zelf woonzorgconcepten ontwikkelen, ervaren daarnaast dat zij door financiers hetzelfde worden behandeld als commerciële partijen. Dit heeft als consequentie dat de voorwaarden waaronder financiering mogelijk is, voor hen belemmerend werken.

“Er is geen verdienmodel voor ons burgerinitiatief. Het lidmaatschap van de leden van de coöperatie is niet voldoende voor financiële dekking van de voorgenomen activiteiten en faciliteiten.”

“Grootste knelpunt is blijvende financiering. Door fondsenwerving is het project gerealiseerd. Nu de zorg om voor de lange termijn de garantie op het blijven voortbestaan te realiseren”

Overige knelpunten: personele inzet, draagvlak, bekendheid

Uit de open vraag in de enquête naar het grootste ervaren knelpunt kwam ook een aantal onderwerpen naar voren waar in de enquête niet of minder expliciet naar is gevraagd. Die hebben vooral te maken met het ervaren knelpunt ´ontwikkeling van het eigen initiatief’. Het gaat bijvoorbeeld om de benodigde kennis die initiatiefnemers missen, gebrek aan menskracht en het binden van vrijwilligers aan een initiatief.

Daarnaast noemt een aantal respondenten knelpunten die je kunt interpreteren als moeite met het verwerven van draagvlak voor de diensten van een initiatief bij (potentiële) zorgvragers in de omgeving van het initiatief. Oorzaken die initiatiefnemers er zelf voor geven zijn vraagverlegenheid, een gebrek aan urgentie en onduidelijkheid of onbekendheid over waar mensen met hun zorg- en ondersteuningsvragen terecht kunnen en wat het betreffende initiatief daar in kan bieden.

“Uiteindelijk komt het op een paar mensen neer die het werk verzetten. Men is wel geïnteresseerd, wil wel deelnemen, maar vooral zelf geen verantwoordelijkheid voor de organisatie op zich nemen”

“Als een van de knelpunten zie ik zelf in het 'draagvlak creëren bij de doelgroep'. De doelgroep is vaak commercieel niet interessant (lees oud, een laag inkomen, lager opgeleid, niet sociaal vaardig, niet taalvaardig etc). Het is en blijft lastig om met communicatiemiddelen de doelgroep te bereiken, en te overtuigen dat het 'goed voor ze is'”

3.3.2 Knelpunten wet- en regelgeving

Op basis van de deskresearch is inzichtelijk geworden welke wet- en regelgeving tot knelpunten kan leiden voor burgerinitiatieven. In de enquête is gevraagd in welke mate de verschillende wetten en regels worden ervaren als knelpunt (op een vijfpuntschaal; geen knelpunt tot en met een zeer groot knelpunt). In onderstaande tabel [2] worden de resultaten van deze vraag gepresenteerd.

Tabel 2.2
Knelpunten wet- en regelgeving (N=63)

	(bijna) geen knelpunt	gemiddeld	(zeer) groot knelpunt	NVT
Omtrent vrijwilligerswerk bij werkloosheid/uitkering	40%	7%	33%	20%
Omtrent huisvesting	48%	0%	28%	24%
Omtrent privacy en bescherming van persoonsgegevens	38%	16%	22%	24%
Omtrent administratieve organisatie en verantwoordingseisen	40%	19%	18%	23%
Omtrent rechtsvormen als voorwaarde voor financiering	63%	12%	17%	8%
Omtrent bestemmingsplannen	48%	4%	17%	31%
Omtrent huursubsidies	42%	4%	15%	38%
Omtrent belastingen	51%	2%	15%	33%
Omtrent kwaliteitseisen van zorg en ondersteuning; opleidingseisen, BIG-registratie	38%	9%	7%	45%
Omtrent bouwvergunningen	50%	4%	6%	41%
Omtrent BOPZ (Bijzondere opneming in psychiatrische ziekenhuizen)	30%	2%	2%	67%
Omtrent voeding en voedselveiligheidssysteem	42%	6%	0%	53%

Wat betreft het thema wet- en regelgeving geldt voor alle genoemde wetten en regels dat er meer initiatieven zijn die er niet of nauwelijks een knelpunt mee ervaren dan initiatieven die dat wel zo ervaren. Daarnaast wordt duidelijk dat wet- en regelgeving rond voeding en voedselveiligheid en de wet BOPZ voor een zeer beperkt aantal initiatieven van toepassing is. Er blijkt echter uit de verschillende onderdelen van de inventarisatie dat er wel knelpunten worden ervaren. In deze paragraaf lichten we de meest genoemde knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving verder toe.

De meest genoemde ervaren knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving zijn:

1. Wet- en regelgeving rond vrijwilligerswerk bij werkloosheid/uitkering (33%, n=18).
   Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat er meerdere aspecten ‘knellen’ die te maken hebben met de uitvoering van de participatiewet. Burgerinitiatieven ervaren dat uitkeringsgerechtigden maar beperkt vrijwilligerswerk mogen doen voor hun initiatief (aantal uur per week of duur van periode). Daarnaast wordt die vrijwillige inzet beperkt doordat burgerinitiatieven een ANBI-status nodig hebben. Initiatieven weten niet altijd dat dit nodig is en het aanvragen wordt als tijdrovend gezien.

[2] Antwoorden 1 en 2 (geen en bijna geen knelpunt) en antwoorden 4 en 5 (groot en zeer groot knelpunt) op de vijfpuntschaal zijn in de tabel opgeteld, het gaat dus om een cumulatief resultaat.

Het UWV is, zo is de ervaring, niet eenduidig over de regels hierover. Ten slotte merken initiatieven dat gemeenten of reïntegratiebureaus mensen vanuit een tegenprestatie doorsturen naar burgerinitiatieven. Deze vrijwilligers zijn vaak minder gemotiveerd.

2. Wet- en regelgeving rond huisvesting (28%, n=15).
   Huisvesting is een breed begrip. De knelpunten op dit punt zijn divers. Ze lijken vooral te maken te hebben met de verhuur en gebruiksregels van gemeentelijke panden die (al dan niet via welzijnsaanbieders) worden verhuurd aan burgerinitiatieven. Ook zijn er knelpunten die te maken hebben met huursubsidieregels wanneer initiatieven zorgvastgoed ontwikkelen met een private partij in plaats van met een woningcorporatie.

3. Wet- en regelgeving rondom privacy en bescherming van persoonsgegevens (22%, n=12).
   Dit knelpunt is niet veel benoemd in de open antwoorden. Hierdoor is er geen helder beeld ontstaan waarin het knelpunt nu precies zit. Uit de paar voorbeelden blijkt dat het bijvoorbeeld gaat over het (mogen) gebruiken van gemeentelijke bestanden van inwoners of bestanden van klanten van welzijn en zorgorganisaties.

Verdieping: casuïstiek regels en bureaucratie

"Grootste knelpunt is alle papieren rompslomp rondom de aanvraag en de financiering. Kon je eerst nog een ellenlang papieren formulier invullen voor de aanvraag, nu moet dat digitaal. Daar heb je dan e-Herkenning voor nodig en die krijg je alleen als je een rechtspersoon bent, dus moesten we bijna verplicht een stichting worden. Het invullen van het financiële verantwoordformulier was ook moeilijk en veel werk, terwijl ik toch boekhouder van beroep was. Kort gezegd: de bureaucratie rondom een burgerinitiatief smoort het enthousiasme."

Verdieping: ervaren knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving.

Tijdens de expertbijeenkomst komt naar voren dat er onduidelijkheid is over hoe vrijwilligers die afhankelijk zijn van het UWV, kunnen participeren bij burgerinitiatieven. *"De manier waarop UWV's de regels toepassen verschilt per regio, dit zorgt voor onduidelijkheid"*. Zo komt uit het gesprek naar voren dat iemand soms wel en soms niet vrijwilligerswerk mag doen vanuit het UWV.

In de interviews wordt duidelijk dat het ervaren knelpunt huisvesting enerzijds gaat over een plek om welzijnsactiviteiten te kunnen (blijven) ontplooien en anderzijds over het realiseren van huisvesting voor senioren of zorgvastgoed. *"In de samenwerking met formele partijen is wet- en regelgeving een onderwerp van gesprek. We ervaren het grootste knelpunt in wet- en regelgeving rondom het realiseren van seniorenwoningen. Alle regelgeving van de gemeente vertraagt het realiseren van passende huisvesting enorm"*. Door de experts wordt hieraan nog toegevoegd: *"De woningwet 2015 heeft het lastiger gemaakt voor burgerinitiatieven. Woningcorporaties trekken zich vanuit hun veranderende kerntaak eerder terug als partner die bijdraagt aan huisvesting voor initiatieven."*

Op het gebied van wet- en regelgeving rondom privacy en bescherming van persoonsgegevens zeggen de experts het volgende: *"Burgerinitiatieven kunnen vaak geen gebruik maken van gemeentelijke bestanden. Ook al heeft de gemeente ze zelf de opdracht gegeven. Naarmate de activiteiten meer gericht zijn op zorg komt het knelpunt rondom privacy meer voor"*.

In één van de interviews wordt een specifiek knelpunt ervaren met uitvoering van de regelgeving vanuit de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). "De IGZ is geënt op zorg in natura in grote instellingen en niet op PGB's in kleine zorginitiatieven. Hoewel ook bij de IGZ begrip is voor de situatie, is de verwachting daar wel dat het initiatief alles moet onderbouwen waarin zij afwijkt van wet- en regelgeving. In onze woonkamer helpen mensen met dementie mee met het dekken van de tafel. We hebben dan ook geen slot op de bestek-la, maar dat moet eigenlijk wel volgens de geldende de wet- en regelgeving."

Ten slotte wordt er door de deelnemers van de expertmeeting en door geïnterviewden ook de nadruk gelegd op het knelpunt dat wet- en regelgeving in de praktijk vaak anders wordt uitgelegd of uitgevoerd dan zoals deze volgens initiatiefnemers is bedoeld.

Onderscheid naar ervaren zwaarte van knelpunten in relatie tot het type dienstverlening.

Uit een respons van 63 initiatieven is een beeld ontstaan waar zij de meeste hinder ondervinden op het gebied van wet- en regelgeving binnen de typen dienstverlening die zij bieden. De meeste knelpunten (in absolute aantallen) rond wet- en regelgeving worden ervaren bij de dienstverlening op het terrein van welzijn en sociale samenhang. Dit is mogelijk verklaarbaar omdat dit ook het terrein is waarop de meeste initiatieven actief zijn (70%).
Als we het aantal knelpunten dat binnen een bepaald terrein van dienstverlening wordt ervaren, afzetten tegen het aantal initiatieven dat hierop actief is, vermeerderd met degenen die dat van plan zijn, dan valt nog iets anders op. Al is het aantal burgerinitiatieven dat zorg aan cliënten thuis (N= 15) en/of zorg in een woon-zorgvoorziening biedt of wil bieden (N=11) relatief klein, toch ervaren zij naar verhouding de meeste knelpunten rond wet- en regelgeving.

Aard van de knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving.

In de enquête zijn deelnemers gevraagd naar de specifieke aard van de ervaren knelpunten op wet- en regelgeving. Uit de meerkeuzevraag worden de onderstaande punten het meest genoemd.

1. Wet- en regelgeving leidt tot de angst bij samenwerkingspartners om zaken over te laten aan burgerinitiatieven (64%[3], n=32).

2. Wet- en regelgeving leidt tot risico mijdend gedrag bij samenwerkingspartners (52%, n=26).

3. De inhoud van wet- en regelgeving belemmert ons om bepaalde diensten en activiteiten uit te mogen voeren (36%, n=18).

Naast deze top drie van knelpunten geven relatief veel respondenten in de enquête aan dat de inhoud van bepaalde wet- en regelgeving initiatieven belemmert om in aanmerking te komen voor financiering (30%). Ook een eigen gebrek aan kennis over welke wet- en regelgeving van toepassing is op het initiatief, is op een relatief grote groep respondenten (28%) van toepassing.

Verdieping: casuïstiek regelgeving verhuur

“Wij willen een buurthuis in zelfbeheer nemen. Dit is gelegen in een multifunctionele accommodatie die eigendom is van de gemeente. Hoewel alle 20 bewonersgroepen en de grote partijen (welzijnswerk, cultuur en sociale horeca) goed wilden samenwerken, s dat in de praktijk vrijwel onmogelijk door de rol van de gemeente. Deze verhuurt het pand per uur, op afstand, volgens strikte normen en een smalle definitie van 'welzijn'. Samenwerking met horeca, cultuur of zzp' ers loopt steeds tegen de regeltjes van de gemeente op; ook allerlei verbeteringen aan het dagelijks beheer of de ruimtes zijn niet mogelijk omdat de eigenaar (gemeentelijke vastgoeddienst) over elk detail wil meebeslissen en we over zoveel schijven moeten overleggen. Kortom, we hebben helaas het meeste last van de gemeentelijke overheid die ons initiatief het hardste toejuicht”.

[3] 64% van het aantal respondenten dat de vraag heeft beantwoord.

Knelpunten financiën en geldstromen

In de enquête is gevraagd naar de knelpunten die de respondenten ervaren met betrekking tot financiering en de wijze waarop geldstromen in zorg en ondersteuning zijn georganiseerd. Hieronder staan de resultaten[4]:

Tabel 2.3
Knelpunten financiering en organisatie van geldstromen (N=63)

	(bijna) geen knelpunt	gemiddeld	(zeer) groot knelpunt	NVT
Regels/eisen of procedures om in aanmerking te komen voor financiering of subsidie	30%	28%	30%	12%
Te krappe financiële middelen om de diensten kostendekkend uit te kunnen voeren	31%	13%	26%	30%
Verdeling van financiële middelen tussen aanbieder(s) en burgerinitiatief	22%	13%	25%	40%
Gescheiden financieringsstromen vanuit WLZ, WMO en ZVW	23%	8%	25%	44%
Gebrek aan kennis/inzicht (bij het initiatief) over de mogelijkheden voor financiering/subsidie	37%	24%	24%	15%
Regels/eisen of procedures over de verantwoording van uitgaven aan financiers/subsidieverstrekkers	45%	16%	18%	20%
Het niet kunnen aanvragen van een ANBI-status	25%	17%	15%	43%
Hypotheekverstrekking voor het realiseren van woon(zorg) voorzieningen	25%	0%	9%	66%
Hoge kosten voor 'bedrijfsvoering'	37%	8%	8%	48%

De meest genoemde ervaren knelpunten op het gebied van financiën en geldstromen zijn:

1. De regels, eisen of procedures om in aanmerking te komen voor financiering of subsidie (30%, n=17).
   Burgerinitiatieven krijgen te maken met regels, eisen en procedures als ze bij de gemeente, fondsen of andere financiers aankloppen voor subsidie of andere vormen van financiering. In sommige gevallen hebben ze geen toegang tot middelen omdat ze bijvoorbeeld door het ontbreken van een juridische rechtsvorm worden uitgesloten en in andere gevallen gaat het om de moeite om te voldoen aan de bestaande subsidiecriteria die vaak gebaseerd zijn op overeenkomsten met formele instellingen. Ook ervaren sommige initiatieven dat ze zich voegen binnen (volgens het burgerinitiatief niet passende) kaders van financiers, waardoor ze bij een hypotheekaanvraag als commerciële partij worden gezien en hoge rentes moeten betalen.

2. Te krappe financiële middelen om de diensten kostendekkend uit te kunnen voeren (26%, n=14).
   Het zoeken naar een passend businessmodel wordt als knelpunt aangegeven; men geeft aan een meerjarige startsubsidie nodig te hebben voordat het initiatief financieel zelfvoorzienend kan functioneren.

[4] Antwoorden 1 en 2 (geen en bijna geen knelpunt) en antwoorden 4 en 5 (groot en zeer groot knelpunt) op de vijfpuntschaal zijn in de tabel opgeteld

3. Verdeling van financiële middelen tussen aanbieder(s) en burgerinitiatief (25%, n=14). Initiatieven ervaren dat aanbieders die al bekend zijn bij gemeenten en al een (met name Wmo-)subsidie hebben, eerder in aanmerking komen voor financiering. Men geeft aan dat het als burgerinitiatief lastig is om hier tussen te komen. Sommige burgerinitiatieven ervaren dat hun dienstverlening door gemeenten wordt gezien als goedkopere oplossing voor een bestaand vraagstuk, waardoor ze het idee hebben minder financiering te krijgen dan reguliere aanbieders voor dezelfde diensten.

Op het gebied van financiering en organisatie van geldstromen verschilt het sterk per knelpunt voor hoeveel van de respondenten dit van toepassing is. Dit 'kleurt' de resultaten. Zo staat de 'verdeling van financiële middelen tussen aanbieder(s) en burgerinitiatief' in de top drie omdat 25% het een knelpunt vindt, maar daarnaast is het bij 40% van de burgerinitiatieven ook niet van toepassing.

Verdieping: ervaren knelpunten op het gebied van financiën en geldstromen

Ook uit de expertmeeting komt naar voren dat financiering vinden lastig is. De burgerinitiatieven die bezig zijn met vastgoedontwikkeling worden door banken vaak als commerciële bedrijven gezien. Hierdoor is het lastig om financiering te krijgen en zijn de rentes vaak hoger dan men vanuit het initiatief op kan brengen. Daarnaast vraagt de bank of fonds vaak om garantstelling of co-financiering, deze co-financiering of garantstelling is voor burgerinitiatieven vaak moeilijk te realiseren.

"De randvoorwaarden voor de subsidieregeling zouden veel overzichtelijker en eenvoudiger moeten zijn. Ook zou het fijn zijn als er meer ruimte zou zijn (binnen de regelingen) voor experimenteren, leren of een initiatief starten. Momenteel is het zo dat je van tevoren al in een blauwdruk moet aangeven wat je precies gaat doen en wat er uit gaat komen. Terwijl je juist met nieuwe innovatieve oplossingen niet van tevoren precies kunt aangeven wat er uit gaat komen."

"Met de financiering van de activiteiten hebben we het geluk gehad dat we een startsubsidie van de provincie hebben kunnen ontvangen met een kleine cofinanciering van de gemeente."

Onderscheid naar ervaren zwaarte van knelpunten in relatie tot het type dienstverlening.

De initiatieven is gevraagd binnen welk type dienstverlening ze relatief de meeste hinder ondervinden van knelpunten op het gebied van financiën en geldstromen. Daaruit blijkt – net als bij wet- en regelgeving - dat de meeste knelpunten worden ervaren binnen de dienstverlening op het terrein van welzijn en sociale samenhang. Kijkend naar de verhouding tussen het aantal initiatieven dat op een bepaald terrein diensten verleent en het aantal van die groep initiatiefnemers dat een knelpunt met financiën ervaart, dan blijkt dat initiatieven die zorg bij burgers thuis bieden relatief de meeste knelpunten ervaren.

Verdieping: ervaren knelpunten op het gebied van financiën en geldstromen

Financiering

Financiering werd door meerdere geïnterviewden als knelpunt ervaren. Gevraagd naar specifieke knelpunten op dit gebied zijn onder andere genoemd: geen ruimte (lees: geld) voor innovatie, kortdurende financiering en de complexiteit om in aanmerking te komen voor financiering. Tijdens de expertmeeting worden de knelpunten uit de enquête en interviews erkend door de experts.
In aanmerking komen voor financiering of subsidies wordt als lastig ervaren door burgerinitiatieven. *"De randvoorwaarden voor de subsidieregeling zouden veel overzichtelijker en eenvoudiger moeten zijn. Ook zou het fijn zijn als er meer ruimte zou zijn (binnen de regelingen) voor experimenteren, leren of een initiatief starten. Momenteel is het zo dat je van tevoren al in een blauwdruk moet aangeven wat je precies gaat doen en wat er uit gaat komen. Terwijl je juist met nieuwe innovatieve oplossingen niet van tevoren precies kunt aangeven wat er uit gaat komen."*

Ook uit de expertmeeting komt naar voren dat financiering vinden lastig is. De burgerinitiatieven die bezig zijn met vastgoedontwikkeling worden door banken vaak als commerciële bedrijven gezien. Hierdoor is het lastig om financiering te krijgen en zijn de rentes vaak hoger dan men vanuit het initiatief op kan brengen. Daarnaast vraagt de bank of fonds vaak om garantstelling of co-financiering. Deze co-financiering of garantstelling is voor burgerinitiatieven vaak moeilijk te realiseren.

Een andere geïnterviewde geeft aan dat financiering ook heel erg kan helpen in de startfase van een initiatief: *"Met de financiering van de activiteiten hebben we het geluk gehad dat we een startsubsidie van de Provincie hebben kunnen ontvangen met een kleine co-financiering van de gemeente."*

Rol en impact

De experts pleitten ervoor dat het gemakkelijker zou moeten worden om de rol en impact van een bepaald burgerinitiatief zichtbaar te kunnen maken. Nu wordt dit nog als een zoektocht ervaren. *"Met het aantonen van de waarde zal het ook gemakkelijker worden om financiering te vinden."* Burgerinitiatieven hebben namelijk een andere rol binnen de samenleving. *"De vernieuwende waarde die initiatieven hebben is heel belangrijk. Dit moet niet onderschat worden."*

Ruimte

De experts geven aan dat ze ervaren dat er nog weinig financiële ruimte is om te experimenteren en te kijken wat werkt. *"De financiering en wet- en regelgeving drukken initiatieven in de rol van een gewoon commercieel bedrijf, terwijl we dit juist anders willen."* Eén van de betrokken initiatieven geeft aan dat ze daardoor ook bewust niet voor een rechtsvorm hebben gekozen omdat dat niet past bij hun visie. Voor veel vormen van financiering, waaronder subsidies, is een rechtsvorm echter meestal een voorwaarde om hiervoor in aanmerking te komen.

Verdieping: casuïstiek eigen inkomsten verwerven

“Als wij inkomsten genereren door een activiteit in het pand, moeten we onmiddellijk een hogere huur betalen. Maar horeca-inkomsten kunnen we zelf weer niet genereren, de opbrengst daarvan moet naar de welzijnsorganisatie die het sociaal beheer van het pand doet (die daarvoor geen personeel levert en het geld niet zichtbaar herinvesteert in het pand). Sommige groepen gaan door het gebrek aan bewegingsvrijheid op dit punt,' ondergronds' en verkopen bij eigen activiteiten hun eigen hapjes, zonder dat andere groepen in het pand daarvan weer kunnen profiteren. De regels ondermijnen zo het collectief”

Verdieping: casuïstiek financiën

“Banken zien onze investering in zorgwoningen als een commercieel project en vragen een hoge rente (meer dan 4%). Doelgroep-projecten kennen ze niet: we praten nu met de gemeente over garantstelling en hopen op een bijdrage van de provincie.
Garantstelling zal leiden tot een veel lagere rente, een bijdrage van de provincie compenseert deels. Door een lagere rente gaat de business case kloppen. Nieuwe financiers op deze markt willen alleen maar reguliere standaard gevallen: daar kunnen we dus ook niet terecht.”

3.3.3 Samenwerking

In de enquête is gevraagd of er samenwerking is met gemeente, vrijwilligersorganisaties, religieuze organisaties, organisaties voor welzijn en maatschappelijke ondersteuning, thuiszorgorganisaties, zorgorganisaties, huisarts(en), zorgkantoor en zorgverzekeraar.
Het overgrote deel van de respondenten (89%) werkt samen met de gemeente.
Twee derde werkt samen met één of meer vrijwilligersorganisaties.
Thuiszorgorganisaties en maatschappelijke instellingen zijn voor ruim 60% van de initiatieven een partij waarmee ze samenwerken. De helft van de initiatieven werkt samen met huisarts(en).
Zorgkantoren en zorgverzekeraars zijn nog maar voor enkele initiatieven een partij waarmee wordt samengewerkt.
In de enquête worden ook nog andere partijen genoemd als; woningcorporaties, belastingdienst, IGZ en UWV. In de paragrafen 3.3.5. t/m 3.3.7 verdiepen we op mogelijke ervaren knelpunten met de samenwerkingspartners gemeente, aanbieders van zorg en ondersteuning en zorgverzekeraars. We richten ons op deze partijen omdat uit de deskresearch is gebleken dat dit voor de inventarisatie de meest relevante samenwerkingspartners zijn als het gaat om ervaren knelpunten.

3.3.4 Samenwerking met de gemeente

Tabel 2.4
Knelpunten samenwerking en afstemming met de gemeente (N=63)

	(bijna) geen knelpunt	gemiddeld	(zeer) groot knelpunt	NVT
Handelingssnelheid/tempo van de gemeente	36%	21%	36%	7%
Erkenning van het initiatief als volwaardige partij/samenwerkingspartner	56%	11%	32%	2%
Afstemming tussen gemeentelijke afdelingen	38%	21%	30%	11%
Het komen tot afspraken over inzet van middelen (financiën, mensen e.d.)	42%	18%	28%	12%
Vertrouwen in het initiatief als volwaardige partij/samenwerkingspartner	57%	10%	28%	5%
Verschil in werkwijze en werkcultuur	37%	25%	26%	12%
Het komen tot samenwerkingsafspraken met de gemeente	49%	18%	26%	7%
Onderlinge communicatie tussen gemeente en initiatief	62%	10%	24%	3%
Neiging tot controle en (risico) beheersing vanuit de gemeente	63%	5%	23%	9%
(Een verschil in) de visie op zorgverlening en ondersteuning	55%	23%	16%	5%
Overvragen (te veel beroep doen op de initiatiefnemers)	61%	14%	14%	11%
Verschil in interpretaties van kwaliteitseisen	42%	22%	9%	27%
Gemeentelijke bemoeienis met het reilen en zeilen van het initiatief	63%	12%	5%	19%

De meest genoemde ervaren knelpunten op het gebied van samenwerking met de gemeente:

1. De handelingssnelheid/het tempo van gemeenten (opgeteld 36%, n=20). Gemeenten zijn traag in hun processen, vaak moet een aanvraag over verschillende schijven of raakt verschillende beleidsterreinen. Dit werkt het enthousiasme en de slagvaardigheid van burgerinitiatieven tegen en kost hen naar eigen zeggen veel moeite en tijd.

2. Erkenning als volwaardige partij/samenwerkingspartner (opgeteld 31%, n=18). Men heeft niet altijd het gevoel op de kaart te staan, en erkend te worden in hun expertise. De waarde van de zorg- en ondersteuningsdiensten die burgerinitiatieven bieden wordt in de beleving van initiatiefnemers niet altijd goed ingeschat, het lijkt vaak onduidelijk voor gemeenten.

3. Afstemming tussen gemeentelijke afdelingen (opgeteld 30%, n=17). De schotten tussen de afdelingen en partijen binnen een gemeente zorgen ervoor dat men met veel verschillende mensen moet overleggen, afstemmen en relaties moet onderhouden. Daarnaast worden initiatieven vanuit verschillende hoeken uitgenodigd voor eenzelfde soort gesprekken, interviews en enquêtes.

Voor de knelpunten ‘erkenning’ en ‘vertrouwen’ valt de spreiding in antwoorden op. Naast een grote groep die hier een (zeer) groot knelpunt in ervaart is er ook een grote groep die hier geen of nauwelijks een knelpunt in ervaart.

Uit de open antwoorden en interviews wordt ook duidelijk dat er ook diverse respondenten zijn die zich positief uitlaten over de samenwerkingsrelatie met de gemeente. Wat onder andere gewaardeerd wordt in de samenwerking is ‘*experimenteerruimte*’, ‘*samen zoeken naar nieuwe wegen*’, een ‘*aanmoedigende en stimulerende houding*’ en ‘*hulp bij het vinden van de geschikte locatie*’. Dit zijn de aspecten die door andere initiatieven juist gemist worden in de werkwijze en houding van gemeenten.

Verdieping: casuïstiek ‘de vele gezichten van de gemeente’

”Het wijkbureau is ons zeer ter wille; de beleidsafdeling bekijkt ons kritisch-positief. De ambtenaren die met een herinrichting van het park bezig zijn, werken juist heel goed met bewoners samen. De ambtenaren die iets met zorg, veiligheid, openbare ruimte in de wijk doen, (en dat zijn er tientallen), lijken we allemaal apart te moeten leren kennen. En de gemeentelijke uitvoeringsdienst die het buurthuis beheert, is star, formeel, precies, protocolvolgend en daarin uiterst betrouwbaar, maar fnuikend voor elk initiatief. De politiek en de wethouder (en de ambtenaren betrokken bij een leefbaarheidsprogramma) prijzen ons de hemel in, maar kunnen we feitelijk bijna niet aanspreken, omdat we dan de ambtenaren passeren met wie we het samenwerken moeten doen. Je kunt echt een dagtaak hebben aan het relatiebeheer met de gemeente.”

3.3.5 Samenwerking met aanbieders

Tabel 2.5
Knelpunten samenwerking en afstemming met aanbieders van zorg en ondersteuning (N=56)

	(bijna) geen knelpunt	gemiddeld	(zeer) groot knelpunt	NVT
Verschil in werkwijze en werkcultuur in de uitvoering	30%	18%	32%	16%
Erkenning van het initiatief als volwaardige partij	48%	11%	30%	11%
Vertrouwen in het initiatief als volwaardige partij	45%	10%	30%	11%
Het komen tot samenwerkingsafspraken	34%	21%	30%	13%
Het komen tot afspraken over inzet van financiële middelen	27%	21%	29%	36%
Onderlinge communicatie	37%	10%	28%	11%
Handelingssnelheid/tempo van aanbieders	35%	5%	27%	22%
Verschil in de visie op zorgverlening en ondersteuning	41%	23%	25%	18%
Samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten	36%	18%	25%	16%
Controle en risicobeheersing bij aanbieders	35%	22%	24%	24%
Het naleven van gemaakte afspraken	38%	14%	23%	23%
(Neiging tot) het overnemen van taken door aanbieders	37%	0%	22%	22%
Gebrek aan kennis over de cliënt/cliëntgerichte benadering bij aanbieders	35%	12%	16%	29%
Verschil in interpretaties van kwaliteitseisen	36%	25%	15%	24%

De meest genoemde ervaren knelpunten op het gebied van samenwerking met aanbieders:

1. Verschil in werkwijze en werkcultuur in de uitvoering (opgeteld 32%, n=18).
   Bij burgerinitiatieven bestaan beelden dat aanbieders het lastig vinden om met hen als ‘nieuwe spelers’ om te gaan. Oorzaken die burgerinitiatieven noemen zijn de andere werkwijze en uitvoering door vrijwilligers en angst voor verlies van werk en arbeidsplaatsen, met name bij welzijnsinstellingen. Ook ervaren ze een gebrek aan slagvaardigheid in handelen en ontbreekt het instellingen volgens hen nog al eens aan het vermogen om ‘out of the box’ te denken.

2. Het komen tot samenwerkingsafspraken (30%, n=17).
   Burgerinitiatieven merken dat het lastig is om toenadering te vinden tot welzijn- en zorgorganisaties en met hen tot samenwerking te komen. Ze ontmoeten naar eigen zeggen instellingen met een afwachtende houding die niet goed weten wat ze met burgerinitiatieven aan moeten of hen als concurrent zien, met name op het gebied van welzijn en informele zorg.

3. Erkenning van het initiatief als volwaardige partij/samenwerkingspartner (30%, n=17) en vertrouwen in het initiatief (30%, n=17).
   Bij aanbieders van zorg en ondersteuning wordt eveneens een gebrek aan erkenning en vertrouwen ervaren. Dat zit in beelden over de kwaliteit van zorg die burgerinitiatieven niet zouden kunnen leveren, in beelden over continuïteit en uit zich volgens respondenten in genegeerd en niet serieus genomen worden of tegengewerkt worden.

Verdieping: casuïstiek ‘samenwerken met welzijnsinstelling’

“Wij merken dat het (te) lang duurt voor je echt 'in beeld' bent. Je hebt een goede relatie met personen in het welzijnswerk, het buurtteam of de zorginstelling uit de buurt, maar dat wil niet zeggen dat je bij die instelling ook bekend bent, laat staan dat ze aan je denken als er voor bewoners iets relevants gebeurt. Of je hebt een goede relatie met de bestuurder van een organisatie, maar die heeft een 'zelfsturend team' waarin je alsnog vertrouwen moet winnen. Ook merken we dat organisaties wel met bewoners om kunnen gaan als vrijwilligers binnen hun eigen organisatie, maar het moeilijk vinden om je als partner te zien die vrijwillige inzet in de buurt toont en daarin zijn/haar eigen plan trekt. Klassieke vrijwilligers zijn blijkbaar makkelijker dan mondige burgers die zelf een initiatief nemen. Soms is het alsof je een concurrent van hen bent“.

Verdieping: casuïstiek ‘samenwerken met zorgaanbieders’

“We werken samen met een lokale kleine aanbieder die onze visie deelt en met een grote zorgaanbieder als hoofdaannemer, bij de ontwikkeling van zorgwoningen die ook onze visie onderschrijft. Met partners die onze visie niet onderschrijven doen we gewoon geen zaken. Cultuurverschillen blijven er wel en hoewel we daar tot op heden geen last van hebben, blijft dat een aandachtspunt omdat het een potentieel risico is.”

Verdieping: casuïstiek ‘vrijwilligers’

“We merken dat organisaties wel met bewoners om kunnen gaan als vrijwilligers binnen hun organisatie, maar het moeilijk vinden om je als partner te zien die vrijwillige inzet in de buurt toont en daarin een eigen plan trekt. Klassieke vrijwilligers zijn blijkbaar gemakkelijker dan mondige burgers die zelf een initiatief nemen. Het is alsof je hun concurrent bent.”

3.3.6 Samenwerking met zorgverzekeraars

Tabel 2.6
Samenwerking en afstemming met zorgverzekeraars (N=51)

	(bijna) geen knelpunt	gemiddeld	(zeer) groot knelpunt	NVT
Erkenning van het initiatief als volwaardige partij/samenwerkingspartner	6%	4%	18%	73%
Verschil in visie op zorgverlening en ondersteuning	8%	2%	16%	75%
Vertrouwen in het initiatief als volwaardige partij/samenwerkingspartner	6%	4%	16%	75%
Het komen tot contractafspraken	4%	0%	16%	80%
Onderlinge communicatie	6%	4%	14%	76%
(Neiging tot) controle en risicobeheersing	4%	0%	14%	82%
Verschil in interpretaties van kwaliteitseisen	2%	2%	12%	84%
Handelingssnelheid/tempo	8%	0%	10%	82%

Uit de antwoorden wordt duidelijk dat het grootste deel van de 66 respondenten deze vraag niet heeft beantwoord of dat ze deze knelpunten als niet van toepassing hebben beoordeeld.[5] Voor enkele burgerinitiatieven uit het enquête-onderzoek is sprake van contact of samenwerking met zorgverzekeraars. Ook wordt duidelijk dat er zowel contacten met de afdeling zorginkoop als met de afdeling innovatie zijn en dat de samenwerkingservaringen met beide afdelingen verschillen.
Voor de respondenten die wél een oordeel hebben uitgesproken over de zwaarte van een bepaald knelpunt geldt dat bijna elk samenwerkingsaspect door 15% tot 18% (N=7 tot N=9) van deze groep als (zeer) groot knelpunt wordt gezien. Oftewel, van de groep initiatieven die wel te maken heeft met zorgverzekeraars ervaart het grootste deel knelpunten in de samenwerking. Het meest genoemd als (zeer) groot knelpunt is 'Erkenning van het initiatief als volwaardige partij/samenwerkingspartner' (n=9). Dit aspect komt overeen met de eerdere resultaten rond samenwerking met gemeenten en aanbieders van zorg en ondersteuning. Initiatieven geven in de open antwoorden aan dat ze het erg moeilijk vinden om in contact te komen met zorgverzekeraars, laat staan tot samenwerking te komen. Ook komt in verschillende bewoordingen naar voren dat een deel van de respondenten zorgverzekeraars vooral ziet als organisaties die gericht zijn op omzet en winst en dat ze niet willen investeren in burgerinitiatieven en de verwachte positieve (o.a. preventieve) effecten van die initiatieven.

Verdieping: casuïstiek 'samenwerken met zorgverzekeraar'

"Zorgverzekeraar is een divers begrip: heb je met inkoop te maken, of met de afdeling innovatie? Een wereld van verschil. Met de afdeling innovatie hebben we goed contact. Maar als puntje bij paaltje komt zijn de inkopers van zorg toch vaak degenen die korte termijn denken vertonen en dan kan er ineens weer veel minder...."

[5] Omdat slechts 8 tot 13 respondenten een oordeel hebben gegeven over de mate waarin ze knelpunten ervaren in de samenwerking met zorgverzekeraars, is hier geen knelpunten top drie opgenomen.

Verdieping: knelpunten samenwerking uit interviews & expertmeeting

Volwaardige partij
In de verdieping worden op het gebied van samenwerking vooral knelpunten genoemd die te maken hebben met de aspecten handelingssnelheid, erkenning en vertrouwen maar ook met een ervaren verschil in visie en werkwijze die de samenwerking belemmert. In de meeste gevallen hebben ze betrekking op gemeenten en aanbieders en in een enkel geval gaat het om de samenwerking met zorgverzekeraars of andere partijen. De interviews bevestigen het beeld van de knelpunten rond samenwerking die uit de deskresearch en de enquête naar voren zijn gekomen. Zoals één van de geïnterviewden bijvoorbeeld verwoord: *"Echt loslaten, vertrouwen geven en regie uit handen durven geven lijkt momenteel nog niet te gebeuren. Er is weinig flexibiliteit als er nieuwe initiatieven of ideeën opkomen."* In de interviews wordt nog verduidelijkt dat het wel uitmaakt op welk niveau je wilt samenwerken: *"…op de werkvloer verloopt het meestal prima maar zodra je op een hoger niveau komt wordt het lastiger. Daar denken ze veel meer aan de belangen en strategische keuzes in plaats van wat van waarde is voor de burgers."*

Samenwerking gevestigde orde
Een ander ervaren knelpunt dat uit één van de interviews naar voren kwam is dat het als burgerinitiatief lastig is om je te ontwikkelen naast of in samenwerking met de "gevestigde orde" op het gebied van zorg en ondersteuning. Het beeld bestaat dat "*er teveel gevestigde belangen" zijn van partijen die nu zorg- en ondersteuningstaken verrichten, waar gemeenten zich moeilijk aan lijken te willen of kunnen ontworstelen."*
Ook in de expertmeeting wordt erkend dat het lastig is om als burgerinitiatief toe te treden tot overleggen met andere, voor het initiatief (potentiële) samenwerkingspartners. Dit zijn vaak formele en geïnstitutionaliseerde partijen die al langer actief zijn in zorg en ondersteuning. De experts zien dat het voornaamste probleem ligt in de onduidelijkheid van de rol van een burgerinitiatief.
"Ik zie dat men niet weet wat de rol is of kan zijn van burgerinitiatieven binnen overleggen. Dit is echt nog een zoektocht. Gemeenten kunnen hierin ondersteunen en de netwerken die er al zijn bij elkaar betrekken."

Wanneer burgerinitiatieven betrokken zijn in het netwerk van zorgaanbieders, gemeente en zorgverzekeraars loopt men tegen een volgend knelpunt aan. *"Verschillen in werkwijze en cultuur zorgen echt voor grote problemen. De spanningsboog bij de burgerij heb je maar kort te pakken. Gemeenten gaan echt heel sloom. Zoals het nu gaat vechten taaie bestuurders zich er wel door heen. Maar burgerinitiatieven in wijken waar mensen dit niet kunnen (opbrengen) komen daardoor niet van de grond."*

Tenslotte wordt door betrokkenen gezien dat er langzaam een verandering gaande is bij de formele partijen zoals zorgverzekeraars. *"Er is hier een omwenteling van gedachtegoed gaande, ook bij de zorgverzekeraar. Ook zij zijn bezig met innovatietrajecten, hierdoor zitten burgerinitiatieven met hen aan tafel. Het is duwen, trekken, porren en een beetje prikkelen voor de burgerinitiatieven. Maar dit is ook een rol die je als koploper aangaat."*

4 Conclusies

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven ten aanzien van de drie beoogde resultaten (zie paragraaf 1.2). In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk worden enkele gesprekonderwerpen voor verdere discussie beschreven.

4.1 Conclusies per resultaatgebied

De inventarisatie leverde een groot aantal uitkomsten op die samen met de analyse van deze uitkomsten heeft geleid tot de drie beoogde resultaten. De hoofdpunten hieruit kunnen als basis dienen voor de door het ministerie van VWS gewenste actie agenda. In deze paragraaf worden de resultaten toegelicht.

4.1.1. Inzicht in het type dienstverlening van burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning

Uit de inventarisatie blijkt dat er zes verschillende categorieën dienstverlening zijn die geboden worden door burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning. (Tabel 2.1 terreinen van dienstverlening). Voor de meeste initiatieven geldt dat zij op meer dan één van de zes categorieën diensten aanbieden.
Het zwaartepunt bij de onderzochte groep initiatieven ligt op het bieden van activiteiten en diensten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning/informele zorg. Het gaat daarbij vooral om activiteiten op het gebied van welzijn, ontmoeting en sociale samenhang, om diensten die het zelfstandig wonen ondersteunen en om informatie & advies over wonen, welzijn en zorg. Ook de kwalitatieve data uit de verdiepende inventarisatie versterken het beeld dat een meerderheid van de initiatieven zich met name richt op het realiseren van een prettige en sociaal leefbare omgeving waarin met name (kwetsbare) ouderen (en in een aantal gevallen ook andere kwetsbare groepen) zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Bij het organiseren en aanbieden van informele zorg en (praktische) ondersteuning vervullen richten diverse initiatieven zich ook op het verbinden en coördineren van ‘vraag’ en ‘aanbod’ van ondersteuning in een buurt of wijk of dorp.

Een relatief kleine groep biedt ook zorg thuis in de vorm van persoonlijke verzorging, verpleging en volledig pakket thuis. Een enkel burgerinitiatief biedt zorg in een door het initiatief georganiseerde woon-zorgvoorziening. Specifiek voor deze twee terreinen van (formele) zorg geldt dat de groep initiatieven die ambities en/of al concrete plannen heeft om hier diensten te gaan verlenen, groter is dan de kleine groep die dat nu al doet. Met name op basis van de interviews en de expertmeeting is ook deze relatief kleine groep van initiatiefnemers die actief (willen) zijn op het terrein van zorg, in beeld gekomen. Daarnaast is er nog een hele kleine groep die ook nog op andere terreinen dan zorg en ondersteuning, diensten biedt. Ook hier geldt dat een grotere groep aangeeft om plannen te hebben ook activiteiten buiten zorg en ondersteuning aan te bieden. Het gaat bijvoorbeeld om diensten gericht op energie en verduurzaming of gericht op voedsel en stadslandbouw.

4.1.2 Overzicht van ervaren knelpunten en thematisering

Uit de inventarisatie blijkt dat er vooral knelpunten worden ervaren op drie hoofdthema´s: wet- en regelgeving, financiën en samenwerking. Dit kwam in eerste instantie naar voren in de deskresearch en is daarmee als basis voor de enquête gebruikt. In de interviews en in de expertmeeting is deze thematische indeling getoetst en werd door betrokkenen ondersteund. Per thema is eerder in dit rapport aangeven in welke mate bepaalde onderwerpen of aspecten binnen zo'n thema als knelpunt worden ervaren. De meest genoemde knelpunten zijn nader toegelicht en er zijn kenmerkende en illustratieve citaten en casevoorbeelden van de verschillende typen knelpunten weergegeven.

Op basis van de analyse van alle uitkomsten uit de inventarisatie is de conclusie dat de meeste knelpunten te maken hebben met de samenwerking met gemeenten en de samenwerking met aanbieders van zorg en ondersteuning. In de top drie van meest ervaren knelpunten met deze samenwerkingspartners komt één element steeds terug als knelpunt, namelijk 'erkenning van het initiatief als volwaardige partij/samenwerkingspartner'. Elementen als handelingssnelheid, verschil in werkwijze en werkcultuur in de uitvoering en vertrouwen in het initiatief als voorwaardige partner scoren ook relatief hoog als knelpunt in samenwerking.

Daarnaast wordt duidelijk dat wet- en regelgeving op zichzelf in veel gevallen voor een minderheid van de initiatieven tot knelpunten leidt maar dat bepaalde wet- en regelgeving wel degelijk belemmerend werkt voor burgerinitiatieven. Ook blijken veel initiatieven hinder te ondervinden van een gebrek aan financiële middelen, zowel in de startfase als wanneer ze eenmaal zijn opgestart waarbij één van de meest genoemde oorzaken is dat de 'toegang' tot financiën en/of subsidie als complex en onduidelijk wordt ervaren.

Uit de open vraag naar belangrijkste ervaren knelpunten en uit de expertmeeting komt een vierde hoofdthema naar voren waarop knelpunten worden ervaren, namelijk de 'ontwikkeling van het eigen initiatief'. Het gaat hier onder meer om knelpunten rond kennisdelen en ontbreken van specifieke kennis. Ook wordt genoemd het vinden en binden van vrijwilligers, een gebrek aan tijd om alle zaken te regelen die horen bij het opbouwen van een initiatief en het verwerven van bekendheid, vertrouwen en draagvlak in de eigen buurt bij potentiele gebruikers van de diensten van het initiatief.

4.1.3. Inzicht in het speelveld waarin burgerinitiatieven zich begeven en de relatie met gevonden concrete knelpunten

Het speelveld waarin burgerinitiatieven zich begeven is over de hele onderzoeksgroep genomen breed, zo blijkt uit de inventarisatie. Burgerinitiatieven hebben te maken met of werken samen met tal van partijen in het sociaal domein, vooral gemeenten, vrijwilligersorganisaties, aanbieders van (thuis)zorg, woningcorporaties en instellingen die maatschappelijke ondersteuning bieden. Ook heeft een groot deel van hen een vorm van afstemming en/of samenwerking met huisartsen. Een relatief klein gedeelte van de initiatieven heeft contacten of wil graag in contact komen met zorgkantoren en zorgverzekeraars, met name initiatieven die bezig zijn met het leveren van zorgdiensten (verpleging/verzorging). Enkele van hen overleggen met de innovatieafdelingen van zorgverzekeraars over nieuwe zorgconcepten. Ook vindt er afstemming plaats met overheidsorganisaties als het UWV, de belastingdienst en in een enkel geval met de IGZ. Ook zijn er verschillende initiatieven die voor financiering samenwerken met fondsen en een enkeling ook met bedrijven.

We maken uit de inventarisatie op dat de knelpunten die initiatieven ervaren rond financiering en knelpunten rond de toepassing van wet- en regelgeving door gemeenten en aanbieders regelmatig samengaan met knelpunten die te maken hebben met samenwerking. Zo lijkt het ervaren gebrek aan waardering en erkenning regelmatig ook de mogelijkheden te beperken om als initiatief (financiële) ondersteuning te krijgen van gemeenten.

Uit de inventarisatie blijkt dat de aard van de ervaren knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving effect kan hebben op het gedrag van samenwerkingspartners. 64% van de initiatieven geeft desgevraagd aan dat wet- en regelgeving leidt tot de angst bij samenwerkingspartners om zaken over te laten aan burgerinitiatieven. En 52% van de initiatieven geeft aan dat wet- en regelgeving leidt tot risicomijdend gedrag bij samenwerkingspartners. Dit blijkt onder meer uit voorbeelden waarin initiatieven aangeven dat hun gemeenten de voorkeur geven aan het in stand houden van bestaande (inkoop en subsidie-)relaties met bekende aanbieders en het (nog) niet aandurven om hierin keuzes te maken ten gunste van burgerinitiatieven. Datzelfde geldt in mindere mate voor de afdeling inkoop van sommige zorgverzekeraars, zo wordt in enkele voorbeelden aangehaald.

Daarnaast wordt duidelijk dat bepaalde wet- en regelgeving of de manier waarop deze door gemeenten of aanbieders wordt toegepast – bijvoorbeeld bij vrijwillige inzet door uitkeringsgerechtigden of de regels voor huursubsidie bij woonzorg-voorzieningen – niet past bij het specifieke karakter van burgerinitiatieven. Dit lijkt hen vooral te beperken in het ontplooien van meer complexe en/of innovatieve activiteiten en dienstverlening op het gebied van zorg. Ook vinden veel initiatieven de ‘toegang’ tot financiën en/of subsidie complex en onduidelijk wat ook te maken heeft met de criteria, regels en randvoorwaarden die bepalen of en hoe je voor subsidies of andere vormen van financiering in aanmerking komt. Dit hindert of vertraagt initiatieven deels in de opstartfase, waarin investeringen in organisatieopbouw en faciliteiten nodig zijn en deels in de mogelijkheden om de reguliere exploitatiekosten van een initiatief te dekken. Bij kleine relatief eenvoudige initiatieven met enkele welzijnsdiensten die door vrijwilligers worden uitgevoerd, zullen dergelijke financiële knelpunten vermoedelijk beperkte invloed hebben maar bij grotere meervoudige burgerinitiatieven die meer en/of complexere diensten aanbieden is (externe) financiering vaak nodig om de beoogde dienstverlening op te kunnen zetten en aan te kunnen (blijven) bieden.

4.1.4 Gespreksonderwerpen voor verdere discussie

Op basis van de inventarisatie en de beschreven conclusies hebben de onderzoekers van het rapport een aantal onderwerpen voor nadere discussie over de aanpak van ervaren knelpunten geformuleerd:

- Het erkennen van burgerinitiatieven gericht op zorg en ondersteuning als volwaardige partner´ door (potentiële) samenwerkingspartners komt als een duidelijk thema naar voren. We spreken over een nieuw samenspel in het sociale domein, echter het lijkt nog te ontbreken aan de bereidheid van alle betrokken partijen (o.a. gemeente, aanbieders en burgerinitiatieven) om naar synergie-effecten te streven. Waarbij iedere partij datgene doet waarin ze de meeste maatschappelijke meerwaarde kan realiseren; de best mogelijke zorg en ondersteuning die aansluit bij de vraag van burgers en zo dicht mogelijk bij de leefomgeving van burgers is georganiseerd. Vanuit een wettelijk kader biedt het Right to Challenge in de Wmo (2015) mogelijkheden voor dit nieuwe samenspel en zou een concreet aangrijppunt kunnen zijn voor partijen om synergie-effecten te behalen.

Daarbij blijken uit deze inventarisatie ‘snelheid van handelen’ en ‘het verschil in cultuur’ elementen te zijn om rekening mee te houden.

- De ervaren knelpunten rondom wet- en regelgeving op zichzelf leiden weliswaar voor de meerderheid van de initiatieven niet tot (zeer) grote knelpunten, toch zijn er een aantal wetten en regels die wel degelijk beperkend werken voor een deel van de initiatieven, zoals het verkrijgen van huursubsidie, ANBI status, inzet vrijwilligers met een werkloosheid uitkering, financiering vastgoed of kwaliteitseisen ten aanzien van zorg.
  Het beeld dat ontstaat uit de inventarisatie is dat met name de onduidelijkheid over het toepassen van wet- en regelgeving en over de betekenis daarvan een belangrijk thema is. We zien een ‘botsing’ ontstaan tussen het algemene karakter van bepaalde wet- of regelgeving en het specifieke karakter van een burgerinitiatief dat waarde gestuurd is. Deze onduidelijkheid en interpretatie van wet- regelgeving op het terrein van zorg en ondersteuning, leidt in de beleving van initiatieven, tot terughoudendheid en risicomijdend gedrag bij samenwerkingspartners. Dit is een ongewenst effect op het snijvlak van wet- regelgeving en samenwerking.

- Uit de inventarisatie komt naar voren dat de ‘toegang’ tot financiering ingewikkeld en onduidelijk is. Dit geldt niet alleen voor subsidie of financiering uit de Wmo, maar uit de inventarisatie komen dezelfde signalen naar boven als het gaat om de Zvw en Wlz. Dit lijkt een drempel op te werpen voor de ontwikkeling van de complexere activiteiten en dienstverlening gericht op zorg en ondersteuning die burgerinitiatieven kunnen bieden.
  Een ander punt is dat aanbieders op het gebied van zorg en ondersteuning al reeds een positie en een subsidie- of inkooprelatie hebben met bijvoorbeeld gemeenten. Diverse initiatieven ervaren dat het moeilijk is om als nieuwe partij een rol te spelen in het sociale domein, naast of in samenwerking met deze partijen, die deel uit maken van de ‘gevestigde orde’. Dit komt onder andere doordat bestaande inkoop- en subsidierelaties vaak meerjarig zijn. Dat beperkt de mogelijkheden voor gemeenten om nieuwe contracten of subsidierelaties aan te gaan met burgerinitiatieven voor vergelijkbare diensten.

- Het ontwikkelperspectief van burgerinitiatieven gericht op zorg en ondersteuning kan worden versterkt door een regionale en/of landelijke kennisuitwisseling. Een aantal initiatieven die al verder zijn in hun ontwikkeling, benadrukken dat het wenselijk is om de opgedane kennis met andere initiatieven te delen.
  Ondanks dat er al veel ervaring is opgebouwd door de ‘voorlopers’ van burgerinitiatieven en experts van o.a. kennisinstituten, ontbreekt het aan een gedeelde visie op kennisdeling en instrumenten zoals een landelijk (online) kennisplein. Naast kennisdelen is ook de inzet van specifieke kennis niet afdoende georganiseerd. Zo komt in de inventarisatie naar voren dat burgerinitiatieven en gemeenten het lastig vinden te bepalen en inzichtelijk te maken wat de ‘waarde’ is van burgerinitiatieven. Terwijl dit goed zou kunnen door bestaande instrumenten zoals een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA), Effecten-Arena of Waarderingsdriehoek voor maatschappelijke initiatieven. Het is echter niet eenvoudig voor initiatieven om dit zelf uit te voeren en kostbaar om dergelijke analyses extern uit te laten voeren. Het ontwikkelingsperspectief en de behoefte van burgerinitiatieven zijn belangrijk om ook in het vervolg een plek te geven.

Bijlagen

Bijlage 1: literatuurlijst

Bokhorst, A.M. (2015). De koers van zorgcoöperaties. Samenwerken zonder te verworden tot paradepaard of werkpaard van de participatiesamenleving. *Bestuurskunde* (24) 2, p. 27-39.

Boumans, J., Swinkels, W., van de Goor, I., & Luijkx, K. (2015). *Gedeeld Eigenbelang. Een verkennend onderzoek naar werkzame en belemmerende factoren van zorgcoöperaties*. Tilburg University. Geraadpleegd op Universiteit Tilburg website: https://www.tilburguniversity.edu/upload/b182ffae-22f0-40e6-82f7-7b8d04a8b5da_Rapport%20zorgcooperaties.pdf

De Bruijn, D., Van Mierlo, T., Nourozi, S., De Ruijter, T., & Turnhout, S. (2016). *Kompas Right to Challenge in Wmo*. Movisie, Vilans en Landelijke Samenwerkingsverband Actieve bewoners. Geraadpleegd op Right to Challenge website: http://www.righttochallenge.nl/images/pdf/kompas-right-to-challenge-wmo.pdf

De Gast, W.J., & Winsemius, A. (2015). *Zorgcoöperaties: een burgerinitiatief in ontwikkeling*. Movisie. Geraadpleegd op Movisie website: https://www.movisie.nl/artikel/zorgco%C3%B6peraties-burgerinitiatief-ontwikkeling

Den Dulk, B. (2015). *Samen of toch alleen? Onderzoek naar de bevorderende en belemmerende factoren in de samenwerking tussen zorginstellingen en zorgcoöperatie*. Aedes Actiz Kenniscentrum Wonen en Zorg. Geraadpleegd op Kenniscentrum Wonen-Zorg website: http://www.kcwz.nl/doc/lokale_kracht/Scriptie-Samen-of-toch-alleen-B.M.-den-Dulk.pdf

Denters, S.A.H., Bakker, J.H.M., Vrieling, M.J., & Boogers, M.J.G.J.A. (2013) *Burgerinitiatieven in Overijssel: een inventarisatie*. Universiteit Twente. Geraadpleegd op Universiteit Twente website: http://doc.utwente.nl/87786/1/burgerinitiatieven_in_overijssel_rapport_final.pdf

Notten, K. (2015). *Storytelling voor de buurt. Hoe de relatie tussen bewonersinitiatieven en overheid kan groeien*. Geraadpleegd op Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties website: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/12/21/storytelling-voor-de-buurt-hoe-de-relatie-tussen-bewonersinitiatieven-en-overheid-kan-groeien

Omzien naar elkaar (2015). *Verslag thematafels en plenair slot werkconferentie 17 november 2015*. Geraadpleegd op Kenniscentrum Wonen-Zorg website: http://www.kcwz.nl/doc/bijeenkomsten/Verslag-gesprekstafels-17-november-2015.pdf

Penninx, K. (2014). *Burgerinitiatieven in wonen, welzijn & zorg. Het gaat niet alleen om meten*. Langer thuis. Geraadpleegd op Movisie website: https://www.movisie.nl/sites/default/files/Artikel5-Het-gaat-niet-alleen-om-meten.pdf

Schoorl, A., & Winsemius, A. (2015). *Zorgcoöperaties in Nederland. De eerste studies in beeld*. Movisie. Geraadpleegd op Movisie website: https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Zorgcooperaties-in-Nederland-de-eerste-studies-in-beeld%20[MOV-6146438-1.0].pdf

Skipr Redactie (23 juli 2015). *Botsing van werelden belemmert zorgcoöperatie* [Nieuwsbericht]. Geraadpleegd op Skipr website: https://www.skipr.nl/actueel/id23222-botsing-van-werelden-belemmert-zorgcoöperatie.html

Snijders, J. (2015). *Zaken waar burgerinitiatieven tegenaan lopen.* Austerlitz Zorgt.
Ten Brinke, N. (2015). *Vereende krachten in de samenleving. Een kwalitatief onderzoek naar de samenwerking tussen zorgprofessionals en vrijwilligers, vormgegeven door zorgcoöperaties en zorginstellingen.* Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op Kenniscentrum Wonen-Zorg website: http://www.kcwz.nl/doc/lokale_kracht/1+1=3-Vereende-krachten-in-de-samenleving-Scriptie-Nick-ten-Brinke.pdf

Van der Heijden, J., & Tiemersma, J. (2015). Verslag innovatietafel Omzien 26 mei 2015. Geraadpleegd op Omzien naar Elkaar website: http://omziennaarelkaar.nl/wp-content/uploads/2015/06/verslag-innovatietafel-26-mei-2015.pdf

Bijlage 2: verslag expertbijeenkomst

13 juni 2016 Bijeenkomst belangenbehartigers

Aanwezigen

Nederland Zorgt Voor Elkaar – landelijk netwerk bewonersinitiatieven
Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen
Koepel voor Zorgcoöperaties Zuid-Nederland
Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA)
Movisie
Vilans

Algemeen

- In Noord-Nederland zijn er minder burgerinitiatieven tav zorg bekend dan in de rest van het land. Men vindt het daarom logisch dat in deze regio ook minder enquêtes zijn ingevuld.
- Men geeft aan dat de opdracht, het ophalen van knelpunten rondom wet- en regelgeving, nogal smal werd gevonden. De aanwezigen zijn blij dat het iets breder is opgepakt want de thema's hangen ook met elkaar samen.
- Men erkent dat de thema's Financiën, Wet- en regelgeving en Samenwerking de belangrijkste thema's zijn. Men wil daar nog een thema aan toevoegen: interne organisatie. Daarbij gaat het erom dat bewonersinitiatieven ook oplossingen moeten zoeken voor de wijze waarop zij zich organiseren in relatie tot hun achterban. Bijvoorbeeld: hoe zorg je dat iedereen meedoet?
- Niet alle knelpunten liggen bij het ministerie van VWS het is natuurlijk breder dan het ministerie. Daar moet ook gekeken naar worden. Overigens: Wet- en regelgeving wordt vaak als alibi gebruikt terwijl het er eigenlijk om gaat dat men iets niet wil.
- Uit de enquête komen veel kwantitatieve cijfers naar voren. Men wil benadrukken dat dit niet altijd alles zegt. Het is heel belangrijk ook naar belangrijke eenmalig genoemde thema's te kijken. Er zijn een aantal burgerinitiatieven die al langer lopen en die nu tegen dingen aanlopen waar anderen in de toekomst ook last van gaan krijgen (maar dit nu nog niet kunnen benoemen).
- Initiatieven die complexere dingen doen komen eerder in de knel met de wet- en regelgeving.
- Men is niet verbaasd dat vastgoed zo'n probleem is. Voor eigen initiatieven is dit vaak ook het geval. Wel merkt men op dat vastgoed heel breed is van financiering voor hypotheek (waar nog niet veel burgerinitiatieven aan toe zijn) tot accommodaties voor activiteiten.
- Weinig erkenning, waardering, vertrouwen vindt men echt een heel groot issue.
- "Verschillen in werkwijze en cultuur zorgen echt voor grote problemen. De spanningsboog bij de burgerij heb je maar kort te pakken. Gemeenten gaan echt heel sloom. Zoals het nu gaat vechten taaie initiatiefnemers zich er wel door heen. Maar burgerinitiatieven in wijken waar mensen dit niet kunnen (opbrengen), komen daardoor niet van de grond."
- "Verkokering en gebrek aan vertrouwen zijn echt heel belangrijke knelpunten. De wethouder moet zichzelf constant verdedigen als hij/zij in vertrouwen dingen toestaat."

Wet- en regelgeving

- Belangrijke onderwerpen rondom wet- en regelgeving zijn; inzet van vrijwilligers, huisvesting, privacy.
- Ten aanzien van privacy: "Burgerinitiatieven kunnen vaak geen gebruik maken van gemeentelijke bestanden. Ook al heeft de gemeente ze zelf de opdracht gegeven.

Naarmate de activiteiten meer gericht zijn op zorg komt het knelpunt rondom privacy meer voor."

- In Zaanstad: 'de cliënt bepaalt zelf hoe ver je gaat met privacy. Ik merk dat cliënten vaak eerder praten met buurtbewoners dan met een professional'.
- In het Limburgse dorp America is er samenwerking tussen verschillende disciplines. Dokter en dorpsondersteuner praten in een vertrouwensrelatie wel met elkaar tot op een bepaald niveau. "We zoeken naar manieren waarop we zorgvuldig met privacy gevoelige informatie omgaan. De overheid kiest wel heel vaak de veiligste weg. Wanneer je privacygevoelige informatie deelt met een bewonersinitiatief moet je gezamenlijk een steekhoudend argument hebben waarom welke dingen wel of niet worden gedeeld. Dan kan het vaak wel."
- Pas op wat je wet- en regelgeving noemt. Je hebt de normale wet, en je hebt aanbieders die zelf regels hebben. Dus met hoe meer mensen je te maken hebt, hoe meer regels je hebt. 'Hoe verder je naar beneden komt, hoe meer wet- en regelgeving jongt. Maar feitelijk zijn dat beleidskeuzes.'
- 'Risicomijdend gedrag is veel erger, daarom wordt regelgeving steeds strenger. De wet zelf valt op zich nog wel mee.' In Zeist zijn er geen contracten, maar gewoon afspraken. De interpretatie van wetgeving speelt een grote rol.
- De woningwet 2015 heeft het lastiger gemaakt voor burgerinitiatieven. Woningcorporaties trekken zich vanuit hun veranderende kerntaak eerder terug als partner.."
- Er is een andere kijk op werk nodig. Er is onvoldoende werk. Mensen die willen participeren moeten worden beloond i.p.v. gestraft. Stel geen maximum aan de tijd die iemand bij een initiatief mag werken, dat is niet goed voor de continuïteit.
- Wet- en regelgeving op papier wordt in de praktijk vaak anders vormgegeven. "De Right-to-challenge" staat op papier maar een gemeenteambtenaar zegt tegen een bewoner; 'dat moet je toch niet willen als vrijwilliger!' Hoe laat je dit dan los en ga je als inwoner alsnog aan de slag. In de beginfase is steun heel belangrijk. Op voorhand kan dit al een verandering geven. Dit is echt een cultuurprobleem. Hierdoor worden burgerinitiatieven afgeschrikt in het begin."
- "In Zaanstad werden we in het begin echt gestimuleerd en ondersteund. Maar nu we groter worden begint de angst te heersen. Wat als we omvallen? Dit is niet redelijk, professionele organisaties vallen ook met bosjes om."
- "Ik zie dat men niet weet wat de rol is of kan zijn van burgerinitiatieven binnen overleggen. Dit is echt nog een zoektocht. Gemeenten kunnen hierin ondersteunen en de netwerken die er al zijn bij elkaar betrekken."
- "Er is hier een omwenteling van gedachtegoed gaande, ook bij de zorgverzekeraar. Ook zij zijn bezig met innovatietrajecten, hierdoor zitten burgerinitiatieven met hen aan tafel. Het is duwen, trekken, porren en een beetje prikkelen voor de burgerinitiatieven. Maar dit is ook een rol die je als koploper aangaat."
- "De manier waarop UWV's de regels toepassen verschilt per regio, dit zorgt voor onduidelijkheid."
- Aansprakelijkheid van burgerinitiatieven is ook een issue, dit schrikt veel mensen af. In België is er een specifieke regeling voor aansprakelijkheid bij bewonersinitiatieven. De VNG heeft een modelpolis bij Centraal Beheer/Achmea voor vrijwilligers. Bij he teest uitgebreide pakket zit ook een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering. Veel gemeenten hebben deze polis breed of smal. Je moet dat als burgerinitiatief wel checken of je er ook onder valt. In Zeist hebben we net de discussie met de gemeente hierover afgerond. Conclusie: alle vrijwilligers zijn in alle omstandigheden gedekt door de Zeister verzekering incl. bestuursaansprakelijkheid. De twee betaalde freelancers moeten en hebben een beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Het enige wat aanvullend

nodig is, is een bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering voor de rechtspersoon Austerlitz Zorgt, ook al is dat een coöperatie u.a. maar deze kost niet zoveel.
- Burgerinitiatieven hebben er last van dat ze verantwoording moeten afleggen. De oplossing is niet dat men geen verantwoording moet afleggen. Maar er moet gezocht worden naar nieuwe manieren van verantwoording afleggen. Voorbeeld; In De Marne leggen burgerinitiatieven die geld hebben gekregen één keer per jaar mondeling verantwoording af aan elkaar en geïnteresseerde burgers.
- "Wetgeving is momenteel te gedetailleerd, hierdoor loopt men achter de feiten aan'. De wetgeving zou moeten beginnen met de doelstelling van het beleid. Hier kunnen burgerinitiatieven aan getoetst worden, dan zou je moeten kunnen afwijken van de regels zelf.' Dit is de opvatting van de huidige staatssecretaris van Justitie zoals vastgelegd in zijn proefschrift destijds (dat overigens over het internationale recht ging)
- "We zoomen soms te ver in op regelknelpunten terwijl er een olifant in de kamer staat die we daardoor niet meer zien. We leven in een wereld waar de systeemwereld leidend is, alles hangt met elkaar samen, en dat is wat heel vaak de goede dingen blokkeert. Als je te veel op de details inzoomt, dan zie je dit niet meer. Er is een grote omslag nodig waarin de leefwereld weer meer centraal komt te staan."

Financiën/geldstromen

- De regels om in aanmerking te komen voor een fonds of subsidie vormen een groot knelpunt.
- Je ziet dat er nog niet veel burgerinitiatieven zijn die een knelpunt hebben door het niet verkrijgen van de ANBI status of door problemen rondom hypotheekverstrekking. Dit komt vooral doordat veel initiatieven hier nog niet aan toe zijn. Een coöperatie kan overigens geen ANBI status krijgen
- Beginnende initiatieven zoeken nog niet meteen zo naar financiering maar naar begeleiding.
- "Financiering voor een zorgvoorziening nieuwe stijl zijn lastige gesprekken bij gemeenten.Het zou goed zijn als er een betere samenwerking komt tussen fondsen en bewonersinitiatieven. Daarin zou het Rijk kunnen bijdragen. Het Kabinet heeft bijvoorbeeld een convenant gesloten met de sector Filantropie (Titel; Ruimte voor geven). Dit convenant zou herijkt kunnen worden naar de vragen van deze tijd.
- De vindbaarheid van fondsen is een knelpunt. Er is wel een dvd met boek van, maar dat kent niet alle regionale fondsen.
- Waarderen van burgerinitiatieven is een vraagstuk. Er is meer onderzoek nodig om de werkelijke waarde van bewonersinitiatieven zichtbaar te maken. "Met het aantonen van de waarde zou het ook gemakkelijker moeten worden om financiering te vinden."
- Opstartgeld is heel belangrijk voor initiatieven. Fondsen leveren meestal kortlopend geld (bijvoorbeeld een eenmalige bijdrage). Maar aan een jaar of eenmalige financiering heeft men niet veel. Er moet een tijdje geïnvesteerd worden voordat het businessmodel loopt en dan pas kan worden losgelaten. Daarom zouden fondsen meerjarige afspraken mogelijk moeten maken.
- "Financiers willen vaak niet alleen investeren, ze willen graag co-financieren. Maar ja, je moet ergens beginnen dus iemand moet als eerste toezeggen. Daarnaast concurreer je met overheden etc."
- "Er moet ruimte komen om af en toe eens de fout in te gaan met innovatie. Dat is leren. Nu is daar bijna geen ruimte voor."
- Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) is bezig met een bank voor maatschappelijke initiatieven.
- Banken zien burgerinitiatieven nu als commerciële bedrijven. De rente voor de hypotheek is daarom ook echt hoog, daarnaast moet de gemeente ook nog eens garant staan. Dit is echt een probleem.

- Ook financiering vanuit provinciaal/regionaal niveau is een issue. “Financiering vanuit de provincie is nu lastig. Men is zoekende. De gemeente beperkt zich nu tot eigen grenzen. We merken dat men op papier wel wil, maar in realiteit vindt men het lastig.”
- “De financiering en wet- en regelgeving drukken initiatieven in de rol van een gewoon commercieel bedrijf/instelling, terwijl we dit juist anders willen.”

Samenwerking

Men is het er over eens dat de meeste initiatieven hierin veel knelpunten ervaren.

- “We kijken ook echt naar onszelf en niet alleen naar anderen. Ook intern is het echt een groeiproces. Het gaat ook om samenwerking met de eigen achterban. Naarmate de groep leden groter wordt, wordt het steeds lastiger om het iedereen naar de zin te maken en wordt communicatie ook steeds belangrijker. Daarnaast moet je je als bestuur ook steeds meer verantwoorden en daarover ook in dialoog gaan met de achterban. Dat is niet gemakkelijk en we zijn nog volop bezig om te kijken hoe je dat op een constructieve manier doet. Hoe je meningsverschillen bespreekbaar maakt binnen de club en komt tot de juiste en bij de club passende veranderingen.”
- Horizon en schaal is lastig. Op lokaal niveau is iedereen zijn eigen dingetje aan het uitvinden. Maar voor een deel loopt men tegen dezelfde dingen aan. Men moet soms even wat verder kijken en collectieve kennis uitwisselen. De provincie (of samenwerkende gemeenten) kunnen daarin een rol spelen, door het vormen van een netwerk of platform van burgerinitiatieven financieel en met kennis en invloed te ondersteunen.
- Het vinden van de juiste professionals die in staat zijn om de aansluiting te maken bij bewonersinitiatieven is ook lastig. Zelfs de mensen die graag willen veranderen hebben vaak zo lang in een systeem gezeten dat het lastig is om hieruit te komen. Verpleegsters vinden het moeilijk om zich weer gewoon op mensen en wat zij willen te richten.
- “In de samenwerking is het vooral lastig dat men niet goed weet wat het vraagstuk voor het burgerinitiatief is. Er zijn vraagstukken die te adresseren zijn aan het rijk of de zorgverzekeraar. Maar er zijn ook vraagstukken die geadresseerd zijn aan burgerinitiatief en die moeten te vinden zijn voor ons. De juiste gids vinden die helpt in de zoektocht naar het oppakken van de juiste vraagstukken is belangrijk. Op lokaal niveau heb je deze mensen nodig om de processen te ondersteunen. Men noemt dit wel eens de ‘ritselmanager’. De gemeente kan hierin ondersteunen.”
- Goed werkende voorbeelden helpen. Als één gemeente ruimte geeft, kan deze als ambassadeur optreden voor een ander om te laten zien hoe het kan. Hetzelfde geldt voor burgerinitiatieven die elkaar verder kunnen helpen.
- “Het blijft soms te veel bij individuele casussen terwijl het echt een landelijke trend is. Dat wil men op rijksniveau niet altijd zien. Dit moet ook in het rapport komen. Dat het geen individuele dingen zijn. Burgerinitiatieven worstelen zo te veel in de opstartfase.”
- “Ik zou wel wat meer willen zien van de zingeving van burgerinitiatieven. Wat zijn de consequenties voor de hele samenleving? We hebben last van de systeemwereld, kijk naar dat wat de bedoeling is. Zingeving kun je zien in de snelheid waarin de initiatieven groeien. Dit is niet voor niets zo, er is behoefte aan.”
- “De vernieuwende waarde die initiatieven hebben is heel belangrijk. Dit moet niet onderschat worden. We moeten nog meer praten over de vernieuwende waarde van de initiatieven. Door de wet- en regelgeving zie ik dat we als burgerinitiatief steeds meer een bedrijf worden, terwijl we dit juist anders willen. 60% lukt, 40% mislukt. Maar 60% gaat zo goed, dat men daar heel vrolijk van wordt, en dat dit echt vernieuwing op gang brengt.”

Colofon

Auteurs:
Vilans: Sven Turnhout, Floor de Jong en Kiyomid van der Veer
Movisie: Daan de Bruijn, Shahrzad Nourozi en Hilde van Xanten
Datum: 30 juni 2016
© Vilans / Movisie

Dit rapport is gemaakt in opdracht van het Ministerie van VWS

Movisie
Postbus 19129, 3501 DC Utrecht
Telefoon 030 789 2000
www.movisie.nl

Vilans
Postbus 8228, 3503 RE Utrecht
Telefoon 030 789 2300
www.vilans.nl