

Gewoon, dichtbij



*Gedeelde verantwoordelijkheid
voor lokale kwaliteiten*

Gewoon, dichtbij



*Gedeelde verantwoordelijkheid
voor lokale kwaliteiten*



Van links naar rechts: Rob Gilsing, Maarten Beks, Marja van der Tas, Hans Gaillard, Jan van Zanen, Birgit op de Laak, Hans Boutellier, Arjan Oudbier, Marcel Meijs (niet op de foto: Martien Kromwijk)

De VNG Denktank

In 2013 is de VNG Denktank opgericht om een sterkere verbinding te maken tussen de wetenschap, de bestuurlijke praktijk en beleid. In 2013 ging het eerste jaarbericht over maatschappelijk initiatief en hoe de gemeente zich daartoe kan verhouden. Dit jaar heeft een commissie onder leiding van Jan van Zanen in samenwerking met Hans Boutellier en Rob Gilsing gekeken naar lokale kwaliteiten en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Ik wil de leden van de Commissie Jaarbericht hartelijk danken voor de tijd die ze hebben gestoken in deze rapportage. Het is een intensief proces geweest dat heeft geleid tot deze mooi publicatie.

Annemarie Jorritsma
Voorzitter VNG

Commissie Jaarbericht

Jan van Zanen, *burgemeester Utrecht*
 Marcel Meijs, *gemeentesecretaris Enschede*
 Martien Kromwijk, *wethouder Bodegraven-Reeuwijk*
 Hans Gaillard, *burgemeester Son en Breugel*
 Birgit op de Laak, *wethouder Horst aan de Maas*
 Marja van der Tas, *burgemeester Steenwijkerland*
 Arjan Oudbier, *raadsgriffier Apeldoorn*
 Maarten Beks, *secretaris commissie jaarbericht, VNG*

Auteurs

Hans Boutellier, *Wetenschappelijk directeur
Verwey-Jonker Instituut*
 Rob Gilsing, *Hoofd Onderzoeksgroep Jeugd, Opvoeding
en Onderwijs, Verwey-Jonker Instituut*

Voorwoord

Dit jaarbericht gaat over lokale kwaliteiten. Wat zien burgers als lokale kwaliteiten en van wie wordt daarin iets verwacht? Hoe verhoudt zich dat wat burgers belangrijk vinden tot de bestuurlijke organisatie van Nederland? Dit is geen evaluatie of klanttevredenheidsonderzoek. Wel een zoektocht naar wat lokale kwaliteiten inhouden en wie er verantwoordelijk voor is. Uitgangspunt voor de commissie bij de beantwoording van deze vragen is kortweg:

Breng het dichtbij huis en houd het simpel.

Met andere woorden: hoe ingewikkeld de wereld ook wordt, uiteindelijk kom je terecht in de straten en buurten van een gemeente, bij de gezinnen thuis en bij de individuele behoefte van mensen. Mensen die het meeste hebben aan overheidsvertegenwoordigers die dichtbij hen staan en simpel maatwerk bieden.

Wat zegt dit over de lopende agenda van de decentralisatie richting de ‘eerste overheid’, de gemeente? Vooral dat lokale problemen vragen om lokale oplossingen. Het blijkt dat gemeenten beter in staat zijn om mensen te helpen dan landelijke systemen. Niet dat gemeenten het alleen kunnen of willen doen. Een effectief samenspel tussen burger, gemeenten, stedelijke partners en Rijk blijft nodig – alleen al doordat oplossingen niet altijd binnen het bereik van de inwoners en/of de gemeente liggen.

Burgers – dat komt duidelijk naar voren uit het onderzoek waarop dit jaarbericht is gebaseerd – leggen het begrip lokale kwaliteiten (‘prettig wonen in je buurt’) ook letterlijk dichtbij huis. Een schone straat, ken je burens, de speeltuin in de buurt of veilige oversteekplekken. Burgers beseffen ook dat er, voor de instandhouding en verbetering van lokale kwaliteiten, gedeelde verantwoordelijkheden bestaan.

Redenerend vanuit ‘gewoon, dichtbij’ kom je al snel op de vraag of er onderwerpen zijn die burgers zien als typisch iets voor de gemeente, terwijl de formele bevoegdheid van de gemeente op dat gebied beperkt is. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat burgers

ook iets van gemeenten verwachten als het gaat om de brede kwaliteit van de zorg (bijvoorbeeld de bereikbaarheid van het ziekenhuis). En nog opvallender is de rol die burgers de gemeente toekennen op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs. De burger wendt zich vaak tot de gemeente als er geen school is in de buurt is of als de kwaliteit van het onderwijs te wensen overlaat. Naar het oordeel van de commissie ligt hier een opgave om de lokale sturing verder te versterken.

Het was een groot genoegen om – in samenwerking met Hans Boutellier en Rob Gilsing van het Verwey-Jonker Instituut – met de commissie op zoek te gaan naar lokale kwaliteiten en de verantwoordelijkheid daarvoor. Wij danken de mensen van het Instituut voor het grondige onderzoek dat zij voor dit jaarbericht hebben gedaan. Het is hun gelukt het begrip ‘lokale kwaliteiten’ concreet te maken in een landelijke enquête en vervolgens met bewoners en professionals bespreekbaar te maken in zogenaamde kwaliteitsfora in Bronkhorst, Boekel, Heerenveen, Haarlemmermeer en Rotterdam. Graag wil ik ook deze gemeenten en de deelnemers van de fora bedanken voor de bereidheid om mee te werken en zo een bijdrage te leveren. Hoewel de kwaliteitsfora qua inhoud verschilden, was er ook een gemene deler. Lokale kwaliteiten werden overal vooral dichtbij huis beleefd.

Dit jaarbericht staat niet op zichzelf, maar bouwt voort op het eerdere werk onder leiding van mijn collega's Jozias van Aartsen ('De Eerste Overheid', 2007) en Rob van Gijzel ('Van eerste overheid naar eerst de burger', 2013). Zij pleitten voor respectievelijk uitvoering van meer publieke taken door gemeenten en een flexibele en ontvankelijke rol van gemeenten ten opzichte van maatschappelijke initiatieven. Dit nieuwe jaarbericht biedt, hierop voortbouwend, nieuwe ideeën en aanknopingspunten die kunnen bijdragen tot nog meer lokale kwaliteiten in Nederland.

Jan van Zanen, *voorzitter commissie Jaarbericht 2014, VNG Denktank*

Inhoud

Opening	7
1. Verandering van tijdperk	12
2. De opgave	18
3. Een doorgaand proces	24
<i>Decentralisatie van welzijn</i>	
<i>Echte transformatie</i>	
4. De volgende stap	30
<i>Wat is lokale kwaliteit?</i>	
<i>Wat betekent gedeelde verantwoordelijkheid?</i>	
5. Wat burgers en raadsleden vinden	38
<i>Een eerste beeld</i>	
<i>Toelichting per domein</i>	
<i>Conclusies over wat ertoe doet</i>	
6. De lokale democratie	51
<i>Het lokale kwaliteitsforum</i>	
<i>De belangrijkste lessen uit de pilots</i>	
Aanbevelingen	59
Literatuur	64

Opening

Het Jaarbericht 2014 vraagt aandacht voor de inhoud van lokaal bestuur: de kwaliteit van de omgeving waarin mensen leven. Het gaat over lokale kwaliteiten: wat doet er voor mensen toe? De commissie heeft lokale kwaliteit nadrukkelijk in verband willen brengen met de verantwoordelijkheidsvraag: wie doet wat? Er is behoefte aan nieuwe vormen om lokale kwaliteit te bepalen en eraan te werken – niet alleen door de gemeente, niet alleen door de markt, niet alleen door de mensen zelf, maar in gezamenlijke arrangementen: gedeelde verantwoordelijkheid.

De verzorgingsstaat is niet zomaar om te toveren tot een 'participatie-samenleving'. Wel is er een verschuiving gaande in de wijze waarop 'verantwoordelijkheid voor de samenleving' tot stand komt. In de tijd van de verzuiling werd deze vorm gegeven vanuit ideologisch gedreven collectieve identiteiten: de zuilen. Vanaf de jaren tachtig werd het geloof in de markt dominant. De impliciete verwachting is dat de samenleving als geheel een vanzelfsprekend resultaat vormt van concurrentie en ondernemingszin. In de huidige doorontwikkeling van de netwerksamenleving – met de digitalisering als *driving force* – wordt een nieuwe vorm van gedeelde verantwoordelijkheid zichtbaar, waarin de civiele capaciteiten meer worden aangesproken. Dat gebeurt dan in termen van burgerkracht of participatie. Daar is veel discussie over – de commissie kiest ervoor te onderzoeken wat burgers willen, kunnen en verwachten. Aan de hand van een uitgebreide enquête onder burgers en raadsleden laten we zien wat zij concreet belangrijk vinden en wie zij daarvoor verantwoordelijk achten. Vervolgens oefenden we met het gesprek daarover in zogenoemde lokale kwaliteitsfora.

Het Jaarbericht biedt inzicht in hoe burgers en hun vertegenwoordigers aankijken tegen lokale kwaliteiten en de verantwoordelijkheid daarvoor. Bijvoorbeeld:

- Burgers zien hun verantwoordelijkheid, maar kijken nadrukkelijk ook naar hun gemeente;
- Zij spreken de gemeente daarbij vaak aan op inhoudelijke kwaliteiten waar deze niet veel invloed op heeft (onderwijs, gezondheidszorg, schone lucht); raadsleden zijn zich vaak bewust van hun beperkte invloed;
- Burgers zien de eigen rol vooral in de concrete, zachtere facetten van lokale kwaliteit (schone straat, omkijken naar de burens e.d.).

De commissie eindigt met aanbevelingen voor het Rijk, de gemeenten, de burgers en andere partners. Zij pleit voor een stevige dialoog tussen partijen die met elkaar bepalen wat belangrijk is en elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de verschillende facetten van lokale kwaliteit. Dit kan het beste als de dialoog aansluit bij de alledaagse ervaringen van mensen. Dit blijkt uit de korte verslagen van de pilots met lokale kwaliteitsfora die de commissie heeft geïnitieerd. Gedeelde verantwoordelijkheid vraagt om een context van aanspreken, stimuleren en elkaar in de ogen durven kijken. Het is een kwestie van *appèl* en *appeal*: het durven expliciteren van verwachtingen en het aantrekkelijk maken voor iedereen die maar kan en wil om mee te doen bij het realiseren ervan.

Dit jaarbericht zet de gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten op de agenda: bij het gemeentebestuur, bij burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en het Rijk. Deze inzet is de uitkomst van intensieve besprekingen in de commissie-Van Zanen, die in samenwerking met het Verwey-Jonker Instituut het Jaarbericht tot stand bracht. De conclusie: gezamenlijk optrekken kan slagen, maar het gaat niet vanzelf! Houd het vooral concreet en overzichtelijk: gewoon, dichtbij.

Lokaal kwaliteitsforum
Haarlemmermeer





Deelnemers en locatie

Het forum in Haarlemmermeer vindt plaats in het raadhuis. De ongeveer twintig deelnemers vormen een gemengd gezelschap afkomstig uit het onderwijs, een woningcorporatie, ondernemersfonds, de gemeente (waaronder raadsleden), samen met diverse dorpsraden.

Besproken thema's

Belangrijk gespreksthema's zijn de sociale cohesie die verschilt tussen kleine kernen en Vinex-wijken, de kindvriendelijkheid van de gemeente en sportvoorzieningen. Ook het voorzieningenniveau voor en inspraak van jongeren komt uitgebreid aan bod. Op inspraakavonden zit de gemeente vaak met de 'oudere garde' aan tafel, jongeren ontbreken.

Sfeer en dynamiek

Door de 26 kernen en een groot gemeenteoppervlakte zijn er diverse belangen. Verstedelijkt gebied staat tegenover platteland en high-tech tegenover boerenbedrijf. Er bestaat begrip voor het verschil in voorzienin-

genniveau, zoals op het gebied van openbaar vervoer of sport. Maar dat wringt soms wel.

Opvallend

De meeste discussie roept het aanspreken van hangjongeren op, die soms voor (drugs)overlast en onveiligheidsgevoelens zorgen. Wie heeft een verantwoordelijkheid om te bemiddelen? En wie bekommert zich om de diegene die jongeren niet durft aan te spreken of bij wie daarvoor de benodigde vaardigheden ontbreken? De gemeente zou hierin kunnen ondersteunen.

Opbrengst

Voor signaleren, agendering en uitvoering zijn *communities* van burgers (ook jeugd), gemeente en andere partijen van grote waarde. Wel moet de gemeente oog houden voor belangen van burgers die niet zijn vertegenwoordigd. Van de gemeente vraagt het dat zij organiseert, meedenkt en faciliteert als bewoners niet in staat zijn iets te realiseren. De standaardhouding moet van 'Nee, want' naar 'Ja, mits'.



1

Verandering
van tijdperk

‘We leven niet in een tijdperk van veranderingen, maar in een verandering van tijdperk.’ Deze uitspraak van de Rotterdamse hoogleraar transitie management Jan Rotmans zegt veel over de huidige gemoedstoestand in Nederland. Alom wordt gesproken van verandering. In overheidskringen ligt het woord transformatie op veler lippen – al is het maar vanwege de 3D, de decentralisaties in het sociaal domein (zorg, jeugd en participatie). Maar het gevoel van verandering is breder.¹ Nu claimt vrijwel elke generatie te leven in een periode van grote veranderingen, en dat is zeker niet ten onrechte. Toch leidt met name de technologie van de afgelopen decennia tot een transformatieproces dat alle facetten van de samenleving raakt. Dit gaat zelfs zover dat de sociale structuur van de samenleving is veranderd in een zogenaemde netwerksamenleving: we zijn georganiseerd in netwerken.

Over dit netwerkkarakter van de samenleving bestaat in de sociale wetenschappen grote consensus.² De vroegere collectieve identiteiten (in Nederland de zuilen, in andere landen etnische groepen of sociaaleconomische standen) hebben plaatsgemaakt voor een meer gefragmenteerd en divers geheel van netwerken. We maken deel uit van tal van verbanden, fysiek en digitaal, die meer of minder sterk, en meer of minder duurzaam zijn. We zijn een groot deel van de dag online bezig met het onderhouden van onze relaties in onze netwerken. Vanzelfsprekende sociale kaders zijn verdwenen en de complexiteit van de institutionele verhoudingen neemt toe.³

¹ Zie Rotmans, 2012.

² De Catalaanse socioloog Castells (1996) schreef in de jaren negentig in drie delen *The Information Age*; een daarvan is *The Rise of Network Society*. Het eerste boek over dit onderwerp is overigens van de Nederlandse communicatiewetenschapper Van Dijk (1991).

³ Boutellier (2011) noemt dit in *De improvisatiemaatschappij*: complexiteit zonder richting.

De commissie acht het van belang om deze achtergrond van de lokale beslommeringen aan te stippen. De huidige transformatie van de verzorgingsstaat doet zich voor tegen een bredere achtergrond. Er wordt ook wel gesproken van 'glocalisering', een begrip dat wijst op de gelijktijdige beweging van enerzijds globalisering van economie, politiek en wetenschap en anderzijds een lokale oriëntatie voor de inrichting van het eigen leven: 'think global, act local'. De lokale herinrichting van de verzorgingsstaat komt dus niet uit de lucht vallen, maar gaat ook niet vanzelf. Ze brengt onzekerheid met zich mee, maar ook nieuwe energie. Het is vaak lastig voor de lokale overheid om richting te bepalen, ook al omdat macht, bevoegdheden en zeggenschap gedeeld worden met tal van andere (private) organisaties. Tegelijk zijn er allerlei initiatieven die tot voor kort ondenkbaar waren, zoals zorgcoöperaties, deelproducten, deeldiensten en wijkinitiatieven.⁴

In deze complexe toestand gaat in het openbaar bestuur veel aandacht uit naar processen, systemen en standaarden. Vaak zelfs zodanig dat het zicht verdwijnt op waar het eigenlijk over gaat: het realiseren van condities waaronder mensen het beste van hun leven kunnen maken. In dit jaarbericht vragen we expliciet aandacht voor lokale kwaliteit. We gebruiken regelmatig het meervoud daarvan omdat het over heel veel verschillende zaken kan gaan, van veiligheid tot schone lucht en van speelplaatsjes tot het openbaar vervoer. De onderwerpen die spelen kunnen in elke gemeente, in elk dorp, elke wijk, elke buurt, of zelfs elke straat verschillend zijn. Dat maakt het onderwerp ingewikkeld en dus uitdagend. We stellen ons de opgave om het politieke en maatschappelijke debat meer te richten op de concrete inzet van de publieke zaak.

4 Zie voor een overzicht het jaarbericht 'van eerste overheid naar eerst de burger' uit 2013.

Lokaal kwaliteitsforum
Boekel





Deelnemers en locatie

Het Boekelse forum vindt plaats in gemeenschapshuis Nia Domo. Het gezelschap is divers: naast inwoners en bewonersorganisaties nemen deel een zorginstelling, een basisschool, sport- en natuurorganisaties, een speeltuinvereniging, opiniemakers, bestuur en ambtenaren van de gemeente.

Besproken thema's

Bij veel mensen leeft zorg over wat er gaat veranderen als de decentralisaties van kracht worden. Burgers in Boekel doen al veel. Willen burgers zelf nog meer in handen nemen? Kan nog meer van hen gevraagd worden?

Sfeer en dynamiek

Van burgemeester tot inwoner – alle deelnemers zijn trots op Boekel en erg tevreden over de kwaliteit van wonen in de kleine gemeente. Niet onlogisch gezien het feit dat Boekel op

vrijwel alles beter scoort dan de gemiddelde Nederlandse gemeente, op de verkeersveiligheid na.

Opvallend

De gemeente had een dispuut met inwoners over het plan om een aantal speeltuinen af te stoten en de grond te verkopen als bouwkvavels. In samenspraak is een plan opgesteld om tot een speeltuinvereniging te komen: Stichting de Speeltrein. Nu worden door vrijwilligers speeltoestellen opgeknapt en voelen buurtbewoners zich veel actiever betrokken bij de speeltuinen.

Opbrengst

In Boekel is al lange tijd ingezet op het versterken van het gemeenschapsgevoel en het plaatsen van de gemeente in de gemeenschap in plaats van erboven. Bij het aannemen van nieuwe beleidsmedewerkers selecteert de gemeente dan ook allereerst op deze *mindset*.

2

De opgave

Het gesprek over lokale kwaliteiten heeft een lange geschiedenis. Tegen de achtergrond van de besproken maatschappelijke transformatie krijgt het echter nieuwe verschijningsvormen. Er zijn heel diverse maatschappelijke initiatieven van burgers: van zorgcoöperaties tot buddyprojecten, van buurtschouwen tot moestuinen. In gemeenten groeit al enige tijd het besef dat een andere benadering van de lokale problemen en kansen nodig is, en daar wordt lokaal hard aan gewerkt. Met deze dynamiek als gegeven stelt de commissie zich de vraag hoe de lokale kwaliteit voor burgers kan worden verbeterd. Wat doet er voor hen toe, en wie draagt de verantwoordelijkheid voor de condities daarvoor? En zijn er mogelijkheden om daar gezamenlijk iets aan te doen? De commissie stelt zich tot doel lokale kwaliteit te agenderen in samenhang met de gedeelde verantwoordelijkheid daarvoor. Als toelichting hieronder een voorbeeld dat de commissie tegenkwam.

In de gemeente Heerenveen wordt nagedacht over een nieuwe vorm van groenbeheer. Er is hier en daar een bewoner die met zijn maaimachine ook een stuk openbaar gazon meeneemt. Er zijn wat stadstuintjes en voor grotere projecten is er inzet van Staatsbosbeheer in de omgeving. Vrijwilligers van natuur- en milieuorganisaties organiseren excursies, onderhoudsdagen en genereren wat middelen voor bijzondere projecten. Het onderhouden van het groen is een lappendeken van initiatieven en activiteiten. Alleen de openbare ruimte in het centrum komt er bekaaid vanaf. Een voortvarende ondernemer biedt aan om van de openbare ruimte in het centrum 'een *business case* van te maken'. De gemeente neemt de coördinerende taak op zich en vindt extra budget om de gaten te dichten. Een nieuw 'groenarrangement' is geboren.

Het is een (beetje aangedikt) voorbeeld van wat er gaande is in gemeenten: nieuwe vormen van gezamenlijk optrekken. Rond steeds meer onderwerpen is het lokale niveau bestuurlijk aan zet. Het staat dagelijks in de krant: de drie decentralisaties op het terrein van zorg, jeugd en participatie. Maar denk ook aan passend onderwijs of lokale veiligheid. Lokale kwaliteiten worden steeds meer lokaal bepaald. Toch neemt de belangstelling voor lokale politiek af. Er is al langere tijd behoefte aan iets anders dan de vierjaarlijkse verkiezingen. Voor dit jaarbericht zijn we op zoek gegaan naar andere mogelijkheden om burgers te betrekken bij de lokale politiek. We enquêteerden burgers en gemeenteraadsleden en we experimenteerden met lokale kwaliteitsfora. Onze conclusie is: gedeelde verantwoordelijkheid kan, als het maar dichtbij blijft: dichtbij burgers, bij capaciteiten, bij de bepalende omstandigheden.

Maar voordat we onze bevindingen presenteren, in de volgende paragraaf eerst een historisch perspectief: de ontwikkeling van centraal naar lokaal beleid. De drie recente decentralisaties hebben een voorgeschiedenis. Daaruit blijkt dat lokale kwaliteit altijd sterk in termen van welzijn en participatie is gedefinieerd. De commissie spreekt ook van kwaliteiten om aan te geven dat het om meer gaat dan welzijn. Na dit historisch uitstapje presenteren we onze bevindingen van wat er voor burgers nou echt toe doet, en we vergelijken dat met de opvattingen van gemeenteraadsleden. Daarna schetsen we onze conclusies op basis van de vijf lokale kwaliteitsfora die we georganiseerd hebben. Door de tekst heen treft u impressies daarvan aan. Vervolgens geven we aanbevelingen voor burgers, maatschappelijke organisaties en voor de lokale en nationale overheid. Het motto 'gewoon dichtbij' is van toepassing op alle niveaus van beleid en uitvoering en leidt tot bijzondere conclusies.

Lokaal kwaliteitsforum
Bronckhorst





Deelnemers en locatie

Het kwaliteitsforum vindt plaats in museum Smedekinck in Zelhem, het grootste dorp in de gemeente. Naast een wethouder en beleidsmedewerkers zijn aanwezig drie bewonersorganisaties, een zorgboerderij, de diaconie, een ouderenorganisatie, de welzijnsstichting, een stichting die maatschappelijk ondernemen stimuleert, een woningcorporatie en vijf particuliere burgers.

Besproken thema's

Door de vergrijzing en de toenemende import wordt ook het gevoel van naoberschap, dat in de Achterhoek altijd heeft gezorgd voor een sociaal klimaat, steeds minder. De gesprekken gingen veelal over de sociale kwaliteit en zorg en ondersteuning.

Sfeer en dynamiek

De deelnemers bogen zich zeer actief over de lokale kwaliteit in Zelhem. Burgers kijken nog wel vooral naar de

gemeente voor het oplossen van problemen. De betrokkenen zien in dat gemeente en burgers van tegenover elkaar, meer naast elkaar moeten gaan staan.

Opvallend

Er is veel aandacht voor het moeizaam tot stand komen van het glasvezelnet. Dit is vooral in het buitengebied een belangrijke basisvoorziening. Het levert een bijdrage aan de leefbaarheid, het behouden van jongeren en (mantel)zorg voor ouderen. Ook de beperkte dekking van mobiele netwerken zien veel deelnemers als een bedreiging van lokale kwaliteit.

Opbrengst

De deelnemers zijn positief over het forum en willen graag een vervolgbijeenkomst. Er is discussie over wie het initiatief zou moeten nemen voor een vervolg: de gemeente of juist de bewonersorganisaties. De knoop is deze avond nog niet doorgehakt.

3

Een doorgaand
proces

Wat tot de inhoud van lokaal beleid wordt gerekend, is eerder onderwerp van discussie geweest. De huidige decentralisatie van sociaal beleid staat niet op zichzelf. Zij is het voorlopige sluitstuk van een langlopend proces, waarop nog diverse vervolgen denkbaar zijn. In de jaren zeventig van de vorige eeuw startte de brede discussie over decentralisatie. Daarin stonden twee elementen centraal: de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid en de participatie van burgers. Hoe het daarmee is gegaan in de periode vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw, schetsen we aan de hand van de ontwikkelingen in het welzijns- en zorgbeleid.⁵

Decentralisatie van welzijn

Inspraak en democratisering zijn typerende begrippen voor de jaren zeventig. Het betrekken van de burger bij het besluitvormingsproces werd gezien als bevorderlijk voor zijn welzijn. Maar de vraag was steeds hoe groot de beleidsvrijheid van de gemeente mocht zijn. Dat zou immers tot verschillen in beleidsuitkomsten en daarmee tot rechtsongelijkheid kunnen leiden. De spanning in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeente voor het welzijn van de bevolking is een constante in de geschiedenis. De Kaderwet Specifiek Welzijn – opgesteld in 1977 maar in 1984 definitief van de rol gehaald – kende een plicht voor gemeenten om een participatieverordening op te stellen. Er waren gedetailleerde voorschriften voor gemeenten over planvorming, procedures en participatie. Decentraal betekende vooral veel bemoeienis van het rijk. De kaderwet is er nooit gekomen (wel zogenaamde rijksbijdrageregelingen op deelterreinen, die veel elementen van de ontwerp-Kaderwet in zich hadden).

In 1987 werd de Welzijnswet ingevoerd, die – eigenlijk meer kaderwet dan de vorige – meer beleidsvrijheid liet aan gemeenten.⁶ Belangrijk verschil is dat er weinig aandacht was voor participatie. De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg uit 1994) is veeleer

⁵ Deze schets is onder andere gebaseerd op de bijdrage van Veldheer & Gilsing (2008).

⁶ De (poging tot) sturing van de Rijksoverheid beperkte zich tot de vierjaarlijkse beleidskaders van het ministerie van VWS (aanvankelijk WVC), waarvan empirisch is vastgesteld dat ze niet veel invloed hadden op inhoud en inrichting van het lokale beleid (Kwekkeboom et al., 2002).

een uitvoeringswet en gaf gemeenten de beleidsvrijheid om de zorgplicht in te vullen. Of gemeenten voldeden aan hun zorgplicht kon door cliënten bij de rechter worden getoetst. Op basis van de eerste evaluatie (*Een verstrekkende wet*, 1995) werd de mogelijkheid voor gemeenten om eigen bijdragen te heffen, echter weer ingeperkt. Later volgden verschillende wetswijzigingen die de gemeentelijke beleidsvrijheid deden afnemen. De Wvg en de Welzijnswet hadden als gemeenschappelijk kenmerk dat mechanismen van verticale verantwoording ontbraken. De lokale democratie zou voldoende waarborg vormen om tot een adequate uitvoering te komen.⁷

De spanning tussen nationale sturing (vanwege de rechtsgelijkheid) en lokale beleidsvrijheid vinden we vervolgens terug in de 'oude' Wmo van 2007, die per 1 januari 2015 grondig wordt gewijzigd. In de oude Wmo worden lokale bestuurders geacht aan de gemeenschap verantwoording af te leggen. Zij biedt een aantal instrumenten om de zogenoemde horizontale verantwoording te vergemakkelijken. Wel kent de oude Wmo de compensatieplicht, vergelijkbaar met de zorgplicht uit de Wvg. Op dat punt zijn gemeenten toch weer vooral uitvoerders van rijksbeleid. Evenals de Kaderwet specifiek welzijn is de Wmo een brede wet, met veel aandacht voor de participatie van de burger.

De vraag is of de Rijksoverheid het vormgeven van lokale kwaliteiten daadwerkelijk overlaat aan gemeenten én hun inwoners. Boogers et al. (2008) stelden dat gemeenten door het Rijk in feite worden vastgezet in de rol van tweede overheid; een beeld dat overeen komt met een eerdere analyse van het jeugdbeleid (Gilsing, 2005). In het kader van dit essay is de vraag relevant of gemeenten daadwerkelijk verantwoordelijkheden met burgers en lokale organisaties kunnen delen. Er zijn goede redenen om de wettelijke ruimte hiervoor maximaal te benutten of in de toekomst uit te breiden. Het gaat om bestuurlijke verhoudingen waarin op een andere wijze wordt gewerkt aan lokale kwaliteiten in de gemeenten.

7 Beide wetten kenden voor gemeenten geen verantwoordingsplicht aan het rijk. In het kader van de Wvg zijn later wel afspraken gemaakt tussen Rijk, VNG en belangenorganisaties over het 'verantwoord verstrekken van voorzieningen'; deze veranderden niets aan het uitgangspunt van horizontale verantwoording.

Echte transformatie

In de huidige decentralisaties van zorg, jeugd en participatie wordt de lijn van horizontale verantwoording – in het bijzonder aan de gemeenteraad – doorgezet. Tegelijk is er sprake van door het Rijk verplichte registraties ten behoeve van zijn systeemverantwoordelijkheid. De lijn van burgerparticipatie wordt eveneens voortgezet. De drie wetten schrijven vrij specifiek de uitvoering voor. Zo wordt in de wetten aangegeven welke punten in de beleidsplannen moeten worden meegenomen, zijn er uitgewerkte bepalingen opgenomen over kwaliteitsbeleid, over de mate waarin burgers aanspraak kunnen maken op een persoonsgebonden budget en over de vaststelling van het recht op bepaalde voorzieningen. Daarbij inbegrepen is de vaststelling van de eigen verantwoordelijkheid van burgers (in termen van het sociale netwerk en de zelfredzaamheid).

In de huidige ontwikkeling van het lokale beleid komen in feite drie ontwikkelingen bij elkaar: de bezuinigingen, de decentralisatie en de transformatie naar een netwerkmaatschappij. De combinatie biedt een kans voor een echte vernieuwing van de verzorgingsstaat. In een netwerksamenleving ontwikkelen zich nieuwe vormen van organisatie die lokaal zijn ingebed. Eerder spraken we al van een improvisatiemaatschappij. Deze typering verwijst enerzijds naar de complexiteit van deze tijd, maar opent tegelijk de deur naar nieuwe vormen van organisatie. Grote nationale beleidskaders en daarop afgestemde regelsystemen passen nauwelijks meer bij de huidige dynamiek. Daarvoor is deze te onvoorspelbaar en te moeilijk om van afstand te besturen.

De improvisatiemaatschappij is een wereld van delen, doen en doorpakken. Dat gaat soms met vallen en opstaan. De improviserende samenleving is niet onproblematisch, maar ook niet zo chaotisch als veel mensen denken. In feite is er sprake van een institutionele verandering. Het recente proefschrift van Van der Veer (2013) leert dat de huidige transformatie plaatsvindt door een koppeling van oude lokale tradities aan nieuwe principes. Niet het grote verhaal (de ideologieën), maar het aansprekende idee vormt de conceptuele motor achter verandering. Dat is kleiner, maar beter te realiseren dan nationale voorschriften.

Lokaal kwaliteitsforum
Heerenveen





Deelnemers en locatie

Direct messaging – onder andere via sociale media – en een persoonlijke benadering brengen in Heerenveen een divers gezelschap bij elkaar. In het Abe Lenstra stadion discussiëren kritische en vaak actieve burgers, gemeente en opvallend veel sociale ondernemers over de lokale kwaliteit in Heerenveen.

Besproken thema's

In de deelsessies spreken burgers en professionals/ondernemers apart van elkaar over onder meer overlast en criminaliteit, sociale controle, drugsgebruik onder jongeren, de openbare ruimte met daarin groen, leegstand en verloedering. Het gaat veel over burenhulp, maar ook over leren van elkaar: wat gaat goed in andere delen van de gemeente.

Sfeer en dynamiek

Door de uitwisseling van ervaringen en goede voorbeelden steken deelnemers elkaar aan. De voorzitter spreekt van een 'veenbrand in posi-

tieve zin'. Burgers wisselen telefoonnummers uit om na deze avond nog te bellen over goede ideeën en initiatieven.

Opvallend

Veel en brede waardering oogsten de Meitinkers (meedenkers), beschikbaar in iedere wijk en ieder dorp. Deze zoekt samen met bewoners naar een oplossing voor een ervaren probleem op het terrein van wonen, welzijn en zorg. Het zelf oplossen van problemen, eventueel met het sociale netwerk, vormt het uitgangspunt. De gemeente faciliteert de meitinkers.

Opbrengst

Gezamenlijke verantwoordelijkheid en actiebereidheid komen eenvoudiger tot stand op kleine schaal. Kleinschaligheid, focus en aansluiting bij de lokale energie kunnen het verschil maken. In het uiterste geval voeren bewoners zelf regie en beheren en besteden zij financiële middelen. Als gemeenschapszin niet vanzelf ontstaat, kan de gemeente dit stimuleren.

4

De volgende stap

De VNG speelt een bemiddelende rol in de decentralisatie van beleid. We zouden kunnen spreken van ‘lokalisering’, dat hier niet alleen in de betekenis van ‘vinden’, maar ook als ‘lokaal toedelen’ wordt begrepen. Zij wil (onder andere) een draaipunt zijn tussen de lokale dynamiek en de nationale samenleving. Meer in het bijzonder betreft het hier ook de relatie van de gemeenten met het Rijk. Met het jaarbericht volgt en agendeert zij de ontwikkelingen die lokaal gaande zijn en aandacht behoeven. De reeks nam een aanvang vanuit de constatering dat gemeenten de eerste overheid zijn geworden (rapport van de commissie-Van Aartsen (2007)). In het Huis van Thorbecke kwam deze rol toe aan de nationale overheid. Getuige de decentralisaties, maar ook vanwege de mondiale ontwikkeling naar de stad als eenheid van economie en leefwereld,⁸ is daar verandering in gekomen.

In het eerste *Jaarbericht* van 2013 (*Van eerste overheid naar eerst de burger*) werd aandacht gevraagd voor het maatschappelijk initiatief. Het bevat een inventarisatie van burgerinitiatieven én een agenda voor de VNG, omdat een andere roloppvatting van gemeenten als noodzakelijk wordt gezien. Het *Jaarbericht* 2013 pleit voor een improviserende gemeente, die ontvankelijk is voor burgerinitiatieven. Afhankelijk van de fase waarin een maatschappelijk initiatief zit, kan het initiatief worden ondersteund bij het passeren van de volgende drempel. Respectievelijk gaat het in de levensloop van een maatschappelijk initiatief om de volgende fasen: eerste volgers; aandacht en erkenning; steun van bedrijven of instituties; professionaliseren; schaalvergroting; afscheid van de initiatiefnemer. De gemeente dient flexibel en ontvankelijk te reageren op maatschappelijke initiatieven, zo luidt de boodschap.

In dit jaarbericht borduren we voort op deze gedachtegang en brengen we hem een stap verder. Het begrip lokale kwaliteiten gaat over de inhoud van de initiatieven en arrangementen. En het kent een duidelijke referentie aan het algemeen belang. Niet elk maatschappelijk initiatief is wenselijk (bijvoorbeeld georganiseerde misdaad), niet alle thema's lenen zich voor burgerinitiatief (neem de aanwezigheid van een ziekenhuis) en

8 O.a. Benjamin Barber en Edward Glaeser. Deze auteurs hebben het overigens over metropolitane gebieden als New York.

sommige ontwikkelingen zijn betrekkelijk autonoom (zoals de economie). Wij stellen hier het samenspel centraal. Improvisatie is geen vrijblijvendheid, geïmproviseerde muziek is een kwestie van onderlinge afstemming op een aansprekend thema, met inbreng van iedereen, op basis van licht leiderschap (Boutellier, 2014). Lokale kwaliteit is een 'gezamenlijke publieke onderneming'.

Wat is lokale kwaliteit?

In de literatuur zijn veel omschrijvingen van lokale kwaliteit te vinden. Bestuurskundig wordt vaak gekeken naar de verschillende gedaanten van gemeenten: als dienstverlener, als zorgleverancier of als democratische eenheid. In bestuursrechtelijke zin gaat het vaak over de kwaliteit van besluitvorming in het kader van de democratische legitimiteit. Inhoudelijk is er tot slot veel aandacht voor de kwaliteiten van het sociale domein: *the quality of life*. Meestal gaat het om de invulling die het lokale bestuur daaraan geeft. In dit jaarbericht kiezen we voor een andere benadering, waarbij ook derden, vooral burgers, van belang zijn. Lokale kwaliteit betreft het hele scala van condities dat een gemeente maakt tot wat die is. Dan gaat het om diensten en voorzieningen (publiek en privaat) die de levenssfeer van bewoners raken. Lokale kwaliteiten vormen het hart van lokaal beleid.

In de klassieke driehoek van overheid, markt en burgers verschuift momenteel het zwaartepunt naar de civiele samenleving. In dat verband gebruikte de koning in 2013 in de troonrede het begrip participatiesamenleving. Daarbij gaat het om de kwaliteit van de samenleving en de optimale inzet van iedereen daarvoor. De participatiesamenleving gaat in gemeenten over tal van lokale condities die uiteindelijk de lokale samenleving maken. Op welke wijze kunnen de betrokken partijen deze lokale kwaliteiten optimaal realiseren? Daaraan gaat de vraag vooraf wat er precies onder lokale kwaliteiten moet worden verstaan. Voor de beantwoording van die vraag vertrekken we vanuit het standpunt van burgers. Wat doet er voor hen toe?

Deze vraag is des te indringender nu de gemeente primaire actor wordt op vrijwel het gehele sociale domein. Met minder geld dan het Rijk beschikbaar had, wordt van gemeenten gevraagd meer kwaliteit te leveren op het terrein van de zorg, jeugd en participatie, naast de reeds bestaande taken op het gebied van lokale veiligheid, lokale

economie, huisvesting en de openbare ruimte. Maar wat doet er voor burgers nu echt toe? En hoe verhoudt dat zich tot het bestuur? We zetten voor deze vraag een enquête uit onder burgers en hun vertegenwoordigers, en rapporteren daarover in een volgende paragraaf. Lokale kwaliteit definiëren we derhalve als het geheel van condities, dat bepalend is voor de leefomstandigheden van de lokale gemeenschap.

Wat betekent gedeelde verantwoordelijkheid?

Het begrip gedeelde verantwoordelijkheid leidt al gauw tot een zoetsappige tekst over een mooiere wereld die door alle betrokkenen gewenst wordt. In de praktijk is dit vanzelfsprekend lang niet altijd het geval. Zo gemakkelijk is het niet om partijen met grote verschillen in hulpbronnen, vaardigheden, belangen en motieven tot elkaar te brengen. Ten aanzien van de relatie tussen overheid en marktpartijen bestaat een lange traditie van inkoop en regulering. Deze is constant in ontwikkeling, en is in dit jaarbericht niet de primaire zorg. Hier gaat het vooral over de verhouding tussen lokale overheid en burgers. Daarin zien we een langdurige geschiedenis van burgerinzet,⁹ die binnen de netwerksamenleving een nieuwe impuls lijkt te hebben gekregen.¹⁰ Burgers zijn actiever dan ooit (zie bijlage 2 van Jaarbericht 2013).

In de samenleving gaat momenteel veel aandacht uit naar wat van burgers kan worden verwacht of kan worden geëist, bijvoorbeeld in het kader van vrijwilligerswerk of mantelzorg. Veel gemeenten voelen de noodzaak om meer ruimte te geven aan de inzet van burgers, al is het maar omdat de middelen ontbreken om het zelf te doen. In de literatuur zien we discussie over de 'instrumentele' inzet van burgers voor overheidsdoeleinden. Tonkens (2013) vindt bijvoorbeeld dat de burger voor de kar van de overheid wordt gespannen. Het kan bij de inzet van burgers gaan om verschillende vormen: eigen initiatief (waartoe de gemeente zich moet verhouden vanuit de notie van algemeen belang); 'nudging' (een zetje in de goede richting: verborgen druk tot gewenst gedrag); drang (morele druk in het kader van mantelzorg); dwang (bijvoorbeeld verplichte tegenprestatie bij een uitkering).

⁹ Tine De Moor (2013).

¹⁰ Zie het werk van Specht (2012), De Boer & Van der Lans (2011), Wijdeven (2012) en anderen.

Gedeelde verantwoordelijkheid definiëren we als het gezamenlijk besproken, niet-vrijblijvende arrangement van betrokkenen (gemeente, organisatie, ondernemingen, burgers) rond een bepaalde lokale kwaliteit. Een cruciaal aspect daarbij is de notie van het algemeen belang. Het lokale bestuur dient zich altijd op een of andere manier tot het algemeen belang te verhouden (hoewel de opvattingen daarover enorm kunnen verschillen – dat is politiek). Voor burgers kunnen kwaliteiten een privaat karakter hebben ('altijd mijn auto gratis voor de deur kunnen parkeren'), waar een publiek belang zich tegen verzet (terugdringen van autoverkeer). Lokale kwaliteiten zijn met andere woorden ook voorwerp van gedoe. Besluiten daarover zijn niet vrijblijvend – ze hebben consequenties. Daarom moet het gesprek over lokale kwaliteiten niet alleen in de gemeenteraad worden gevoerd, maar ook langs andere wegen. Daar heeft de commissie mee geëxperimenteerd in de vorm van 'lokale kwaliteitsfora'. Maar eerst rapporteren we de belangrijkste bevindingen van de enquête.

Lokaal kwaliteitsforum
Rotterdam





Deelnemers en locatie

De wijk Groot IJsselmonde Zuid was het onderwerp van gesprek. De bijeenkomst vindt plaats in een wijkgebouw. Maar liefst 25 inwoners zorgen voor een grote opkomst. Ook aanwezig zijn professionals op het gebied van welzijn, ggz, onderwijs, wonen en van het CJG en de politie, naast vertegenwoordigers van de deelgemeente.

Besproken thema's

Twee thema's domineerden de gesprekken. Zorgen om een veilige leefomgeving hadden te maken met criminele jeugdgroepen, overlastgevende families en inbraken. Voor de sociale kwaliteit was het onbegrip tussen de oudere autochtonen en de jongeren van niet-Nederlandse afkomst een belangrijk gesprekspunt.

Sfeer en dynamiek

De grote opkomst van inwoners weerspiegelt de bereidheid om mee te denken over lokale kwaliteit. De deelnemende burgers voelen zich onveilig en niet altijd

gesteund door professionals en bestuurders. Opvallend is dat er weinig jongeren en inwoners van niet-Nederlandse op de bijeenkomst zijn afgekomen.

Opvallend

De autochtone senioren en de jongeren van niet-Nederlandse afkomst kennen elkaar nauwelijks. Ongekend maakt onbemind, er is weinig tolerantie naar elkaar. Oplossingen worden gezocht in bijvoorbeeld maatjesprojecten en het voor elkaar koken. Belangrijk is dat activiteiten niet eenmalig zijn en dat er sprake is van wederkerigheid (wisselgeld).

Opbrengst

Het forum krijgt een vervolg: over drie maanden is er weer een bijeenkomst. Dit keer bepalen de inwoners zelf de agenda. De vraag is of zij anderen mee willen nemen, het liefst ook inwoners van niet-Nederlandse afkomst, zodat de wijk zo goed mogelijk vertegenwoordigd is.

5

Wat burgers
en raadsleden
vinden

Om een goed inzicht te krijgen in wat burgers belangrijk vinden, is een uitgebreide, representatieve enquête uitgevoerd over lokale kwaliteit.¹¹ Dezelfde vragenlijst is voorgelegd aan raadsleden, om zo de opvattingen van burgers en hun vertegenwoordigers te kunnen vergelijken. Aan burgers en raadsleden is voor zes domeinen gevraagd wat zij het belangrijkste vinden en wie volgens hen daar vooral voor verantwoordelijk is. De domeinen zijn: schoon, veilig, sociaal, zorg en ondersteuning, jeugd en onderwijs, vrije tijd. Bijvoorbeeld onder de noemer ‘schone gemeente’: mensen willen geen rommel op straat en vinden dat burgers daar zelf verantwoordelijk voor zijn.

1.000 burgers zijn via een internetenquête bevraagd. In deze paragraaf presenteren we de uitkomsten van de enquête per domein. De meer uitgebreide resultaten zijn opgenomen als bijlage.

Per domein hebben we burgers bevraagd op zeven aspecten, bijvoorbeeld cameratoezicht bij ‘veilig’. In totaal zijn dat er dus 42. We vatten eerst de resultaten beknopt samen.

Een eerste beeld

De afwezigheid van criminaliteit is het allerbelangrijkste voor burgers, daarna volgen nog tien andere aspecten die op een schaal van 1 (zeer onbelangrijk) tot 5 (zeer belangrijk) een gemiddelde score hebben van minimaal 4,3 (duidelijk meer dan ‘belangrijk’). De domeinen sociaal en vrije tijd scoren bij burgers het laagst. Dat geldt ook voor raadsleden. Er zijn geen grote verschillen tussen jongeren en ouderen, tussen mannen en vrouwen en zelfs niet tussen stad of platteland. De burgers van Nederland denken opvallend eensgezind. Bij zaken die het hoogste scoren, kijken de burgers vaak naar de gemeenten. Toch zijn er tal van terreinen waar ze ook zichzelf verantwoordelijk achten, vooral bij sociaal (samenleven), schoon en vrije tijd. En meestal zien zij ook

¹¹ Alle resultaten van de enquête zijn in separate bijlage beschikbaar op www.vng.nl

Figuur 1
De 11 belangrijkste
aspecten van lokale
kwaliteiten voor burgers



DOMEIN

☂ ZORG EN ONDERSTEUNING

! VEILIG

☂ SCHOON

BA JEUGD EN ONDERWIJS

wel in dat alle partijen een steentje moeten bijdragen. We lichten de bevindingen in zes punten toe:

1. Een omgeving zonder criminaliteit blijkt voor burgers het allerbelangrijkste te zijn. Op de tweede plaats komt een goed en snel bereikbaar ziekenhuis. Daarna volgen: goed op de wens van de cliënt aansluitende thuiszorg en schone lucht. Ook de plekken vijf en zes hebben te maken met schoon (goede afvalinzameling) en zorg en ondersteuning (passende zorg kunnen kiezen). In de top-11 staan geen aspecten van de domeinen sociaal en vrije tijd en één van jeugd en onderwijs (goed onderwijs voor alle leerlingen). Aspecten uit de domeinen zorg en ondersteuning (4x), veilig (3x) en schoon (3x) komen het meest voor in deze top-11.
2. Als we alle aspecten per domein bij elkaar nemen, dan scoren een schone leefomgeving (gemiddeld 4,23) en zorg en ondersteuning (gemiddeld 4,22) het hoogst, met het domein veilig daar net onder (gemiddeld 4,14) – met de kanttekening dat het ontbreken van criminaliteit het allerbelangrijkste aspect is. Het domein van jeugd en onderwijs heeft ook een gemiddelde schaalscore die hoger ligt dan belangrijk (4,04). De domeinen sociaal (samenleven) en vrije tijd scoren relatief laag (3,57 en 3,77).¹²
3. Burgers zijn opvallend eensgezind in wat er voor hen toe doet en in wie daarvoor verantwoordelijk is. Er zijn wat verschillen naar achtergrondkenmerken: jongeren/ouderen, mannen/vrouwen, soms doet de opleiding er wat toe. Maar de verschillen zijn klein. Ook de verschillen tussen burgers uit verschillende landsdelen of naar de mate van stedelijkheid zijn kleiner dan we hadden verwacht. Ze zijn bovendien niet eenduidig: er is geen systematisch verband tussen achtergrondkenmerken en opvattingen over lokale kwaliteiten. Of men in een grote stad (zeer sterk stedelijk) woont of op het platteland (weinig en niet stedelijk): we zien geen – in ieder geval geen grote – verschillen.

¹² We moeten oppassen om hier al te vergaande conclusies aan te verbinden. We hebben burgers immers niet gevraagd naar het belang van de afzonderlijke domeinen voor lokale kwaliteiten. Het is denkbaar dat, als we andere aspecten hadden opgenomen bij de domeinen, er andere gemiddelde scores per domein uit waren gerold. Niettemin vormen de gemiddelde schaalscores wel een indicatie voor het relatieve belang dat burgers aan de zes domeinen hechten, en weerspiegelt het beeld dat van de gerepresenteerde top-11.

Figuur 2

Wie is volgens burgers verantwoordelijk voor de 11 belangrijkste aspecten van lokale kwaliteiten

- gemeente
- gemeente/andere partijen
- andere partijen
- gedeeld
- burgers



4. In de vierde plaats blijkt dat burgers vaak naar de gemeente en ook naar andere partijen kijken als het gaat om de verantwoordelijkheid. Nemen we de top-11 als uitgangspunt, dan blijkt dat heel duidelijk. Op zes aspecten kijken burgers vooral naar de gemeente en/of andere partijen: de vier aspecten van zorg en ondersteuning, een goede afvalinzameling en goed onderwijs. Op vier aspecten zien burgers een gedeelde verantwoordelijkheid tussen henzelf, de gemeente en andere partijen: dit geldt voor de drie aspecten van veiligheid en schone lucht. Alleen voor de afwezigheid van rommel op straat zien burgers zichzelf als de meest verantwoordelijke partij.
5. Ook voor de gemiddelde domeinscores¹³ zien we dat burgers op vier van de zes domeinen de gemeente het meest verantwoordelijk houden. Andere partijen kennen zij een sterke verantwoordelijkheid toe op de domeinen jeugd en onderwijs en veiligheid, en het meest op zorg en ondersteuning (zelfs meer dan de gemeente). Een belangrijke uitzondering is het domein sociaal (samenleven): hiervoor vinden burgers zichzelf verantwoordelijk. Zij kennen zichzelf ook veel verantwoordelijkheid toe als het gaat om de domeinen vrije tijd en schoon. Belangrijk is nog dat burgers voor de drie volgens hen belangrijkste aspecten van veiligheid (ontbreken criminaliteit, geen overlast in publieke ruimte en verkeersveiligheid) een gedeelde verantwoordelijkheid zien tussen henzelf, de gemeente en andere partijen.
6. Weerspiegelen de opvattingen van raadsleden die van burgers? Opvallend verschil is dat raadsleden aan de kwaliteiten van het sociale domein (samenleven) gemiddeld meer belang toekennen dan burgers, maar dat heeft geen consequenties voor de plaats in de rangschikking. Zorg en ondersteuning en schone leefomgeving staan bij beide groepen bovenaan, vrije tijd en sociale leefomgeving staan onderaan. Raadsleden zetten alleen jeugd en onderwijs wat hoger dan veiligheid. In hoofdlijnen denken raadsleden hetzelfde over het belang van de verschillende domeinen voor lokale kwaliteiten.

¹³ Ook hier past de kanttekening dat de gemiddelde scores per domein bepaald worden door de geselecteerde aspecten per domein. Verder moet bedacht worden dat burgers de verantwoordelijkheidsvragen alleen hebben beantwoord voor de aspecten die zij per domein in hun top-3 hebben opgenomen.

Tabel 1: Rangordening van domeinen op basis van gemiddelde scores van burgers en raadsleden

RANGORDE BELANG DOMEINEN VOOR LOKALE KWALITEITEN			
Burgers		Raadsleden	
	1. zorg en ondersteuning		1. zorg en ondersteuning
	2. schone leefomgeving		2. schone leefomgeving
	3. veilige leefomgeving		3. jeugd en onderwijs
	4. jeugd en onderwijs		4. veilige leefomgeving
	5. vrije tijd		5. vrije tijd
	6. sociale leefomgeving		6. sociale leefomgeving

In het denken over verantwoordelijkheden zien we wat grotere verschillen tussen raadsleden en burgers. In het algemeen kijken burgers meer naar alle partijen (zichzelf, de gemeente, andere partijen). Uitzondering daarop is dat raadsleden burgers veel meer verantwoordelijk houden voor het domein vrije tijd, terwijl burgers de gemeente meer verantwoordelijk houden. Dat geldt in minder sterke mate voor het domein jeugd en onderwijs.

Toelichting per domein

We vroegen de respondenten per domein aan te geven wat zij het belangrijkste vonden en wie daarvoor verantwoordelijk is. We laten per domein de top drie (of vier) zien en wie men daarvoor verantwoordelijk houdt. We vergelijken de opvattingen van de burgers steeds met die van de gemeenteraadsleden.

Domein schoon

Voor een schone leefomgeving zijn het belangrijkste: de afwezigheid van rommel op straat, een goede afvalinzameling, schone lucht en een goed onderhoud van paden, pleintjes en parken voor burgers. (Lager scoren: hondenpoep, bekladde muren en duurzaamheid). Burgers kijken voor de afwezigheid van rommel op straat vooral naar zichzelf. Bij schone lucht zien zij een gedeelde verantwoordelijkheid, en voor de overige twee vaak geprioriteerde aspecten kijken zij vooral naar de gemeente.

Tabel 2: Top drie van belangrijkste aspecten voor het domein schoon volgens burgers (n=1000)

	RANGORDE	ASPECT	% IN TOP-3	VERANTWOORDELIJKHEID
	1	Afwezigheid rommel op straat	68	burgers
	2	Goede afvalinzameling	55	gemeente
	3-4	Schone lucht	50	gedeeld
		Goed onderhoud paden, pleintjes, parken	50	gemeente

Gemeenteraadsleden komen tot dezelfde prioriteiten, maar in een andere volgorde. Opmerkelijk verschil is dat raadsleden voor zes van de zeven aspecten van de schone leefomgeving de gemeente minder verantwoordelijk houden dan burgers. Over de verantwoordelijkheden van burgers lopen de opvattingen wat minder uiteen. Raadsleden houden burgers meer verantwoordelijk voor een goed onderhoud van paden, pleintjes en parken, en voor de afwezigheid van bekladding. Voor schone lucht houden zij burgers juist minder verantwoordelijk dan de burgers zelf dat doen.

Domein veilig

Voor een veilige leefomgeving is het ontbreken van criminaliteit het belangrijkste, gevolgd door de afwezigheid van overlast in de publieke ruimte en verkeersveiligheid. Ook de aanwezigheid van politie en toezichthouders wordt door bijna de helft van de burgers in de top-3 gezet. (Lager scoren hier verlichting op straat, bereikbaarheid van een meldpunt en cameratoezicht).

De eerste drie aspecten hebben betrekking op de feitelijke veiligheidssituatie: daar zien burgers een gedeelde verantwoordelijkheid tussen gemeente, burgers en andere partijen. Alleen voor de aanwezigheid van politie en toezichthouders kijken zij nadrukkelijk naar de gemeente en andere partijen.

Tabel 3: Top drie van belangrijkste aspecten voor het domein veilig volgens burgers (n=1000)

	RANGORDE	ASPECT	% IN TOP-3	VERANTWOORDELIJKHEID
	1	Geen criminaliteit	72	gedeeld
	2	Geen overlast op straat, plein of buurt	60	gedeeld
	3	Verkeersveiligheid	51	gedeeld
	4	Aanwezigheid politie en toezichthouders	48	gemeente / andere partijen

Raadsleden en burgers prioriteren dezelfde aspecten van een veilige leefomgeving. Raadsleden houden echter de gemeente veel minder verantwoordelijk voor het ontbreken van criminaliteit en voor de aanwezigheid van politie en toezichthouders, en in iets mindere mate ook voor het ontbreken van overlast en verkeersveiligheid. Op sommige aspecten van veiligheid kennen raadsleden aan burgers minder verantwoordelijkheid toe, maar dit geldt hoofdzakelijk voor de minder vaak geprioriteerde aspecten.

Domein sociaal

Burgers kennen aan dit domein, dat betrekking heeft op het samenleven, relatief weinig belang toe. De prioriteiten van burgers zijn echter duidelijk, er is een afgetekende top-3: burenhulp, elkaar kennen en afwezigheid van discriminatie (lager scoren: samenstelling van de buurt, vrijwilligers in de buurt, ontmoetingsplekken en verhuizingen). De opvattingen over verantwoordelijkheden voor de prioriteiten in het sociale domein verschillen duidelijk van die in andere domeinen: burgers houden zichzelf het meest, en de gemeente het minst, verantwoordelijk voor deze prioriteiten.

Tabel 4: Top drie van belangrijkste aspecten voor het domein sociaal volgens burgers (n=1000)

	RANGORDE	ASPECT	% IN TOP-3	VERANTWOORDELIJKHEID
	1	Buren helpen elkaar als dat nodig is	82	burgers
	2	Buurtbewoners kennen elkaar	68	burgers
	3	Afwezigheid discriminatie	64	burgers

In het prioriteren van aspecten die belangrijk zijn voor de sociale leefomgeving zijn raadsleden en burgers het in grote lijnen met elkaar eens. Raadsleden zetten wel

vaker actieve vrijwilligers in de buurt in de top-3. Raadsleden en burgers denken nauwelijks verschillend over de verantwoordelijkheidstoedeling voor het sociale domein. Raadsleden en burgers zijn het er dus over eens dat burgers over de hele linie het meest verantwoordelijk zijn voor het sociale domein.

Domein zorg en ondersteuning

De door burgers geprioriteerde aspecten op dit domein zijn: thuiszorg die aansluit op vraag van cliënt, zelf passende zorg kunnen kiezen, en een goed en snel bereikbaar ziekenhuis. Burgers zetten ook nog relatief vaak ‘zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen’ en ‘voorzieningen voor mensen met een beperking’ in hun top-3 (minder vaak geprioriteerd zijn: mantelzorg en de ondersteuning van mantelzorgers). Burgers kijken voor al deze aspecten vooral naar andere partijen en de gemeente. Deze worden het meest verantwoordelijk gehouden. Alleen voor het zo lang mogelijk zelf thuis kunnen wonen, houden burgers ook zichzelf verantwoordelijk.

Tabel 5: Top drie van belangrijkste aspecten voor het domein zorg en ondersteuning volgens burgers (n=1000)

RANGORDE	ASPECT	% IN TOP-3	VERANTWOORDELIJKHEID
 1	Thuiszorg die aansluit op vraag cliënt	64	gemeente / andere partijen
 2	Zelf passende zorg kunnen kiezen	59	gemeente / andere partijen
 3	Goed en snel bereikbaar ziekenhuis	51	gemeente / andere partijen
 4-5	Zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen	45	gedeeld
	Voorzieningen voor mensen met een beperking	45	gemeente / andere partijen

Raadsleden komen tot dezelfde prioriteiten als burgers, maar in een andere volgorde. Raadsleden zetten voorzieningen voor mensen met beperkingen vaker in hun top-3 dan burgers, en een goed en snel bereikbaar ziekenhuis juist minder. Beide groepen zetten mantelzorg en mantelzorgondersteuning relatief weinig in hun top-3. Raadsleden houden de gemeente veel minder dan dat burgers dat doen verantwoordelijk voor een goed en snel bereikbaar ziekenhuis. Raadsleden leggen meer dan burgers de verantwoordelijkheid bij de gemeente als het gaat om zelf de zorg kunnen kiezen die men wil en die past. Opvallend is dat burgers zichzelf meer dan raadsleden dat doen verantwoordelijk houden voor een goed

en snel bereikbaar ziekenhuis. Raadsleden houden echter burgers meer verantwoordelijk voor het zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen.

Domein jeugd en onderwijs

Op het domein jeugd en onderwijs springt een aspect er duidelijk uit: goed onderwijs, ook bij leerachterstanden of leervoorsprong. Andere prioriteiten die vaak genoemd worden zijn een gevarieerd aanbod van vrijetijdsvoorzieningen voor jeugdigen en aantrekkelijke speel- en ontmoetingsplekken. (Minder geprioriteerd zijn: kinderopvang, voorkomen schoolverzuim en schoolverlaten, opvoedingsondersteuning, onderwijs aan peuters vanwege taalachterstand). Voor de drie meest genoemde prioriteiten houden burgers vooral de gemeente al dan niet met andere partijen verantwoordelijk.

Tabel 6: Top drie van belangrijkste aspecten voor het domein jeugd en onderwijs volgens burgers (n=1000)

	RANGORDE	ASPECT	% IN TOP-3	VERANTWOORDELIJKHEID
	1	Goed onderwijs, ook bij achterstand/voorsprong	80	gemeente / andere partijen
	2	Gevarieerd aanbod vrijetijdsvoorzieningen jeugd	56	gemeente / andere partijen
	3	Aantrekkelijke speel- en ontmoetingsplekken	47	gemeente

Raadsleden en burgers komen tot dezelfde top-3 van prioriteiten voor de kwaliteiten van het domein jeugd en onderwijs. Raadsleden houden de gemeente voor deze drie prioriteiten een stuk minder verantwoordelijk dan dat burgers dat doen, de verschillen zijn relatief groot (dat geldt trouwens ook voor een goede kinderopvang). Omgekeerd houden raadsleden burgers in sterkere mate verantwoordelijk voor vrijetijdsvoorzieningen en speel- en ontmoetingsplekken.

Domein vrije tijd

Burgers geven voor hun vrije tijd enerzijds prioriteit aan parken en groenvoorzieningen en anderzijds aan een gevarieerd winkelaanbod. Ook relatief vaak genoemd zijn de gelegenheid tot sporten en culturele voorzieningen. (Minder geprioriteerd zijn: een actief verenigingsleven, horeca en festivals). Voor de vier meest genoemde prioriteiten houden burgers vooral de gemeente samen met andere partijen verantwoordelijk, voor parken en groen kijken zij vooral naar de gemeente. Alleen voor een actief verenigingsleven

(beduidend minder vaak geprioriteerd) zien burgers een gedeelde verantwoordelijkheid tussen zichzelf, de gemeente en andere partijen.

Tabel 7: Top drie van belangrijkste aspecten voor het domein vrije tijd volgens burgers (n=1000)

	RANGORDE	ASPECT	% IN TOP-3	VERANTWOORDELIJKHEID
	1	Parken en groenvoorzieningen	69	gemeente
	2	Gevarieerd winkelaanbod	61	gemeente / andere partijen
	3-4	Gelegenheid tot sporten	52	gemeente / andere partijen
		Culturele voorzieningen	52	gemeente / andere partijen

Raadsleden prioriteren voor dit domein andere aspecten dan burgers. Raadsleden zetten een actief verenigingsleven veel vaker in hun top-3, zij kennen aan dit aspect ook veel meer belang toe dan burgers. Verder hechten raadsleden ook veel aan gelegenheid tot sporten en culturele voorzieningen, maar zetten zij een gevarieerd winkelaanbod wat minder vaak in hun top-3. Raadsleden en burgers denken ook verschillend over de verantwoordelijkheid voor de verschillende aspecten in dit domein. In het algemeen is het beeld dat raadsleden de gemeente minder verantwoordelijk houden (vooral voor een gevarieerd winkelaanbod) en dat zij burgers meer verantwoordelijk houden dan dat burgers dat zelf doen.

Conclusies over wat ertoe doet

Bij iedere enquête hoort een waarschuwing. Het gaat om een momentopname en burgers blijken niet altijd even consistent in de beantwoording van de vragen. Zij hebben afwisselend zichzelf en anderen voor ogen bij het invullen van de vragenlijsten. Bovendien zijn de aspecten die worden vergeleken soms nogal ongelijksoortig. Toch sluiten de bevindingen van onze enquête aardig aan bij die van het Sociaal en Cultureel Planbureau (*Een beroep op de burger*, 2012), dat ook onderzoek deed naar de opvattingen van burgers over verantwoordelijkheid. Uit dit SCP-onderzoek blijkt dat de burger niet voor één gat te vangen is. De burger onderschrijft in het algemeen het principe van eigen verantwoordelijkheid, maar als het hardere onderwerpen betreft zien ze liever de overheid aan zet.

Van zeven door het SCP onderzochte onderwerpen (veiligheid, gezondheidszorg, lager en middelbaar onderwijs, hoger onderwijs, wonen, werk, inkomen) vindt tussen de 83 en 64 procent van de Nederlanders dat de overheid een grotere rol moet spelen dan ze nu heeft (het verschil tussen 'de mate waarin de overheid verantwoordelijk is' en 'zou moeten zijn'). Uit onze enquête blijkt echter zonneklaar dat burgers een genuanceerd beeld hebben als hen meer precies wordt gevraagd wat er in hun eigen omgeving voor hen toe doet. Het gaat over immers over lokale kwaliteiten.

Bij 'harde' onderwerpen op de domeinen veiligheid (bestrijding criminaliteit), zorg (aanwezigheid ziekenhuis) en onderwijs verwachten ze veel van hun gemeenten. Bij zachtere onderwerpen (zowel qua domein als qua aspect) zien zij wel degelijk een rol voor zichzelf. Bij de meeste onderwerpen zien zij ook het belang van andere partijen. En de verschillen tussen burgers zijn dan niet eens heel groot. Het is met andere woorden goed mogelijk om te denken in termen van gedeelde verantwoordelijkheid – daar moet over te praten zijn. Daarom wilden we zicht krijgen op wat er daadwerkelijk voor burgers toe doet. Vervolgens kunnen de onderwerpen in concrete situatie sterk verschillen; neem de geluidsoverlast van vliegtuigen in Boekel naast het onderhoud van groen in Heerenveen. De commissie heeft om die reden ook willen experimenteren met de dialoog tussen lokaal betrokkenen, waarover de volgende paragraaf.

Voordat we deze pilots met lokale kwaliteitsfora gaan beschrijven, wijzen we alvast op een vreemde paradox. Er is een besef van gedeelde verantwoordelijkheid, maar voor een aantal domeinen kijkt men expliciet naar de gemeente. Maar vaak draagt de gemeente daarop nauwelijks enige verantwoordelijkheid. Dat verklaart ook enkele verschillen tussen gemeenteraadsleden en burgers (de raadsleden kennen waarschijnlijk de geringe bevoegdheden van de gemeente op een aantal aspecten). Men hecht voor de lokale kwaliteit veel waarde aan de bestrijding van criminaliteit en overlast, nabije gezondheidszorg en goed onderwijs. Maar juist op deze terreinen is de gemeente afhankelijk van de nationale overheid of andere partijen (politie en justitie, zorgverzekeringen, schoolbesturen). Onze roep om een gedeelde verantwoordelijkheid stuit op een gemankeerde verantwoordelijkheidsverdeling. Veel onderwerpen kunnen weliswaar onderwerp zijn van lokale dialoog (ook in de gemeenteraad), maar daarover wordt uiteindelijk besloten buiten de gemeenten om.

6

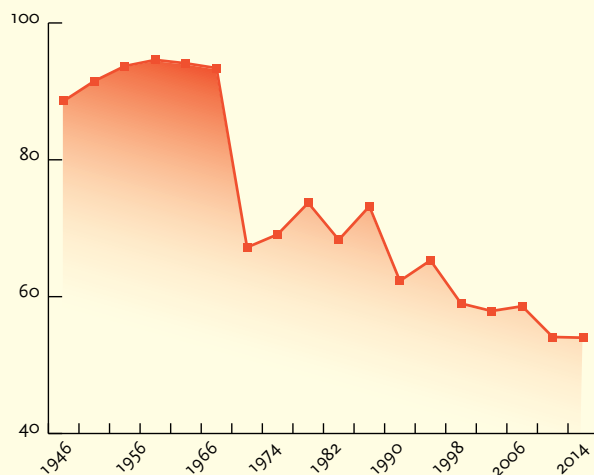
De lokale
arena

6 De lokale arena

Over wat lokale kwaliteiten zijn moet worden gesproken – dat is immers geen uitgemaakte zaak. Van oudsher gebeurt dit in de gemeenteraad – daar ligt uiteindelijk de beslissende macht voor lokaal beleid. Maar daar is iets vreemds aan de hand. Terwijl het belang van gemeenten toeneemt, neemt de belangstelling voor de lokale politiek af. Dit geldt zowel voor het actieve (zie figuur 1) als het passieve stemrecht. Hoewel dit probleem al langer speelt bestaat over de oorzaken van de afkalvende interesse in de representatieve democratie momenteel veel discussie. De Vlaming David Van Reybrouck (2013) laat op aansprekende wijze zien hoe de belangstelling afneemt, maar er desalniettemin geen sprake is van afnemend engagement. In de literatuur staat dit bekend als ‘de democratische paradox’ (Mouffe, 2007): het geloof in de parlementaire democratie neemt weliswaar af, maar gaat gepaard aan een groeiende betrokkenheid bij de eigen omgeving. Het is de vorm die niet meer aansluit bij de zorgen die mensen ervaren en de mogelijkheden die zij in hun eigen leven zien. Van Reybrouck pleit in dat verband voor loting van burgers.¹⁴ De commissie kiest ervoor te experimenteren met kleinere vormen van directe democratie.

¹⁴ David Van Reybrouck (2013) organiseerde massabijeenkomsten van burgers in Brussel en Amersfoort, die navolging vonden op andere plaatsen.

Figuur 3: Opkomst raadsverkiezingen van 1946 tot 2014



* NB: tot en met de verkiezingen van 1970 was er een wettelijke opkomstplicht

Reeds vanaf de jaren vijftig wordt in vele landen nagedacht en geëxperimenteerd met vormen van burgerparticipatie. In de literatuur (meer in het bijzonder Leyenaar, 2009) worden meestal drie generaties van burgerparticipatie onderscheiden: respectievelijk inspraak oftewel meepraten, interactief beleid en meedoen oftewel coproductie. Dat kan zich voordoen op verschillende momenten van het beleidsproces. Leyenaar onderscheidt daarin de volgende fasen: het opstellen van de beleidsagenda, de prioritering, de vraagformulering, de beleidsvorming, de uitvoering, de naleving, de communicatie en de evaluatie. Edelenbos en Monnikhof (2001) ontwikkelden een zogenaamde *participatieladder*, waarin vier treden worden onderscheiden: raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Burgerparticipatie is met andere woorden een veelkoppig 'monster', waarover het laatste woord nog niet is gezegd, en zeker ook niet door ons zal worden gesproken.

De commissie is wel van mening dat het vraagstuk van de lokale democratie verdergaat dan 'de techniek'. In het kader van de netwerkmaatschappij is niet alleen sprake van fragmentering van het politieke landschap, maar vooral ook van het ontbreken van gemeenschappelijke verhalen. Veel gemeenschappelijke verhalen (coherente en gedeelde levensbeschouwingen) zijn uiteen gevallen in vele anekdotes, ideeën, initiatieven,

bekommernissen en meningen. De lokale gemeenschap heeft een caleidoscopisch karakter gekregen met vele perspectieven. Veel bewoners hebben het idee dat het in de politiek niet over hen gaat. En misschien is dat ook wel zo. Er is een grote afstand tussen 'het beleid' en de daadwerkelijke zorgen en geluksmomenten van mensen. De lokale politiek heeft nieuwe vormen van beraad, die dichterbij mensen staan en eenvoudiger van inzet zijn. Daarbij dient de gemeente ook te leren schakelen in haar rol. De crux van de huidige transformatie zit in de omkering: het beleid bepaalt niet de participatie van burgers, maar de dynamiek in de lokale gemeenschap geeft richting aan de inzet van het beleid.

Het lokale kwaliteitsforum

Vanuit bovenstaande redenering heeft de commissie geoefend met de organisatie van de lokale dialoog over verantwoordelijkheid: 'wie doet wat?' We spreken van een 'lokaal kwaliteitsforum'. In de pilots is geoefend met de vorm, maar ze leverden vaak ook al een opbrengst voor de betrokken gemeente. De groepen 'oefenden' met de werkwijze van een Kwaliteitsforum en gaven de commissie een beeld van problemen en kansen. De kwaliteitsfora waren op voorhand gebaseerd op de volgende principes:

- Het dient te gaan om een samenspraak tussen een brede selectie van inwoners (bijvoorbeeld via loting) en beroepsmatig betrokkenen;
- Zij spreken op basis van informatie over de enquête om een beeld te krijgen van wat Nederlanders in het algemeen vinden;
- Er zijn objectieve gegevens beschikbaar over de situatie in de eigen gemeente of wijk;
- Deelnemers kiezen voor een of meer domeinen die ze meer in het bijzonder van belang vinden;
- Zij stellen zich de vraag wat er daarbinnen voor hen toe doet (aspecten) en wie daarvoor verantwoordelijk is;
- De uitkomst van het gesprek is op voorhand ongewis.

In vijf Nederlandse gemeenten is een lokaal kwaliteitsforum georganiseerd. In twee gevallen betrof het forum een deel van de gemeente: een wijk of een dorp met bijbehorende kernen. Uitgenodigd werden burgers en beroepsmatig betrokkenen (professionals, ondernemers, managers van publieke instellingen). De deelnemers werden door de gemeente uitgenodigd. In sommige gemeenten waren alleen reeds actieve burgers aanwezig, in andere gemeenten lukte het ook minder actieve burgers geïnteresseerd te

krijgen. Het principe van de loting is door geen van de gemeenten toegepast. In een van de gemeenten werd ervoor gekozen om bij de professionals vooral kleine ondernemers uit te nodigen, terwijl in andere gemeenten meer voor maatschappelijke organisaties werd gekozen. Het deelnemersaantal varieerde van ongeveer vijftien tot veertig.

Het belangrijkste doel van de fora was om een dialoog op gang te brengen over welke lokale kwaliteiten men onderscheidt (wat doet ertoe?) en wie daar verantwoordelijk voor is (wie doet er wat aan?). Vooraf was niet vastgesteld wat het resultaat of de mogelijke opbrengst van het forum moest zijn. Of het forum een vervolg zou krijgen in de vijf gemeenten, mogelijk in de vorm van concrete acties, was afhankelijk van het verloop van de dialoog. De vraag of een vervolg gewenst of nuttig was, is wel steeds nadrukkelijk gesteld aan het eind van de forumavond. In vier van de vijf gemeenten kreeg het forum op de een of andere manier een vervolg.

De dialoog moest vooral tussen burgers en betrokkenen worden gevoerd, zonder dat de gemeente daarin sturend aanwezig was. De leiding van de avond was in handen van het Verwey-Jonker Instituut. Bij elk forum waren een of meer leden van de commissie als waarnemer aanwezig. Het programma van de avond bestond uit een korte opening (door een commissielid, een onderzoeker, de burgemeester of een wethouder) en een inleiding over lokale kwaliteiten en verantwoordelijkheid. Hiervoor werden inzichten uit de enquête (zie vorige hoofdstuk) gebruikt. Deze werden aangevuld met lokaalspecifieke informatie over de situatie op de verschillende domeinen. Na deze inleiding gingen de deelnemers in groepen uiteen. Op sommige avonden is gewerkt met gescheiden groepen burgers en professionals, in andere gemeenten is gewerkt met gemengd samengestelde groepen.

In de groepen kozen de deelnemers zelf domeinen waarover zij wilden spreken. Over deze domeinen is vervolgens het gesprek gevoerd: wat is belangrijk voor de kwaliteit van dat domein, wat zijn de belangrijkste aspecten om de kwaliteit te verbeteren, en wie is daarvoor verantwoordelijk? De laatste vraag is ook wel vertaald in: wat kan ik zelf doen, en wat heb ik nodig van andere partijen? Na de discussies werden de belangrijkste bevindingen nabesproken in een plenair afsluitend deel. Hier was nadrukkelijk de vervolgvraag aan de orde: is het zinvol om op een vergelijkbare wijze met elkaar verder te gaan? Zijn er op bepaalde punten concrete vervolgacties mogelijk die door een deel van de deelnemers worden opgepakt? In het plenaire deel werd ook teruggeblikt op het nut van de forumavond en werden mogelijke lessen voor een volgende keer getrokken.

De belangrijkste lessen uit de pilots

De vijf forumavonden toonden aan dat het goed mogelijk is om met burgers en beroepsmatig betrokkenen het gesprek aan te gaan over lokale kwaliteiten en vooral ook over de verantwoordelijkheidsvraag. De sfeer was overal constructief, soms nadat eerst wat gemopperd werd op de gemeente. In alle gevallen ontstond een open dialoog waarin ruimte was voor de inbreng van veel partijen. De vijf avonden leren dat burgers (en ook professionals) nadrukkelijk zelf (een deel van) die verantwoordelijkheid willen nemen. Burgers wijzen daarbij regelmatig op de zeggenschap die zij over de ontwikkeling ervan willen hebben. Het gaat om hun ideeën, om hun inbreng, en zij willen dan ook de eigenaar van hun inzet blijven. Het is niet de bedoeling dat de gemeente het van burgers over gaat nemen. Zij vragen van de gemeente en ook wel van andere partijen vooral een procesmatige rol: verbinden, ondersteunen, faciliteren, eventueel ook aanjagen, en tot slot ook kaderstellend als het gaat om budgetten en regels en voorschriften (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid). Niet de beleidsagenda, maar de ideeën van burgers bepalen het momentum.

De kwaliteitsfora in de vijf gemeenten waren nadrukkelijk opgezet als pilot. Het doel was om te zien onder welke voorwaarden het mogelijk is om de gewenste dialoog te voeren. Uit de ervaringen met de vijf fora is een aantal lessen en voorwaarden te destilleren. We presenteren ze hieronder:

1. *De schaal waarop het gesprek wordt gevoerd doet ertoe.* Lokale kwaliteiten is niet noodzakelijk gekoppeld aan de schaal van de gemeente. Zeker in gemeenten die uit veel kernen bestaan of in grote steden verdient het aanbeveling om op een lager schaalniveau (bijvoorbeeld dat van (een groep van) kernen of op wijkniveau) de dialoog te voeren.
2. *Houd de dialoog open en gericht op burgers.* Spijker de dialoog niet vast op een concreet thema (overlast van hangjeugd), maar laat deelnemers zelf aangeven wat zij belangrijk vinden in hun leefomgeving. Eventueel kan het gaan over bredere domeinen (veiligheid, leefbaarheid, sociale kwaliteiten, zorg en ondersteuning). De ervaringen leren overigens dat in de beleving van burgers alles met alles samenhangt. In de gesprekken over veiligheid gaat het ook al snel over de sociale kwaliteiten; dat geldt ook voor de gesprekken over zorg en ondersteuning en jeugd en onderwijs – bij dat laatste gaat het dan ook al weer snel over veiligheid.

3. *Zorg voor een brede vertegenwoordiging van burgers.* Het blijkt waardevol om burgers uit te nodigen die niet tot de gevestigde 'participatieorde' behoren. Het oorspronkelijke idee om burgers via loting uit te nodigen is er vanwege tijdsdruk en andere redenen niet van gekomen. We denken nog steeds dat dit wel een heel waardevolle werkwijze zou kunnen zijn. Besteed extra aandacht aan de werving van groepen die minder bekend zijn met participatie – denk aan sociale media.
4. *Bepaal vooraf de rol van de gemeente* (burgemeesters, wethouders, raadsleden, ambtenaren). Het kan bijvoorbeeld zinvol zijn om vertegenwoordigers van de gemeente in het afsluitende plenaire deel te vragen om een reactie op de bevindingen in de groepen. Een te actieve deelname van de gemeente in de groepen maakt de discussies minder open; het gaat dan toch al snel weer over de gemeentelijke agenda. De gemeente kan aan het einde aanbieden een vervolg te faciliteren, als daar bij deelnemers behoefte aan is.
5. *Organiseer het forum onafhankelijk van welke partij dan ook.* Het blijkt een voordeel om het lokale kwaliteitsforum een onafhankelijk karakter te geven. Dat geldt voor de gespreksleiders, voor de uitnodigingen en voor de locatie (niet het gemeentehuis). Ook de objectieve informatie van buitenaf ingebracht versterkte de legitimiteit van de bijeenkomst.
6. *Houd de focus scherp.* Door in de groepen concreet over een beperkt aantal punten te praten, is de kans groter dat er ook vervolgacties komen. Het is belangrijk deze focus aan te brengen. Dat betekent ook dat het aantal domeinen wat besproken kan worden beperkt is, bij voorkeur één. Voor het afsluitende plenaire deel moet voldoende tijd zijn, omdat daar de vervolgafspraken vorm krijgen. Met andere woorden: houd het gewoon dichtbij.

Gedeelde verantwoordelijkheid voor aspecten van lokale kwaliteit zal vooral ontstaan als het onderwerp concreet is, als de afspraken realistisch zijn en actiegericht. Daarin schuilt ook de verhouding met de lokale politiek. De gemeenteraden doen er goed aan de lokale dynamiek tot spreken te brengen in de raadszaal, waar uiteindelijk beslist zal moeten worden. De meeste burgers hebben niet zoveel boodschap aan de beraadslagingen, als ze maar het gevoel hebben dat datgene wat onder hen leeft doorklinkt in de besluitvorming. De lokale democratie heeft niet zozeer behoefte aan een alternatief voor de gemeenteraad, maar aan een vorm van dialoog die dicht bij burgers staat en die op een niet-vrijblijvende manier ruimte geeft aan kracht van burgers. Daarin kunnen lokale kwaliteitsfora voorzien.

Aanbevelingen

Waar gemeenten de eerste overheid zijn geworden, en er sprake is van veel maatschappelijk initiatief (eerste jaarbericht), maakt het onderzoek in het kader van dit tweede jaarbericht duidelijk dat gemeenten, maatschappelijke partners en burgers elkaar hard nodig hebben. We spreken van een gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten. Maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De commissie komt tot drie centrale boodschappen. Deze betreffen 1. de burgers en andere partners; 2. de gemeentebesturen; 3. het Rijk.

Boodschap aan burgers en andere partijen

“Burgers, u heeft via het onderzoek ten behoeve van dit jaarbericht veel ingebracht. U vraagt heel wat van de overheid. U wilt stevig veiligheidsbeleid, nabije zorg en goed onderwijs voor iedereen. Dat is voor gemeenten een zwaar pakket, zeker gezien de krappe middelen en de – op sommige terreinen – beperkte bevoegdheden. Gelukkig geeft u aan dat u er ook zelf tegenaan wilt gaan. Vooral op onderwerpen zoals opvoeding, burenccontact en schone straten bent u tot veel bereid. Maar misschien kan er nog wel een schep bovenop. Het lijkt een goede gedachte om meer in termen van wederkerigheid te denken: de overheid zorgt voor de ‘harde condities’, en u doet wat terug, voor zover dat in uw vermogen ligt.

Een voorbeeld? Een woningcorporatie zorgt voor een betaalbare woning, maar vraagt u ervoor te zorgen dat de omgeving daarvan leefbaar blijft. Uw kinderen krijgen onderwijs (daar mag u veel verwachten), maar u moet er wel voor zorgen dat uw kinderen uitgerust, goed gevoed en een beetje geholpen op school komen. En komt u ook naar de ouderavonden? Het sleutelwoord is hier wederkerigheid naar vermogen.

Het is niet meer de dominee of de pastoor die vertelt waar we goed aan doen, we zullen nu elkaar een beetje bij de les moeten houden. Het zou prachtig zijn als u het gesprek aangaat vanuit de gedachte dat u daadwerkelijk wat kan doen voor de gemeenschap. Er komt immers behoorlijk wat aan voorzieningen terug.

Deze boodschap van wederkerigheid geldt onverkort voor andere partijen – van maatschappelijke organisaties tot het bedrijfsleven. Lokale kwaliteiten zijn voor een belangrijk deel ook uw zaak. U maakt gebruik van de infrastructuur, u heeft een relatie met de inwoners, als klant of als werknemer. U heeft een cruciale rol in de lokale gemeenschap, maar de invulling daarvan ligt in belangrijke mate in eigen handen. Van organisaties die werken met publieke middelen mogen we verwachten dat die ook lokaal rekenschap afleggen van hun inspanningen en prestaties. Maatschappelijke verantwoordelijkheid is voor veel organisaties een vanzelfsprekende zaak. De commissie denkt dat het nodig is om verder te verkennen hoe maatschappelijke verantwoording vorm gegeven kan worden om een invulling te geven aan de door burgers gewenste nabijheid. Voldoen de huidige modellen daarvoor nog? In een netwerksamenleving gaat het verdergaand om de bereidheid om gezamenlijk maatschappelijke waarde te realiseren. In dit jaarbericht noemen we het gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteit.”

Boodschap aan gemeenten

“Gemeenten, na de invoering van de Wmo is ‘kanteling’ uw centrale devies geworden: keer het beleid en de organisaties naar de inwoners en vertrek vanuit de zorgbehoefte zoals die in samenspraak met hen wordt gedefinieerd. Dat betekent dat uw afdelingen minder vanuit hun eigen aanbod gingen kijken, en de betrokken bewoners minder vanuit hun primaire vraag. Het gaat om de wederzijdse bereidheid om tot een optimale uitkomst te komen voor gezamenlijk vastgestelde problemen (en de kansen die er in de situatie besloten liggen). Dat model van wederkerigheid geldt op allerlei vlakken: van keukentafelgesprek tot gebiedsontwikkeling. Op basis van goede gesprekken (dialoog) komen tot een gezamenlijk aanpak. Kwaliteitsfora – maak daar werk van. Daar moet door u in geïnvesteerd worden. Het vraagt om een majeure inspanning van de gemeente, in houding en gedrag en in opleiding van ambtenaren.

In het vorige jaarbericht (2013) is gesproken van een improviserende overheid, maar goede improvisatie vraagt om voorbereiding, de juiste condities en organisatie (Boutellier, 2011). In een improvisatiemaatschappij is voor het bestuur niet de improvisatie de opgave, maar de condities waaronder deze een succes kan worden! Deze kunnen verschillen per onderwerp – soms is sturend optreden aangewezen, maar vaak volstaat ruimte voor de dynamiek van onderaf. Dat vraagt om een omschakeling van uw bestuurlijke vorm naar sturing op problemen en kansen. De klassieke zeggenschapsstructuren volstaan niet meer. In de gemeenteraad wordt (op hoofdlijnen) gekeken naar de begroting, daarin klinkt het geluid vanuit de bevolking door. Een belangrijke (nieuwe rol) van gemeenten is om gemeenschappelijkheid, ‘community’, te organiseren, vooral op plekken waar die gemeenschappen er nog niet zijn. Hier komen vragen naar voren die relevant zijn voor de gemeente. Elkaar kennen en vertrouwen leidt tot initiatieven.

Gedeelde verantwoordelijkheid behoeft ook andere vormen van dialoog met derden – lokale partners, en vooral burgers. Zij moeten deel van de oplossing zijn, omdat ze meepraten over het probleem. Investeer nog meer dan u waarschijnlijk al doet in gesprekken met bewoners en beroepsmatig betrokkenen om tot gezamenlijke afspraken te komen rond lokale kwaliteiten. Experimenteer met gesprekken, zelfs op terreinen waar u (nog) niet direct over gaat – maar leg dat dan wel uit. Ga bijvoorbeeld met schoolbesturen, leerkrachten en ouders de dialoog aan over goed onderwijs in uw gemeente. Kies voor onderwerpen die mensen echt bezighouden, omdat ze dat zelf aangeven; houd de gezamenlijke aanpak vervolgens overzichtelijk en dichtbij, zodat inwoners daadwerkelijk mee kunnen doen. Hier past een subtiele strategie van schakelen tussen rollen, waarbij u stuurt, faciliteert en soms begrenst vanuit een oogpunt van algemeen belang.”

Boodschap aan de nationale overheid

“Rijk, in de gemeenten wordt hard gewerkt aan de implementatie van de drie decentralisaties. We hebben laten zien dat deze in een traditie staan. Het gaat met vallen en opstaan, maar de geschiedenis leert dat er sprake is van een voortgaand proces van ‘lokalisering’. Lokaal georganiseerde kwaliteiten hebben enorme voordelen ten opzichte van nationale sturing op deelonderwerpen. Gewoon dichtbij slaat in die zin dus ook op de filosofie achter de decentralisatie van overheidsbeleid. In een netwerkmaatschappij bewegen burgers zich tussen wijk en wereld. Juist in de eigen omgeving toont zich de betrokkenheid.

Toch is op de domeinen, en sommige deelaspecten daarvan, die er voor burgers het meest toe doen – criminaliteit en overlast, gezondheidszorg en onderwijs – de situatie ambivalent. Bijvoorbeeld op het terrein van het onderwijs heeft de gemeente nauwelijks mogelijkheden om sturend op te treden. In feite moeten gemeenten op alle terreinen die de kwaliteiten van leven van burgers aangaat mogelijkheden hebben om de voorwaarden hiervoor daadwerkelijk te beïnvloeden. Dat kan in verschillende vormen, die nadere afstemming behoeven. Gemeenten zullen graag bereid zijn het gesprek hierover met u te voeren.

Het onderzoek van de commissie maakt duidelijk dat gemeenten ruimte moeten hebben voor breed, geïntegreerd lokaal beleid, waarin gedeelde verantwoordelijkheid daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Dan gaat het om zorg en welzijn, maar ook om onderwijs, gezondheidszorg, sociale huisvesting en dergelijke. Er is een onomkeerbare beweging ingezet van het nationale naar het lokale niveau. Kwaliteiten van werk, onderwijs, wonen, zorg en veiligheid behoeven lokale sturingsmogelijkheden.”

Literatuur

- Barber, B.R. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Boston: Yale University Press.
- Boer, N. de & J. van der Lans (2011). *Burgerkracht; De toekomst van sociaal Nederland*. Den Haag: RMO
- Boogers, M., L. Schaap, E. van den Munckhof & N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom | Lemma.
- Boutellier, H. (2014). *Lokaal bestuur in een improvisatiemaatschappij; Tien principes voor geïnspireerd doen samenleven*. Den Haag : Boom | Lemma
- Castells, M. (1996). *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Commissie Van Aartsen (2007), *De eerste overheid, VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet*, Den Haag: VNG
- Commissie Van Gijssel, (2013), *Van eerste overheid naar eerst de burger*. Den Haag: VNG
- Dijk, J. Van (2006), *The Network Society*. London: Sage. Oorspronkelijke titel: De netwerkmaatschappij (1991)
- Glaeser, E. (2012). *Triumph of the City; How Urban Spaces Make Us Human*. New York: Pan Macmillan
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- *Een verstrekende wet: evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten, eerste meting (1995)*. Den Haag: Vuga
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kwekkeboom, R., T. Roes en V. Veldheer (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet. Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet; Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Moor, T. de (2013). *Homo Cooperans. Instituten voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Utrecht: oratie
- Mouffe, C. (Ed. 2000). *The Democratic Paradox*. New York, NY: Verso.
- Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij
- Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan. Nederland in transitie*. Bostel: Aeneas.
- Specht, M. (2012), *De Pragmatiek van Burgerparticipatie. Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden*. Rotterdam: z.u.
- Tonkens, E. (2013). *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennep.
- Veer, J. van der (2013) *Weg uit het verleden. Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Amsterdam: VU University Press.
- Veldheer, V. & R. Gilsing (2008). 'Bestuurlijke drukte rond dertig jaar welzijnsbeleid: de kunst van het overlaten'. In P. Schnabel (red.), *Vroeger was het beter*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wijdevens, T. van de (2012). *De doe-democratie; Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon

Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Aan deze publicatie hebben meegewerkt:

Het Verwey-Jonker Instituut:

Prof. dr. Hans Boutellier, wetenschappelijk directeur

dr. Rob Gilsing, hoofd onderzoeksgroep jeugd, opvoeding en onderwijs

drs. Claire Aussems, methodoloog-onderzoeker

Freek Hermens, projectassistent

drs. Jessica van den Toorn, onderzoeker

dr. Freek de Meere, hoofd onderzoeksgroep sociale vitaliteit en veiligheid

VNG

Maarten Beks, secretaris commissie jaarbericht

Caroline Bakker, projectmedewerker

Vormgeving

Dimdim, Den Haag

Fotografie

Desiree Meulemans (pagina 2)

Sandra Peerenboom (pagina's 10, 16, 22, 28 & 36)

Druk

Drukkerij Excelsior



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten