

# ‘Dag ladder!’

## Over overheidsparticipatie en community-development als gemeentelijke missie

### Wat voor gemeente wil je zijn?

Gemeenten zijn druk bezig zich opnieuw uit te vinden. Burgers en maatschappelijke initiatieven krijgen meer ruimte, gemeentebesturen omarmen co-creatie, ambtenaren accepteren nieuwe sociaal-maatschappelijke netwerken als gesprekspartners. Het moderne raadslid wil werken in een ‘Raad van de toekomst’ en ambtenaren van de toekomst noemen zich ‘De Nieuwe Ambtenaar’ (DNA) en zijn op zoek naar een ‘rol op maat’.

Hoe bestuurders en ambtenaren dat vervolgens in de praktijk moeten brengen en wat dat betekent voor traditionele manieren van besturen, beleid maken en dienstverlening, is vaak nog diffuus.

Ook wel logisch. Want deze veranderingen krijgen pas vorm als bestuurders en ambtenaren gaan experimenteren, oefenen en uren gaan maken met andere manieren van werken. De werkelijkheid begint te schuiven, als ze bereid zijn van de praktijk te leren en te accepteren dat het veranderen in hinkstapsprongen gaat .

### Netwerksamenleving: minder maakbaar, meer mogelijk

Het is wel een zoektocht met relatief weinig houvast. Eentje die grillig verloopt en waar vanzelfsprekendheden op z’n kop gaan. De aanplant van het nieuwe experimenteer-landschap bestaat uit begrippen als serendipiteit en zwermen, het oog van de orkaan, open spaces, tipping points, crowdsourcing. Bepaald geen begrippen die geworteld zijn in de bestuurlijke tradities van ons land.

Maar we weten inmiddels dat blauwdruk-denken, zoeken naar ‘De Oplossing’ en het denken in ‘De Aanpak’ geen goede wegbereiders zijn. En dat je als overheid in een netwerksamenleving moet accepteren dat er minder maakbaar (van bovenaf) , maar meer mogelijk (van onderop) is.

Soms komen veranderingen ook in een stroomversnelling als dingen beginnen te schuren. Als je merkt dat iets tussen ‘nieuw’ en ‘oud’ denken in zit en op allerlei manieren kraakt en schuurt. Een soort groeistuijpsituatie. Een mooi schurend stel van de laatste tijd vind ik dat van de overheidsparticipatie en de participatieladders.

### Overheidsparticipatie versus burgerparticipatie – geen twee kanten van dezelfde medaille

Steeds meer gemeenten adopteren het begrip ‘Overheidsparticipatie’, vaak als een soort opvolger van ‘Burgerparticipatie’ .

Bij **burgerparticipatie** zijn gemeenten leading: zij beheren het balboekje, zij nodigen mensen uit om mee te dansen, bepalen de muziek en de danspassen en de ruimte voor improvisatie. In alle gevallen beslist de gemeente. Ook over de kaders en het al dan niet accepteren van de uitkomsten.

**Overheidsparticipatie** betekent dat je als gemeente ruimte maakt voor maatschappelijke initiatieven en actieve burgers en hen ondersteunt met uitdagend en passend beleid en dito dienstverlening. De gemeente als netwerkpartner in een netwerksamenleving.



Overheidsparticipatie wordt (gelukkig) steeds meer als werkprincipe omarmd. Een invulling daarvan zou er als volgt kunnen uitzien: 'Nee, we stellen niet eerst een collegenota op voor werkerrein x. We gaan eerst kijken wat er allemaal is aan initiatieven in de stad, wijken, dorpen. We gaan in gesprek met de mensen die dat allemaal doen. En pas dan kijken we welke bijdrage dat van ons als gemeente vraagt.'

Overheidsparticipatie veronderstelt dat je als gemeente bereid bent echt aan te sluiten bij wat er in de

samenleving aan initiatieven gebeurt. Dat je de creativiteit én reeds bestaande initiatieven als basis neemt voor jouw doen en handelen als gemeente. Dat je met nota's en beleid afzakt tot het doe-niveau van de initiatiefnemers. Dat je minder bestuurt en meer bemiddelt, meer verbindt en matcht, open en nieuwsgierig, zonder agenda. Als gelijkwaardige partner van maatschappelijke instellingen, informele netwerken en sociaal ondernemende burgers. Dat je bestuurskracht richt op *'het vergroten van de kracht van de gemeenschappen en van daaruit pas op het bestuur en de ambtelijke organisatie...'*<sup>1</sup>

Als je overheidsparticipatie echt omarmt als werkprincipe, dan treft dat je hele organisatie. Niet alleen de afdeling communicatie, die ene wethouder of de gemeentelijke participatie- en ideeënmakelaars. **Overheidsparticipatie is dus niet een ander loot aan de stam van participatie.** Het vraagt van gemeenten een wezenlijk ander organisatorische en politieke *'Selbstverständnis'*, een andere houding en ander gedrag dan bij burgerparticipatie. Daarin thuisraken betekent continu: doen, leren, doen, leren. En daarvoor heb je natuurlijk handvatten nodig.

Alleen zijn sommige handvatten soms meer handenbinders dan een handig gereedschap.

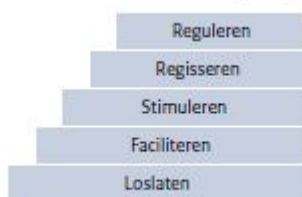
## Ontladderen

Een voorbeeld daarvan zijn de nieuwe 'participatieladders' die de laatste tijd geproduceerd worden. Voor burgerparticipatie was een 'participatieladder' jarenlang hét hulpmiddel voor gemeenten (en nog steeds) om het eigen handelen op het gebied van participatie richting te geven. Een ladder als houvast om te dealen met burgers. (Wie de participatieladder echt niet kent: hij is makkelijk te googelen.)

Het menselijke brein is gebouwd op behoud. Dat zie je ook hier weer. Want inmiddels, het zal niet verbazen, is er ook voor overheidsparticipatie een ladder uitgevonden. De

<sup>1</sup> 'Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht'. Vereniging van gemeentesecretarissen en Vereniging van bestuurskunde, 2007

overheidsparticipatietrap van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit het (overigens heel waardevolle) rapport 'Loslaten in vertrouwen'.<sup>2</sup> Deze trap gaat erover hoe je als gemeente opnieuw je bakens kunt verzetten door minder of meer ruimte te geven aan bewoners.



Figuur 6.1: De overheidsparticipatietrap

Maar bij deze benadering ontstaat meteen de vraag wat je in aan een ladder in een



netwerksamenleving hebt? Want zo'n ladder degradeert gelijkwaardige samenwerking met initiatiefnemers opnieuw tot een gemeentelijk beleidsinstrument in plaats van uitgangspunt voor gemeentelijk handelen (beetje gelijkwaardig, niet gelijkwaardig etc). Met de ladder wordt de netwerksamenleving een dossier, een paraaf in een beleidsvoorstel. De ladder maakt dat een gemeente als regisseur jodelend bovenaan de ladder kan blijven zitten: wij bepalen of we loslaten of reguleren.

Dat levert op z'n minst frustraties op. Aan beide kanten, bij gemeente en initiatiefnemers. Want als gemeente plaats je je daarmee buiten de samenleving. Je fragmenteert de dynamiek en de kansen van de netwerksamenleving en blijft redeneren vanuit de gedachte '**ik overheid, zij samenleving**'. In plaats van op zoek te gaan naar nieuwe vormen van verbinding en je als gemeente als onderdeel van de samenleving te beschouwen, waar ook Davied van Berlo in zijn 'Wij de Overheid' voor pleit.

**Maar dan. Hoe kun je de rol als netwerkpartner ook zonder ladder invullen, met welke focus, met welke handvatten? Een poging voor een nieuw kompas.**

<sup>2</sup> Loslaten in vertrouwen, ROB 2012 [http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje\\_advies\\_loslaten\\_in\\_vertrouwen\\_webversie.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_loslaten_in_vertrouwen_webversie.pdf)

## Een nieuw gemeentelijk kompas. Wat als.

Met 'What if...' begon een prijsvraag van het bedrijf 'Parker pennen'. Wie 'What if...' kon afmaken tot een originele slagzin, maakte kans op een Parker pen én zijn/haar slogan werd met laserstralen op het MoMa in New York geprojecteerd. Dat leverde prachtige creaties op.

'Wat als' kan ons misschien helpen om creatieve leidraden en handvatten te vinden, waarmee een gemeente haar rol in de netwerksamenleving kan invullen. Ik zal een eerste poging doen. **Wat als** anderen meedoen?

**Wat als** een gemeente alles wat zij voortaan doet in het teken stelt van community-development, gemeenschapsopbouw? Stel dat dat de nieuwe missie wordt in gemeenteland, de identiteit van de gemeente 3.0. Zou dat helpen als houvast, geeft dat meer richting en ruimte voor de doe-het-zelf-samenleving en de gedachte van de 'doe-democratie'?

Stel dat een gemeente de missie van community-development zou omarmen zonder in de valkuil te trappen dat zichzelf degene is die de communities gaat regisseren of spin in het web moet zijn.

Hoe ziet dat eruit? Ik heb er eerste gedachten over, geïnspireerd door Jim Diers, Amerikaanse communitybuilder, hoogleraar en nog veel meer. Ik hoop dat anderen ermee aan de haal gaan en er hun eigen verhaal van maken.

## Community-development en de decentralisaties

Wat gebeurt er als je community-development als missie hebt voor je hele organisatie en dus ook gebruikt bij de decentralisatie van de AWBZ en de jeugdzorg (*voorwaarde daarvoor is wel de eerste helft van de zin: omarmd door de hele organisatie*). Waar zou je in dat geval mee kunnen beginnen?

Je gaat als gemeente op zoek naar wat er al is aan initiatieven. Veel gemeenten doen dat al, maar meestal om de decentralisaties 'handen en voeten' te geven, uitmondend in een verordening en omschreven werkprocessen.

In het 'Wat als' experiment draai je het juist om: je gebruikt de decentralisaties om bestaande communities sterker te maken, nieuwe te laten ontstaan en nieuwe verbindingen tussen bestaande communities te stimuleren.

Je gaat als projectleider van de AWBZ-decentralisatie als eerste in gesprek met bestaande communities (die je al kent omdat je hele organisatie daarop gericht is). En met mensen die waarschijnlijk weer informele communities kennen die jij nog niet kent.

Bijvoorbeeld met zorgcoöperaties, zoals stadsdorp Zuid, met Share Care-netwerken, met initiatiefnemers van wehelenelkaar, met de dorpshuizen waar ouderendagbesteding en -opvang geregeld wordt, met de MEE-medewerkers, die veel communities op wijkniveau kennen, waar mensen met beperkingen een rol in spelen, de GGZ-instellingen, die contacten hebben met gemeenschappen op buurtniveau, met sociaal ondernemers die de gemeenschappen rondom een daklozenopvang kennen.

Je gaat in gesprek vanuit nieuwsgierigheid, zonder agenda. Je enige doel is om te weten te komen dat deze communities er zijn, wat ze doen en welke ideeën zij op zolder hebben liggen. Je maakt persoonlijk contact.

Een tweede doel KAN zijn om mee te denken en waar gewenst mensen die je tegenkomt met elkaar te verbinden. Bijvoorbeeld omdat ze elkaar wat te bieden hebben of omdat ze van elkaar kunnen leren. Dat is al meer dan genoeg. Daarmee heb je al een aardige basis om te weten te komen wat je als gemeente kunt doen om de communities sterker te maken. En kun je dus bedenken hoe je de decentralisatie kunt aanpakken om dat voor elkaar te krijgen. En de communities weten nu wat jouw mogelijkheden als gemeente zijn, ook die je door de decentralisaties erbij krijgt, en hoe ze jou kunnen vinden.

Zo kun je ook doorgaan op andere gemeentelijke terreinen:

- Bijvoorbeeld communitybuilding als doel van **sociaal wijkteams**: communityversterking in alle soorten en maten. Niet iemand uit de problemen helpen, maar begeleiden dat er communities ontstaan die zich bekommeren. Niet beperken tot 'Kwetsbare groepen', maar allin-communities op gang brengen door te speuren naar talenten en kwaliteiten.
- Communitybuilding als doel van **wijkgericht werken**: communityvorming versterken door aan te sluiten bij interesses van mensen en alles in het werk te stellen om hun eigenaarschap van de wijk in allerlei soorten en maten te versterken. (En nee, niet meteen een wijkonderneming of een wijkraad of uitbesteding van beheer van buurthuis of sportpark opdringen. Helemaal niets opdringen, maar kijken waar energie, talenten, en daadkracht zitten als basis voor eigenaarschap).
- Communitybuilding als doelstelling van **woonservicewijken**: alle professionele inzet is erop gericht om informele caring communities, hoe klein dan ook, te versterken en met de professionele zorg daarop aan te sluiten.
- Communitybuilding als doelstelling van **gemeentelijke communicatie**; de resultaten en werkwijzen van communitybuilding met elkaar delen, communities aan het woord laten, verhalen vertellen, in plaats van zenden over gemeentelijke daden.
- Communitybuilding als doelstelling van **gemeenteraden**: zichzelf in dienst stellen van communities, het bouwen aan vitale gemeenschappen. En gemeentelijk beleid tegenhouden dat niet gebaseerd is op gemeenschapsdenken.
- Communitybuilding als doelstelling **bij de ontvangst in een stadhuis**; mensen met elkaar verbinden, hen het gevoel geven dat het gemeentehuis van hen is, dat het onderdeel uit maakt van de samenleving, de hal als ontmoetingsplaats inrichten, zo dat onderlinge contacten makkelijk van de grond komen.
- Communitybuilding als doelstelling van de **openbare ruimte**: gebouwd op ontmoetingen, verbindingen, eigenaarschap van mensen.

Enzovoort.

## Do's en dont's voor de zandbak

Voor al deze voorbeelden kun je ook weer allerlei do's en dont's bedenken. Die do's en don't halen we uit de zandbak van de praktijk van overheidsparticipatie (zandbakmanagement is dan: leren door te rommelen)<sup>3</sup>:

- Niet je eigen gemeentelijke beleidsdoelen staan centraal, maar de doelen van de communities.
- De missie geldt voor de hele organisatie. Het is niet één afdeling die erover gaat; de hele gemeentelijke organisatie, inclusief college en raad, doet aan communityontwikkeling.
- Je hebt door de missie niet alleen oog voor een bepaalde community of een bepaalde formele vorm van communities (zoals wijk- of dorpsraden). Je verbindt je met allerlei communities, allemaal gelijkwaardig, hoe tijdelijk of kleinschalig en informeel dan ook.
- Je focust met de missie als hele organisatie op de kracht en de creativiteit, de vindingrijkheid en het vermogen tot zelforganisatie van mensen, in plaats van op beperkingen en problemen. Of het nou om een sociaal ondernemers gaat of om een ondernemende bewoner. Of zoals Jim Diers zegt: *'Don't ever refer to anyone as a 'have-not'*.<sup>4</sup>
- Je gedraagt je als partner en niet als regisseur. Je gooit geen gemeentelijke taken en beleidsdoelstellingen over de schutting. Je behandelt mensen niet als uitvoerende ambtenaren en je hebt waardering voor wat zij zelf doen - hoe kneuterig je het misschien ook vindt. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar is het helaas nog lang niet.
- *Mingling*: je gaat naar buiten en mengt je in. Als een van de anderen, als meedenker, als meewerker.
- Vanuit het oogpunt van communitydevelopment werk je niet vanuit een bepaald beleidsterrein, maar vanuit een visie op het geheel. Je segmenteert en fragmenteert niet, je zoekt naar verbindingen, naar de vonk, de daadkracht, de talenten waarmee dingen in gang gezet kunnen worden.

Enzovoort.

---

<sup>3</sup> Zandbakmanagement is een term van @rodewouw en @sdLiesbeth

<sup>4</sup> Jim Diers. 'Neighbor Power. Building community the Seattle Way'

## Meer waarderen - meer waarde - meerwaarde

Wat misschien nog belangrijker is dan de do's en don'ts, is dat we scherper in beeld brengen wat de meerwaarde van zo'n focus op communitybuilding kan zijn: voor de samenleving, voor gemeenschappen en voor gemeenten in hun rol als partners in de netwerksamenleving.

- Ten eerste versterk je als gemeente met je communitymissie de meerwaarde van gemeenschappen voor de samenleving. Die meerwaarde zie je al overal in het land: groepen mensen, homogeen of heterogeen samengesteld, op verschillende geografische niveaus, die elkaar verder helpen, op elkaar bouwen, met elkaar idealen realiseren en zich voor hun stad, dorp, leefomgeving inzetten. Ja, ook de zogenaamde Kwetsbaren.
- Ten tweede de winst voor de gemeenschappen zelf: minder tegenwerking door gemeenten, minder misverstanden of een gemeentelijke professionele partner nou wel of niet prioriteit moet geven aan communitybuilding/development (altijd ja dus), meer aandacht voor de kunst van het verbinden, minder risico op regisseren, meer aandacht voor deskundigheden zoals co-creatie, dialoog en mediation (bijv. bij tegengestelde belangen). Gemeenschappen hoeven niet meer vechten voor herkenning van hun deskundigheid, creativiteit en vindingrijkheid, ook als ze informeel zijn. Maar het risico op institutionaliseren wordt ook minder. Ten slotte gaat de missie ervan uit dat ze gewoon van zichzelf zijn.
- Ten derde voor de gemeenten zelf: je krijgt als gemeente gesprekspartners op allerlei niveaus en uit allerlei groepen, voor jou geen 'hoe kom ik erachter wat de informele initiatieven en netwerken zijn' meer, geen 'koekoeksklokparticipatie'<sup>5</sup>. Je komt uit de houtgreep van expert moeten zijn, want dat kún je helemaal niet meer zijn op alle gebieden, gezien alle complexiteit en bezuinigingen. Je hebt een stip aan de horizon en daarmee richting voor je nieuwe rol als netwerkpartner. Je krijgt verhalen die je kunt vertellen, waardoor je meer mensen meekrijgt, waardoor meer verhalen ontstaan. Tenminste... als je het echt meent en communitybuilding omarmt als doel en manier van werken (ook in je eigen organisatie!) en het niet alleen als een handige managementtool ziet.

Natuurlijk gebeurt communitydevelopment al op veel gebieden en in veel gemeenten. Maar over het algemeen gebeurt dit fragmentarisch, adhoc, afhankelijk van beleidsvelden. Nauwelijks als wenkend en verbindend perspectief voor een nieuwe rolinvulling en als uitgangspunt voor gemeentelijk handelen in al zijn facetten.

Overheidsparticipatie is een manier om je als gemeente te verhouden tot de netwerksamenleving. Met communitydevelopment als missie geef je daar gericht invulling aan. Je kleurt daarmee het profiel van jouw gemeente als partner en laat zien wat mensen, gemeenschappen aan jou als gemeente kunnen hebben. En gelukkig heb je daar geen nieuwe ladders voor nodig.

Dag ladder.

*Birgit Oelkers*

[www.planenaanpak.nl](http://www.planenaanpak.nl)

---

<sup>5</sup> Frans Soeterbroek: <http://deruimtemaker.nl/2013/03/12/de-structuurvisie-en-de-spontane-stad/#more-409>