

# GEMEENSCHAPSGERICHT WERKEN & -LEIDERSCHAP

*‘Geef burgers het vertrouwen dat ze verdienen en hou gepaste afstand.  
Dat getuigt niet van onverschilligheid, maar juist van betrokkenheid.’<sup>1</sup>*

Een inkijk in de visie en principes waarmee de gemeente Peel en Maas ruimte maakt voor zelfsturing in dorpen.

---

Twee decennia ervaring met zelfsturing van bewonerscollectieven in dorpen en kernen, welke gemeente kan dat van zichzelf zeggen? In de Noord-Limburgse gemeente Peel en Maas – 11 dorpen, 43.500 inwoners - is het werken vanuit zelfsturing van dorpsgemeenschappen geen hype of ingegeven door bezuinigingsdoelstellingen. Het gebeurt niet halfslachtig, projectmatig of toevallig. Nee, het is structureel beleid. Doorleefde praktijk op basis van doordachte waarden en visies. Breed gedeeld fundament voor de samenwerking met dorpen. Geen politiek of ambtelijk construct, maar in de loop van 20 jaar samen ervaren en uitgebouwd door een ‘gouden driehoek’: dorpsgemeenschappen, gemeente en maatschappelijke instellingen. Zelfsturing is in Peel en Maas een way of life geworden

De grondleggers en timmermannen en –vrouwen van het zelfsturingsconcept waren enkele ambtenaren en bewoners van Peel en Maas. De ontwikkeling van de visie gebeurde onder de bezielende leiding van Geert Schmitz, gemeentelijke strateeg en Jan Custers, directeur van de lokale welzijnsstichting. Zij werden daarin bestuurlijk ondersteund door de toenmalige wethouders Raf Janssen (nu gemeenteraadslid Peel en Maas) en Roland van Kessel.

Zij hebben een hele reeks inspirerende publicaties over zelfsturing op hun naam staan. Hun visie en praktijk mogen zeker niet ontbreken in een artikelenreeks over ‘Gemeenschapsgericht werken en leiderschap’. Raf Janssen stuurde mij enkele stukken, die een breed beeld geven van de afgelopen 20 jaar gemeenschapsontwikkeling door zelfsturing en de rol van de gemeente Peel en Maas daarin. Op basis daarvan is dit artikel tot stand gekomen. Het geeft een inkijk in de waarden en principes van de gemeente bij zelfsturing, ook aan de hand van een recent praktijkvoorbeeld over Hulp bij het Huishouden. De bronnen daarvoor zijn, voorzien van links, op het eind te vinden. De meeste citaten in dit artikel komen uit de publicatie ‘Zelfsturing 3.0, 15 jaar gemeenschapsontwikkeling door Zelfsturing in de gemeente Peel en Maas.’ En uit de beleidsnota van de pilot ‘Hulp in het Huishouden’.

---

<sup>1</sup> <https://nlmag.nl/2011/06/29/krimp-in-bevolking-groei-in-sociale-vitaliteit/>

Dit korte artikel doet de rijke praktijk en de grondige reflecties van Peel en Maas absoluut tekort. Maar ik hoop dat het nieuwsgierig maakt om er meer over te lezen, want dat is zeker de moeite waard. Als je als wethouder, gemeenteraadslid of ambtenaar bezig bent met gemeenschapsgericht werken, met meer zelfsturing van gemeenschappen, zijn de publicaties van Peel en Maas een feest van herkenning en een bron van inspiratie.

**‘Vitale gemeenschappen vragen niet om een overheid die alle problemen als overheidsproblemen beschouwt, of om een gulzige overheid en ook niet om een neutrale overheid, maar om een overheid die zich ervan bewust is wanneer ze wel en wanneer ze niet aan zet is.’**

Dat is kernachtig samengevat hoe de gemeente Peel en Maas haar rol definieert als het gaat om zelfsturing van dorpen.

### **Zelfsturing in allerlei soorten en maten**

Zelfsturing en de mate van zelfsturing ziet er in elk van de 11 Peel en Maas-dorpen anders uit en kent een eigen ritme, focus en tempo. Maar overal is het gerelateerd aan een hoge betrokkenheid van inwoners bij de leefbaarheid van hun dorp en aan de sterke kanten van een dorp. Zoals het sterk verenigingsleven in Maasbree, het gemeenschapshuis als motor in Panningen, het grote vertrouwen en wij-gevoel in Koningslust, de dorpsontwikkelingsvisie in Helden, de trots van een klein dorp zoals Kessel Eik of de voorzieningen in zelfbeheer in Grashoek.

In alle dorpen gaat het om vragen zoals de toenmalige wethouder Roland van Kessel – thans burgemeester van Cranendonck – die schetst in het voorwoord van de publicatie ‘Zelfsturing 3.0’: ‘Hoe groeien kinderen en jeugd op in ons dorp? Hoe leven en wonen generaties samen? Hoe kunnen verenigingen samenwerken? Wat voor dorp willen we over 10 jaar zijn? Hoe pakken we ongelijkheid aan of bestrijden we onrecht.’

Zelfsturing is in Peel en Maas het antwoord op de vraag: ‘Hoe ontwikkelen gemeenschappen zich en hoe sluit de overheid daar het beste op aan? Dit in tegenstelling tot burgerparticipatie die gebaseerd is op de gedachte hoe de samenleving het beste bij de overheid zou kunnen aansluiten.’

## **Bakens voor de praktijk van zelfsturing**

Wat zijn de dragende pijlers voor het zelfsturingsconcept in Peel en Maas in de praktijk? Hoe wordt de nieuwe rol van de overheid bepaald? Wat helpt om zelfsturing niet te vervormen tot participatie en om te voorkomen dat zelfsturende gemeenschappen in de systeemlogica worden gezogen? Hieronder een aantal bakens die Peel en Maas houvast geven in de praktijk.

### **Een sterke visie op de samenleving en op een andere rol van de overheid**

De visie van Peel en Maas op zelfsturing stoelt op een uitgesproken visie op de samenleving: namelijk die van een samenleving waar sprake is van 'heelheid in plaats van samenloosheid'. Een samenleving 'met een gerichtheid op de Ander, waar de identiteit van een dorp of gemeenschap bepalend is voor het gemeentelijke handelen'.

Een van de inspiratiebronnen voor deze visie is de zienswijze van James C. Scott, uitgelegd in zijn boek 'Seeing like a state'. De verandering in zienswijze van 'Seeing like a state' naar 'Seeing like a citizen' naar 'Seeing like a community' is in de afgelopen 20 jaar het veranderverhaal van Peel en Maas geworden.

Met de kanteling van 'institutiegericht' naar 'gemeenschapsgericht' als onderlegger begon het zoeken naar nieuwe verhoudingen en samenwerkingspraktijken tussen gemeente en gemeenschappen.

Alle betrokkenen realiseren zich dat een samenwerking op basis van zelfsturing verder gaat dan een nieuw contract tussen gemeente en samenleving en om meer vraagt dan loslaten. 'Een inspraakavond organiseren en het vervolgens als gemeente allemaal zelf regelen, is geen zelfsturing. Het dorpsoverleg een zak met geld geven om de zoveelste wipkip neer te zetten evenmin. En zelfsturing is zeker geen legitimatie om als overheid je handen overal vanaf te trekken. (...) De kracht van zelfsturing is loslaten, maar niet laten vallen.' Raf Jansen zegt daarover: 'We gooien niks over de heg; we springen samen over de heg naar een nieuw onbekend land dat we samen gaan ontdekken en invullen.'

### **Een bestuurscultuur gericht op zelfbestuur**

In het coalitieakkoord 2014 – 2018 wordt de bestuurscultuur die in de afgelopen 15 jaar is gebouwd, klip en klaar samengevat in 5 B's:

- 1-Besturen in dialoog met de samenleving
- 2-Besturen in partnerschap
- 3-Besturen met creativiteit
- 4-Besturen vanuit een open geest
- 5-Besturen vanuit een lerende houding

De gemeenschapsregisseur van Peel en Maas zegt daarover: 'Het besef dat kennis en expertise van burgers, ondernemers, verenigingen en organisaties hard nodig zijn om Peel en Maas duurzaam leefbaar te houden, lijkt daarmee vaste voet aan de grond gekregen te hebben en een vertaling in de politieke bestuurscultuur.'

## **Regelgeving die verschillen toelaat**

Regels spelen bij de nieuwe verhoudingen een ondergeschikte of helpende rol: regels zijn er voor de mensen en niet andersom. Dat wordt verderop ook in het praktijkvoorbeeld over Huishoudelijke hulp duidelijk. Voor de werkcultuur in Peel en Maas houdt dit in dat

- vaste regels verdwijnen die gebaseerd zijn op machtsverhoudingen;
- er minder structuurafspraken komen en meer contextgebonden gewerkt wordt;
- er meer sprake is van processturing, of zoals Nick Jansen, gemeentelijke strateeg het noemt: 'sturen tussen de neuzen', meer sociale interactie tussen mensen;
- beleid maken verandert in waardeoriëntatie, waarbij de waarden van de gemeenschappen het uitgangspunt zijn;
- er gewerkt wordt met doelregels: regels die diversiteit mogelijk maken in plaats van gelijkheid als uitgangspunt te nemen. 'Dit vanuit de idee dat niets gelijk is – iedere identiteit; ieder individueel geval en iedere context verschillen namelijk van de andere – moet er regelgeving komen die juist verschillen toelaat.'

## **Andere rollen en opdrachten**

Niet alleen de bestuurscultuur verandert bij zelfsturing. Wethouders, ambtenaren en opbouwwerkers krijgen ook andere rollen als zelfsturing het uitgangspunt is voor beleid en handelen. Hieronder drie voorbeelden van rolverandering: bij de wethouder, de ambtelijke regisseur gemeenschapsontwikkeling en bij de opbouwwerker.

*De portefeuillehouder gemeenschapsontwikkeling* heeft aandacht voor de 'burger-burgerrelatie' en levert de procesondersteuning van de gemeenschappen, bijvoorbeeld met handgeld of ambtelijke ondersteuning. Hij/zij bewaakt ook 'dat overige collegeleden zich eveneens rolzuiver tot de gemeenschap verhouden.'

*De regisseur gemeenschapsontwikkeling* is de ambtelijke evenknie van de portefeuillehouder gemeenschapsontwikkeling. 'Hij/zij is het eerste aanspreekpunt voor gemeenschappen bij de gemeente en is de interne focus van de regisseur vooral gericht op het – waar dit aan de orde is – afstemmen van 'systeemwereldproductie' op 'leefwereldprocessen'. Als het gaat om een dorpsontwikkelingsvisie is de regisseur tijdens het gehele proces – vanaf ideefase tot en met evaluatiefase – eerste aanspreekpunt voor de dorpskern en de opbouwwerker die in deze dorpskern actief is.'

*De opbouwwerker als gemeenschapsondersteuner.* Interessant is de opdrachtbeschrijving die de opbouwwerkers daarvoor van de gemeente meekrijgen: 'De opbouwwerker spiegelt en bevraagt gemeenschappen op het eigen ontwikkelproces, stelt generatieve vragen in de gemeenschap, begeleidt processen in de gemeenschap, helpt een gemeenschap positie te pakken en te houden richting overheden en maatschappelijke organisaties. De opbouwwerkers hebben een onafhankelijke positie t.o.v. de gemeente en staan 'met het gezicht naar de gemeenschap.'

Gemeenschapsgericht en onafhankelijk, zonder inhoudelijke opdracht van de gemeente!  
Ik betwijfel of er ergens in Nederland nog andere opbouwwerkers zijn die met zo'n gemeentelijke opdracht aan de slag mogen gaan.

Samen met de dorpsgemeenschappen is ook een pamflet opgesteld over de verwachtingen van bewoners aan opbouwwerkers, 'Pamflet 11' genoemd, uitgegeven door een werkplaats gemeenschapsontwikkeling. Uit het pamflet: 'Dat vraagt om opbouwwerk dat ons in onze waarde laat en niet de regie van ons overneemt. Ons zelf de prioriteiten laat bepalen en niet namens ons het woord voert. Ons niet afhankelijk maakt, maar ons ondersteunt, adviseert, soms een kritische spiegel voorhoudt. Ons wijst op onze sterke kanten en ons voorziet van kennis die we nodig hebben om onze gemeenschap sterker te maken. De opbouwwerker houdt zich niet bezig met individuele of collectieve hulp- en zorgverlening.'

### **De praktijk: Hulp bij het Huishouden, een zelfsturingsinitiatief**

Na 4 jaar intensief overleg met alle betrokkenen is in 2018 in Peel en Maas met een nieuw zelfsturingsinitiatief gestart: een pilot waarin bewonerscollectieven zelf hulp bij het huishouden in hun dorp of kern organiseren. Eerst in vier, later in acht en momenteel in 10 van de 11 dorpen. De gemeente wilde de dorpsgemeenschappen met deze pilot ruimte bieden om de 'samenwerking en onderlinge vervlechting van hun bestaande informele en formele zorgstructuren uit te bouwen'. De dorpsgemeenschappen krijgen financiële middelen die nodig zijn om de hulp bij het huishouden voor dorpsgenoten zelf te regelen, zonder beschikkingen en verder administratief gedoe.

Er waren goede redenen om niet voor een aanbestedingsprocedure te kiezen: 'Een dergelijke integrale en in de samenleving ingebedde hulpverlening leent zich niet voor aanbestedingsprocedures. Het gaat namelijk om het opbouwen van relaties tussen mensen, tussen mensen en instellingen en tussen instellingen. Dat vergt tijd.'

### **Een inspirerende beleidsnota: heelheid in de praktijk gebracht**

De beleidsnota die voor de start van de pilot is gemaakt, ademt in alles de cultuur en visie van het zelfsturingsconcept van Peel en Maas. Het gebeurt niet vaak dat ik bij het lezen van een beleidsnotitie op het puntje van mijn stoel zit. Ik vond hem in veel opzichten inspirerend. In weinig beleidsnota's staat zo helder geformuleerd vanuit welke visie op gemeenschapszorg gewerkt wordt en welke paradigmashifts daarvoor nodig zijn.

'De hulp (bij gemeenschapszorg) is meer gericht is op heelheid, hetgeen wil zeggen dat de gehele persoon in zijn/haar omgeving in ogenschouw wordt genomen en dat de omgeving, de gemeenschap, betrokken wordt bij het leven en welzijn van de betreffende persoon. De zorg – zowel het vragen erom als het verlenen ervan – krijgt daardoor een ander karakter: zorg zal in mindere mate beleefd worden als een af te nemen dienst/product, maar meer als een activiteit die bij het alledaagse leven van mensen hoort; niet alle zorg zal in een geprofessionaliseerde vorm gedrongen worden.' Het gaat niet langer om de instituties maar om het collectief.

Het doel van de nota is enerzijds natuurlijk om de pilot mogelijk te maken, maar daarachter staat het doel om 'aan een ontwikkeling te werken van institutiezorg naar gemeenschapszorg en de beweging van grootschaligheid naar kleinschaligheid... De rol van de professional wordt zo ingevuld dat gemeenschapszorg maximaal kan gedijen.' Het gaat dus niet langer om het oplossen van problemen, maar om het sterker maken van gemeenschappen. Om hulp aan een 'heel persoon en niet een in mootjes verdeelde cliënt.'

Natuurlijk stelt de nota ook kaders, zoals beleidsnota's nou eenmaal doen. Maar hij beperkt daarmee niet de autonomie voor de buurtcollectieven. Hij bevestigt die juist door het eigenaarschap en de zeggenschap expliciet bij degenen te laten van wie de pilot eigenlijk is: de dorpsgemeenschappen. De gemeente doet dat zonder de buurtcollectieven als uitvoerder van gemeentelijk beleid te zien: 'Gemeenschappen (bepalen) zelf welke voorzieningen ze vanuit hun eigen kwaliteiten realiseren en welke aanvullende woon-, welzijns- en zorgvoorzieningen nodig zijn'. Het professionele zorgaanbod is niet langer leidend, maar professionals moeten aanvullen wat gemeenschappen niet zelf kunnen bewerkstelligen.

De gemeente voelt zich als partner medeverantwoordelijk voor de uitvoering: 'De gemeente trekt zich niet terug maar 'ondersteunt, waar nodig, burgers en gemeenschappen die zelf regie voeren op het zorgen voor elkaar.... Dit betekent dat de gemeenschappen als eerste aan zet zijn en dat de ondersteuning door overheid en maatschappelijke organisaties op de gemeenschapsinspanningen wordt afgestemd.'

Dat de beleidsnota sterk waardegeoriënteerd is en gestoeld op gewortelde ervaringen blijkt ook uit de uitgangspunten die aan professionals meegegeven worden: 'Bij het inzetten van aanvullende zorg en ondersteuning zijn de kwaliteiten en talenten van inwoners en hun omgeving uitgangspunt.... Professionals worden gevraagd om naar de hele mens te kijken in plaats van mensen te reduceren tot een probleem. En om in hun werk gebruik te maken van de kwaliteiten en krachten die de dorpen en hun bewoners te bieden hebben. Daarbij wordt van zorgorganisaties verwacht dat zij hun beroepskrachten faciliteren in een zoektocht naar een nieuw vakmanschap, dat gebaseerd is op nabijheid en presentie. Dat betekent een inbedding van zorg en ondersteuning in het alledaagse reilen en zeilen van de gemeenschap met al haar initiatieven, mogelijkheden en eigen-aardigheden.' Een niet mis te verstane opdracht voor een aanvullende rol als partner van dorpsgemeenschappen.

### **Pilotervaringen na drie jaar**

'Uit de ervaringen van de afgelopen jaren blijkt dat de bewoners zelf heel goed hulp bij het huishouden kunnen organiseren. In de dorpen waar al twee jaar met het nieuwe systeem wordt geëxperimenteerd, is er een snelle en betrouwbare dienstverlening en minder bureaucratie. Bovendien, minstens zo belangrijk, is de betrokkenheid van de bewoners op elkaar vergroot.' Aldus Raf Janssen na de eerste drie jaar praktijkervaringen met de pilot.

## Belemmeringen en dilemma's

Tijdens de uitvoering kwamen dorpsgemeenschappen en de gemeente ook allerlei belemmeringen tegen. 'Regels die vernieuwing bemoeilijken', waarvoor van beide kanten – gemeente en dorpsgemeenschappen – creativiteit en lenigheid nodig was en in veel situaties ook gevonden werd. Enkele voorbeelden daarvan:

- Omdat er veel geld gemoeid was met hulp bij het huishouden en de gemeente alleen vertrouwde op door de overheid zelf ontworpen systemen, werden de bewonersinitiatieven bij de start van de pilot verplicht om gebruik te maken van een verantwoordingssysteem. Dat vonden de initiatieven onnodig ingewikkeld en veel te duur vonden, maar ze gingen schoorvoetend met het systeem aan de slag. Later stapten ze met goedkeuring van de gemeente over 'naar een eenvoudiger systeem dat ze zelf ontwikkeld en zelf in beheer hebben. Dat werkt prima, ook vanuit controle-oogpunt.' Voor de gemeente was dat een belangrijk leerpunt: vertrouwen op de kunde en het gezond verstand van bewonersinitiatieven!
- De dorpen wilden een inkomensafhankelijke bijdrage van mensen die hulp kwamen vragen die afweek van de landelijke tarieven. De gemeente ging uiteindelijk akkoord met deze eigen interpretatie en de afwijkende uitvoering van de regels.
- De Wmo-bepalingen voorzien niet in gemeenschapszorg, waardoor de dorpsgemeenschappen 9% BTW moeten gaan betalen als de huidige praktijk geformaliseerd wordt. Dat willen de dorpen graag, want de praktijk functioneert naar ieders tevredenheid. De pilot is intussen met een jaar verlengd om een begaanbare uitweg te zoeken uit regelgeving die niet meer in de pas loopt van overal opborrelende burgerinitiatieven die taken in eigen beheer uitvoeren die voorheen door de overheid gedaan werden.
- Naast zzp'ers – die ontvangen 19 euro per uur – leveren zorgorganisaties werknemers voor het uitvoeren van hulp bij het huishouden. Die organisaties hebben daarover formeel nog een contract met de gemeente, maar de organisatie en facturering van de geleverde hulp loopt via de dorpsinitiatieven. Nu de dorpen ook zelf de contracten met de zorgorganisaties willen afsluiten, gaan deze moeilijk doen. Zorgorganisaties willen juridische stappen ondernemen tegen Huishoudelijke hulp als dorpsvoorziening. Ze 'vrezen dat ze daardoor mogelijk schade zullen lijden en adviseren de gemeente het besluit in te trekken en alsnog de hulp bij het huishouden in te kopen op een wijze die wel in overeenstemming is met de Wmo.' De dorpen hebben intussen ver gevorderde plannen om een zorgcoöperatie op te richten, omdat ze dan op dezelfde juridische voet als zorgorganisaties kunnen werken.

Daarnaast komen door de pilot ook nieuwe politieke dilemma's op die bij het doorontwikkelen van nieuwe structuren horen. Raf Jansen beschrijft dat als volgt:

‘Doordat dorpen zelf gemeenschapstaken op zich nemen, sparen ze geld uit voor de gemeente. Kunnen de dorpen dat geld naar eigen inzicht besteden? Of moet het terug naar de gemeente en moet de gemeenteraad beslissen over de besteding van dit geld? Een interessante vraag die mogelijk praktijkantwoorden oplevert die bijdragen aan een vernieuwing van de democratie.’

De pilot van de huishoudelijke hulp laat zien dat zelfsturing in de praktijk allerlei nieuwe problemen oproept, want gemeenschapszorg botst met de bestaande machtsverhoudingen en regelgeving. Maar dat weerhoudt gemeente noch gemeenschappen ervan om gezamenlijk door te gaan, gemeenschapsgericht naar oplossingen te zoeken en de beweging van zelfsturing waar mogelijk te versterken. De gemeente houdt ook bij het zoeken naar oplossingen het gemeenschapsperspectief overeind en blijft nabij. Raf Janssen: ‘Het oorspronkelijke doel om als dorpsgemeenschap een eigen zorg- en hulpvoorziening op te zetten is een proces van lange adem. .... Het publieke domein waar de overheid over gaat is helemaal gevormd naar de patronen van het (markt)denken dat kenmerkend is voor het private domein.

Maar de dorpen zijn vasthoudend en inventief in het vinden van oplossingen voor belemmeringen die opgeworpen wordt door de wet- en regelgeving vanuit de bestaande systemen.’

**Zelfsturing is een kwestie van lange adem. Je hebt elkaar én het vasthouden aan het gemeenschapsperspectief hard nodig om ingesleten patronen en machtsverhoudingen te veranderen. Reken op minimaal 15 jaar verandertijd en ga Peel en Maas lezen, mensen!**

*Birgit Oelkers/Plan en Aanpak, [www.planenaanpak.nl](http://www.planenaanpak.nl), februari 2022*

---

### **Publicaties over zelfsturing in Peel en Maas (links kopiëren om ze te openen)**

**Zelfsturing 3.0**, 15 jaar gemeenschapsontwikkeling door Zelfsturing in de gemeente Peel en Maas  
<https://www.peelenmaas.nl/data/downloadables/3/8/9/zelfsturing-30.pdf>

**Beleidsnota over Huishoudelijke Hulp vanuit zelfsturing:**  
<https://www.peelenmaas.nl/data/downloadables/3/6/6/herziene-beleidsnotitie-pilot-hhw.pdf>

**Artikel in Sociale Vraagstukken 2018:** <https://www.socialevraagstukken.nl/author/raf-janssen/>

**Artikel in NL mag:** <https://nlmag.nl/2011/06/29/krimp-in-bevolking-groei-in-sociale-vitaliteit/>