



Community-up

Gelijkwaardig samenwerken tussen overheden en inwoners



Al decennia lang proberen overheden dichter bij hun inwoners te komen. Modewoorden van de laatste tijd zijn onder andere burgerparticipatie, de right-to-challenge en burgerberaden. En tegelijkertijd zien we dat de afstand tussen burgers en overheden alleen maar groter wordt.

Evert Jan van Hasselt

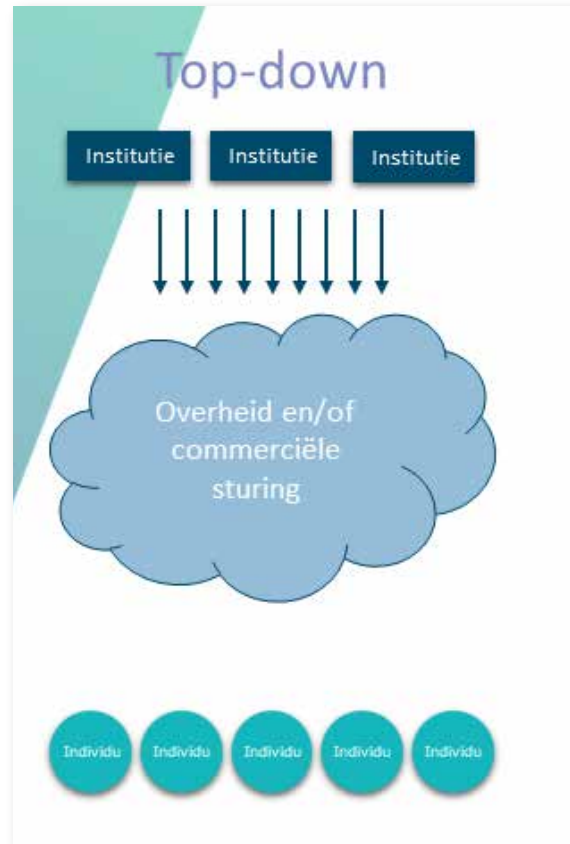
OVERHEDEN EN BURGERS

Op landelijk niveau hoef ik maar te verwijzen naar de toeslagenaffaire en de afhandeling van aardbevingschade in Groningen. Maar ook in de gemeenten waar wij actief zijn, zien we dat overheid en inwoners eerder tegenover elkaar staan, dan naast elkaar. In de kern zijn hier mijns inziens twee fundamentele oorzaken voor. Ten eerste valt op dat besluitvorming vaak plaatsvindt op basis van debat. En daarnaast hebben we last van een fenomeen dat ik “besluitvormingsfetisjisme” ben gaan noemen.

Van debat naar dialoog

De traditionele manier om met elkaar problemen te benaderen is door middel van debat. Bij debat worden partijen met verschillende ideeën voor oplossingen tegenover elkaar gezet. Debat polariseert. Bij een debat heb je uiteindelijk winnaars en verliezers. Door met inwoners het debat aan te gaan, plaatsen overheden zich tegenover inwoners. In de relatie overheid en inwoners is de overheid uiteindelijk vaak de sterkere partij, waardoor de overheid wint en de inwoners verliezen. Merk op dat een innovatief instrument als de *right-to-challenge* in zichzelf ook is gebaseerd op debat. Een groep inwoners die gebruik maakt van de *right-to-challenge*, plaatst zich automatisch tegenover de overheid. Om die reden falen uitkomsten uit de *right-to-challenge* in veel gevallen.

Er is iets anders nodig. Iets dat ideeën, inzichten en mensen met elkaar verbindt. Dat doet dialoog. Bij dialoog luisteren mensen waardevrij naar elkaars ideeën en inzichten. En vervolgens kijken ze hoe die elkaar kunnen versterken. Zo ontstaan nieuwe ideeën. Ideeën die vaak beter zijn dan de oorspronkelijke ideeën. En omdat alle partijen hebben bijgedragen aan die nieuwe



ideeën, voelt iedereen zich eigenaar van de uitkomsten. In plaats van te polariseren, brengt dialoog mensen juist bij elkaar.

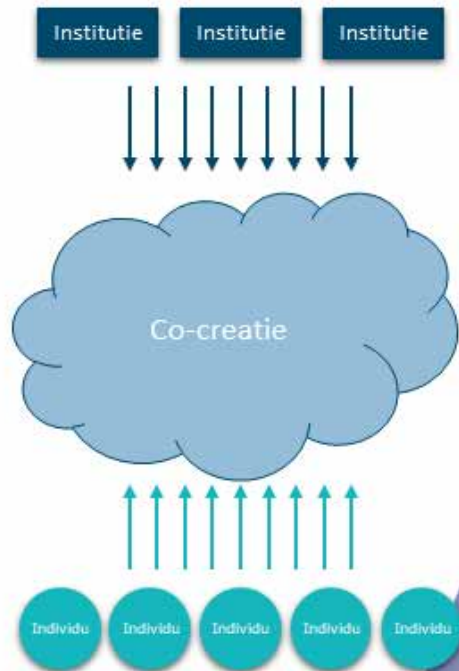
Besluitvormingsfetisjisme

Om mij onduidelijke redenen hechten we in onze samenleving vaak meer waarde aan besluiten nemen dan aan uitvoeren. Als een goed besluit eenmaal is genomen, komt het met de uitvoering ook wel goed lijkt de gedachte te zijn. Ook dit is een misvatting. Onze samenleving is dermate complex geworden, dat het vaak onmogelijk is om tijdens besluitvorming alles te voorzien en aan de voorkant het juiste besluit te nemen.

Bottom-up



Community-up



Figuur 1 - Community-up werken BRON SEVENSENSES

Juist in de uitvoering worden de werkelijke obstakels zichtbaar, waardoor op dat moment betere besluiten genomen kunnen worden. Dat pleit er voor om sneller te gaan doen en besluitvorming uit te stellen.

De democratie is gericht op besluitvorming. Dus zien we dat veel vernieuwingen in de democratie ook over besluitvorming gaan. Dat was al zo met uiteenlopende vormen van referenda. En dat zien we nu ook weer met bijvoorbeeld burgerberaden. Wat niemand zich lijkt te realiseren, is dat besluiten nemen inherent top-down is. Een beperkte groep – al dan niet breed samengesteld – neemt een besluit, dat doorgaans

door anderen moet worden uitgevoerd. In ons Nederlands bestel zijn dat doorgaans de overheden, die die uitvoering vervolgens toch weer op hun eigen manier gaan doen. Vaak wijkt dat af van wat inwoners – ook als zij bij de besluitvorming zijn betrokken – in gedachten hadden. En zo komen overheid en inwoners – ondanks goede intenties – toch weer tegenover elkaar te staan.

Community-up, de derde weg

Overheden zijn gewend om top-down te opereren. Op basis van expertise binnen die organisaties worden oplossingen ontwikkeld, die vervolgens aan de samenleving

worden aangeboden of opgelegd. Het probleem daarbij is dat de expertise die in de samenleving aanwezig is – bijvoorbeeld ten aanzien van de leefomgeving – niet wordt benut. Vraagstukken zijn tegenwoordig dermate complex geworden, dat deze expertise onontbeerlijk is.

Burgerparticipatie wordt gezien als een manier om die expertise te betrekken. Omdat top-down trajecten vertrekken vanuit het overheidsperspectief, blijkt aansluiting van expertise uit de samenleving vaak slecht te passen en komt daarmee niet goed uit de verf. Om die reden is burgerparticipatie het beste te omschrijven als een lapmiddel om de scherpe randjes van top-down werken te slijpen.

In een poging om de samenleving actief te betrekken, wordt steeds vaker ingezet op bottom-up werken. Ontstond dit in eerste instantie voornamelijk buiten het zicht van overheden, steeds vaker geven – vaak lokale – overheden expliciet ruimte voor bottom-up werken. De right-to-challenge is hier een goed voorbeeld van. Bij bottom-up werken gaat de samenleving zelf aan de slag en kan haar expertise effectief inzetten. Nadeel daarbij is echter dat de expertise die overheden meebrengen, niet meer benut wordt. De rol van overheden blijft doorgaans beperkt tot faciliteren van het proces. Als gevolg daarvan blijven ze naast de bottom-up trajecten met hun top-down benadering actief, wat in de praktijk vaak tot fricties leidt.

Overheidsparticipatie zou je kunnen zien als een manier om overheden te betrekken bij initiatieven uit de samenleving. Alleen heeft overheidsparticipatie een vergelijkbaar probleem als burgerparticipatie. Omdat bottom-up initiatieven vertrekken vanuit het perspectief van de samenleving, blijkt aansluiting van expertise van overheden vaak slecht te passen en komt daarmee

Ervaringen bij de L-flat in Zeist (kader)

In Zeist hebben we Participatief Actieonderzoek (PAO) toegepast om inwoners en professionals op basis van gelijkwaardigheid oplossingen te laten co-creëren om woongeluk te verbeteren. Daar zijn diverse prachtige projecten uit voortgekomen. Zo verbeterden ze het park naast de flat, waarbij bewoners onder andere moestuinbakken hebben geregeld en – met advies van een expert – een bijenlint hebben aangelegd. De gemeente heeft een watertappunt in het park aangelegd. Daarnaast hebben zogenaamde ‘hangjongeren’ hun eigen buurthuis gerealiseerd, waarbij de gemeente een ruimte beschikbaar stelde.

niet goed uit de verf. Om die reden is overheidsparticipatie het beste te omschrijven als een lapmiddel om de scherpe randjes van bottom-up werken te slijpen.

De oplossing zit in een derde weg: het overstappen van óf-óf naar én-én. De expertise wordt van beide kanten ingezet. Professionals vanuit betrokken overheden en de mensen uit de samenleving ontwikkelen samen plannen en voeren die ook samen uit. Madelon Eelderink –toonaangevend op het gebied van Participatief Actieonderzoek (PAO) – heeft hier in 2016 de term community-up voor geïntroduceerd. Op basis van gelijkwaardigheid ontdekken alle partijen in een co-creatieproces hoe hun perspectieven elkaar versterken en hoe iedere partij een stukje van de totaalpuzzel kan invullen.

Mét de wijk werken

Om zichtbaar te maken hoe dit in de prak-

tijk werkt, gebruik ik vaak een model van Cormac Russell – wereldwijd pleitbezorger voor Asset-Based Community Development (ABCD). Hij maakt onderscheid tussen activiteiten vóór de wijk, activiteiten mét de wijk en activiteiten dóór de wijk. Figuur 2 laat zien hoe de community-up aanpak leidt tot werken mét de wijk.

De top-down benadering leidt tot werken vóór de wijk. De bottom-up benadering levert werken dóór de wijk op. Bij community-up werken zetten inwoners en professionals hun respectievelijke kennis in om samen oplossingen te co-creëren. Die oplossingen worden vervolgens door inwoners en professionals “mét de wijk” in de praktijk gebracht, waarbij professionals en inwoners ieder hun eigen unieke kwaliteiten in aanvulling op elkaar inzetten.

Obstakels voor community-up werken

In de praktijk blijkt community-up werken bijzonder lastig. Dit heeft vooral te maken met de manier waarop overheden gewend zijn te werken. Traditioneel ontwikkelen overheden oplossingen en inwoners krijgen de kans om daar vervolgens hun mening over te geven. Over het algemeen wordt dat gedaan om “draagvlak te creëren”. Als er bij professionals behoefte ontstaat aan draagvlak creëren, is dat een teken dat men niet community-up werkt. Immers bij community-up werken doen inwoners mee met het ontwikkelen van plannen. Daardoor gaan ze zich mede-eigenaar voelen van de plannen en is er automatisch sprake van draagvlak.

Bij top-down werken krijgen inwoners in het beste geval de gelegenheid om voorafgaand aan het maken van plannen hun visie te geven – dat wordt vaak aangeduid met “behoefte en ideeën ophalen”. Ook in die gevallen trekken overheden zich daarna terug in

hun “bastion” en gaan plannen maken vóór de samenleving. Niet zelden blijkt de vertaling van de visie van inwoners naar oplossingen vervolgens op zo’n manier te gebeuren, dat inwoners zich er niet meer in herkennen.

In de praktijk blijkt het grootste obstakel te liggen in het feit dat overheden beleid maken en dat vervolgens vertalen in producten en diensten. Deze worden vervolgens “aangeboden” aan de samenleving. Dat aanbod noemen we wel “ingeblikte expertise”. De expertise van professionals is vertaald in aanbod,

“In plaats van te polariseren, brengt dialoog mensen juist bij elkaar”

dat een vaste vorm heeft aangenomen. Het is niet meer te verbinden met de expertise van bewoners. Daarmee blokkeert dat aanbod de totstandkoming van “oplossingen mét de wijk” zoals figuur 3 laat zien. Door hun expertise in te blikken, bouwen overheden als het ware een muur om hun expertise.

Gelijkwaardigheid

De kern van community-up werken is dat overheden en inwoners op basis van gelijkwaardigheid optrekken. Gelijkwaardigheid is iets anders dan gelijk zijn. Overheden en inwoners hebben andere kwaliteiten. Door die kwaliteiten op basis van gelijkwaardigheid te verbinden, blijken ze elkaar te geweldig te kunnen versterken (zie ook het kader “Ervaringen bij de L-flat in Zeist”).

Door de wijk



Met de wijk



Figuur 2 - Mét de wijk werken BRON SEVENSENSES

Die gelijkwaardigheid levert een goede test op om te beoordelen of activiteiten die je als overheid wilt uitvoeren. Er wordt nooit gesproken over “ophalen van behoeften” door inwoners bij overheden. Ook “draagvlak creëren” door inwoners bij overheden is doorgaans niet aan de orde (hoewel slimme initiatiefnemers van bottom-up initiatieven dit wel vaak doen). Doe als overheid bij al-

les wat je doet in het kader van community-up werken de “Van Hasselt Test”, stel de vraag: “als het omgekeerd was, zouden wij dan meedoen?” Als je bijvoorbeeld als overheid kaders voor burgerparticipatie opstelt, stel je dan de vraag of je als overheid met inwoners zou meedoen, als zij eenzijdig kaders zouden opstellen waar je als overheid aan zou moeten voldoen.

tegenstelling tot wat we bijvoorbeeld bij G1000-achtige trajecten zien: daar worden mensen “koud” in een co-creatietraject gezet. Een methodiek waar wij bijzonder goede ervaringen mee hebben is Participatief Actieonderzoek (PAO). De PAO methodiek wordt uitgevoerd door facilitators, die daarmee beweging bij andere mensen op gang brengen rondom een bepaald thema. Dit gebeurt in drie fasen:

1. De look-fase

De facilitators onderzoeken – gegeven het thema – bij uiteenlopende belanghebbenden bij dat thema wat hun perspectieven op dat thema zijn. Welke problemen zien ze? Welke oplossingen zien ze? Wat zouden we zelf willen bijdragen? Welke hulpmiddelen (assets) zijn in hun ogen voorhanden waarvan gebruik gemaakt kan worden? Vervolgens brengen de facilitators deze perspectieven samen in visualisaties, waarmee de samenhang tussen deze perspectieven zichtbaar wordt gemaakt.

2. De think-fase

De facilitators presenteren de visualisatie aan groepen belanghebbenden en brengen die daarover in dialoog. Iedere belanghebbenden herkent zijn/haar eigen inbreng, maar ziet ook de inbreng van de anderen. Door daar vervolgens een dialoog over te faciliteren gaan de belanghebbenden de verbanden zien. Ze zien hoe de ideeën van anderen hun eigen ideeën kunnen versterken. Zo ontstaat een voedingsbodem voor co-creatie.

3. De act-fase

Die co-creatie vindt in de laatste fase plaats. Door belanghebbenden samen te brengen rondom de uitkomsten van de think-fase en hen te stimuleren daar samen plannen voor te ontwikkelen, creëren de belanghebbenden samen hun



Participatief Actieonderzoek (PAO)

Grote vraag die overblijft is: hoe breng je community-up werken op gang? Daar zijn uiteenlopende methodieken voor. Kenmerkend voor die al die methodieken is dat dialoog centraal staat. Daarnaast is er eigenlijk altijd sprake van co-creatie, maar pas nadat onderling perspectieven zijn verkend. Dit in

Door de wijk



Met de wijk

Figuur 3 - Aanbod als “ingeblikte expertise” vormt een muur om de expertise van professionals
BRON SEVENSENSES

plan. En omdat ze dat plan zelf hebben gemaakt, voelen ze zich eigenaar. Daarmee ontstaat de intrinsieke motivatie waar we naar op zoek waren.

Met PAO ontstaan dus plannen die mensen zelf ontwikkelen in plaats van dat managers plannen maken – al dan niet op basis van onderzoek dat ze aan de voorkant hebben uitgevoerd – die anderen vervolgens moeten uitvoeren. Als mensen zelf plannen hebben

gemaakt, zorgt het gevoel van eigenaarschap voor intrinsieke motivatie. Die zorgt er vervolgens voor dat mensen die plannen ook daadwerkelijk gaan uitvoeren. Er ontstaat beweging die vanzelf lijkt te gaan.

Fundamentele verandering van houding

Steeds meer overheden worden enthousiast over community-up werken. Daarbij

“Hoe breng je community-up werken op gang?”

Iedereen weet dat het aanpakken van obesitas alleen lukt met een verandering van levensstijl. Met een tijdje gezond eten en bewegen kom je er niet. Als je een tijdelijk dieet volgt en je daarna weer terug valt in je oude leefstijl, komt de obesitas onverbidde-lijk terug. En het zogenaamde “jojo-effect” suggereert zelfs dat het na een dieet nog erger wordt.

Precies datzelfde zien we met community-up werken. Eenmalig een PAO-cyclus uitvoeren is te vergelijken met een dieet. Als overheden daarna weer terugvallen in hun traditionele houding, wordt het effect voor de relatie met inwoners te niet gedaan. Een ook hier zien we een “jojo-effect”: het vertrouwen van inwoners zal een extra deuk oplopen. Ze hebben zich immers ingezet voor een gemeenschappelijk initiatief, vanuit het vertrouwen dat op basis van gelijkwaardigheid wordt samengewerkt. Als dat vertrouwen vervolgens wordt beschaamd, is de schade groter dan de opbrengst. ■

Over Evert Jan van Hasselt

Evert Jan van Hasselt is Managing Partner bij SevenSenses (<https://seven-senses.nu/>). Daarnaast is Evert Jan actief binnen het netwerk van Gemeentebewegers (<https://gemeentebewegers.nl/>).

ligt nog wel een valkuil op de loer. Community-up werken is niet een eenmalige actie. Het vergt een andere houding vanuit overheden naar de samenleving. Die dient men vast te blijven houden. Als dat niet gebeurt, is de kans levensgroot dat de kloof tussen overheden en inwoners alleen maar wordt vergroot.

We vergelijken de verhouding tussen overheden en inwoners wel eens met obesitas.