



KAFKA
BRIGADE

De bureaucratie en het burgerinitiatief

Een handreiking voor de bestrijding van
belemmerende bureaucratie in de doe-democratie

**Verslag van een casusonderzoek naar onnodige bureaucratie rond
wijkondernemingen**

In opdracht van het ministerie van BZK en de gemeente Alkmaar



Meer informatie

Zit u verstrikt in het web van regels en procedures?
Of wilt u iets aan een 'kafkaïaanse' situatie doen?
Wij komen graag langs om te kijken of de Kafkabrigade de boel kan ontwarren!

www.kafkabrigade.nl
info@kafkabrigade.nl

1. Inleiding

In de wijk duikt een stadsmoestuin op. Buurthuizen worden door bewoners gerund. Met behulp van crowdfunding kan een kinderboerderij open blijven. Bewonersinitiatieven floreren. Op allerlei plekken in Nederland nemen buurtbewoners het heft in eigen handen: ze organiseren, duurzaam of eenmalig, initiatieven in de buurt. Door gemeentelijke bezuinigingen op buurthuizen, of juist (ook) vanuit de wil iets goeds en sociaals te doen voor de buurt. Het mes snijdt zo aan twee kanten: de overheid heeft het geluk dat - ondanks bezuinigingen - voorzieningen voor wijken overeind blijven, en bewoners beleven plezier aan hun wijk en blazen het nieuw leven in. Bewonersinitiatieven kunnen de sociale betrokkenheid van burgers stimuleren en bijdragen aan ‚partnerschap‘ tussen burgers en overheid.¹

De verhouding tussen burgers en overheid verandert door bewonersinitiatieven. Denk eens aan een buurthuis dat door bewoners wordt gerund. Aan de ene kant wordt er door dat buurthuis een publiek belang gediend. Aan de andere kant wordt het buurthuis privaat gerund – in de zin dat burgers de baas zijn en in de zin dat het buurthuis financieel de eigen broek moet ophouden. Voor de overheid zijn er daardoor argumenten om flexibel om te gaan met regelgeving, zoals een horecavergunning of bestemmingsplan, maar ook zijn er argumenten om deze ondernemers te behandelen zoals elke andere ondernemer in de stad. Wanneer is er sprake van oneerlijke concurrentie? Hoeveel kan de overheid loslaten als er ook een publiek belang op het spel staat? En hoeveel laten bewoners zichzelf voorschrijven door de overheid?

De zoektocht naar de consequenties van de veranderende verhouding tussen burgers en overheid vindt momenteel op tal van plekken in Nederland plaats. Overal in het land wordt geleerd: over wijkondernemingen, groenvoorziening door bewoners, vastgoedbeheer, enzovoort. Het ministerie van BZK erkent deze leerbehoefte en heeft, samen met de gemeente Alkmaar, de Kafkabrigade gevraagd een onderzoek uit te voeren naar onnodige bureaucratie voor wijkondernemers.

De Alkmaarse wijkboerderij d’Oosterhout fungeerde daarbij als exemplarische casus. De Kafkabrigade bekijkt onnodige bureaucratie vanuit het perspectief van de burger of ondernemer, omdat zij de ‚eindgebruikers‘ zijn van overheidsdiensten. Bovendien zijn zij vaak de enige die een totaaloverzicht hebben van de contactmomenten met (semi-)overheidsinstanties. Onze analyse van onnodige bureaucratie begint dan ook met het verhaal van twee vrijwilligers van wijkboerderij d’Oosterhout.

¹ Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011), *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief burgerschap.

2. Wijkboerderij d'Oosterhout

'Kees, kun je wat koffie maken voor deze mensen?' In het ruime paviljoen van wijkboerderij d'Oosterhout vertellen vrijwilligers Fred en Kees [niet hun echte namen] over hun ervaringen met de overheid. d'Oosterhout bestaat sinds 1988 en is niet alleen een kinderboerderij, maar ook een multifunctioneel buurtcentrum. Voor de catering wordt horeca uit de buurt betrokken. Sinds september 2012 verhuurt d'Oosterhout ook een gebouw aan een buitenschoolse opvang en tot eind 2012 werkten er bovendien gehandicapten op de boerderij. Ook schoolklassen uit de buurt komen regelmatig op bezoek. Kinderen van De Spinaker (speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en gedragsproblemen) komen twee keer per week langs om met de dieren te knuffelen en het terrein te vegen. De kinderboerderij krijgt geen subsidie, en is voor inkomsten dus afhankelijk van donaties, verkoop van consumpties en verhuur van zaaltjes.

In 2002 is het terrein van d'Oosterhout door de gemeente opgeknapt. Het is de bedoeling dat de vrijwilligers nu zelf de broek op houden. Fred: 'Dat vind ik nog mooi ook, ik heb een hekel aan afhankelijk zijn. Maar dan moeten ze ook de middelen bieden.' De vrijwilligers proberen op verschillende manieren geld te verdienen, maar voelen zich daar soms in tegengewerkt door de gemeente.

Horecaverunning

d'Oosterhout organiseert regelmatig activiteiten voor kinderen uit de buurt. Vroeger huurde het bestuur daarvoor iemand in, tegenwoordig organiseren vrijwilligers de middagen. Fred: 'Als we vijftig cent entree vragen om daarvan de begeleider te bekostigen, komt er niemand, want in Overdie heeft niemand geld. En we willen juist iets organiseren voor iedereen.' De activiteiten worden daarom gefinancierd met de inkomsten uit de verkoop van drankjes en snacks.

Vanaf 2009 krijg d'Oosterhout een vergunning om twaalf keer per jaar alcohol te schenken. Dat voldoet voor Fred en Kees niet, omdat de kinderboerderij in twaalf dagen nooit genoeg inkomsten kan genereren. De voorzitter van de wijkboerderij is toen gaan praten met de burgemeester van Alkmaar. Kees: 'Hij had het bijna voor elkaar dat er een beperkte vergunning kwam [voor het hele jaar in plaats van twaalf dagen], maar toen eindigde het toch weer in de la. Eerst zeiden ze dat het voor 1 september zou worden, toen werd het 1 december, vervolgens zeiden ze dat het toch niet kon.'

De aanvraag van de benodigde horecaverunning liep zo talloze keren vast. Horeca Nederland en Horeca Alkmaar waren akkoord, maar bestuurlijk kwam er geen toestemming. Als reden voor het niet afgeven van een vergunning noemt de gemeente Alkmaar dat het niet in overeenstemming is met de wet. Fred: 'Of de afdeling vergunningen en evenementen zei gewoon nee.' Pas een hele tijd na hun eerste aanvraag, in het najaar van 2012, krijgt Fred te horen dat d'Oosterhout een afzuigsys-

teem in de kantine nodig heeft om een vergunning te krijgen. Die is toen aangelegd. De kosten daarvoor bedroegen €3.000,-.

Het steekt Fred en Kees dat het lijkt alsof organisaties verschillend behandeld worden. Zo opende een paar jaar terug 072 de deuren. 072 is een culturele ontmoetingsplaats, en van de gemeente kreeg 072 meteen een vergunning tot 4.00u 's nachts. In tegenstelling tot de andere horeca in Alkmaar, die maar tot 2.30u open mogen blijven. Fred: 'Zo werkt dat toch niet. Bij 072 toen kon het opeens wel.' Toen 072 een vergunning kreeg, heeft Fred een bezwaar ingediend bij de gemeente. Hij noemt het oneerlijk dat 072 zo snel een vergunning krijgt, terwijl de wijkboerderij er al jaren mee bezig is.

Toen de gemeente liet weten dat d'Oosterhout ook een beperkte vergunning zou krijgen, heeft Fred het bezwaar ingetrokken. Sinds begin 2013 heeft d'Oosterhout eindelijk een beperkte horecaverunning (dwz: toestemming tot het schenken van licht alcoholische dranken, tot 24.00u). 'De nieuwe wethouder heeft het uiteindelijk geregeld.' Het verkrijgen van de vergunning heeft al met al acht jaar geduurd.

Parkeerplaatsen

Sinds september 2012 verhuurt d'Oosterhout een gebouw op het terrein aan een buitenschoolse opvang (BSO). 'Dat is leuk', zegt Fred, 'want de kinderen kunnen spelen op het eiland waarop d'Oosterhout is gebouwd.' De BSO haalt en brengt de kinderen met een busje thuis, ouders hoeven ze dus niet op te halen. Ondanks dat de kinderen gehaald en gebracht worden, laat de gemeente weten dat de BSO parkeerplaatsen moet aanleggen. Voor twintig kinderen zijn vijf parkeerplaatsen nodig. Dat is verplicht volgens de parkeernorm, aldus de gemeente.² De kosten voor vijf parkeerplaatsen zijn ruim €6.500,-. Gelukkig kunnen d'Oosterhout en de BSO een compromis sluiten met de gemeente: momenteel zijn er twee parkeerplaatsen op het terrein. De BSO heeft daarvoor wel haar capaciteit terug moeten schroeven van twintig naar tien kinderen.

Vrijwilligers

Tot voor kort kwamen naar de wijkboerderij ook cliënten van Heliomare, een instelling voor mensen met een beperking. Die mensen kwamen elke maandag. Ze maakten dan het paviljoen schoon, lunchten er, deden spelletjes en kleine klusjes en speelden met de dieren. Heliomare bracht de cliënten met een busje, maar door bezuinigingen in vervoer komen ze niet meer. Dat vinden Fred en Kees jammer, want de mensen van Heliomare verrichtten een hoop klusjes bij de wijkboerderij. Al dat werk moeten ze nu zelf doen of ze moeten er professionele krachten voor inhuren.

3. Analyse

Op 14 mei 2013 kwamen meer dan twintig ambtenaren van de gemeente Alkmaar, het ministerie van Binnenlandse Zaken, wijkondernemers en professionals uit het

² Later ontdekte een ambtenaar van de gemeente dat de gemeentelijke parkeernorm als regel helemaal niet bestaat in Alkmaar. De parkeernorm is alleen een richtlijn. Zie ook het kopje 'Lessons learned' in H4.

welzijnswerk bijeen om samen te praten over d'Oosterhout. Die probeert sinds een aantal jaar als wijkonderneming op eigen benen te staan. Daarin liep en loopt zij aan tegen een aantal taai obstakels. Deels lijken deze te liggen in de samenwerking met de gemeente en landelijke wetgeving: bureaucratische belemmeringen.

Doel van de bijeenkomst was om vanuit het perspectief van de wijkboerderij te kijken naar bestaande landelijke wetgeving, gemeentelijk beleid en uitvoering. Waar liggen onwenselijke knelpunten en hoe kunnen betrokken partijen daar iets aan doen? Juist door alle betrokken bijeen te brengen waren we in staat om de hele keten te overzien, en zo samen de knelpunten en achterliggende oorzaken boven water te krijgen.

Anders dan normaal gesproken in een casusonderzoek van de Kafkabrigade, waren de meeste bureaucratische problemen van d'Oosterhout al opgelost toen het casusonderzoek startte. Bovendien zijn bij het casusonderzoek de ervaringen van andere wijkondernemers in Alkmaar meegenomen. Dat was een bewuste keuze: op deze manier hebben we in het casusonderzoek een breder scala aan problemen kunnen blootleggen.

In de casus d'Oosterhout zien we drie problemen terug, die ook in bredere zin kenmerkend zijn voor de relatie tussen lokale overheden en burgerinitiatieven:

- A. Verkokering
- B. Gemeentelijke regels
- C. Landelijke regelgeving

Aan de hand van casus d'Oosterhout lichten we in het navolgende deze problemen nader toe.

A. Verkokering

Bij verkokering is er sprake van (vak)afdelingen, front office, back office en uitvoerende organen die langs elkaar heen werken. Dit kan op verschillende manieren.

Verkokerde financiën

Als één portefeuillehouder (politiek) en zijn of haar ambtenaren de (indirecte) effecten van de bezuinigingen niet voldoende gemeentebreed overziet, kan deze de uitvoering van beleid van een andere portefeuille onvoorzien bemoeilijken (of meerdere afdelingen). Deze 'financiële verkokering' kan ook tussen verschillende gemeenten optreden. De relaties van burgers beperken zich niet tot gemeentegrenzen, maar de verantwoordelijkheid van lokale overheden wel:

Bij d'Oosterhout kwamen altijd cliënten van Heliomare, een zorginstelling gericht op participatiebevordering van mensen met een beperking. Zij hielpen met schoonmaken en klusjes doen. Deze vrijwillige hulp was heel nuttig voor de kinderboerderij en werd tegelijkertijd als een heel prettige dagbesteding ervaren voor de cliënten. Maar sinds kort komen de cliënten niet meer. Heliomare is gevestigd in gemeente Beverwijk en heeft gemeentelijke bezuinigingen van daar doorvertaald naar bezuinigingen op het vervoer. Niet alleen de cliënten vonden het heel jammer dat ze niet meer naar de boerderij konden. Ook voor d'Oosterhout is de schade groot: de hoeveelheid werk die de cliënten

van Heliomare verzetten, moet nu opgevangen worden door vrijwilligers. En die capaciteit is er niet, waardoor d'Oosterhout meer hulpbehoevend wordt.

Verkokerde regelgeving

Het opstellen, interpreteren en naleven van gemeentelijke regels gebeurt vaak binnen verschillende afdelingen of beleidsterreinen. In de leefwereld van de burger komen deze regels vaak samen en stellen ze soms tegenstrijdige eisen en voorwaarden aan de burger, of bemoeilijken ze de naleving ervan door tegengestelde procedures, gebrekkige communicatie of ongelukkige interpretatie.

Een bekend voorbeeld van tegenstrijdige regelgeving is de gebrekkige afstemming tussen regelgeving rond het verstrekken van drankvergunningen en bestemmingsplannen. In het geval van de wijkboerderij hebben ze jarenlang moeten strijden om een goede drankvergunning te krijgen voor het bijbehorende paviljoen. Als een van de redenen werd opgegeven dat de drankvergunning niet zou stroken met de bestemming: een kinderboerderij. Ten gevolge van een minder strenge interpretatie van de wetgeving en meer politieke wil bleek het verstrekken van de vergunning uiteindelijk zonder al teveel moeilijkheden te kunnen.

Verkokerde organisatie

Veel gemeenten proberen de front office, daar waar het klantcontact met de burger plaatsvindt, voor de burger steeds verder te vereenvoudigen en zo het gevoel van onnodige (administratieve) lasten bij burgers terug te dringen. Dat maakt het contact met de overheid natuurlijk aangenamer. Soms is er echter sprake van een verschuiving van het probleem: niet de burger, maar de (front office) ambtenaar zelf moet intern op zoek en wordt op zijn of haar beurt van het kastje naar de muur gestuurd.

De gemeente Alkmaar werkt sinds kort met het aanwijzen van een contactpersoon/accountmanager voor de wijkondernemingen, die de wijkondernemer op de hoogte houdt van de ontwikkeling van bijvoorbeeld een vergunningsaanvraag. Deze contactpersoon regelt dan zaken tussen verschillende afdelingen, zodat wijkondernemers dat niet zelf hoeven te doen. Een goed plan, maar deze werkwijze met contactpersonen betekent niet dat verkokering binnen de organisatie afneemt: contactpersonen blijven schipperen tussen de verschillende afdelingen. De accountmanager 'verhult' tot op zekere hoogte het interne gebrek aan afstemming voor de klant, maar omdat hij niet de regie mag voeren (dat doen de vakafdelingen), is de afstemming toch moeizaam en blijft de verkokering bestaan.

B. Disfunctionele gemeentelijke regelingen

Gemeenten ontwerpen regels en normen met bepaalde doeleinden. Vaak lijken deze regels op papier hun doel te dienen. Maar door bijvoorbeeld veranderende omstandigheden (politiek of in de praktijk), of verruiming of versmalling van de in-

terpretatie van regels door ambtenaren zelf, kan de regel, norm of handelswijze (dienstverlening) zijn functionaliteit in meer of mindere mate verliezen of zijn doel voorbij schieten.

Normen: verlies van zicht op achterliggende waarden

Gemeenten werken met normen over wat mag en niet mag, vaak geformuleerd in de vorm van regels. Soms kan een gemeentelijke norm zorgen voor onwenselijke belemmeringen voor een burger. Zeker als de oorspronkelijke betekenis of achterliggende waarde van de norm niet meer strookt met wensen en opvattingen van nu.

Op het terrein van d'Oosterhout is een buitenschoolse opvang (BSO) gevestigd met tien kindplaatsen. In het concept van de BSO is opgenomen dat alle kinderen worden opgehaald en thuisgebracht, waardoor helemaal geen parkeergedrag rond de BSO ontstaat. In eerste instantie wilde de BSO twintig plaatsen, maar volgens de gemeente moest daarvoor aan de parkeernorm worden voldaan. Voor twintig kinderen zijn vijf parkeerplaatsen verplicht, ondanks het feit dat de kinderen niet opgehaald worden. De aanleg van vijf parkeerplaatsen kostte 6.500 euro, wat de BSO en d'Oosterhout niet konden betalen. Uiteindelijk stelde de BSO in verband met teruglopende vraag haar kindplaatsen bij tot tien, waardoor maar twee parkeerplaatsen verplicht zijn. Die werden vervolgens met verf getekend op het terrein, waardoor de aanlegkosten minimaal waren. In deze situatie hield de gemeente vast aan de parkeernorm, terwijl de situatie van de BSO niet vroeg om parkeerplaatsen. De gemeente meende echter dat het principe van gelijke behandeling hier voorrang had: een andere BSO vlakbij d'Oosterhout moest nu eenmaal ook parkeerplaatsen aanleggen.

Disproportionele nalevingskosten

Een grote frustratiebron voor mensen is regelgeving waarvan totaal niet (meer) duidelijk is waarom deze regelgeving er überhaupt is. In nog heel veel gevallen gaat de gemeente over tot naleving van de regel, met soms grote (bijvoorbeeld financiële) gevolgen voor diegene die er in de praktijk mee te maken krijgt.

d'Oosterhout krijgt tijdens de aanvraag van de horecaverunning van de gemeente de instructie een afzuiginstallatie aan te leggen. Kosten: 3.000 euro. Die is inderdaad aangelegd, maar velen vragen zich af waarom zo'n installatie nodig is. En waarom is een afzuiginstallatie alleen verplicht als er alcohol wordt geschonken en niet bij koffie en thee? Is het nut van zo'n installatie niet veel meer afhankelijk van bijvoorbeeld het aantal bezoekers? Kortom, er is veel onduidelijkheid over het nut van een afzuiginstallatie, nog los van de hoge kosten die erbij kwamen kijken.

Inconsequente interpretatie wet- en regelgeving

Burgers kunnen behoorlijk last hebben van ambtenaren binnen een organisatie of afdeling die een wet of regel verschillend interpreteren. De gevolgen kunnen uit-

eenlopen van bijvoorbeeld onduidelijkheid tot onveiligheid, schijnveiligheid, overtrokken risicomijdend gedrag, onnodige investeringen of onnodig veel papierwerk.

De adviezen van de gemeente zijn soms tegenstrijdig. De wijkboerderij heeft een tijdje terug in de ramen brandwerend glas laten zetten, omdat een controleur van de gemeente had gezegd dat dit moest. Dat kostte 1.200 euro. Pas later hoorde men van een andere medewerker dat het glas helemaal niet in alle ramen had gehoeven, maar slechts in een paar ramen bij de deur.

C. Landelijke regelgeving

In een aantal gevallen ligt de oorzaak van onnodige bureaucratie niet bij de gemeente, maar bij landelijk beleid en wetgeving, die (in)direct gevolgen hebben voor de dienstverlening of uitvoering van beleid.

Tegenstrijdige regelgeving

Verkokering kan zich ook voordoen binnen landelijke regelgeving. Hierbij worden gemeenten, uitvoeringsorganisaties en burgers geconfronteerd met tegenstrijdige eisen. Hun eigen invloed hierop is echter beperkt.

Een inmiddels klassiek voorbeeld is het volgende: een deur moet van de politie naar binnen en volgens de wet op de brandveiligheid juist naar buiten openen. Dat zorgt voor onwerkbaar situaties: wat burgers of ondernemingen ook kiezen, ze zijn altijd wel bij een organisatie in overtreding.

Wetgeving versus gemeentelijk beleid

In sommige gevallen komen gemeentelijk beleid en landelijke regelgeving met elkaar in de knel.

De wijkonderneming liet onlangs een nieuwe speeltuin aanleggen. Midden op de plek waar de speeltuin moest komen, stond een lantaarnpaal. Die werd eerst 47 centimeter verplaatst, dat was nodig vanwege het attractiebesluit. Vervolgens, toen de hele speeltuin was aangelegd, bleek dat de lantaarnpaal nogmaals verplaatst moest worden: hij was achter een hek terechtgekomen, en dat is niet hoe de beheerders van lantaarnpalen dat willen.

Onvoldoende kennis van wet- en regelgeving

In sommige gevallen grijpt wetgeving verder in de dagelijkse activiteiten van mensen dan ze kunnen vermoeden. Dit kan ertoe leiden dat mensen, onbewust of onbedoeld overtredingen begaan. Zeker bij semiprofessionele ondernemers, zoals wijkondernemers, kan dat voorkomen.

Op de wijkboerderij werd onlangs een loterij gehouden, waarvoor een notaris was ingehuurd. Die notaris wees de wijkon-

dernemers erop dat bij prijzen boven 450 euro kansspelbelasting betaald moest worden. Daar had de organisatie geen rekening mee gehouden, omdat het de regels niet kende.

4. Oplossingsrichtingen

Vaak wordt er onterecht in zwart/wit termen over overheidsorganisaties gesproken. Ofwel ze moeten zo efficiënt mogelijk georganiseerd worden alsof het productieproces van een koekjesfabriek nagebootst kan worden. Ofwel ze moeten een afspiegeling vormen van de problemen van de burger en alle verkokering overboord gooien. In onze ogen zijn beide benaderingen schijnoplossingen: een efficiënt productieproces werkt verkokering in de hand en doet geen recht aan de variëteit van vragen en behoeften van burgers, terwijl een volledige ontkokering vooral zal leiden tot gebrek aan daadkracht, onduidelijke verantwoordelijkheden en tijdrovende overleggen. Anders geformuleerd: beide scenario's leiden tot disfunctionele bureaucratie.

Het begin van een oplossing is allereerst, wellicht paradoxaal, het omarmen van bureaucratie. Voor 80% van alle gevallen – dit is slechts een 'educated guess' – werkt de standaardafhandeling van vergunningsaanvragen, bezwaarprocedures en andere vormen van dienstverlening namelijk prima. Vragen van burgers zijn eenvoudig en kunnen dus ook op een efficiënte, verkokerde (!) manier worden afgedaan door gemeenten. Voor de overige 20% van de gevallen werkt deze bureaucratie echter desastreus. Dit zijn de complexe gevallen, die niet perfect in één van de standaard bureaucratische hokjes vallen.

Voor de '80%' is het van belang om continu scherp te letten op de efficiency van het proces. Ook daar valt namelijk vaak nog genoeg te verbeteren wat betreft de bestrijding van onnodige bureaucratie. Zo kan gedacht worden aan de indieningsvereisten die gemeenten stellen voor het aanvragen van vergunningen, bij voorbeeld voor een dakkapel of een terras. Of denk aan het mee moeten leveren van een printje van routenet voor het aanvragen van leerlingenvervoer... Uit onderzoek van de VNG uit 2010³ bleek dat bij de top 70 'producten' van gemeenten een kleine 4000 verschillende indieningsvereisten hanteerden. Voor slechts zo'n 1900 daarvan bestond een wettelijke basis. Een andere 600 waren noodzakelijk om de dienst te verlenen. Blijft overal: ongeveer 1300 vereisten die geschrapt kunnen worden.

Om de '20%' van dienst te zijn hoeven we niet onmiddellijk het kind met het badwater weggooien – dat wil zeggen: een totale reorganisatie doorvoeren waarbij de dienstverlening volledig rondom die 20% wordt georganiseerd. Dat zou de afdoening van de 80% eenvoudige gevallen nodeloos complex, tijdrovend en duur maken. Het is wel zinvol om in de organisatie mechanismen te introduceren waarmee die 20% wordt herkend en een aparte behandeling krijgt.

Cruciaal daarbij is ook om steeds oog te houden voor de vraag of deze eigen behandeling geen bypass voor een disfunctionerende organisatie is geworden. De per-

³ http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Minderregels/2010/Teveel_gevraagd_onderzoek_indieningsvereisten.pdf

fecte organisatie, die in zijn structuur volledig aansluit op alle mogelijke vragen en problemen van burgers, bestaat niet. Maar ook de bestaande structuur kan wellicht beter: wetgeving kan verouderd zijn, procedures kunnen onnodig ingewikkeld zijn en ingesleten routines staan vernieuwing in de weg.

Uit wie of wat bestaat die 20%? In grote lijnen gaat het om vier typen burgers:

1. Burgers met een relatief simpele vraag of relatief eenvoudig probleem die op een 'verkeerde' plaats de gemeente binnenkomen. Denk hierbij aan een bewoner die vraagt om een bouwvergunning voor de verbouwing van zijn cafébedrijf, maar eigenlijk een aangepaste horecaverunning nodig heeft.
2. Burgers die een ander probleem hebben dan hetgeen ze vragen aan de overheid. Denk hierbij aan een burger die niet geholpen is met een slepende bezwaarprocedure tegen de gemeente, maar met mediation.
3. Burgers die geen adequaat antwoord of geen adequate oplossing van de overheid hebben gekregen na eerder contact. Denk hierbij aan de burger die een invalidenoprit voor zijn appartementencomplex heeft gekregen die te smal is voor zijn rollator.
4. Burgers met meervoudige problemen of vragen die niet door één onderdeel van de overheidsorganisatie afgehandeld kunnen worden. Denk hierbij aan gezinnen met meervoudige problemen, maar ook aan wijkondernemers die te maken krijgen met verschillende vergunnings- en regelsystemen.

Deze laatste categorie burgers is met name aan de orde als het gaat om wijkondernemingen. Wij gaan er vanuit dat het vraagstuk van de wijkondernemingen niet vraagt om een grootscheepse operatie. Het gaat immers om een relatief klein aantal gevallen, voor wie een weg gevonden moet worden door de bestaande overheidsorganisatie.

Op het eerste gezicht lijkt het geen rocket science om wijkondernemingen van disfunctionele bureaucratie te bevrijden: ruim wat verkokering op, bedenk een nieuwe vergunningsvorm voor para-commerciële activiteiten, zorg voor accounthouders met een stevige positie en kaart bij BZK vragen over de interpretatie van wetgeving aan. Tegelijkertijd: als het zo vanzelfsprekend was, zouden de problemen van d'Oosterhout waarschijnlijk al in een vroeg stadium zijn opgelost. Wie iets dieper kijkt zal zien dat er aan bepaalde voorwaarden voldaan moet zijn voordat een gemeente zich überhaupt bewust wordt van het probleem en voordat er buiten de gebaande paden wordt nagedacht over de noodzakelijke oplossingen.

Hoe ogenschijnlijk eenvoudig de oplossing voor d'Oosterhout uiteindelijk was, voor de gemeente Alkmaar betekende dit een breuk in bestaande organisatorische patronen en praktijken. Uit onderzoek⁴ blijkt dat drie, sterk met elkaar samenhangende, voorwaarden cruciaal zijn wil een gemeente haar gebaande paden verlaten:

⁴ Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- 1) Reflectie op de publieke waarde van burgerinitiatieven: door burgerinitiatieven verandert de rolverdeling tussen overheid en samenleving. De overheid laat voor een deel los, maar behoudt wel zicht op wat er nodig is om de gewenste publieke waarde te realiseren. Voor de gemeente Alkmaar gold bijvoorbeeld dat ze steeds het eigendom van de grond en de gebouwen van d'Oosterhout behield – alleen de exploitatie was in burgerhanden. Het vinden van een balans tussen beide belangen zal per geval verschillen, maar de gekozen route brengt wel consequenties met zich mee. Wie burgerinitiatieven serieus wil nemen zal ook (voor een deel) moeten accepteren dat burgers geen uitvoerders van beleid zijn – ze hebben hun eigen wensen en maken hun eigen keuzes.
- 2) Organisatie van bestuurlijke rugdekking: verandering van regelgeving komt niet tot stand zonder steun van de bestuurlijke top van de organisatie. Dat geldt zowel voor gemeentelijke regels als voor landelijke regels. Politiek verantwoordelijken dienen de legitimatie te verschaffen voor de ontwikkeling van nieuwe instrumenten of voor het opruimen van knellende regelgeving. Ook kunnen bestuurders een belangrijke rol spelen in het aanjagen van veranderingen in de organisatie. Zo heeft in Alkmaar de wethouder ruimtelijke ordening en welzijn een belangrijke rol gespeeld in het agenderen van het thema wijkondernemingen. Daarmee werd legitimiteit gecreëerd voor innovaties op de werkvloer (zoals nieuwe vergunningsvormen) en kon ook het ministerie van BZK worden aangesproken op de interpretatie van wetgeving.
- 3) Vernieuwing en vermogen op de publieke werkvloer: er zijn verbinders tussen leefwereld en systeemwereld nodig om innovaties tot stand te brengen. Vanuit het perspectief van de organisatie zie je niet waar de verkoking zit, welke regels een barrière vormen en waar landelijk uitsluitel gewenst is. Daar kom je alleen achter door te kijken door de ogen van de burger die met onnodige of ongewenste bureaucratie in aanraking komt. Maar diezelfde burger is vaak niet in staat om eigenstandig regels en procedures te veranderen. Mensen die een 'tussenfunctie'⁵ vervullen in de gemeentelijke organisatie zijn van cruciaal belang. In Alkmaar is de betrokkenheid van wijkcoördinatoren van belang geweest. Zij hebben enerzijds persoonlijk contact met burgers en anderzijds directe toegang tot bestuurlijke beslissers. Hun ervaring, praktische wijsheid en netwerk vormt een belangrijke persoonlijke factor, die daarmee tegelijkertijd ook kwetsbaar is.

Nogmaals: d'Oosterhout

Sinds het voorjaar van 2014 bestaat stichting d'Oosterhout niet meer: vanwege interne problemen in het bestuur heeft de gemeente besloten de huur op te zeggen. De gemeente is altijd eigenaar gebleven van de grond en de gebouwen. Van een volledig loslaten is dus nooit sprake geweest. De gemeente Alkmaar beseft dat

⁵ Peeters et al., 2010 (http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/NSOB_logica_webversie_spreads.pdf)

een privaat initiatief ook kwetsbaar kan zijn. Bijvoorbeeld als burgers besluiten iets totaal anders te doen dan waarvoor de wijkboerderij ooit bedoeld was, of als de kwaliteit van het werk dat burgers verrichten tekortschiet.

Inmiddels zijn er vanuit de wijk verschillende initiatieven ontstaan om de wijkonderneming op een alternatieve wijze te laten voortbestaan. De gemeente heeft zichzelf voorgenomen om in de toekomst meer toezicht te organiseren op het functioneren van een nieuw bestuur van de wijkonderneming. Wijkondernemingen hebben ruimte nodig om te kunnen floreren, maar daarmee is niet gezegd dat ze volledig vrij zijn. Op de één of andere manier houdt de gemeente invloed. Ook op dit punt blijft het zoeken naar nieuwe evenwichten en werkbare modellen.

Lessons learned

Tijdens het casuonderzoek sprak de Kafkabrigade met veel betrokkenen bij wijkondernemingen. Ook tijdens het Collectieve Functioneringsgesprek en het terugkomgesprek is veel kennis uitgewisseld. De belangrijkste lessons learned volgen hieronder.

- Parkeernorm: geen norm maar een richtlijn
Tijdens de contra-expertise werd duidelijk dat de BSO op het terrein van d'Oosterhout problemen ondervond van de gemeentelijke verkeersregels. Nader onderzoek van de betrokken ambtenaar van de gemeente toonde aan dat de parkeernorm geen regel is, maar een richtlijn. Geen enkele reden dus om op basis van die parkeernorm een BSO te verplichten parkeerplekken aan te leggen...
- Kennis delen is de sleutel
Niet alleen tussen gemeenten, maar ook - juist! - tussen wijkondernemers zelf. Een vrijwilliger van wijkonderneming Huiswaard in Alkmaar vertelde: 'Ik zoek veel hulp van buitenaf. Een wijkbewoner helpt ons met het schrijven van een ondernemersplan. De projectleider van buurtcentrum de Meevaart in Amsterdam nodigen we uit, zodat we ervaringen kunnen delen.'
- Politiek draagvlak is noodzakelijk
D'Oosterhout kreeg jaren geen vergunning, tot er een wethouder aantrad die wilde gaan voor wijkondernemingen. Alleen als er genoeg politiek draagvlak is in een gemeente, kan een goed wijkondernemingenbeleid van de grond komen. Is er weinig draagvlak, dan kan een wijkondernemer soms vechten tegen de bierkaai.
- De professionaliteit van wijkondernemers bepaalt de bureaucratie
De ervaren onnodige bureaucratie van wijkondernemers wisselt sterk. Dat wordt onder meer veroorzaakt doordat de professionaliteit en zakelijke kennis tussen wijkondernemers erg wisselend is. Sommige wijkondernemers hebben geen idee welke aanvragen ze moeten doen en waar ze vergunningen e.d. vandaan moeten halen. Anderen zijn veel zakelijker en hebben meer kennis van zaken. Een ambtenaar van het ondernemersloket van gemeente Alkmaar: 'Als gemeente zeggen

we soms: begin maar gewoon, je krijgt wel een brief als iets niet mag. Ondernemers doen dat meestal gewoon, maar wijkondernemers durven dat vaak niet.'

- Oneerlijke concurrentie?

Horeca-ondernemers zien wijkondernemingen meestal niet als concurrentie. Bij d'Oosterhout werd oneerlijke concurrentie lang als argument gebruikt om geen vergunning te verstrekken. Later bleek juist dat de horeca in de buurt helemaal geen problemen had met een vergunning voor d'Oosterhout. Uit de contra-expertise bleek, dat ondernemers daarentegen andere paracommerciële activiteiten, zoals de sportkantine, wel als concurrentie zien. Per wijkonderneming zullen wijkonderneming en gemeente het gesprek moeten voeren met horeca-ondernemers in de buurt. De grens naar oneerlijke concurrentie kan soms dun zijn.

In de gemeente Alkmaar is een aantal stappen gezet sinds het Collectieve Functieringsgesprek. De gemeente was al gestart met een organisatietransformatie. Eén van de functies die daaruit voortgekomen zijn, is de gebiedsconsulent. Het contact tussen de gemeente en wijkondernemingen loopt nu via deze gebiedsconsulenten, die ook in de wijk opereren. Ook is er sinds 1 januari 2014 een nieuwe paracommerciële verordening in Alkmaar. Daarin zijn de regels ten aanzien van schenken van alcohol, feesten en sluitingstijden verruimd.

Intern is er binnen de gemeente Alkmaar veel gebeurd. Met name de politieke rugdekking, de rol van gebiedsconsulenten en het experimenteren met nieuwe vergunningsvormen vallen positief op. Tegelijkertijd bestaan er nog vragen. De gemeente Alkmaar en BZK pakken naar aanleiding van het terugkomgesprek een aantal van deze vraagstukken samen op:

- het verkennen van de ruimte in landelijke regelgeving met een aantal juristen van BZK
- de rol van BZK bij het toekennen van vastgoed. Alkmaar heeft behoefte aan juridische ondersteuning hierbij.
- dilemma's rond staatssteun, bijvoorbeeld over het weggeven van panden aan wijkondernemers.

5. Vervolg: naar een community of practice?

Hoe de knelpunten door verkokering, gemeentelijke regels en landelijke regelgeving er precies uitzien zal per geval verschillen. Wel zien we dat deze drie punten vaak terugkeren in de relatie tussen gemeentelijke overheid en burgerinitiatieven. Door gebrek aan samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie worden tegenstrijdige eisen gesteld. Door knellende gemeentelijke regelgeving kunnen benodigde vergunningen niet worden afgegeven. En door onduidelijkheid over de interpretatie van landelijke regels en de discretionaire ruimte van gemeenten nemen gemeenten vaak het zekere voor het onzekere.

De casus van wijkboerderij d'Oosterhout in Alkmaar geeft een mooi inkijkje in de concrete vraagstukken waar gemeenten en burgerinitiatieven mee te maken krijgen. Op tal van plekken in Nederland wordt momenteel geëxperimenteerd in de

omgang met wat ook wel de 'doe-democratie' wordt genoemd.⁶ Dat levert veel kennis en praktische wijsheid op. In het delen van deze praktische wijsheid ligt in onze ogen nog een grote meerwaarde besloten. Concreet zien wij drie uitdagingen in het verder vorm te geven aan de doe-democratie:

- Kennisdeling: op het niveau van de publieke werkvloer doen gemeenten allerlei ervaringen op. Er wordt geëxperimenteerd met nieuwe samenwerkingsverbanden en met nieuwe vergunningsvormen. Het verzamelen van kennis en ervaringen van gemeenten kan een belangrijke impuls vormen voor de verdere doorontwikkeling van de doe-democratie. Er is al veel informatie en kennis voorhanden. De vraag is hoe deze te ontsluiten voor gemeenten.
- Netwerkvorming: in het verlengde van de kennisdeling is het van belang dat praktijkexperts elkaar weten te vinden. Leren van elkaars 'best practices' doe je niet alleen door het opschrijven van je kennis, maar vooral ook door met elkaar mee te lopen en elkaar op te zoeken – door het delen van ervaringen. Het is interessant en erg belangrijk om te verkennen hoe experts van verschillende gemeenten, maar zeker ook van BZK, VNG of Platform 31, met elkaar in contact kunnen komen.
- Vraagbaak: gemeenten ontwikkelen zelf veel 'praktische wijsheid', maar er is ook behoefte aan advies van BZK. Bijvoorbeeld over de ruimte die bestaande wetgeving biedt. Of over het creëren van experimenteer ruimte. Het bevorderen van de dialoog tussen gemeenten en BZK kan door het inrichten van een voorziening, waar gemeenten terecht kunnen met vragen en met verzoeken voor bestuurlijke rugdekking voor nieuwe praktijken.

6. Afsluiting: het delen van praktische wijsheid

Wijkondernemingen zijn één van de vele manieren waarop de participatiesamenleving vorm krijgt. Naast het uitvoeren van de vier decentralisaties in het sociale domein zal het omgaan met en faciliteren van burgerparticipatie de komende jaren de belangrijkste uitdaging voor lokale overheden zijn. Het casuonderzoek van de Kafkabrigade naar wijkonderneming d'Oosterhout in Alkmaar laat zien tegen welke vragen gemeenten kunnen aanlopen in hun omgang met de 'doe-democratie'. Verkoking in de eigen organisatie, gemeentelijke regelgeving rondom vergunningen, maar ook knellende landelijke regelgeving kunnen een effectieve facilitering van burgerparticipatie belemmeren.

Het is één ding om deze dilemma's analytisch vast te stellen. Het is echter nog een hele uitdaging om manieren te vinden om met deze dilemma's om te gaan. Vanuit onze Kafka-filosofie denken wij dat het vooral zinvol is om vanuit het perspectief van de burger en de publieke werkvloer verder te komen. Pas dan wordt duidelijk wat burgers drijft en hoe de overheid hen soms dwarszit, maar ook kan helpen. Er is de afgelopen jaren al veel kennis verzameld over burgerinitiatieven, participatiesamenleving en doe-democratie – onder andere door het ministerie van BZK en

⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/07/09/kabinetsnota-doe-democratie.html>



partijen als Platform 31. We zien echter ook dat er behalve kennis behoefte is aan het delen van best practices, het delen van ervaringen en het delen van expertise. Leren doen we immers niet alleen door wetenschappelijk onderzoek tot ons te nemen. Leren doen we ook door verhalen te delen, ervaringen uit te wisselen en te experimenteren in de praktijk. Het is verstandig om behalve analytische wijsheid ook praktische wijsheid aan te boren. Die wijsheid is er – in Alkmaar en elders. De vraag is vooral hoe die te verspreiden. Wij denken aan de vorming van een (online en offline) netwerk, dat praktijkexperts met elkaar in contact brengt en een levende gemeenschap vormt waar nieuwe ideeën ontstaan en worden gedeeld. We zijn benieuwd wie deze handschoen oppakt.