



Aan de slag met de coöperatieve samenleving

Tamarah Collij en Lydia Sterrenberg (Platform31)

Uitgave

Platform31
Den Haag, juni 2018

Auteur: Tamarah Collij en Lydia Sterrenberg (Platform31)

Redactie: Platform31

Coverfoto: Alex Schröder

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1 Theoretisch kader en plaatsbepaling	6
2 Domein Wonen	14
3 Domein Zorg en Welzijn	20
4 Domein Energie	26
5 Domein Veiligheid	30
6 Samenvatting en discussie	34
7 Tot slot	43

Inleiding

“Nederlanders hebben zelf vaak de beste ideeën om hun eigen omgeving, beter, mooier, betrokkener en socialer te maken”, schrijven de Kamerleden Gert-Jan Segers en Diederik Samsom in een gezamenlijke initiatiefnota (2016) over de coöperatieve samenleving. Op het terrein van wonen, maar ook rond thema’s als energie, veiligheid en zorg ontstaan steeds meer initiatieven waarin burgers zoeken naar ruimte om hun omgeving zelf vorm te geven. Soms gebeurt dit samen met professionals in de frontlinie, soms samen met overheden. Op het grensvlak van overheid, markt en samenleving ontstaan daarbij nieuwe hybride vormen van publiek-private samenwerking.

In november 2017 nam minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de motie Van der Graaf en Kuiken over. De motie verzoekt de regering “om de belangrijkste obstakels voor burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur of een andere rechtsvorm in kaart te brengen en te verkennen op welke wijze deze obstakels kunnen worden weggenomen”. Hier gaat het niet noodzakelijkerwijs om publieke taken, maar dat kan natuurlijk wel.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bracht Platform31 de huidige positie van burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur of andere juridische vorm op de domeinen wonen, zorg en welzijn, energie en veiligheid in kaart.¹ Daarvoor screende Platform31 met name beleidsdocumenten, openbare rapporten en websites die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd over coöperatieve initiatieven.² We gingen na: hoeveel van dergelijke burgerinitiatieven zijn er op de verschillende domeinen? Welke subgroepen zijn er? Welke kansen worden genoemd en welke obstakels komen burgerinitiatieven tegen, onder meer in hun contact met de overheid? Wat zijn mogelijke oplossingen voor die obstakels? De resultaten zijn bijeengebracht in dit rapport.

5

Leeswijzer

Het rapport start met een theoretisch kader en plaatsbepaling (paragraaf 1.1). In deze paragraaf plaatsen we de motie van Van der Graaf en Kuiken in het licht van de verschuivende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap. Daarna staan we stil bij de begrippen coöperatie en coöperatieve vereniging, waar de motie eerst en vooral naar lijkt te verwijzen. In paragraaf 1.2. benoemen we vervolgens drie fundamentele dilemma’s van coöperatieve initiatieven die groeien. Hoofdstuk 1 sluit af met een verkenning van de relatie tussen sociale ondernemingen en coöperatieve verenigingen. In hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 staan de domeinen wonen, zorg en welzijn, energie en veiligheid centraal; hier presenteren we de resultaten van onze screening van de rapporten en websites die we bekeken. In hoofdstuk 6 volgt een samenvatting en discussie. In hoofdstuk 7 doet Platform31 tot slot een tweetal processuggesties voor een traject waarin verder gewerkt zou worden aan het wegnemen van belemmeringen.

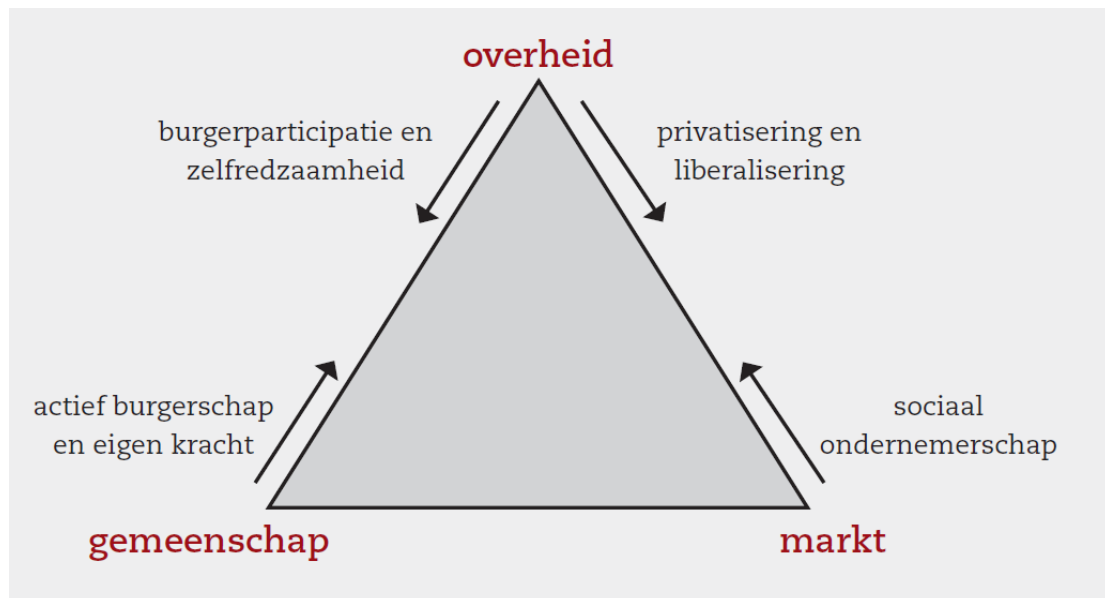
¹ Overigens bestaan er ook coöperaties die zich richten op andere doelen, zoals bijvoorbeeld breedband coöperaties, brede dorpscoöperaties, ondernemerscoöperaties. Deze vallen buiten de scope van deze verkenning. Zie bijvoorbeeld <https://www.kvk.nl/de-cooperatie> en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/kennispartners/uwv/cooperatie-helpt-wwb-ers-bij-zelfstandig.9582277.lynkx>

² In het projectplan was ook sprake van interviews met externe experts. Hiervan is afgezien omdat recent veel publicaties zijn verschenen die antwoorden bevatten op de vragen van dit onderzoek, en de verwachting was dat de interviews geen extra informatie zouden opleveren. Daarbij is de optie open gehouden om in een vervolg op deze verkenning alsnog externe experts te raadplegen.

1 Theoretisch kader en plaatsbepaling

De motie Van der Graaf en Kuiken sluit aan bij de beweging naar meer initiatief van burgers. Verschillende kennis- en adviesorganisaties waaronder de Raad voor het openbaar bestuur (ROB), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) beschreven en duiden deze ontwikkeling³. Een gemeenschappelijk thema in de rapporten is dat burgers met hun initiatieven, bijvoorbeeld op het terrein van energie, zorg, wonen, onderwijs of klimaat, (ook) publieke taken op zich nemen: taken die overheden eind negentiende eeuw en in de loop van de twintigste eeuw juist meer naar zich toetrokken.

Figuur 1: Veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap



Bron: NSOB rapport Pop-up Publieke Waarden, p. 11⁴

In dit rapport dient figuur 1 als visuele referentie. De figuur laat een model zien van de NSOB, waarin deze de veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving in beeld brengt. In het verleden was het onderscheid tussen deze verschillende instituties helder. Echter, privatisering en marktwerking veranderden dit vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw; grenzen tussen markt en overheid vervaagden. Daarop volgde begin deze eeuw de beweging van actief burgerschap en burgerparticipatie, waarmee de overheid en samenleving zich opnieuw gingen positioneren ten opzichte van elkaar.

De motie Van der Graaf en Kuiken heeft allereerst betrekking op het deel van de driehoek linksonder, waar het gaat om actief burgerschap en eigen kracht. Omdat Van der Graaf en Kuiken ook verwijzen

³ Zie voor een lijst: <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/toekomst-lokale-democratie/burgerparticipatie-publicaties-op-thema>

⁴ Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Tobias Kwakkelstein (2013). Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. NSOB: Den Haag.

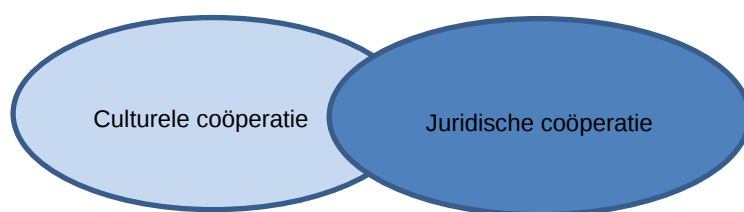
naar de rechtsvorm van een coöperatie, een vereniging met een bedrijf (zie paragraaf 1.1), raakt de motie echter ook het deel van de driehoek rechtsonder, waar het gaat om sociaal ondernemerschap.

De overeenkomsten en verschillen tussen een sociale onderneming en coöperatieve vereniging worden in paragraaf 1.3 verder uitgediept. Hier merken we nog op dat de veranderende verhouding tussen overheid, markt en samenleving nieuwe en hybride samenwerkingsvormen en organisaties met zich meebrengt. Die leveren in eerste instantie vaak enige wrijving met bestaande, dominante institutionele (organisatie)structuren, regels, routines en cultuur. De nieuwe samenwerkingsvormen, waarvan de coöperaties een voorbeeld zijn, moeten zich bewijzen en een positie verwerven. Dat zal ook blijken uit de volgende hoofdstukken, waarin het gaat over belemmeringen rond burgerinitiatieven op verschillende domeinen, en wat er nodig is om die verder te brengen.

Begrippen: coöperatie en coöperatieve vereniging

Coöperaties zijn in opkomst. Maar wat is een coöperatie precies? De NSOB maakt onderscheid tussen culturele coöperaties en juridische coöperaties.⁵ Samenwerkende, ondernemende burgers die gedeelde zeggenschap uitoefenen over hun organisatie, vallen in de categorie van culturele coöperaties. Een deel van die culturele coöperaties kiest op enig moment voor een formele juridische vorm, en bijvoorbeeld een coöperatie volgens het Burgerlijk Wetboek: een als coöperatie georganiseerde vereniging.

Figuur 2: Culturele versus juridische coöperatie, naar De Hoog e.a. 2014⁶



7

Tussen de culturele coöperatie en de juridische coöperatie is de overlap in ieder geval maar beperkt. Als een culturele coöperatie kleinschalig blijft en/of het om informele taken of diensten gaat, kan die vaak nog zonder formele organisatie of rechtsvorm opereren. Dat wordt anders wanneer het initiatief groeit, er grotere financiële investeringen nodig zijn of bijvoorbeeld als het bewonersinitiatief taken naar zich toetrekt die doorgaans door reguliere organisaties worden verricht. Onderzoekers Igalla en Van Meerkerk constateren dat initiatiefnemers vaak een formele rechtsvorm kiezen om aan de buitenwereld te tonen dat zij de ambitie hebben om langdurige samenwerkingen aan te gaan. Een andere veelvoorkomende reden is om steun voor het initiatief te krijgen van bijvoorbeeld overheden (kader 1).

De rechtsvorm coöperatie - hier in het vervolg ook wel coöperatieve vereniging genoemd - komt in aanmerking als het initiatief voorziet in bepaalde 'stoffelijke behoeften' van degenen die bij het initiatief

⁵ J. de Hoog, M. van der Steen, M. van Twist en K. van Oorschot (2014). De herontdekking van de coöperatie. Voorbij publiek en privaat. Working paper van de NSOB Denktank, Den Haag: NSOB.

⁶ Zie referentie vorige voetnoot.

zijn aangesloten.⁷ Welke stoffelijke behoeften dat zijn wordt vastgelegd in de statuten van de coöperatieve vereniging. In het algemeen gaat het om bedrijfsmatige activiteiten die de leden niet, niet renderend genoeg of niet goedkoop genoeg, zelf kunnen uitvoeren. Door de activiteiten bij de coöperatieve vereniging te leggen kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd waardoor de leden economisch voordeel genieten of worden ontzorgd in hun eigen activiteiten. Daarmee kunnen de leden kosten besparen.

Anders dan bij andere ondernemingsvormen gaat het bij een coöperatieve vereniging niet (altijd) om het genereren van zoveel mogelijk winst. De leden bepalen op democratische wijze wat de coöperatie moet doen om deze meerwaarde te realiseren. De leden sluiten tevens een overeenkomst met de coöperatie over het leveren aan of kopen van producten of diensten van de coöperatie.

Er zijn in Nederland op dit moment ongeveer 8.000 coöperatieve verenigingen ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en dat aantal groeit. Volgens de NCR, de vereniging van en voor coöperaties in Nederland, hebben de Nederlandse coöperaties⁸ samen meer dan 30 miljoen leden.⁹

Tabel 1: Verschillen tussen coöperatie, bedrijf, vereniging en stichting

	Waarin komt het bedrijf, de vereniging of de stichting met de coöperatie overeen?	Waarin verschilt het bedrijf, de vereniging of stichting van de coöperatie?
Bedrijf	- Het gaat in beide gevallen om een onderneming: de organisatie levert een product of dienst - Rendabele bedrijfsvoering	- Bij de coöperatie is controle niet in handen van de aandeelhouders maar van de leden - Eén man, één stem (stem staat niet gelijk aan economische investering)
Vereniging	- Vrijwillig lidmaatschap - Leden bepalen de koers - Kan ideëel doel aan ten grondslag liggen	- Bij de coöperatie is sprake van verdeling van winst over leden - Bij de coöperatie zijn vaak hogere barrières in- en uitreding
Stichting	Kan ideëel doel aan ten grondslag liggen (bij de stichting is dat verplicht; bij de coöperatie niet)	- Stichting heeft geen leden om verantwoording af te leggen - Winst van stichting mag alleen gebruikt worden voor ideëel doel

Bron: NSOB, zie voetnoot 5

De coöperatieve vereniging is niet de enige mogelijke rechtsvorm voor burgerinitiatieven die een formele rechtsvorm zoeken. Andere veelgebruikte rechtsvormen zijn een vereniging en een stichting. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen een gewoon bedrijf, een vereniging, een stichting en een coöperatieve vereniging. Voor een uitgebreid overzicht van de veelgebruikte rechtsvormen voor burgerinitiatieven en andere rechtsvormen, en een vergelijking op aspecten zoals zeggenschap, deelnemersmodel, aansprakelijkheid en fiscaliteit zie publicon.nl.

⁷ <https://www.cooperatie.nl/wat-cooperatie> en <http://publicon.nl/wp-content/uploads/2013/07/Wijkondernemingen-Orientatie-op-rechtsvormen.pdf>

⁸ Dit is inclusief onderlinge waarborgmaatschappijen, een (specifieke) coöperatie, zie <http://www.startersinformatiecentrum.nl/rechtsvormen/cooperatie-en-onderlinge-waARBORGMAATSCHAPPIJ/>

⁹ <https://www.cooperatie.nl/wat-cooperatie>

Als een burgerinitiatief groeit en wil verduurzamen zijn er behalve de rechtsvorm overigens nog veel meer zaken die geregeld moeten worden. Denk hierbij aan een goed ondernemingsplan, met een sluitende financieringsopzet, organisatiebeslissingen in verband met kwaliteit en effectiviteit, en keuzes rond samenwerkingspartners. Nu het aantal coöperatieve initiatieven groeit, ontstaan er overkoepelende organisaties om burgerinitiatieven te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn de Coöperatie Expert, Nationale Coöperatieve Raad (NCR), Nederland Zorgt voor Elkaar (NLZVE), HIERopgewekt en EnergieSamen. Ook zijn er kennisinstellingen en adviesbureaus die adviseren over rechtsvormen en andere aspecten die komen kijken bij het verduurzamen van een initiatief.

Principiële dilemma's

Burgerinitiatieven beginnen vaak als een project van enkele initiatiefnemers en een aantal eerste volgers. Tussen dat begin en een initiatief met een coöperatieve structuur zitten veel stadia. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderscheidt de volgende stadia: (1) de eerste volgers, (2) aandacht en erkenning, (3) steun van bedrijven of instituties, (4) professionaliseren, (5) schaalvergroting, en (6) afscheid van de initiatiefnemer.¹⁰

De eerste zaken waar initiatiefnemers zich op richten zijn (naast volgers) erkenning, aandacht en steun. Zonder dat is een initiatief niet levensvatbaar te maken. Als de initiatiefnemers hun project verder willen verduurzamen (zie kader 1) zullen ze steun in de buitenwereld moeten zoeken en op enig moment keuzes moeten maken over de professionalisering, organisatievorm, de rechtsvorm en het verdienmodel. Of verduurzaming lukt is onzeker. Bokhorst et al. constateren in het blad Bestuurskunde dat veel initiatieven sneuvelen door interne moeilijkheden, vanwege concurrentie op de markt of gebrekkige afstemming met overheden.¹¹ Als voorbeeld van hoe externe ontwikkelingen van invloed kunnen zijn, noemen de auteurs dat wooncoöperaties met het aantrekken van de woningmarkt minder aantrekkelijk kunnen worden in vergelijking met woningen die de markt aanbiedt. Een tweede voorbeeld betreft de energiesector: daar zijn verdienmodellen van energievoöperaties afhankelijk van vrijstelling van energiebelasting (salderingsregeling).

9

Meer fundamenteel spelen drie dilemma's rondom burgerinitiatieven die zich ontwikkelen, aldus Bokhorst et al. Het eerste dilemma betreft de spanning tussen *zelfbeheer* en *professionalisering*. Het tweede dilemma gaat over de spanning tussen de *autonomie* van het burgerinitiatief en de *samenwerking*. Ten derde noemen de auteurs de *zeggenschap* die spanningen kan opleveren met de *effectiviteit* (zie ook tabel 2).

Hieronder lichten we deze dichotomieën op basis van het artikel van Bokhorst et al.¹² kort toe:

¹⁰ VNG Denktank, (2013) Van eerste burger naar eerste overheid. Over maatschappelijke initiatieven die de overheid uitdagen, Jaarbericht 2013 p. 51;

¹¹ Bokhorst, M, Edelenbos, J., Koppenjan, J.F.M. & Oude Vrielink, M. (2015). Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Bestuurskunde, 24 (2), 3-16. Inleiding bij het themanummer: Bokhorst, M, Edelenbos, J., Koppenjan, J.F.M. & Oude Vrielink, M. (2015). Themanummer A New Kid in Town. Burgercoöperaties. Bestuurskunde, 24 (2), 1-62. Gebaseerd op: Huygen, A., Marissing, E. van & Boutellier, H. (2012) Condities voor zelforganisatie, Verwey-Jonker Instituut..

¹² Zie voetnoot 11.

Tabel 2: Dilemma's rondom burgerinitiatieven

Dilemma's rondom burgerinitiatieven		
Zelfbeheer	↔	Professionalisering
Autonomie	↔	Samenwerking
Zeggenschap	↔	Effectiviteit

Zelfbeheer versus professionalisering

Burgerinitiatieven starten meestal op basis van zelforganisatie en zelfbeheer. Wanneer zo'n initiatief groeit, en zeker als het zoals bij een coöperatie producten en diensten gaat leveren, loopt men met de zelforganisatie tegen een grens aan. Bokhorst et al. signaleren dat sommige coöperaties er op vindingrijke wijze in slagen de kennis, kunde en vaardigheden van hun leden te mobiliseren; maar ook dat zij het daarmee niet redden. Voor een effectieve en betrouwbare levering van producten of diensten zijn investeringen, een meer bedrijfsmatige werkwijze en vaak de kennis en ondersteuning van professionals nodig, concluderen de auteurs. De ambities van (verdere) groei en verduurzaming zetten daarom aan tot verdergaande professionalisering en tot bureaucratisering, maar kunnen ook spanningen veroorzaken met de vrijwilligersmentaliteit van het initiatief. Ziehier het dilemma tussen zelfbeheer en professionalisering.

Autonomie versus samenwerking

Veel burgerinitiatieven starten vanuit de centrale waarde van autonomie. Dat verklaart, volgens Bokhorst et al., waarom initiatieven zich in de eerste fase van groei vaak afzetten tegen alles wat markt of publiek is. Maar voor groei en verduurzaming zijn andere actoren nodig: denk aan een overheid voor subsidie, kennis en deskundigheid van andere instellingen en draagvlak en steun vanuit de maatschappij. De keerzijde van de samenwerking met andere partijen is echter afhankelijkheid. De vraag hoe coöperaties (in de culturele of juridische betekenis van het woord) de relaties met deze partijen kunnen vormgeven, en onder welke condities zij erin kunnen slagen tegelijkertijd hun autonomie veilig te stellen, vormt een cruciale uitdaging.

Zeggenschap versus effectiviteit

Initiatiefnemers kiezen vaak de coöperatie om via eigenaarschap zeggenschap te borgen. De leden van de coöperatieve vereniging zijn immers mede-eigenaar en afnemer, en besluiten over de koers. Maar als de coöperatie groeit en meer leden krijgt wordt de collectieve zeggenschap soms een last. Bokhorst et al. ontdekten dat er vaak parallelle hulpconstructies worden opgezet in de vorm van bijvoorbeeld stichtingen (zorg, energie) of besloten vennootschappen (energie), om de zeggenschap van leden aan banden te leggen. Hieruit blijkt volgens hen het spanningsveld tussen effectiviteit en zeggenschap. De vraag is volgens hen: zetten de coöperaties met deze hulpconstructies hun leden buitenspel en verloochenen ze daarmee hun identiteit, of zijn dit juist voorbeelden van slimme en innovatieve manieren om met het dilemma tussen de behoefte aan professionele bedrijfsvoering en zeggenschap van leden om te gaan?

Kader 1: Wat maakt burgerinitiatieven succesvol en duurzaam?

Igalla en Van Meerkerk¹³ onderzochten de duurzaamheid van 59 burgerinitiatieven op diverse gebieden, zoals zorg voor zieken en ouderen, leefbaarheid en het vergroten van de veiligheid in de wijk. In een artikel in het online tijdschrift Sociale Vraagstukken gaan ze in op de mate van professionalisering (het vormen van een juridische organisatie) en het voorzien in (eigen) middelen en op de organisatie van het netwerk.

Zeventig procent van de onderzochte initiatieven bleek formeel georganiseerd in een stichting of vereniging. Volgens de auteurs laten de initiatiefnemers daarmee aan de buitenwereld zien dat ze de ambitie hebben een lange termijn samenwerking aan te gaan. Daarnaast is zo'n formele rechtsvorm vaak noodzakelijk om ondersteuning van instanties en overheden te krijgen.

Bijna de helft van de onderzochte initiatieven genereert eigen inkomsten. De meeste initiatieven waren afhankelijk van een of twee inkomstenbronnen: vaak donaties of subsidies van de overheid. Igalla en Van Meerkerk waarschuwen dat initiatieven daarmee kwetsbaar zijn en geven aan dat een afnemersrelatie – het initiatief levert diensten - de levensvatbaarheid van het verdienmodel op de lange termijn vergroot.

Naast het creëren van een eigen verdienmodel, bijvoorbeeld een model waarbij middelen uit verschillende financieringsbronnen worden gecombineerd (zogenaamde 'stapelfinanciering'), vonden Igalla en Van Meerkerk dat het interne en externe netwerk van een burgerinitiatief van belang is voor de duurzaamheid van een initiatief. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal actieve vrijwilligers, de omgang tussen de meest actieve vrijwilligers binnen het burgerinitiatief (intern netwerk) en de relaties met andere partijen (extern netwerk). Een eigen website en een fysieke plek beïnvloedt de duurzaamheid van burgerinitiatieven positief. Daarmee zijn de initiatieven namelijk beter vindbaar en het versterkt hun identiteit. Dat helpt vaak om meer vrijwilligers aan te trekken.

11

Coöperatieve vereniging versus sociale onderneming

Zoals eerder beschreven definieert het Burgerlijk Wetboek de coöperatie als een vereniging met een bedrijf. In figuur 1 schuift het burgerinitiatief dan van de hoekpunt samenleving richting markt en sociale ondernemingen. Dat roept de vraag op naar de overeenkomsten en eventuele verschillen tussen burgerinitiatieven met als rechtsvorm een coöperatie en sociale ondernemingen.

Kader 2 geeft een overzicht van de kenmerken van een sociale onderneming. Deze kenmerken vertonen veel overeenkomsten met de kenmerken van een coöperatieve vereniging. In ieder geval heeft een coöperatieve vereniging, net als een sociale onderneming, vaak een maatschappelijke missie. Het doel is niet primair (of uitsluitend) het genereren van winst. Verder wordt de winst bij de coöperatieve vereniging ook vaak gedeeltelijk geherinvesteerd in de impact doelstelling. Ook in termen van andere kenmerken, zoals financiering, transparantie en zeggenschap, zullen coöperaties meestal aan de omschrijving van een sociale onderneming voldoen.

¹³ Burgerinitiatieven hebben baat bij professionalisering. Sociale Vraagstukken, Malika Igalla, Ingmar van Meerkerk, 5 mei 2017, zie <https://www.socialevraagstukken.nl/burgerinitiatieven-hebben-baat-bij-professionalisering/>

Kader 2: Kenmerken van een sociale onderneming

Social Enterprise NL volgt de omschrijving van een EU-werkgroep over sociale ondernemingen.¹⁴

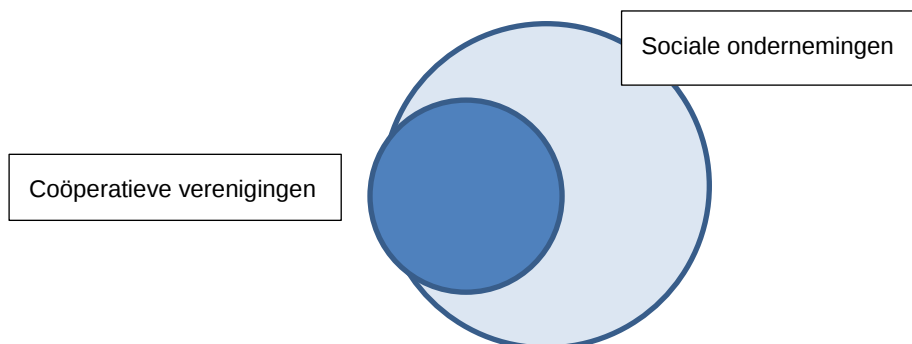
Volgens deze organisatie voldoet een sociale onderneming aan de volgende kenmerken:

- 1) Zij heeft primair een maatschappelijke missie (impact eerst);
- 2) Zij realiseert een dienst of een product als zelfstandige onderneming;
- 3) Zij is financieel zelfvoorzienend, gebaseerd op handel of andere vormen van waarde-uitruil, en dus beperkt of niet afhankelijk van giften of subsidies;
- 4) Zij is sociaal in de wijze waarop de onderneming wordt gevoerd. Dat wil zeggen: winst mag, maar de financiële doelen staan ten dienste van de missie: het vergroten van de maatschappelijke impact;
- 5) Winstdeling door eventuele aandeelhouders is redelijk;
- 6) Bestuur en beleid zijn gebaseerd op een evenwichtige zeggenschap van alle betrokkenen;
- 7) De organisatie is fair naar iedereen; bewust van haar ecologische voetprint;
- 8) De organisatie is transparant in haar bedrijfsvoering.

Maar er zijn ook (kleine) verschillen tussen sociale ondernemingen en coöperatieve verenigingen. Kijken we naar kenmerk 6 van sociale ondernemingen, *bestuur en beleid zijn gebaseerd op een evenwichtige zeggenschap van alle betrokkenen*, dan is dat bij de coöperatieve vereniging strikt georganiseerd. Daarnaast is het model van lidmaatschap, met recht op toegang tot de aangeboden dienst dat typisch is voor de coöperatieve vereniging, niet van toepassing op alle sociale ondernemingen.

Figuur 3: Overlap sociale ondernemingen en coöperatieve verenigingen

12



Figuur 3 brengt de overlap tussen sociale ondernemingen en coöperatieve verenigingen in beeld. Hierbij vallen coöperatieve verenigingen geheel of grotendeels in de categorie 'sociale ondernemingen'. De categorie 'sociale ondernemingen' is groter dan die van coöperatieve ondernemingen, omdat daar ook bedrijven met een andere rechtsvorm onder kunnen vallen.

Belemmerende factoren in de interactie tussen sociale ondernemingen en gemeenten

De motie Van der Graaf en Kuiken doet een appel op de overheid om in kaart te brengen hoe barrières voor burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur kunnen worden weggenomen. Coöperatieve verenigingen zijn een subgroep van sociale ondernemingen en daarom bieden we een overzicht van belemmerende factoren die door sociale ondernemingen worden genoemd.

¹⁴ <https://www.social-enterprise.nl/sociaal-ondernemen/definitie/>

In een position paper van Social Enterpricse NL¹⁵ voor een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer werden als belangrijkste hindernissen genoemd: financiering, (h)erkenning, het ontbreken van een speciale juridische rechtsvorm en passende aanbestedingsregels. De speciale juridische rechtsvorm zou een middel zijn om sociale ondernemingen te (h)erkennen als een bijzondere onderneming die ook maatschappelijke meerwaarde levert. Officiële (h)erkenning van de sociale onderneming helpt bij het positioneren van deze ondernemingen in de markt en bij de financiering. Sociale ondernemingen kunnen zich dan duidelijk onderscheiden van reguliere ondernemingen, met als gevolg dat ze makkelijker aanbestedingen winnen of financiering vinden. Tot slot noemden de sociale ondernemers de verkokering van de overheid en hoge regeldruk als belemmeringen.

¹⁵Rondetafelgesprek sociaal ondernemerschap in de Tweede Kamer, Commissie Economische Zaken en Klimaat, woensdag 25 april, zie: <https://socialhubdenhaag.nl/blog/rondetafelgesprek-sociaal-ondernemerschap-tweede-kamer-en-position-paper-Social-Enterpricse-NL>

2 Domein Wonen

Stand van zaken

Een 'wooncoöperatie' is een collectief van bewoners die vergaand zelfbeheer voeren over hun (huur)woningen. Platform31 is nauw betrokken bij de ontwikkeling van de wooncoöperatie, via het experimentenprogramma (2014-2016) en het actieprogramma (2015-2018¹⁶).

De wooncoöperatie is geen nieuw fenomeen; een deel van de huidige corporaties (kader 3) begon ooit als coöperatie. De meeste coöperaties verdwenen onder invloed van overheidsregulering, professionalisering en schaalvergroting. Er werden corporaties gevormd en slechts enkele coöperaties bleven bestaan, zoals bijvoorbeeld de Amsterdamse Coöperatieve Woonvereniging Samenwerking uit 1908, met 3900 leden.

Kader 3: Woningcorporaties

Een woningcorporatie, woningbouwcorporatie of wooncorporatie is een organisatie die zich richt op het bouwen, beheren en verhuren van kwalitatief goede woonruimte met een betaalbare huur voor mensen met een smalle beurs (sociale woningbouw). Het kenmerk van deze woningbouw is dat de huuropbrengsten van deze woningen niet rendabel zijn ten opzichte van de stichtingskosten. Doordat de Rijksoverheid het bouwen ervan grotendeels aan deze organisaties overliet, en zichzelf veelal beperkte tot de rol van financier, regelgever en toezichthouder, kreeg de woningcorporatie in Nederland een centrale rol in de volkshuisvestingssector. De taken van de woningcorporaties zijn sinds 2015 ingeperkt en vastgelegd in een herziene Woningwet. De corporaties worden daar aangeduid als toegelaten instelling.

14

Onder invloed van de beweging naar meer burgerinitiatief winnen wooncoöperaties echter weer terrein. Volgens onderzoek van kennisplatform Corpovenista is maar liefst 17 procent van de huurders van sociale woningen geïnteresseerd in vormen van zelfbeheer en zelforganisatie.¹⁷ Ook buiten de sociale woningbouw is er belangstelling voor, en zijn er initiatieven.

Onder de initiatiefnemers van wooncoöperaties zijn collectieven van burgers, maar ook van professionals binnen het woondomein of zzp'ers. Soms streven deze initiatieven naar overname van bestaande woningen, andere initiatieven leggen hun focus op nieuwbouw en transformatie van ander type vastgoed naar woonruimte.

Een belangrijke reden voor mensen om te kiezen voor de wooncoöperatie is zeggenschap. Daarnaast biedt een coöperatie soms mogelijkheden om kosten te beheersen of om toe te zien op betere kwaliteit. Andere argumenten voor de keuze van een wooncoöperatie zijn dat maatwerk mogelijk is en dat specifieke woonbelangen makkelijker gerealiseerd kunnen worden. Zo biedt de coöperatie kansen voor mensen met een middeninkomen. Ook maakt de wooncoöperatie het mogelijk om bijvoorbeeld gewenste combinaties van wonen met zorg te realiseren.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: de brief van de regering uit 2015 en <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/programmas/wonen-en-wijken/wooncooperatie/platform31-en-wooncooperaties>

¹⁷ <https://www.corpovenista.nl/nieuws/uitgelicht/zeggenschap-de-bewoner-sprekt/>

Platform31 signaleert een gestage groei in het aantal initiatieven voor wooncoöperaties. Inmiddels ligt het aantal tussen de 200 tot 300 initiatieven.¹⁸ Een kanttekening hierbij is dat er nog niet veel coöperaties daadwerkelijk van de grond zijn gekomen. Dat ligt aan de lange adem die nodig is om alle praktische zaken rondom de organisatie te regelen, maar ook aan de onbekendheid van het domein, onder andere bij financiers.

Varianten

De titel wooncoöperatie omvat zowel initiatieven in de vrije sector, als initiatieven in de volkshuisvesting (zie kader 4). De Woningwet 2015 werkte als belangrijke stimulans binnen de volkshuisvesting, omdat de wet het oprichten van een coöperatie mogelijk maakte. Hiermee ontstond een alternatief voor twee 'traditionele' woonoplossingen die we in Nederland kennen: het op individuele basis huren van een woning van een externe partij en het individuele eigendom van een woning. Het gaat om collectieve zelforganisatie, 'huren van jezelf'.

Qua rechtsvorm zijn er verschillen. Binnen de kaders van de Woningwet is de wooncoöperatie een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid; de coöperatie als rechtsvorm is niet toegestaan (zie ook kader 4). Voor de vrije sector zijn er geen specifieke wettelijke spelregels. Coöperatieve initiatieven binnen die sector kunnen dus kiezen voor de rechtsvorm die het best bij hen past.

Kader 4: Woningwet regime

De Woningwet 2015 biedt sociale huurders de ruimte om een plan maken om samen vergaand beheer en onderhoud uit te voeren over woningen van de corporatie. Dat kunnen initiatiefnemers doen door deze taken in collectief zelfbeheer te nemen, terwijl ze blijven huren van de corporatie. De wet staat echter ook toe dat leden van wooncoöperaties het eigendom van de woning overnemen en dus overall verantwoordelijk voor worden. In een aparte beleidsregel stond minister Blok bij wijze van experiment toe dat corporaties hun bezit voor een prijs onder de marktwaarde verkopen aan wooncoöperaties. Voorwaarden zijn dat het collectief van bewoners voor het merendeel bestaat uit mensen met een laag inkomen en dat ze de woningen alleen aan leden van de wooncoöperatie mogen verhuren.

Concreet is het volgende vastgelegd in de Woningwet:

Als de bewoners van vijf huizen samen een wooncoöperatie willen oprichten, is de woningcorporatie verplicht hen met minimaal 5000 euro te ondersteunen bij het opstellen van een coöperatieplan.

- Wanneer bewoners hebben aangegeven de mogelijkheden van een wooncoöperatie te willen verkennen, mag de corporatie de betreffende woningen minimaal zes maanden niet slopen of verkopen.
- Een wooncoöperatie binnen de kaders van de Woningwet moet een vereniging zijn met volledige rechtsbevoegdheid, maar mag geen coöperatie als rechtspersoon hebben.
- Als er sprake is van een gemengd complex met appartementen, dan komt de wooncoöperatie naast de wettelijk verplichte VVE te staan.
- Bij oprichting moet minimaal de helft van de leden van de wooncoöperatie tot de doelgroep van de corporatie behoren. Dit betekent dat zij een huishoudinkomen hebben onder de grens voor sociale

15

¹⁸ Platform31, Tussen droom en daad. Laatste tussenrapportage van het Actieprogramma Wooncoöperaties 2015-2018. Platform31 noemt in deze publicatie als meest in het oog springende gerealiseerde initiatief dat in de Roggeveenstraat in Den Haag, en geeft aan dat 3 koplopers uit het eerste experimentenprogramma in 2018 waarschijnlijk hun wooncoöperatie formeel gaan lanceren.

verhuur.

- Een woningcorporatie die een woning verkoopt aan een lid van de wooncoöperatie dient een voorziening te treffen voor onderhoudsuitgaven in de eerste vijf jaar na verkoop.
- Wooncoöperaties moeten een eigen regeling treffen voor klachten en geschillen.

In termen van juridisch eigenaarschap onderscheidt Platform31 vier varianten van wooncoöperaties:

1. **De beheercoöperatie.** In de meest basale variant blijft het vastgoed in bezit van de woningcorporatie, of een andere vastgoedeigenaar. De wooncoöperatie neemt collectief beheer en verhuurtaken over, bijvoorbeeld als intermediaire verhuurder of dochteronderneming. Deze variant komt tegemoet aan de behoefte van bewoners aan meer zeggenschap over hun woonomgeving.
2. **Wooncoöperatie als dochter:** de woningen waar het om gaat, worden in een aparte entiteit geplaatst. De corporatie (of andere vastgoedeigenaar) is aandeelhouder en daarmee (indirect) eigenaar van het vastgoed. De huurders exploiteren en besturen deze dochteronderneming als wooncoöperatie. Tevens kunnen ze geleidelijk eigendom verwerven door de aandelen over te nemen.
3. **De zelfstandige woonvereniging.** In de verdergaande variant verwerft de wooncoöperatie vastgoed als collectief. De initiatiefnemers nemen het vastgoed over van een woningcorporatie of gemeente, of ze laten het zelf bouwen. Als kleine woningbouwvereniging worden de woningen vervolgens verhuurd aan de leden-bewoners. De wooncoöperatie is in deze vorm een particuliere verhuurder, maar kan wel sociale huurprijzen aanhouden.
4. **De koperscoöperatie.** Ook in deze variant verwerft de wooncoöperatie het vastgoed als collectief. In een koperscoöperatie worden de woningen echter verkocht aan de leden-bewoners. Deze zijn vervolgens individueel eigenaar, maar door een speciale koop- en financieringsconstructie verbonden aan het collectief.

16

De praktijk wijst uit dat er ook mengvormen kunnen voorkomen. De wooncoöperatie bestaat dan zowel uit leden die huren van de vereniging, als leden die eigenaar zijn van hun woning.

Kansen en belemmeringen van burgerinitiatieven in het woondomein (wooncoöperaties)

Kansen

Uit onderzoek van Platform31 blijkt dat de wooncoöperatie vooral kansen biedt voor het dichten van de kloof tussen het sociale segment en de vrije markt; mensen met lagere middeninkomens, jongeren, ouderen en woongemeenschappen zijn groepen die door de strengere kaders voor woningcorporaties steeds minder in aanmerking komen voor een sociale huurwoning.¹⁹ Daarbij zouden ze zowel in een overspannen situatie (bijvoorbeeld voor moeilijke locaties zoals leegstaande kantoren en maatschappelijk vastgoed) als in gebieden met krimp (grotere wooncoöperaties kunnen de publieke taak overnemen van een corporatie die zich wil terugtrekken uit kleine kernen) een meerwaarde kunnen bieden. Daarnaast biedt de wooncoöperatie kansen op de woningzorgmarkt en beschermd wonen voor ouderen.

¹⁹ <https://www.platform31.nl/publicaties/de-wooncoöperatie-die-komt-er-wel> en <https://www.platform31.nl/publicaties/de-wooncoöperatie-en-de-gemeente>

Belemmeringen²⁰

- De **oprichting van een wooncoöperatie vergt een lange adem (algaauw een paar jaar) en is ingewikkeld**. Er komt heel veel op initiatiefnemers af en er is vaak specialistische kennis nodig om zaken verder te brengen. Ook het runnen van een wooncoöperatie vraagt om een serieuze aanpak. Op dit punt bestaan diverse initiatieven die ondersteuning bieden: Platform31 werkt binnen het Actieprogramma 2018 aan een handreiking voor organisatie en bedrijfsvoering van wooncoöperaties. Daarnaast ontstaan er overkoepelende organisatieverbanden, zoals het kennisnetwerk Cooplink, om wooncoöperaties te ondersteunen.
- Een belangrijke uitdaging ligt in een **realistische businesscase**. Voor de organisatieontwikkeling is vaak subsidie nodig om te kunnen starten. Bij verwerving van bezit (zowel grond als vastgoed) door een wooncoöperatie blijken de marktconforme prijzen in veel gevallen hoger dan de exploitatie toelaat. Dit geldt in het bijzonder voor initiatieven in het sociale segment, waar de Woningwet voor bedoeld is, maar in mindere mate ook voor middeninkomens.
- Soms werken initiatiefnemers van wooncoöperaties met combinaties van diensten, bijvoorbeeld duurzame energie en zorg. Platform31 adviseert hen echter om de zaken rondom **het vastgoed los te koppelen van andere diensten**. Weliswaar kunnen andere diensten helpen, maar wooncoöperaties die ook andere diensten tot hun verdienmodel rekenen, maken het geheel complexer.
- Vaak is een **lening nodig** om te kunnen starten of zijn financieringsconstructies nodig voor beheer. Leenvoorwaarden zijn echter niet gunstig: wooncoöperaties kunnen geen gebruik maken van aantrekkelijke regelingen en garantiestellingen op leningen voor aankoop en bouw van vastgoed (hypothekrenteaftrek, Nationale Hypotheek Garantie, Waarborgfonds Sociale Woningbouw et cetera). Banken zijn niet vaak bereid om te financieren, deels ook wegens onbekendheid met de wooncoöperatie. Op dit punt ontstaat er beweging. Vanuit het Actieprogramma wordt in samenwerking met de Rabobank een stappenplan voor financiering gemaakt, dat binnenkort binnen de sector wordt besproken. Sommige initiatieven werken nu met buitenlandse banken; fundraising kan een alternatief zijn.

17

In ieder geval is er behoefte aan steun vanuit betrokken instituties om de wooncoöperatie een duidelijke plek te geven in de Nederlandse volkshuisvesting. De wooncoöperatie valt nu tussen wal en schip: tussen een particuliere verhuurder en investeerder. Alleen met betrokkenheid van overheden en andere betrokken partijen kunnen standaarden ontstaan als basis voor haalbare plannen, waar ook banken bereid zijn financiering aan te verstrekken.

Wat kan de overheid (gemeente) doen?

Gemeenten kunnen volgens Platform31 bijdragen door:

- Haar ambities met betrekking tot wooncoöperaties in de woonvisie op te nemen, waarbij ook de mogelijkheden voor middeninkomens in beeld worden gebracht.
- Prestatieafspraken van het Rijk te bekrachtigen met lokale corporaties. Daarbij kan ook afgesproken worden dat initiatieven gefaciliteerd worden met informatie en ondersteuning.

²⁰ Gebaseerd op Platform31 publicaties, zie <https://www.platform31.nl/publicaties/de-wooncooperatie-en-de-gemeente>, en Jacob Herrie (2017). De Nederlandse wooncoöperatie. Is de wens tot zelfbeschikking in de neoliberale stad realistisch? Bachelor scriptie voor de Universiteit Utrecht, Sociale Geografie.

Tevens kan worden vastgelegd waar en onder welke voorwaarden verkoop van corporatiebezit aan een wooncoöperatie mogelijk is.

- Wooncoöperaties de mogelijkheid te geven aanspraak te maken op lagere grondprijzen, als dat regime geldt voor corporaties in de gemeenten en als vastgoed voor maatschappelijke doeleinden wordt ingezet.²¹ Hiermee maken zij collectief eigendom goedkoper en kunnen ook mensen met een laag of middeninkomen meer zeggenschap krijgen over hun woning en woonomgeving.
- Waar de gemeente grondeigenaar is, de nieuwbouw van wooncoöperaties mogelijk te maken, als een bijzondere vorm van collectief particulier opdrachtgeverschap. Het is raadzaam om daarvoor kaders en instrumenten aan te reiken, zoals bijvoorbeeld in Amsterdamse casussen is gebeurd.²²
- Voorwaarden vast te leggen in een lokale huisvestingsverordening. Zo wordt onder andere gewaarborgd dat wooncoöperaties betaalbaar woningen blijven toewijzen aan mensen met lagere inkomens. Dit is nodig omdat de inkomenseisen van de Woningwet niet meer voor nieuwe leden van wooncoöperaties gelden, en om toewijzing enigszins te controleren.
- Via een lokaal actieteam initiatieven te steunen en een gunstige voedingsbodem te kweken. Initiatieven, betrokken corporaties, een vertegenwoordiger van de lokale bank en de gemeente (in de persoon van de wethouder) komen bijvoorbeeld elke twee maanden bij elkaar. Kennis over bestaande initiatieven wordt uitgewisseld. Het instellen van een stuurgroep rond één initiatief kan een andere werkvorm zijn.
- Te helpen met de financiering van initiatieven. Die ondersteuning kan variëren van meegaan naar de bank, tot een garantiestelling, tot zelf een deel van het bedrag lenen. Meer details vindt u in de publicatie van Platform31.²³

18

De onderstaande tabel vat de bovenstaande informatie samen:

Tabel 3: Samenvatting van de bevindingen voor wooncoöperaties

Geschat aantal initiatieven	Tussen 200 en 300 initiatieven, inclusief initiatieven die (nog) geen rechtsvorm hebben ²⁴
Varianten	• Beheercoöperatie • Wooncoöperatie als dochter • Zelfstandige woonvereniging • Koperscoöperatie
Juridische vormen	• Binnen het kader van de Woningwet (volkshuisvesting): uitsluitend een vereniging. • Daarbuiten (vrije sector): rechtsvorm vrij
Kansen	• Dichten van de kloof tussen het sociale segment en de vrije markt • Mensen met lagere middeninkomens, jongeren • Ouderen (woningzorgmarkt en beschermd wonen) • Woongemeenschappen

²¹ Dit wel met randvoorwaarden om te voorkomen dat maatschappelijk kapitaal naar de markt weglegt.

²² <https://www.platform31.nl/publicaties/de-wooncoöperatie-en-de-gemeente>

²³ Zie ook <https://www.platform31.nl/publicaties/de-wooncoöperatie-en-de-gemeente>

²⁴ Platform31 (2018) Tussen droom en daad. Laatste tussenrapportage van het Actieprogramma Wooncoöperaties 2015-2018

Belemmeringen/spanningen	• Oprichting wooncoöperatie vraagt veel tijd en expertise • Financiering/realistische businesscase • Onvoldoende erkenning, herkenning, steun van instituties
Specifieke suggesties voor gemeenten	• Ambities m.b.t. wooncoöperaties opnemen in woonvisie • Prestatieafspraken met Rijk bekrachtigen met lokale corporaties • Wooncoöperaties aanspraak laten maken op lagere grondprijzen, als dat regime ook geldt voor corporaties • Eventueel (rand)voorwaarden m.b.t. inkomen vastleggen voor toewijzing van woningen aan leden van een wooncoöperatie, in een lokale huisvestingsverordening • Lokaal ondersteunings- en actieteam vormen met bv. vertegenwoordigers van banken • Helpen met financiering, via kennis, garantstelling of een lening.

3 Domein Zorg en Welzijn

Stand van zaken

Bij de coöperaties binnen het domein zorg en welzijn nemen bewoners zelf het initiatief om diensten rondom zorg en welzijn te organiseren en aan te bieden aan de gemeenschap. Ook professionele hulpverleners kunnen daarvoor ingezet worden.²⁵

Veel van de burgerinitiatieven in de zorg zijn gestart in kleine plattelandsgemeenten in de provincie Noord-Brabant. Een van de eerste voorbeelden was een initiatief in Hoogeloon (kader 5). De leefbaarheid daar en in veel andere kleine kernen stond en staat onder druk vanwege een afnemend voorzieningenniveau en teruglopende inwoneraantallen. Inwoners waren ontevreden over het zorgaanbod.²⁶ De burgerinitiatieven die ontstonden en nog steeds ontstaan maken het mogelijk dat mensen die ondersteuning nodig hebben langer zelfstandig thuis of in het dorp kunnen blijven wonen. Dit wordt mogelijk door onder andere de rollen van de professional en die van de mantelzorger/vrijwilliger op een andere manier op elkaar af te stemmen en door zorg- en welzijnsarrangementen op maat te ontwikkelen en in te richten voor een specifieke gemeenschap.²⁷ Vaak beginnen dergelijke initiatieven klein vanuit het welzijnsaanbod en groeien ze uit tot zorgaanbod.²⁸

20

In 2014 schatte het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg (KCWZ) dat er iets meer dan honderd coöperaties bestonden op het gebied van zorg en welzijn: 85 daarvan konden worden gezien als burgeronderneming.²⁹ Het KCWZ noemt verder dat binnen de groep van honderd, de coöperatieve vereniging rechtsvorm het meeste voorkomt, maar dat ook met verenigingen en stichtingen wordt gewerkt. Verder merkt KCWZ op dat bestaande stichtingen en verenigingen soms ook inspelen op de ontwikkelingen binnen wonen-zorg-welzijn; sommige hiervan bieden een vergelijkbaar zorgaanbod als de nieuwe zorgcoöperaties.³⁰

Een inventarisatie van burgerinitiatieven uit 2016 gericht op zorg, welzijn en wonen van Vilans en Movisie levert een kaart van 320 burgerinitiatieven³¹ op. De inventarisatie omvat naast juridische coöperaties op het terrein van zorg, welzijn en wonen ook anders georganiseerde initiatieven waaronder naobezorgpunten (een moderne variant van de vroegere burenhulp). De inventarisatie die Nederland Zorgt Voor Elkaar eind 2017 uitvoerde, leverde rond de vijfhonderd initiatieven op.³² Deze initiatieven zijn gericht op ontmoeting en welzijnsdiensten, leveren zorg of exploiteren zelf zorgwoningen voor ouderen in hun dorp (of hebben de wens om dat te doen).

Opvallend is dat er verschillen zijn tussen de (grote) steden en dorpen. In steden zijn veel partijen die zorg en welzijn aanbieden. Inwoners nemen dan de taak van afstemming en coördinatie op zich. In

²⁵ <https://www.movisie.nl/artikel/zorgcooperaties-burgerinitiatief-ontwikkeling>

²⁶ https://www.tilburguniversity.edu/upload/b182ffae-22f0-40e6-82f7-7b8d04a8b5da_Rapport%20zorgcooperaties.pdf

²⁷ <https://www.catalyse.nl/2014-05-14-11-15-42/2014-05-21-09-36-51.html>

²⁸ <https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/Welzijn-en-zorg-voor-de-kleine-kernen-zorg-inrichten-via-een-co%C3%B6peratie.pdf>

²⁹ <https://www.woonbond.nl/beleid-belangen/wonen-en-zorg/zorgcooperaties>

³⁰ <https://www.kcwz.nl/thema/burgerinitiatieven/meer-dan-100-zorgcooperaties-actief-in-nederland>

³¹ <https://www.vilans.nl/artikelen/320-burgerinitiatieven-in-de-zorg-in-kaart-gebracht>

³² <https://www.nlzorgvoorelkaar.nl/samenvatting+actieprogramma/rapport+verkennerstocht+en+actieprogramma+zorgzame/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1025496>

steden richten initiatieven zich ook op het organiseren van ontmoetingen, zodat mensen elkaar leren kennen. Ook vervullen sociaal ondernemers vaker een rol in bewonersinitiatieven in steden.

In dorpen ontstaan initiatieven juist vanwege het verdwijnen van voorzieningen, of de zorg daarover. De verdwijning van een verzorgingshuis is in dorpen bijvoorbeeld regelmatig aanleiding om te onderzoeken hoe ouderen in het dorp kunnen blijven wonen, zodat ze in hun eigen omgeving kunnen blijven. Dat speelt in steden veel minder.³³

Varianten

Hierboven werden al verschillende varianten van burgerinitiatieven in het zorg- en welzijnsdomein genoemd. De Woonbond maakt een onderscheid tussen burgerondernemingen en sociale ondernemingen. Een burgeronderneming is dan een burgerinitiatief dat de directe leefomgeving wil verbeteren, met collectieve vrijwillige inzet en veel inspraak voor betrokkenen. De sociale onderneming, die overigens als rechtsvorm soms ook een vereniging is, is een onderneming met een maatschappelijk doel gericht op sociale dienstverlening, bijvoorbeeld opgericht door zorgaanbieders of een gemeente. Woonbond onderscheidt tussen de zorgcoöperatie en de dienstencoöperatie. Hierbij richt de zorgcoöperatie zich op het verlenen van zorg in brede zin en kan de coöperatie in deze vorm bemiddelen tussen zorgvrager en zorgaanbieder. Ook kan de zorgcoöperatie binnen het sociale netwerk mensen met elkaar in contact brengen om een probleem op te lossen. Het bouwen van zorgwoningen kan daar ook bij horen. De dienstencoöperatie richt zich vooral op het verzorgen van diensten en klussen. Denk daarbij aan tuinonderhoud, boodschappen doen of iemand naar het ziekenhuis brengen.

Kader 5: Hoogeloon

21

Een van de eerste initiatieven was van inwoners van het Brabantse dorp Hoogeloon. Inwoners wilden graag in hun dorp blijven wonen, het liefst tot hun dood. Vanaf 2001 tot op heden bemoeien de inwoners van Hoogeloon zich met de woningbouw, het welzijnsaanbod en de zorgverlening in het dorp. In 2005 richtten ze de eerste zorgcoöperatie van Nederland op. Hoogeloon kent nu een integraal pakket van diensten en zorgverlening tot en met eigen thuiszorg en kleinschalig wonen voor mensen met dementie. De ontdekkingstocht van de inwoners maakte duidelijk dat overheid en instellingen een verschillend perspectief hanteerden als het om wonen en zorg gaat: voor de bewoners is wonen het allerbelangrijkste, daarna komt welzijn en dan pas zorg.³⁴

Kansen en belemmeringen

Kansen

Burgerinitiatieven in de domeinen van zorg en welzijn en wonen zetten de behoeften van burgers voorop en werken niet aanbodgericht. De coöperatie (met een coöperatieve rechtsvorm, of een andere rechtsvorm) ontwikkelt dus pas nieuwe diensten als mensen eraan toe zijn. Timing is echter belangrijk om het draagvlak dat er is, te behouden.³⁵

³³<https://www.nlzorgtvoorelkaar.nl/samenvatting+actieprogramma/rapport+verkennerstocht+en+actieprogramma+zorgzame/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1025496>

³⁴ <https://www.kcwz.nl/thema/burgerinitiatieven/zorgcooperatie-hoogeloon-burgers-doen-het-zelf>

³⁵ Movisie Succesvolle burgerinitiatieven in wonen, welzijn & zorg en gesprek met collega expert, mei 2018.

De positieve effecten van burgerinitiatieven op het gebied van zorg en welzijn, zijn in potentie groot. Zo verwachten initiatiefnemers meer kwaliteit van welzijn, woon- en zorgvoorzieningen te kunnen leveren tegen lagere kosten, gebaseerd op een nieuwe vorm van gemeenschapszin en het aanspreken van een groot verborgen potentieel van vrijwilligers. Men ziet dus kansen, maar uiteindelijk moet vaak nog bewezen worden dat de voordelen gerealiseerd worden. Blijkt dat niet het geval, dan zal dat het enthousiasme voor burgerinitiatieven en coöperaties waarschijnlijk verminderen.

Kansen zijn er ook omdat dit soort initiatieven meer regie aan de mensen zelf geeft. Vooral mensen die dat belangrijk vinden zullen dat aantrekkelijk vinden. Verder zijn er korte lijntjes en daardoor is er sprake van weinig bureaucratie.³⁶

Belemmeringen

De volgende belemmeringen worden gemeld³⁷:

- Het oprichten van een coöperatie kost veel tijd en vraagt het kennis van zaken. Initiatiefnemers moeten op de hoogte zijn van wat er speelt in het domein en ze moeten het jargon kunnen spreken. Dit maakt dat professionals vaak een rol nemen in zorginitiatieven, bijvoorbeeld gepensioneerden uit het vakgebied. Zij zijn op de hoogte van ontwikkelingen in het domein en weten wat er wel en niet mogelijk is.
- Burgerinitiatieven zoals zorgcoöperaties ontstaan vanaf onderop, maar dat zorgt niet automatisch voor draagvlak bij de bevolking. De ervaring leert dat het betrekken van medestanders en het betrokken houden van deelnemers de nodige aandacht vraagt. Maar het is essentieel om het initiatief te laten groeien en bloeien. De 'goede voorbeelden' zoals de zorgcoöperatie Hoogeloon, komen voor een dilemma te staan. Men dreigt te worden losgezongen van de lokale context. Met het uitgroeien tot een volwaardig alternatief concurrentiemodel voor gangbare zorg, verliezen ze (soms) ook herkenbaarheid in termen van burgercoöperatie.
- Bij sommige coöperaties heerst een angst voor het overtreden van de regels en de bijhorende rechtszaken. Dat heeft te maken met de positie van de zorg coöperaties die een bedrijf voeren, tussen het publieke en private domein. Een andere belemmering wordt gevormd door het spanningsveld tussen financiële onafhankelijkheid en subsidieafhankelijkheid.
- Er is, volgens het rapport Burgerinitiatieven in Regie, een nieuwe sociale, juridische en economische werkelijkheid nodig waarvan bewonersinitiatieven deel gaan uitmaken. Zo kan op een meer organische wijze samenwerking tot stand komen en kan de samenleving haar verantwoordelijkheid beter oppakken. Bewonersinitiatieven denken en handelen vanuit vertrouwen, instellingen en instituties handelen doorgaans vanuit controle en regelgeving. Het zijn volgens de Koepel Zorgcoöperaties Zuid-Nederland twee werkelijkheden die vooralsnog botsen. Er zullen volgens hen bruggen geslagen moeten worden waarvan het ontwerp nog niet voorhanden is, maar waarvan wederzijds inspireren en leren belangrijke elementen zullen moeten vormen. Dit is de grootste uitdaging om vele pragmatische en fundamentele knelpunten echt te kunnen oplossen.³⁸
- Volgens de Verkennerstocht die Nederland Zorgt Voor Elkaar heeft uitgevoerd, zijn wet- en regelgeving ontworpen vanuit een ander paradigma dan de werkwijze van initiatieven. De

³⁶ Nederland Zorgt Voor Elkaar, 6 juni 2017

³⁷ Bron: Movisie Succesvolle burgerinitiatieven in wonen, welzijn & zorg, tenzij anders vermeld.

³⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/12/22/burgerinitiatieven-in-regie/burgerinitiatieven-in-regie.pdf>

algemene regelgeving sluit niet aan bij de specifieke situatie en werkwijze van initiatieven. Daarnaast komen veel belemmeringen in wet- en regelgeving voort uit de manier waarop deze vertaald zijn in protocollen, uitvoeringsregels en procedures.³⁹

- Aanbestedings- en inkoopprocedures van gemeenten en zorgkantoren/-verzekeraars leveren vaak grote uitdagingen op voor bewonersinitiatieven, vanwege alle verplichtingen die daaraan kleven, bijvoorbeeld een erkenning als (zorg-)leverancier. Bovendien hebben initiatieven te maken met verschillende inkopende partijen, omdat zij horizontaal werken. Deze zijn zowel lokaal als regionaal georganiseerd. Zoals de Wmo, Wpg, Zvw en Wlz, Bewonersinitiatieven die zelf zorg verlenen krijgen ook met knelpunten te maken, omdat ze een zorginstelling en werkgever worden. De wetten en regels waar zij mee te maken krijgen, sluiten niet aan bij de werkwijze en schaal van bewonersinitiatieven.⁴⁰
- Vrijwilligerswerk moet mogelijk zijn met behoud van uitkering. Vaak mogen uitkeringsgerechtigden maar beperkt vrijwilligerswerk doen voor een bewonersinitiatief. Wat mag verschillen per UWV.
- Regionale belastingkantoren hanteren verschillende uitgangspunten voor vennootschapsbelasting voor zorgcoöperaties.
- Vrijwillige inzet wordt ook beperkt indien initiatieven geen ANBI-of SBBI-status hebben, terwijl de rechtsvorm van (zorg)coöperatie dit verhindert.
- Het rapport uit 2016 van Nederland Zorgt Voor Elkaar toont aan dat er oude ambtelijke reflexen spelen. Zo moet een succesvol experiment vaak in de bestaande structuren worden geplaatst; met als risico dat het daarmee in moet boeten op eigen karakter en kracht.

Wat kan de overheid doen?

23

Hoewel veel van de burgerinitiatieven op het gebied van zorg en welzijn geslaagd zijn, blijft er een behoefte bestaan aan een emancipatiebeweging, met als doel dat zij door de 'systeemwereld' als volwaardige partners worden behandeld⁴¹. Dit zit hem bijvoorbeeld in het gegeven dat initiatieven die worden opgezet op vrijwillige krachten draaien. De mensen achter de coöperatie Anna Zorgt bijvoorbeeld zijn van mening dat coördinatoren betaald moeten worden, omdat zij een deel van de gemeentelijke taken overnemen en veel gemeenschapsgeld besparen door mensen uit de Wmo te houden. Deze vrijwilligers hebben vaak een sollicitatieplicht, en stappen zodoende op als zij een betaalde baan hebben gevonden. Opgedane kennis gaat op die manier verloren. De coöperatie doet hiermee een oproep aan de politiek, om zich meer te bekommeren om de mantelzorger en de vrijwilliger. Met een betaalde kracht kunnen zij het kleinschalige karakter bewaken en zorgen voor continuïteit.

In het rapport van Nederland Zorgt Voor Elkaar wordt de overheid opgeroepen om ruimte te geven aan lokale initiatieven, en hen vanuit hun eigen filosofie te laten werken. Volgens het rapport wordt hiermee de cultuuromslag gerealiseerd waar de zorg op wacht.⁴² Een cultuur waarin ambtenaren niet angstig zijn om regels te overtreden, en puur kijken naar de regelgeving.

³⁹<https://www.nlzorgtvoorelkaar.nl/samenvatting+actieprogramma/rapport+verkennerstocht+en+actieprogramma+zorgzame/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1025496>

⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/12/22/burgerinitiatieven-in-regie/burgerinitiatieven-in-regie.pdf>

⁴¹ Nederland Zorgt Voor Elkaar: Hoe gaan we dat samen doen, 2016, te downloaden via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/06/nederland-zorgt-voor-elkaar-hoe-gaan-we-dat-samen-doen>

⁴² Nederland Zorgt Voor Elkaar: Hoe gaan we dat samen doen, 2016, te downloaden via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/06/nederland-zorgt-voor-elkaar-hoe-gaan-we-dat-samen-doen>

Ook is het van belang dat er rust en duidelijkheid komt over de vergoedingen rond de zorg en financieringsmogelijkheden. Zo zorgde de discussie over het persoonsgebonden budget (PGB) voor veel onrust bij inwoners van Laarbeek die zorgcoöperatie Tot uw Dienst hebben opgezet. Het initiatief kwam tot stand omdat hulpbehoevenden met een PGB vreesden hun verzorging te verliezen. Volgens medeoprichter Don van Sambeek weten mensen lokaal beter wat nodig is, dan de politici in Den Haag.

Tot slot wijst Nederland Zorgt Voor Elkaar erop dat gemeenten er goed aan doen in nauw contact te blijven met de initiatiefnemers, en goed naar hen te blijven luisteren.

De onderstaande tabel vat de bovenstaande informatie samen:

Tabel 4: Samenvatting van de bevindingen voor coöperaties op het gebied van zorg en welzijn

Geschat aantal	Circa 500. ⁴³ Dit is inclusief initiatieven die (nog) geen rechtsvorm hebben,
Varianten	• Zorgcoöperatie, verleent zorg in brede zin en kan bijvoorbeeld bemiddelen tussen zorgaanbieder en gemeente en de klant • Dienstencoöperatie, bijvoorbeeld tuinonderhoud, boodschappen, het bouwen van zorgwoningen
Juridische vormen	• Coöperatieve vereniging (merendeel) • Stichting • Vereniging
Kansen	• Goede aansluiting op de behoeften van de inwoners van dorp of stad, ook aansluiting bij de beweging in het sociaal domein naar meer eigen regie van mensen • Mogelijk meer kwaliteit voor de inwoners, tegen lagere kosten omdat vaak (ook) vrijwilligers worden ingezet • Weinig bureaucratie
Belemmeringen	• Veel tijd en bijna professionele kennis zijn nodig, zeker als het gaat om het oprichten en runnen van een coöperatie, met bedrijf • Draagvlak en betrokkenheid of gevoel van eigenaarschap behouden bij de omgeving bij groei en in de markt opereren • Onafhankelijkheid versus subsidieafhankelijkheid en bijkomende randvoorwaarden van de subsidieverstrekker • Doorstroom vrijwilligers met sollicitatieplicht waarmee opgebouwde kennis verloren gaat • Cultuur bij overheden, waarin angst bestaat vanuit ambtenaren om de regels te overtreden en waarbij angst bestaat om het initiatief uit handen te geven aan bewoners • Wet- en regelgeving die onduidelijk is of niet passend bij de specifieke situatie • Vrijwillige inzet, waarbij behoud van uitkering de wens is • Aanbestedings- en inkoopprocedures die niet op elkaar aansluiten • Regionale belastingkantoren hanteren andere uitgangspunten

⁴³ Idem, geraadpleegd begin juni 2018.

Specifieke suggesties voor gemeenten respectievelijk Rijk	• Werken aan de cultuur bij de overheid, waarbij burgerinitiatieven als volwaardige partners worden gezien • Zorgen voor (direct) contact met initiatiefnemers, goed naar hen luisteren • Mogelijkheden verruimen voor vrijwilligerswerk voor mensen met een uitkering • Aanpassing van aanbestedings- en inkoopprocedures om coöperaties meer kansen te geven in de markt • (Landelijke) duidelijkheid over uitgangspunten voor belasting; nieuwe specifieke rechtsvorm
--	--

4 Domein Energie

Stand van zaken

De eerste coöperatieve energieverenigingen zijn eind jaren zeventig ontstaan. Onder de koepelorganisatie Duurzame Energie (ODE) zijn steeds meer windcoöperaties opgericht die samen honderden windmolens plaatsten.⁴⁴ Door innovatie en prijsdaling van zonnepanelen ontstonden vanaf 2011 de eerste energiecoöperaties gericht op zonne-energie. Grunniger Power en Lochem Energie zijn bekende voorlopers. Deze nieuwe energiecoöperaties verenigden zich in 2011 in een eigen branchevereniging e-Decentraal. ODE en e-Decentraal fuseerden in 2015 in een gezamenlijke belangenvereniging: ODE-decentraal. Intussen waren er meer organisaties actief geworden in de ondersteuning van energiecoöperaties. HIERopgewekt organiseerde de kennisontwikkeling ten behoeve van de coöperaties. Rescoop verbond coöperaties in een Europees netwerk. In april 2018 fuseerden deze organisaties met de organisaties PAWEX (particuliere windeigenaren) en HOOM (energiebesparingscoöperatie) tot Energie Samen. Tezamen kennen ze nu 160.000 leden, het streven is om te groeien naar 1 miljoen leden in 2025.⁴⁵

26

Het aantal coöperaties - coöperatieve verenigingen, verenigingen of stichtingen - groeide de laatste jaren sterk. Uit de jaarlijkse Lokale Energie Monitor⁴⁶ blijkt dat het aantal energiecoöperaties in 2017 met zestig is gegroeid tot 392 energiecoöperaties in totaal. De groei komt mede omdat een belangrijk obstakel in de businesscase van energiecoöperaties, namelijk rond de energiebelasting, is weggenomen. Samen met organisaties als Klimaatverbond, DE-Koepel (nu NVDE), Netbeheer Nederland en Aedes, wist e-Decentraal dit obstakel in 2012 te agenderen op de politieke agenda. In het Energieakkoord⁴⁷ dat eind 2013 werd gesloten, vormt de decentrale opwekking van hernieuwbare energie door mensen zelf, en in de vorm van coöperatieve initiatieven, een belangrijk onderdeel. Burgers hebben nu meer mogelijkheden om zelf hernieuwbare energie op te wekken. Daarnaast worden lokale en regionale initiatieven waar nodig en mogelijk ondersteund door gemeenten, provincies en de Rijksoverheid. Per 2014 werd daarop een belastingkorting van 7,5 ct/kWh ingevoerd voor hernieuwbare energie die in coöperatief verband of door een vereniging van eigenaren (VvE) wordt opgewekt. Deze hernieuwbare energie wordt dan gebruikt door kleinverbruikers en de leden van de coöperaties/VvE's en de installatie(s) moeten zich in een zogenaamde 'postcoderoos' (viercijferige postcode plus aangrenzende postcodes) bevinden. Vanaf 2016 is de energiebelasting verder verlaagd tot nihil.

Varianten

Energiecoöperaties zijn vaak coöperatieve verenigingen, omdat ze voorzien in materiele behoeften van hun leden. Dat geldt in ieder geval voor de coöperaties die zich verenigen rond een concreet project

⁴⁴ Informatie van website Odedecentraal, geraadpleegd op 25 april 2018

⁴⁵ Energie Samen, Beleidsplan 2018-2021 en verder

⁴⁶ <https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor>

⁴⁷ Ruim veertig organisaties, waaronder de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen, sloten zich aan bij dit akkoord voor duurzame groei. Kern van het akkoord zijn breed gedragen afspraken over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Uitvoering van de afspraken moet resulteren in een betaalbare en schone energievoorziening, werkgelegenheid en kansen voor Nederland in de schone technologiemarkten.

(windmolen, dak, zonnepark). Een tweede categorie bestaat uit algemene verenigingen of stichtingen die zich als coöperatie voordoen maar een bredere ambitie hebben. Deze laatste categorie zet zich bijvoorbeeld ook in voor energiebesparing en duurzame mobiliteit.⁴⁸

Energiecoöperaties worden ook wel onderscheiden naar het soort energie dat de coöperatie opwekt. Zo zijn er coöperaties gericht op onder andere wind- en zonne-energie. Omdat er landelijke kaders bestaan voor bijvoorbeeld klimaatneutraal bouwen, is deze vorm flink in opkomst.

Kansen en belemmeringen

Kansen

Momenteel worden op diverse plaatsen de voorbereidingen getroffen om het aardgasnetwerk te ontkoppelen. Zowel in de energiebesparingsopgave als de opwekkingsopgave biedt dit kansen voor collectieve en coöperatieve initiatieven. Immers, de elektrificering van de wijk zal toenemen. Niet alleen ten behoeve van de woning, maar ook voor de mobiliteit welke tegelijkertijd de transitie naar elektrificering doormaakt. Veelal zal er op en bij een woning onvoldoende ruimte zijn om zelf in de energiebehoefte te voorzien. Een coöperatieve energieproductie op een andere locatie biedt dan mogelijkheden. Dat kan nabij zijn (bijvoorbeeld op daken van maatschappelijk vastgoed) of verder weg door coöperatief te participeren in wind op zee.

Goede samenwerking tussen gemeenten en coöperaties is belangrijk voor de energietransitie.⁴⁹ Beide partijen kunnen profiteren van elkaars expertise. Energiecoöperaties leveren niet alleen energie, maar kunnen ook bewoners betrekken bij hun plannen voor lokale energieopwekking of energiebesparing. Koepel-coöperaties als Energie Samen hebben een maatschappelijke basis die is geworteld in een directe connectie met lokale huishoudens. De coöperatie kan daardoor ook de volgers en de sceptici bereiken die overheden en bedrijven niet of nauwelijks kunnen bereiken.⁵⁰

27

Omgekeerd kunnen coöperaties profiteren van goede samenwerking met de gemeente. Dat blijkt in de Limburgse gemeente Leudal, waar de gemeente en energiecoöperatie Leudal Energie zeer intensief samenwerken. Deze coöperatie zorgde er al voor dat er vele duizenden lampen in Leudal zijn vervangen door ledverlichting. Daarnaast bezit de coöperatie inmiddels vierhonderd zonnepanelen op twee scholen en de Leudalse gemeenteraad accordeerde onlangs een windmolenpark, geïnitieerd door de coöperatie.⁵¹ Zulke samenwerking tussen energiecoöperaties en gemeenten vereist een coherente visie op de maatschappelijke rol van beide partijen.

Belemmeringen

Energiecoöperaties zijn onderdeel van een maatschappelijke beweging die werkt vanuit het principe van duurzaam lokaal. Dit staat haaks op het bestaande systeem (bijvoorbeeld kolencentrales), dat qua structuur, cultuur en werkwijze sterk geënt is op fossiel centraal, en niet op duurzame energie. Dat is een trigger om tot coöperatievorming over te gaan, maar levert ook belemmeringen op. Zo moeten energiebedrijven een leveringsvergunning hebben en moeten energiecoöperaties daaraan verbonden zijn, zolang ze zelf niet aan de eisen voldoen die hieraan worden gesteld. Lang niet alle

⁴⁸ Zie in dit verband ook <https://www.rescoop.nl/charter/>, een charter van verenigingen en coöperaties van burgers voor hernieuwbare energie in Nederland, waarin deze hun kernwaarden hebben vastgelegd.

⁴⁹ <https://www.hieropgewekt.nl/nieuws/koepelcooperatie-energie-samen-staat-voor-energietransitie-van-onderaf>

⁵⁰ Energie Samen, Beleidsplan 2018-2021 en verder...

⁵¹ <https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/energiecooperatie-als-samenwerkingspartner-in-gemeentelijke-energietransitie>

energiebedrijven werken daarin samen met energiecoöperaties, waardoor ook hun klanten niet snel geneigd zijn om over te stappen naar een energiecoöperatie. Hierdoor komt de businesscase van de energiecoöperatie sterk onder druk te staan en behoeft een energiecoöperatie een groter verzorgingsgebied dan een postcoderoos momenteel biedt.

Wat kan de overheid doen?

Belangrijke belemmeringen voor energiecoöperaties zijn er op het gebied van de wet- en regelgeving rond energie, die afgestemd is op fossiele brandstoffen. Energie Samen stelt dat er werk aan de winkel is voor een passend wettelijk kader voor onder meer:

- De regeling voor energiecoöperaties die er moet komen, genoemd in het regeerakkoord;
- Verbetering van de Regeling Verlaagd Tarief;
- Verbetering van de salderingsregeling;
- Het aanpassen van ruimtelijke kaders door coöperatieve inbreng in de Omgevingswet en lokale energiestrategieën; het gaat om de decentrale uitwerking en concretisering van de Regionale Energie- en Klimaatstrategieën waarin lokale overheden ruimte moeten reserveren voor onder meer de opgave voor wind en grootschalige zonne-energie en het aandeel dat coöperaties gaan leveren (50 procent of meer);
- Wijzingen in Europese wetgeving: in het bijzonder de definitie van hernieuwbare energiegemeenschappen en de uitwerking daarvan op nationaal niveau.

Voor een concretere uitwerking en suggesties verwijzen we naar de oorspronkelijke rapportage.⁵²

28

Daarnaast vraagt Energie Samen om aandacht voor ontwikkelkapitaal, bijvoorbeeld door het inrichten van een Ontwikkelfonds (een plan daarvoor is door ODE-decentraal ontwikkeld samen met het Nederlands Investerings Agentschap).

De onderstaande tabel vat de bovenstaande informatie samen:

⁵² Energie Samen, *De energietransitie, dat zijn wij!* Beleidsplan 2018-2021 en verder... van 5 maart 2018., pagina 12.

Tabel 5: Samenvatting van de bevindingen voor energiecoöperaties

Geschat aantal	Circa 400 ⁵³ (inclusief initiatieven die nog geen rechtsvorm hebben)
Varianten	Naar type energieopwekking: bijvoorbeeld zon, wind, biomassa
Juridische vormen	• Coöperatieve verenigingen (merendeel) • Stichtingen • Verenigingen
Kansen	• De energietransitie en noodzakelijke betrokkenheid van burgers daarbij; het gaat om de kwantitatieve bijdrage en het feit dat energiecoöperaties veel leden hebben
Belemmeringen	• Elementen (structuur, cultuur, werkwijze) van bestaande (institutionele) systemen belemmeren de groei van energiecoöperaties
Specifieke suggesties voor gemeenten resp. Rijk	• De kansen rond de energietransitie kunnen worden verzilverd bij goede samenwerking tussen de coöperaties en de overheid/gemeenten. • Specifieke suggesties om belemmeringen weg te nemen betreffen: ○ Het oprichten van een Ontwikkelfonds ○ De regeling voor energiecoöperaties genoemd in het regeerakkoord ○ Verbetering van de regeling verlaagd tarief ○ Verbetering van de salderingsregeling ○ Aanpassing van ruimtelijke kaders door coöperatieve inbreng in de omgevingswet en lokale energie strategieën ○ De definitie van hernieuwbare energiegemeenschappen in EU wetgeving en uitwerking op nationaal niveau

⁵³ <https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor>

5 Domein Veiligheid⁵⁴

Stand van zaken en varianten

Het zorgen voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving is een kerntaak van de overheid. Inwoners van steden en dorpen kunnen helpen bij het veilig houden van hun leefomgeving; tegelijkertijd zijn er ook beperkingen aan wat burgers mogen op het gebied van veiligheid, en is eigenrichting verboden.

In dit speelveld opereren steeds meer burgerinitiatieven, dikwijls in samenspraak met politie en/of gemeenten. Het zijn vooral initiatieven zonder formele organisatie, of het zijn stichtingen of verenigingen. Burgerinitiatieven in de vorm van coöperatieve verenigingen lijken afwezig. Mogelijk is dat omdat het niet direct om een stoffelijk belang gaat. Daarnaast ligt een collectief burgerinitiatief in de vorm van een vereniging met bedrijf op dit terrein niet voor de hand, vanwege de eisen die aan een veiligheidsbedrijf worden gesteld. Het gaat bijvoorbeeld om certificering en opleidingseisen voor beveiligers of rechercheurs, voorschriften die te maken hebben met legitimatie, het uniform en privacy. Dat vraagt een behoorlijke investering en mate van professionalisering.

Toch signaleren we de nodige burgerinitiatieven op het terrein van veiligheid. Zo zijn er steeds meer burgers die zich - tegenwoordig ook gestimuleerd door de politie of gemeenten – hebben verenigd in WhatsApp- of andere appgroepen voor buurtpreventie. De stichting WhatsApp Buurtpreventie⁵⁵ meldt dat er inmiddels 8.400 lokale WhatsApp groepen met één of meerdere beheerders zijn geregistreerd. Het gaat hier om initiatieven met een lichte en informele vorm van organisatie zonder formele rechtsvorm; wel zijn in samenwerking met de politie huisregels of codes voor dit soort groepen opgesteld. De stichting Wabp.nl, een burgerinitiatief, draagt bij aan de zichtbaarheid en vindbaarheid van de beheerders van de WhatsApp groepen en ondersteunt die beheerders.⁵⁶

In de media is een periode veel aandacht geweest voor Turkse en Marokkaanse vaders, die toezicht houden in de buurt, helpen bij het handhaven van de openbare orde en jongeren aanspreken op overlastgevend gedrag. Deze 'buurtvaders' opereren soms onder de koepel van een (bestaande) stichting of vereniging.⁵⁷ Het concept Buurtvaders bestaat al tien jaar, en is te vinden in meerdere gemeenten. Lang niet alle initiatieven zijn echter duurzaam gebleken. Dat geldt ook breder voor buurtpreventieteams. In 2016 waren er in Nederland circa zevenhonderd teams met vrijwilligers die zich inzetten voor de veiligheid in woonwijken, aldus het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

⁵⁴ We bespreken in dit hoofdstuk burgerinitiatieven die gericht zijn op veiligheid. We hebben het hier dus niet over veiligheidsaspecten van burgerinitiatieven, zoals de veiligheid van een zorgarrangement of buurtbarbecue. Zie daarvoor bv.: Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven? Een verkenning voor het ministerie van BZK naar een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven om veiligheidsbelemmeringen op te heffen

⁵⁵ <https://wabp.nl>, geraadpleegd 10 juni 2018

⁵⁶ <https://wabp.nl/wie-zijn-wij/>

⁵⁷ Bijvoorbeeld Stichting Amal, initiatief van Rijswijkse vaders van Marokkaanse afkomst. Inmiddels project Buurtpreventieteam Steenvoorde-Zuid of Marokkaanse vereniging Al Amal

(CCV).⁵⁸ Tegelijkertijd is hun inzet volgens onderzoeker Vasco Lub niet zonder risico: stigmatisering en doorgeschoten sociale controle zijn reële valkuilen.⁵⁹

Inmiddels zijn politie en gemeenten actiever geworden in het stellen van kaders. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld, die met vrijwilligers in nachtpreventieteam, buurtinterventieteam (BIT) en met straatvertegenwoordigers werkt⁶⁰ stelt samenwerking met de politie daarbij als voorwaarde. Verder helpt de gemeente met subsidie, en organiseert ze contact - en overlegmomenten. Ook organiseert ze trainingen voor vrijwilligers. Een ander voorbeeld is van de VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam (VAR). De VAR maakte een buurtpreventiegids naar aanleiding van een pilot in 2016 waarbij buurtpreventieteam in zes gemeenten in de regio Rotterdam een training volgden om problemen van doorgeschoten sociale controle of eigenrichting te voorkomen. De gids is bedoeld om buurtpreventieteam (BPT) te ondersteunen bij de uitvoering van hun werkzaamheden.⁶¹

Een bijzonder lokaal initiatief is de Stichting to the Point in Den Haag. Het is voortgekomen uit een project met jongeren, en kwam tot stand met ondersteuning van wijkmanagers van de gemeente, in de Haagse wijk 'Bouwlust'. De Stichting to the Point helpt Haagse jongeren met een *traineeship* bij het jongeren preventieteam van de stichting, op weg naar een baan of opleiding. Het preventieteam loopt rondes door de wijk en spreekt jongeren die overlast geven in de wijk aan en draagt zo bij aan een veilige en leefbare wijk. De stichting werkt hiervoor samen met onder meer de gemeente, het Servicepunt Arbeid Den Haag en de politie.

Kansen

Lokale coöperatieve initiatieven rondom veiligheid hebben vaak als doel om een positieve bijdrage te leveren aan de veiligheid en leefbaarheid in de wijk.⁶² Ze lijken te ontstaan vanuit probleemsituaties in de wijk, en dat betekent dat juist in dat soort wijken kansen zijn voor dat soort initiatieven. Het is raadzaam hier gebruik van te maken, en dat gebeurt ook in veel gemeenten.

31

Belemmeringen

- Buurtinitiatieven zoals de Buurtvaders of andere buurtpreventieteam ontstaan vaak in antwoord op een probleem. Neemt dat probleem af, dan verwatert het initiatief. Sommige buurtpreventie-initiatieven zijn ook gekoppeld aan speciale gebeurtenissen, bijvoorbeeld de jaarwisseling. Daarmee is lang niet altijd sprake van duurzame initiatieven.⁶³ Waar dat wel gewenst is, organiseren gemeenten daarom soms professionele projecten, naast, of in plaats van, de vrijwillige buurtvaderprojecten.⁶⁴

⁵⁸ <https://hetccv.nl/onderwerpen/woninginbraak/communicatiemiddelen/buurtpreventieteam/>

⁵⁹ <https://hetccv.nl/onderwerpen/burgerparticipatie-en-veiligheid/documenten/de-burger-op-wacht/>

⁶⁰ Brochure Bewonersinitiatieven voor Veiligheid van de gemeente Den Haag, zie <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxzbnJ2ZWlscWdoZWlkaW40M4ZDlmYzgwZTlmNTI5OQ>

⁶¹ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/buurtpreventie/Gids-praktijktips-buurtpreventie.pdf>

⁶² <http://www.socialecooperatie.nl/wp-content/uploads/2015/02/Sociale-cooperatie-anders-denken-en-doen.pdf>

⁶³ Ronald van Steden, Mauro Boelens en Anthonie Drenth (2018). Burgerinitiatieven om criminaliteit en overlast tegen te gaan. Een inventarisatie van en reflectie op projecten binnen Turkse en Marokkaanse gemeenschappen. Uitgave: Stichting Maatschappij en veiligheid. Zie: <http://www.maatschappijenvoelgheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/180125-SMV-Burgerinitiatieven-om-criminaliteit-en-overlast-tegen-te-gaan.pdf>

⁶⁴ Ronald van Steden, Mauro Boelens en Anthonie Drenth (2018). Burgerinitiatieven om criminaliteit en overlast tegen te gaan. Een inventarisatie van en reflectie op projecten binnen Turkse en Marokkaanse gemeenschappen. Uitgave: Stichting Maatschappij en veiligheid. Zie: <http://www.maatschappijenvoelgheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/180125-SMV-Burgerinitiatieven-om-criminaliteit-en-overlast-tegen-te-gaan.pdf>

- Het blijkt lastig om de effectiviteit van buurtpreventieteams vast te stellen. Grenzen tussen burgerinitiatieven die zich toeleggen op de versterking van leefbaarheid, het tegengaan van criminaliteit, en het bevorderen van de-radicalisering zijn fluïde. Dat betekent ook dat ondersteuning vanuit gemeenten voor dit soort initiatieven kwetsbaar is, door gebrek aan bewezen effect.

Wat kan de overheid doen?

Een belangrijke bepalende factor voor burgerinitiatieven op het gebied van veiligheid, lijkt een stevige institutionele inbedding en een goede samenwerking tussen burgers en professionals. De WhatsApp-groepen rond dit thema lijken aan deze factoren te voldoen, en in steeds meer gemeenten is dit ook bij buurtpreventieteams het geval.

Wijkagenten blijken vaak onmisbaar bij het aanjagen en continueren van lokale burgerinitiatieven. Tegelijkertijd bestaat het risico dat deze professionals barrières voor de initiatieven opwerpen in de vorm van regels, procedures en andere bureaucratische lasten die burgers in de weg kunnen zitten. Dit risico bestaat ook bij eerder genoemde domeinen. Volgens de onderzoekers Ronald van Steden, Mauro Boelens en Anthonie Drenth⁶⁵ is het daarom belangrijk dat professionals die in direct contact staan met burgers, de leef- en systeemwereld met elkaar weten te verbinden. Anders kunnen projecten vastlopen of ontstaat er wrevel tussen de overheid en burgers.

De onderstaande tabel vat de bovenstaande informatie samen:

Tabel 6: Samenvatting van de bevindingen voor coöperatieve burgerinitiatieven op het gebied van veiligheid

Geschat aantal initiatieven	Meer dan 800 Whatsappgroepen ⁶⁶ ; Circa 700 preventieteams ⁶⁷ (voor het merendeel initiatieven die geen rechtsvorm hebben)
Varianten	• (Buurt)preventieteams, • (Whats)app preventiegroepen
Juridische vormen	• Veel initiatieven zonder rechtsvorm • Anders meestal stichting of vereniging
Kansen	• Minder criminaliteit • Veiliger wijken, verbetering leefbaarheid
Belemmeringen	• Risico van eigenrichting, stigmatisering en sociale controle • Tijdelijkheid van buurtpreventie-initiatieven • Gebrek aan kennis over de effectiviteit van buurtteams • Bemoeienis van gemeente en politie waarmee burgerinitiatieven kunnen worden gesmoord

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ <https://wabp.nl>

⁶⁷ Cijfers uit 2016, gevonden op <https://hetccv.nl/onderwerpen/woninginbraak/communicatiemiddelen/buurtpreventieteams/>

Specifieke suggesties voor gemeenten	• Zorg voor kaders en inbedding van burgerinitiatieven, training/opleiding van burgers t.b.v. goede samenwerking met politie en gemeente • Zorg voor structurele aandacht en direct contact bijvoorbeeld via wijkagenten om lokale initiatieven voor buurtteams aan te jagen, de duurzaamheid te bevorderen en zo nodig te corrigeren • Belast teams niet met onnodige randvoorwaarden en regels
---	--

6 Samenvatting en discussie

Introductie: Aanleiding en afbakening

In de motie van 17 november 2017 vragen de Kamerleden Van der Graaf en Kuiken de regering “om de belangrijkste obstakels voor burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur of een andere rechtsvorm in kaart te brengen en te verkennen op welke wijze deze obstakels kunnen worden weggenomen.” In opdracht van het ministerie van BZK onderzocht Platform31 de huidige positie van burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur of andere juridische vorm op de domeinen wonen, zorg en welzijn, energie en veiligheid. Dat gebeurde hoofdzakelijk op basis van onderzoeksrapporten, beleidsverkenningen en websites. Hoeveel van dergelijke burgerinitiatieven zijn op de verschillende domeinen? En welke vormen zijn er? Platform31 inventariseerde ook welke obstakels burgerinitiatieven op de diverse terreinen tegenkomen, onder meer in hun contact met de overheid. Daarnaast richtte de verkenning zich op mogelijke oplossingen voor die obstakels.

Om te beginnen plaatsen we in dit rapport de motie in het kader van veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap, zoals verbeeld in figuur 1 van de NSOB. Deze maakt inzichtelijk dat paradigma's voor (overheids)sturing veranderd zijn onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen: eerst meer invloed en initiatief van de markt, en vervolgens van burgers. In samenhang daarmee ontstaan tussenvormen van organisatie die zich nog moeten bewijzen, omdat ze soms schuren met de dominante structuur, cultuur, en regels. Dat blijkt ook in deze verkenning.

34

Afbakening

De eerste uitdaging van deze verkenning lag in de afbakening. Het begrip coöperatie heeft een culturele invulling en verwijst naar burgersamenwerking voor maatschappelijke doelen. Dit is lang niet altijd een juridische coöperatie, of zoals het Burgerlijk Wetboek omschrijft: een vereniging met bedrijf. In de beleidsdocumenten en openbare rapporten over dit thema en op websites, worden onder de term coöperatie meestal ook initiatieven met andere rechtsvormen verstaan, zoals een stichting of vereniging én initiatieven die (nog) geen formele organisatie kennen.

De onderstaande tabel uit hoofdstuk 1 geeft inzicht in de verschillen op hoofdlijnen tussen de belangrijkste rechtsvormen.

Tabel 1: Verschillen tussen coöperatie, bedrijf, vereniging en stichting

	Waarin komt het bedrijf, de vereniging of de stichting met de coöperatie overeen?	Waarin verschilt het bedrijf, de vereniging of stichting van de coöperatie?
Bedrijf	- Het gaat in beide gevallen om een onderneming: de organisatie levert een product of dienst - Rendabele bedrijfsvoering	- Bij de coöperatie is controle niet in handen van de aandeelhouders maar van de leden - Eén man, één stem (stem staat niet gelijk aan economische investering)
Vereniging	- Vrijwillig lidmaatschap - Leden bepalen de koers - Kan ideëel doel aan ten grondslag liggen	- Bij de coöperatie is sprake van verdeling van winst over leden - Bij de coöperatie zijn vaak hogere barrières in- en uitvoering
Stichting	Kan ideëel doel aan ten grondslag liggen (bij de stichting is dat verplicht; bij de coöperatie niet)	- Stichting heeft geen leden om verantwoording aan af te leggen - Winst van stichting mag alleen gebruikt worden voor ideëel doel

Bron: NSOB, zie voetnoot 7

De tweede complicatie in termen van afbakening is dat de rechtsvorm van een coöperatie niet noodzakelijk voortkomt uit een burgerinitiatief. Als het gaat om zorgcoöperaties bijvoorbeeld, bestaan er ook sociale ondernemingen die niet (noodzakelijk) uit een burgerinitiatief zijn voortgekomen, dan wel nauwelijks meer als zo'n initiatief herkenbaar zijn.

Het brede en vrij losse gebruik van de overkoepelende term coöperaties, maakt dat een scherpe afbakening en focus in deze verkenning niet altijd mogelijk was. We lichtten daarom zoveel mogelijk toe waar we het precies over hebben.

35

Bevindingen

Tabel 7 geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen in termen van aantallen, variatie, kansen en gesignaleerde belemmeringen voor de domeinen die Platform31 verkende. Per item volgt een korte toelichting of bespreking.

Tabel 7: Belangrijkste bevindingen van de verschillende domeinen

Domein Wonen	
Geschat aantal	Tussen 200 en 300. ⁶⁸ Dit is inclusief initiatieven die (nog) geen rechtsvorm hebben
Varianten	• Beheercoöperatie • Wooncoöperatie als dochter • Zelfstandige woonvereniging • Koperscoöperatie
Juridische vormen die genoemd worden	• Binnen het kader van de Woningwet (volkshuisvesting): uitsluitend een vereniging. • Daarbuiten (vrije sector): rechtsvorm vrij
Kansen	• Dichten van de kloof tussen het sociale segment en de vrije markt • Mensen met lagere middeninkomens, jongeren • Ouderen (woningzorgmarkt en beschermd wonen) • Woongemeenschappen
Belemmeringen	• Oprichting wooncoöperatie vraag veel tijd en expertise • Financiering/realistische businesscase • Onvoldoende erkenning, herkenning, steun van instituties
Specifieke suggesties voor gemeenten	• Ambities m.b.t. wooncoöperaties opnemen in woonvisie • Prestatieafspraken met Rijk bekrachtigen met lokale corporaties • Wooncoöperaties aanspraak laten maken op lagere grondprijzen, als dat regime ook geldt voor corporaties • Eventueel (rand)voorwaarden m.b.t. inkomen vastleggen voor toewijzing van woningen aan leden van een wooncoöperatie, in een lokale huisvestingsverordening • Lokaal ondersteunings- en actieteam vormen met ook bv. vertegenwoordigers van banken • Helpen met financiering, via kennis, garantstelling of bijvoorbeeld lening.

36

⁶⁸ Platform31 (2018) Tussen droom en daad. Laatste tussenrapportage van het Actieprogramma Wooncoöperaties 2015-2018

Domein Zorg en Welzijn	
Geschat aantal	Circa 500. ⁶⁹ Dit is inclusief initiatieven die (nog) geen rechtsvorm hebben
Varianten	• Zorgcoöperatie, verleent zorg in brede zin en kan bv. bemiddelen tussen zorgaanbieder, gemeente en de klant • Dienstencoöperatie, bijvoorbeeld tuinonderhoud, boodschappen, het bouwen van zorgwoningen
Juridische vormen	• Coöperatieve vereniging (merendeel) • Stichting • Vereniging
Kansen	• Goede aansluiting op de behoeften van de inwoners van dorp of stad, ook aan eigen regie • Mogelijk meer kwaliteit voor de inwoners, tegen lagere kosten omdat vaak (ook) vrijwilligers worden ingezet • Weinig bureaucratie
Belemmeringen	• Veel tijd en bijna professionele kennis zijn nodig, zeker als het gaat om het oprichten en runnen van een coöperatie, met bedrijf • Draagvlak en betrokkenheid of gevoel van eigenaarschap behouden bij de omgeving bij groei en in de markt opereren • Onafhankelijkheid versus subsidieafhankelijkheid en bijkomende randvoorwaarden van de subsidieverstrekker • Doorstroom vrijwilligers met sollicitatieplicht waarmee opgebouwde kennis verloren gaat • Cultuur bij overheden, waarin angst bestaat vanuit ambtenaren om de regels te overtreden en waarbij angst bestaat om het initiatief uit handen te geven aan bewoners • Wet- en regelgeving die onduidelijk is of niet passend bij de specifieke situatie • Vrijwillige inzet, waarbij behoud van uitkering de wens is • Aanbestedings- en inkoopprocedures die niet op elkaar aansluiten • Regionale belastingkantoren hanteren andere uitgangspunten
Specifieke suggesties voor gemeenten dan wel Rijk	• Werken aan de cultuur bij de overheid, waarbij burgerinitiatieven als volwaardige partners worden gezien • Zorgen voor (direct) contact met initiatiefnemers, goed naar hen luisteren • Mogelijkheden verruimen voor vrijwilligerswerk voor mensen met een uitkering • Aanpassing van aanbestedings- en inkoopprocedures om coöperaties meer kansen te geven in de markt • (Landelijke) duidelijkheid over de uitgangspunten voor belasting; nieuwe specifieke rechtsvorm

⁶⁹ Idem, geraadpleegd begin juni 2018.

Domein Energie	
Geschat aantal	Circa 400 ⁷⁰ (inclusief initiatieven die nog geen rechtsvorm hebben)
Varianten	• Naar type energieopwekking: bijvoorbeeld zon, wind, biomassa
Juridische vormen	• Coöperatieve verenigingen (merendeel) • Stichtingen • Verenigingen
Kansen	De energietransitie en noodzakelijke betrokkenheid van burgers daarbij; het gaat om de kwantitatieve bijdrage en het feit dat energie coöperaties veel leden hebben.
Belemmeringen	• Elementen van bestaande (institutionele) systeem belemmeren – structuur, cultuur, werkwijze) groei van energie- coöperaties..
Specifieke suggesties voor gemeenten resectievelijk het Rijk	• De kansen rond de energietransitie kunnen worden verzilverd bij goede samenwerking tussen de coöperaties en de overheid/gemeenten. • Specifieke suggesties om belemmeringen weg te nemen betreffen: ○ Het oprichten van een Ontwikkelfonds ○ De regeling voor energiecoöperaties genoemd in het regeerakkoord ○ Verbetering van de regeling verlaagd tarief ○ Verbetering van de salderingsregeling ○ Aanpassing van ruimtelijke kaders door coöperatieve inbreng in de Omgevingswet en lokale energie strategieën ○ De definitie van hernieuwbare energiegemeenschappen in EU wetgeving en uitwerking op nationaal niveau.

⁷⁰ <https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor>

Domein Veiligheid	
Geschat aantal	• Meer dan 800 Whatsappgroepen⁷¹ • Circa 700 preventieteams⁷²
Varianten	• (Buurt)preventieteams • (WhatsApp) preventiegroepen
Juridische vormen	• Stichting of vereniging, maar veel initiatief zonder rechtsvorm
Kansen	• Minder criminaliteit • Veiligere wijken, verbetering leefbaarheid
Belemmeringen	• Risico van eigenrichting, stigmatisering en sociale controle • Tijdelijkheid van buurtpreventie-initiatieven • Gebrek aan kennis over de effectiviteit van buurtteams • Bemoeienis van gemeente en politie waarmee burgerinitiatieven kunnen worden gesmoord
Specifieke suggesties voor gemeenten	• Zorg voor kaders en inbedding van burgerinitiatieven, training/opleiding van burgers t.b.v. goede samenwerking met politie en gemeente • Zorg voor structurele aandacht en direct contact bv. via wijkagenten om lokale initiatieven voor buurtteams aan te jagen, de duurzaamheid te bevorderen en zo nodig te corrigeren • Belast teams niet met onnodige randvoorwaarden en regels.

39

Variatie

Platform31 signaleerde al eerder variatie in rechtsvorm. Naast die variatie valt de grote variatie op in termen van doelen of focus, ook binnen de afzonderlijke domeinen van dit onderzoek. Zo zijn in het woondomein beheercoöperaties, wooncoöperaties als dochter, zelfstandige woonverenigingen of koperscoöperaties; bestaan er naar energievorm energiecoöperaties voor zon, wind en biogas, en zijn er zorg- en dienstencoöperaties. En binnen die groepen kunnen ook weer verschillen worden benoemd. Maar misschien past de grote variatie ook juist bij coöperatieve initiatieven, die *bottom-up* beginnen en veelal bij een lokale behoefte aansluiten. Die behoeften verschillen, bijvoorbeeld van doelgroep tot doelgroep. Denk hierbij aan mensen met middeninkomens of hogere inkomens; jongeren versus ouderen, of van gebied tot gebied (stad en dorp; krimp of groeigebied).

Aantallen

Het aantal burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur groeit, wordt vaak gezegd. De aantallen worden geschat op een paar honderd voor het wonen, energie en zorg- en welzijnsdomein. Vergeleken met oudere schattingen, wijzen cijfers uit inventarisaties inderdaad op een groei van het aantal burgerinitiatieven en particuliere initiatieven in de domeinen wonen, energie en zorg en welzijn. Enige voorzichtigheid is echter geboden. De recentere cijfers zijn niet altijd gebaseerd op dezelfde verzamelmethode als eerdere inventarisaties. Het is niet altijd helder welke rechtsvormen onder de overkoepelende cijfers schuil gaan, en of er ook nog sprake is van initiatieven zonder rechtsvorm. Dat

⁷¹ <https://wabp.nl>

⁷² Cijfers uit 2016, gevonden op <https://hetccv.nl/onderwerpen/woninginbraak/communicatiemiddelen/buurtpreventieteams/>

maakt het vaststellen van het aantal burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur of met een coöperatieve rechtsvorm lastig. Met deze kanttekeningen vermelden we hier toch enkele cijfers.

Uit gegevens van Platform31 blijkt dat er op het gebied van wonen naar schatting 200 tot 300 coöperatieve initiatieven bestaan. Dit zijn soms verenigingen of stichtingen. Uit de jaarlijkse Lokale Energie Monitor van 2017 blijkt dat het aantal energiecoöperaties in dat jaar met zestig is gegroeid tot in totaal 392 energiecoöperaties. Het gaat naar alle waarschijnlijkheid vooral om burgerinitiatieven en coöperatieve verenigingen. Op het terrein van zorg en welzijn waren er in 2014 honderd 'coöperaties', burger- en professionele initiatieven mét en zonder een rechtsvorm. Nederland Zorgt Voor Elkaar maakte in 2018 een update van een inventarisatie van burgerinitiatieven - niet alleen coöperaties – en telde ongeveer vijfhonderd initiatieven.⁷³ Op het gebied van veiligheid werden in 2016 ongeveer zevenhonderd burgerbuurtpreventieteams gevonden⁷⁴ en was begin juni 2018 het aantal informele Buurtpreventie WhatsAppgroepen bijna 8.500.⁷⁵ Dat zijn vooral initiatieven zonder rechtsvorm.

Kansen en belemmeringen

Tabel 7 geeft een overzicht van geïnventariseerde kansen en belemmeringen. Kanttekening daarbij is dat de rapporten die geraadpleegd zijn op de verschillende domeinen, niet hetzelfde doel hadden en verschillen in gebruikte methode van het verzamelen van data of andere informatie. Dat betekent dat als een bepaalde belemmering in het ene domein wel, maar in het andere niet genoemd wordt, het kan zijn dat die belemmering in het tweede geval toch speelt – alleen niet gemeld is.

Het overzicht van tabel 7 laat zien dat veel belemmeringen meerdere keren genoemd worden. Veelgenoemde belemmeringen hebben bijvoorbeeld betrekking op de kennis en expertise die nodig zijn als een initiatief verduurzaamt en een passende rechtsvorm, een goede businesscase of organisatiemodel wordt gezocht. Ook onduidelijkheid over regels en wetten en het vinden van voldoende financieringsmogelijkheden worden genoemd als belemmeringen.

Discussie

Coöperaties zijn actief in het speelveld tussen overheid, markt en samenleving. Zij verwerven een positie in de diverse domeinen, waar andere partijen al actief zijn: een omgeving met gevestigde machtsverhoudingen, dominante regels en cultuur. Dat vormt een belemmering voor de groei van het aantal coöperaties en van de individuele coöperaties. Vanuit het perspectief van de overheid (gemeenten, Rijk) is het echter de vraag hoeveel ruimte aan de nieuwe spelers gegeven zou moeten worden: waar gaat het louter wegnemen van belemmeringen over in het actief stimuleren van coöperaties? En hoever willen de gemeentelijke overheden en het Rijk daarin gaan? In 2016 signaleerde Platform31 in een evaluatie van maatschappelijk burgerinitiatieven politiek-bestuurlijke ambities die niet stabiel waren. Wisselingen van een college van burgemeester en wethouders leidde soms tot wijzigingen in commitment, en veranderingen in bestuurlijke dekking of capaciteit.⁷⁶

⁷³<https://www.nlzorgtvoorelkaar.nl/samenvatting+actieprogramma/rapport+verkennerstocht+en+actieprogramma+zorgzame/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1025496>

⁷⁴ <https://hetccv.nl/onderwerpen/woninginbraak/communicatiemiddelen/buurtpreventieteams/>

⁷⁵ <https://wabp.nl/>, geraadpleegd 10 juni 2018

⁷⁶ Rob Blank, Ruben Spelier en Amy Davies Sira Consulting B.V. (2016). Ruim op die Regels, Evaluatie experimentenprogramma. Uitgave Platform31, pagina 62

Voor de domeinen en initiatieven die in dit onderzoek centraal stonden, geldt dat zowel Rijk als gemeenten een rol spelen. Beide zien kansen om coöperaties ruimte te geven en te benutten voor maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie, sociale woningbouw voor mensen met lagere inkomens of voor wonen en transitie in het sociale domein.⁷⁷ Omgekeerd hebben de coöperatieve initiatieven de overheden vaak nodig, vanwege randvoorwaarden en voor financiering.

Maar overheid en burgerinitiatieven zijn - zeker op het gebied van zorg en welzijn, energie en wonen - nog aan het uitzoeken wat ze (precies) aan elkaar (kunnen) hebben. Burgerinitiatieven die willen verduurzamen, maatschappelijke taken op zich nemen en dan een organisatie met een juridische rechtsvorm opzetten (vaak een coöperatieve vereniging) zoeken bij de overheid allereerst erkenning en herkenning. Uit onderzoek blijkt dat het om te beginnen belangrijk is dat gemeenten en andere financiers de initiatieven in beeld krijgen. Sociale ondernemingen (een iets bredere verzameling dan burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur) maken duidelijk dat daarvoor een nieuwe juridische rechtsvorm wenselijk is. Nu lopen dat soort ondernemingen bijvoorbeeld tegen belastingverplichtingen aan. Het Bijzonder Statuut zou kunnen helpen om de rechtsvorm en manier van organiseren beter op elkaar te laten aansluiten dan nu het geval is.⁷⁸

Ook is er behoefte aan verruiming van de aanbestedings- en financieringsregels, bij overheden en andere financiers zoals banken en zorgverzekeraars. Daarin moet de maatschappelijke meerwaarde een eigen plaats krijgen en gehonoreerd kunnen worden, naast de financiële aspecten. Verder is het volgens dit onderzoek essentieel om de ontwikkeling van erkende instrumenten voor verantwoording en meten van maatschappelijk rendement te ondersteunen en om kwaliteits- en veiligheidsnormen flexibel toe te passen.

41

Deze generieke kwesties rondom burgerinitiatieven op de diverse terreinen, zullen soms een specifieke en domeingebonden uitwerking moeten krijgen. Denk hierbij aan specifieke financieringsregels voor levering aan het net bij energie, of specifieke regels rondom de financiering van de zorg.

Tot slot: basisdilemma's

Groei en verduurzaming van burgerinitiatieven tot bijvoorbeeld coöperatieve verenigingen of verenigingen met een bedrijf, kent een keerzijde. De initiatieven krijgen in ieder geval te maken met een aantal dilemma's, die raken aan de basiswaarden van veel coöperatieve initiatieven. Het gaat om zelfbeheer versus professionalisering om efficiënt producten en diensten te leveren; autonomie versus samenwerking en onderhandelen om de ideële en zakelijke doelen te behalen en om zeggenschap van alle leden versus effectiviteit van opereren. Het eerste levert spanningen op met vrijwilligers. De grote uitdaging bij het tweede dilemma is hoe coöperaties (in de culturele en/of juridische betekenis van het woord) de relaties met deze partijen vorm kunnen geven en onder welke condities zij erin kunnen slagen tegelijkertijd hun autonomie veilig te stellen. En het derde dilemma wordt soms 'opgelost' met deze hulpconstructies van een BV, of stichting naast de coöperatie. Zetten de initiatieven dan hun leden buitenspel en verloochenen ze daarmee hun identiteit, of zijn dit juist voorbeelden van slimme en

⁷⁷ Getuige bv. experimenten met het Right to challenge en right to bid, maar zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit het feit dat de G40 een rapport uitbrengt over sociale ondernemingen: G40 Stedennetwerk (2018). Meer impact met sociaal ondernemerschap. Roadmap voor gemeenten

⁷⁸ Nederland Zorgt voor Elkaar (2018) Uitkomsten, verkennerstocht, pagina 22, zie <https://nlzve.mett.nl/samenvatting+actieprogramma/rapport+verkennerstocht+en+actieprogramma+zorgzame/handlerdownloadfiles.ashx?dnv=1025516>

innovatieve manieren om met het dilemma tussen de behoefte aan professionele bedrijfsvoering en zeggenschap van leden om te gaan?

Iets van de basiswaarden lijkt met de groei en institutionalisering van coöperaties wel verloren te gaan. Het is nog de vraag of dit een onontkoombare keerzijde is van (het streven naar) succes van deze vernieuwing.

7 Tot slot

Op verzoek van het ministerie van BZK sluit Platform31 dit rapport af met twee suggesties of aandachtspunten bij het wegnemen van belemmeringen voor burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur.

Ten eerste: in de domeinen zorg en welzijn en energie zijn koepelcoöperaties actief die kennis hebben van de (burger)initiatieven in hun veld en inzicht hebben in de kansen en belemmeringen. Ook zijn op ieder domein kennisorganisaties actief die veel kennis beschikken. Deze koepelorganisaties en kennisinstellingen kunnen ondersteuning bieden bij het verder inventariseren van kansen en belemmeringen rond burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur en bij het verkennen van oplossingen voor obstakels.

Ten tweede: gebruik de inzichten over belemmeringen en kansen rondom sociale ondernemingen die de G40 en PwC in kaart hebben gebracht. Die zijn namelijk ook van toepassing op burgerinitiatieven die zich ontwikkelen tot organisaties met een coöperatieve structuur. Dit is zeker het geval als het gaat om de coöperatieve verenigingen. Het ronde tafel gesprek in de Tweede Kamer over sociale ondernemingen begin 2018 maakte duidelijk op welke punten het Rijk en andere overheden kan doen. Het gaat om: (h)erkenning, een speciale juridische vorm, aanbestedingsregels, financieringsregels en instrumenten. Wat op deze punten goed zou werken is in recente publicaties ook specifiek benoemd⁷⁹. Waar nu behoefte aan lijkt, is om hiermee aan de slag te gaan. Daarbij is de overheid lang niet de enige partij die er toe doet. Uitwerking in een meerpartijen *task force* is daarom effectiever bij het bevorderen van burgerinitiatieven met een coöperatieve structuur. Omdat de verschillende domeinen diverse barrières kennen en er vraag is naar domeinspecifieke stimulansen, ligt een domeinspecifieke aanpak voor de hand.

43

⁷⁹ G40 Stedennetwerk (2018). Meer impact met sociaal ondernemerschap. Roadmap voor gemeenten. 2^e druk en PwC. De succesfactoren van een sociale onderneming, <https://www.pwc.nl/assets/documents/pwc-de-succesfactoren-van-een-sociale-onderneming.pdf>