



Van burenhulp tot opdrachtgever: Uitdagingen bij verschillende vormen van burgerkracht

Door Ludo Glimmerveen, Vrije Universiteit Amsterdam

De laatste werkconferentie van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg in Noord-Nederland liet zien dat er geen blauwdruk bestaat voor burgerparticipatie bij lokale woonzorgvoorzieningen. Tegelijkertijd bestaat er een grote behoefte aan concrete inzichten en instrumenten om tot duurzame lokale coalities te komen van burgers, overheden en aanbieders. Een belangrijke stap naar gerichte oplossingen is om duidelijkheid te creëren over wat we precies bedoelen als we werken aan meer 'lokale kracht' en 'ruimte voor burgers', om vervolgens te kijken welke uitdagingen er liggen bij het smeden van lokale coalities.

Samenvatting

- Alle partijen zien betrokkenheid van burgers als uitgangspunt bij de ontwikkeling van woonzorgarrangementen, maar de concrete uitwerking hiervan is verschillend en sterk afhankelijk van de lokale dynamiek.
- De rol van burgers kan betrekking hebben op zowel uitvoering als zeggenschap over voorzieningen; georganiseerde burenhulp kan bijvoorbeeld als informele 'halfdelijnsvoorziening' fungeren, terwijl burgers ook hun rol vinden in het meedenken, meebeslissen en (mede)eigenaarschap over voorzieningen.
- Soms zijn bewoners goed georganiseerd en eisen ze 'spontaan' hun rol op, soms ontbreken dergelijke structuren en kunnen professionele organisaties een actieve rol vervullen bij het verbinden van burgers en organisaties.
- Enerzijds zoeken professionele organisaties grip op 'het dorp', 'de buurt' of 'de wijk' als samenwerkingspartner, anderzijds moeten ze ook zichzelf aan de burger bewijzen als legitieme en betrouwbare partner.
- Meer burgerparticipatie vraagt soms om een faciliterende bestuursstijl en flexibele omgang met institutionele grenzen, terwijl tegelijkertijd de behoefte bestaat aan heldere randvoorwaarden voor lokale coalitievorming.

Terwijl in het hele land de rolverdeling tussen overheid, professionele organisaties en burgers verandert, zijn grote delen van Drenthe, Friesland en Groningen in het bijzonder te zien als laboratorium voor de 'participatiesamenleving'. Het verdwijnen van voorzieningen in dorpen en buitengebieden maakt dat landelijke ontwikkelingen hier extra voelbaar zijn. Over één ding lijkt iedereen het eens: betrokkenheid van burgers en ruimte voor hun initiatieven zouden centrale



uitgangspunten moeten zijn bij het ontwikkelen van duurzame oplossingen die bijdragen aan de leefbaarheid in deze gebieden. Maar hoe breng je dit in de praktijk? Hoe werk je van 'ruimte voor burgers' als onderliggend principe naar daadwerkelijk lokaal verankerde woonzorgarrangementen? Welke geschikte 'modellen' bestaan er?

Vanuit dit vertrekpunt nam een groep zorgaanbieders en woningcorporaties het initiatief om concrete inzichten en instrumenten uit te wisselen in een werkconferentie. Op 8 mei 2014 verkenden in het Friese Jubbega een kleine vijftig deelnemers verschillende 'duurzame verdienmodellen voor extramuralisatie' voor Noord-Nederland. 'Verdienmodel' kreeg hierbij een brede invulling: hoe kom je tot lokale initiatieven met een substantiële maatschappelijke opbrengst, die kostendekkend en tegelijkertijd stevig in de lokale gemeenschap verankerd zijn? Geheel in stijl was er ook in het programma zelf 'ruimte voor burgers' gecreëerd. Naast bijdragen vanuit de provincie, aanbieders en woningcorporaties werd het gesprek aangegaan met burgers die zelf het initiatief hebben genomen zich te organiseren en te werken aan de leefbaarheid in hun dorp.

Besproken initiatieven tijdens werkconferentie

De werkconferentie 'Duurzame verdienmodellen voor extramuralisering' op 8 mei 2014 was een initiatief van Interzorg, Liante Zorggroep, WoonFriesland, Zonnehuisgroep Noord en Zorgcollectief Zuidwest Drenthe, samen met het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg. De initiatieven die aan bod kwamen waren:

- *Handen Ineen, Leeuwarden*: 'ontregelde zorg, niet gericht op productie, maar op duurzaamheid vanuit gezonde financiën'.
- *Het nieuwe dorpshuis, Ruinen*: 'extramuraal ontmoet intramuraal, versterkt elkaar en zorgt voor de blijvende instandhouding van de dorpsfunctie'.
- *'t Gerack, Uithuizen*: 'beschut wonen in plaats van intramuraal wonen.'
- *GoudOud, Warffum*: 'dorpsinitiatief voor wonen, welzijn en zorg: haalbaar dankzij vrijwilligers en virtueel verzorgingshuis?'
- *Zorgcoöperatie Loppersum*: 'goed wonen, goed welbevinden en goede zorg vanuit hedendaagse onderlinge solidariteit.'
- *MFC De Kompenije, Jubbega*: 'succes door samenspraak van dorp, gemeente en corporatie'

Uit de ervaringsverhalen bleek er al snel geen ei van Columbus te bestaan; aansluiten bij de lokale dynamiek vraagt nu eenmaal om lokale interpretaties en oplossingen. Zo ontstond burgerinitiatief GoudOud in Warffum als reactie op de aangekondigde sluiting van het verzorgingshuis in het dorp, terwijl Zorgcoöperatie Loppersum juist met de nog aanwezige professionele instellingen het gesprek aangaat over de woon- en zorgwensen van haar leden. Tegelijkertijd zoeken professionele organisaties op uiteenlopende wijze naar manieren om burgers te betrekken bij de ontwikkeling van hun aanbod. Alle partijen lijken hierbij 'lokale



kracht' en 'ruimte voor de burger' als uitgangspunt te nemen, maar geven dit op eigen wijze invulling en komen daarmee ook tot andere resultaten.

Er ligt in de zoektocht naar geschikte 'modellen' voor burgerparticipatie daarmee ook een meer fundamentele vraag besloten: wat verstaan we precies onder deze 'participatie'? Welke 'betrokkenheid' van burgers wordt er beoogd? Er bestaan uiteenlopende opvattingen over welke rollen 'geschikt' en 'gewenst' zijn, ook afhankelijk van de lokale context en de aard van de voorziening die het betreft. Om discussies uit het abstracte te trekken en grip te krijgen op de grote diversiteit aan opvattingen, initiatieven en modellen, is het zaak om tot een concreter vocabulaire te komen binnen begrippen als 'lokale kracht' en 'participatiesamenleving'. Met een concretere focus op het soort 'betrokkenheid' dat wordt beoogd, kan ook concreter worden gemaakt welke uitdagingen dit met zich meebrengt om daadwerkelijk tot lokale coalities te komen rond wonen, zorg en welzijn.

'Participatie' ontleed

In de praktijk gaat het 'betrekken van burgers' vaak over verschillende rollen die deze burgers vervullen. Soms betreft het een grotere rol in de uitvoering van voorzieningen, het meer 'zelf doen', terwijl soms juist het meedenken, meebeslissen of zelfs het (mede)eigenaarschap over voorzieningen centraal staat. Beide rollen zijn in meer of mindere mate terug te vinden in de meeste initiatieven en discussies rond 'lokale kracht', maar zijn verschillend van aard. Laten we teruggaan naar de twee aanwezige burgerinitiatieven op de werkconferentie, GoudOud uit Warffum en de Zorgcoöperatie Loppersum, om te zien wat deze rollen in de praktijk kunnen betekenen.

Betrokken burgers als 'halfdelijnsvoorziening': georganiseerde burenhulp

Veel lokaal initiatief ontstaat 'voor het dorp, door het dorp': burgers die zichzelf organiseren en via klussendiensten of marktplaatsen een structuur opzetten waarin hulpvraag en -aanbod in het dorp elkaar vinden. Hiermee wordt de leefbaarheid in het dorp vergroot en worden mensen met een beperking ondersteund om langer in de eigen omgeving te blijven wonen. Dergelijke hulpvragen gaan vaak over klusjes in en om het huis, meegaan naar een doktersafspraak, samen eten of elkaar simpelweg ontmoeten. Vaak zijn het zaken die buiten het domein van de formele zorg vallen, maar die wel kunnen bijdragen aan het relatief onafhankelijk blijven van deze zorg. Zowel in Warffum als in Loppersum wordt gewerkt aan een lokale structuur om onderlinge hulp en ondersteuning te mobiliseren en organiseren. In termen van het bredere zorgsysteem kun je deze initiatieven in zekere zin beschouwen als 'halfdelijnsvoorzieningen'. Zelforganiserende burgers en modern nabuurschap fungeren als buffer tussen individuele ondersteuningsvragen en een professioneel antwoord hierop, waarbij de afhankelijkheid van publieke voorzieningen wordt uitgesteld of verminderd.

Bij deze initiatieven liggen zowel zeggenschap als uitvoering van activiteiten bij burgers zelf. De vraag is dan ook welke betrokkenheid van overheden of andere 'traditionele' partijen hierbij



nodig of wenselijk is. Faciliteren, in de vorm van een opstartsubsidie of Wmo-bijdrage voor een coördinatiepunt, lijkt soms als vliegwiel te kunnen fungeren en bij te kunnen dragen aan de continuïteit. In andere gevallen lijken initiatieven zich verre van 'bureaucratische bemoeienis' te willen houden. Een vraag die nog nauwelijks verkend is, is in hoeverre deze 'halfdelijnsvoorzieningen' en het 'traditionele' professionele domein als ketenpartners kunnen fungeren: draagt samenwerking bijvoorbeeld bij aan tijdige probleemsigalering of een verbeterde thuiskomst na een ziekenhuisopname, of brengt inmenging met de 'formele instituties' juist een gevaar met zich mee voor de intrinsieke motivatie en het eigenaarschap van de burgerinitiatieven?

Betrokken burgers als regievoerders: experts in eigen omgeving

Hoewel zelforganiserende burgers via dit 'moderne nabuurschap' een grote bijdrage leveren aan de leefbaarheid van plattelandsgebieden, zal slechts een deel van de lokale woon- en zorgvoorzieningen daadwerkelijk 'voor het dorp, door het dorp' gerealiseerd kunnen worden. Zorgaanbieders en corporaties blijven hun rol houden in het lokale, professionele voorzieningenaanbod. De burgerinitiatieven in Warffum en Loppersum hebben zich echter ook tot doel gesteld om meer zeggenschap en eigenaarschap voor het dorp te creëren binnen deze professionele voorzieningen. Zo inventariseert de zorgcoöperatie in Loppersum met haar leden de kwaliteitseisen voor goede verzorging en de woonwensen voor kwetsbare inwoners van het dorp, om hiermee het gesprek aan te gaan met zorginstellingen en woningcorporaties. In Warffum werkt het lokale burgerinitiatief aan de realisatie van een 'hofje' met zorgwoningen op de plek waar vorig jaar het laatste verzorgingshuis in het dorp haar deuren sloot. Hierbij wil ze zelf optreden als opdrachtgever voor de levering van professionele diensten. Beide initiatieven gaan hiermee verder dan het mobiliseren en organiseren van burenhulp, en tonen de ambitie om zich vanuit hun positie in de gemeenschap in te zetten voor meer vraaggerichte professionele voorzieningen.

De mate waarin regie in praktijk bij burgers komt te liggen, loopt dus ook uiteen. Soms komt het eigenaarschap van voorzieningen daadwerkelijk bij burgers te liggen. Initiatieven elders in het land, zoals de zorgcoöperatie in Hoogeloon en 't Zorghuus in Ysselsteyn, laten zien dat dit particulier opdrachtgever- en eigenaarschap mogelijk is. Tegelijkertijd worden er pogingen gedaan om, door bijvoorbeeld deel te nemen in werkgroepen of 'van buitenaf' te lobbyen, het bestaande aanbod beter te laten aansluiten bij de noden en behoeften in dorp of regio. Hoewel verschillend van opzet, kunnen al deze initiatieven worden gezien als een poging tot het democratiseren van lokale voorzieningen door de regierol van burgers te versterken.

'Het heft in eigen hand' of toch 'een handje helpen': een rol voor professionele organisaties?

De voorbeelden uit Warffum en Loppersum laten zien hoe burgers het heft in eigen hand nemen om te werken aan de leefbaarheid van het dorp. Dat professionals 'een stapje terug doen', 'leren loslaten' en 'ruimte geven aan de burger' lijken hiervoor belangrijke voorwaarden. Toch leiden deze zaken er niet vanzelfsprekend toe dat 'het dorp' opstaat en zich een grotere



rol toe-eigent. Wat als bewoners zich niet 'spontaan' organiseren? Ligt er een taak voor lokale overheden en professionele organisaties om burgers een handje te helpen het heft in eigen hand te nemen? En als ze dit proberen, tegen welke uitdagingen lopen ze aan?

Zorgaanbieder Zonnehuisgroep Noord zoekt in een aantal Groningse dorpen actief de verbinding met bewoners en lokale organisaties om samen (tijdelijke) alternatieven te vinden voor de sluiting van een aantal noodlijdende verzorgingshuizen. Soms blijkt hierbij een dorp al 'goed georganiseerd' te zijn, bijvoorbeeld met goed samenwerkende dorpsverenigingen of breed gedragen burgerinitiatieven. Op andere plekken ontbreken deze structuren echter en blijkt het lastig grip te krijgen op 'het dorp' als samenwerkingspartner. Een functionerende sociale infrastructuur in het dorp lijkt een cruciale rol bij de lokale inbedding van voorzieningen; enerzijds om 'zelf' tot een goed georganiseerde en toegankelijke 'halfdelijn' te komen (is er een klussendienst en weten mensen die te vinden?), maar ook om met draagvlak vanuit het dorp het gesprek aan te kunnen gaan met overheden, aanbieders en corporaties.

Hoewel deze infrastructuur idealiter al bestaat in een dorp, neemt de Zonnehuisgroep waar nodig een actieve rol in het verbinden van burgers en organisaties. Hierbij formeert ze initiatiefgroepen waarin burgers en de organisatie samen nadenken over de leefbaarheid in het dorp en hoe ze hieraan kunnen bijdragen. Waar het, zeker in het begin, een uitdagende puzzel bleek om als professionele initiatiefnemer de juiste partijen in het dorp aan de juiste tafels te krijgen, loopt de organisatie inmiddels ook tegen een omgekeerde beweging aan. In een van de dorpen bleken steeds meer 'denktanks' en 'initiatiefgroepen' te worden opgezet, mede vanuit de diverse professionele organisaties die er werken. De lokale dorpsbelangenvereniging heeft inmiddels het voortouw genomen om deze gezamenlijk aan tafel te krijgen en meer structuur aan te brengen in de relatieve wildgroei aan initiatieven. Een mooi voorbeeld van hoe een ontwikkeling die deels is aangewakkerd vanuit het professionele domein, uiteindelijk leidt tot een dorp dat zichzelf steeds verder organiseert en het initiatief neemt bij de ontwikkeling van een gezamenlijk toekomstvisie.

Vertrouwen en legitimiteit

Bij het zoeken naar samenwerking is het een centrale vraag of mensen uit het dorp de professionele organisatie wel als legitieme partner zien. Zijn het uiteindelijk niet allemaal commerciële organisaties waarbij de financiële resultaten voorop staan? Tijdens haar gesprekken met burgers merkte de Zonnehuisgroep dat de beeldvorming over 'de instituties' niet mals is: wordt het dorp niet simpelweg ingeschakeld om bezuinigingen op te vangen, waarbij betaalde krachten hun baan verliezen en vrijwilligers worden gevraagd om voor de organisatie het werk op te knappen?

Waar wantrouwen op sommige plekken meer regel dan uitzondering bleek, was het duidelijk dat het werken aan wederzijds vertrouwen en het creëren van een gedeelde agenda essentieel zijn voor een succesvolle samenwerking. Zeker wanneer het dorp en organisaties elkaar nodig



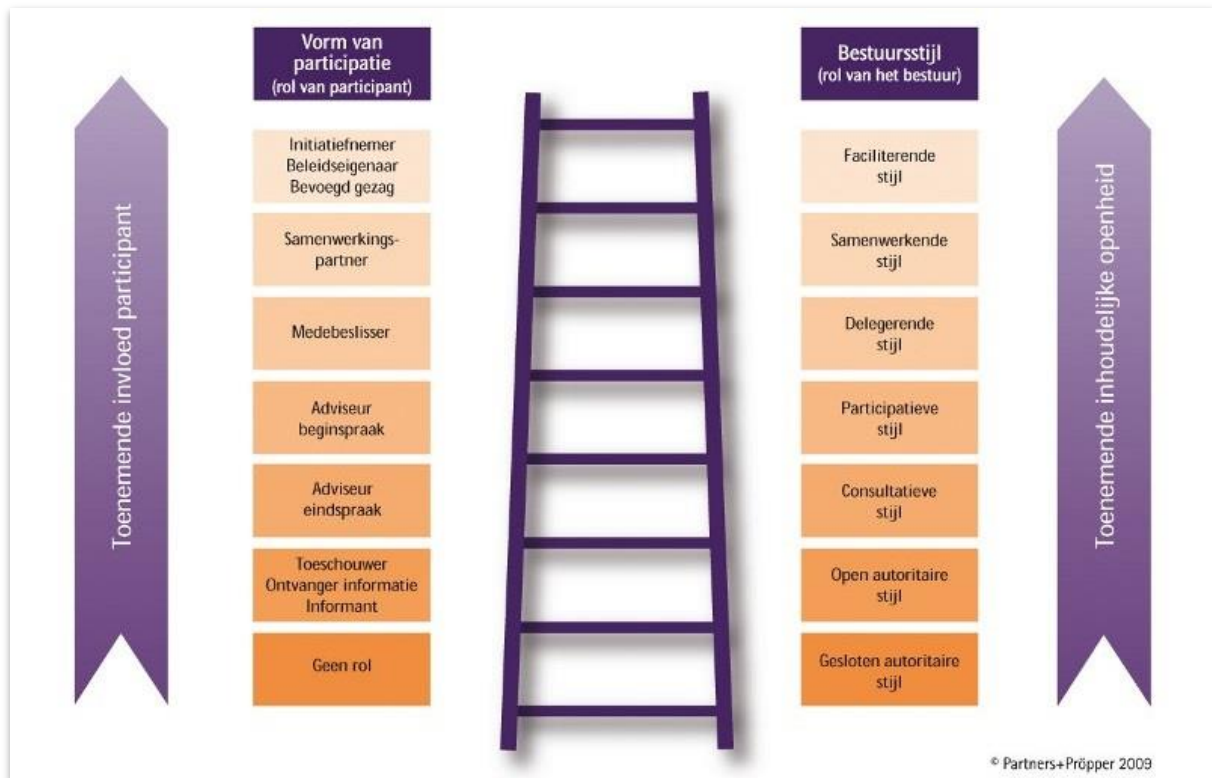
hebben om een initiatief te laten slagen, groeit de druk om tot een zekere democratisering te komen van het lokale voorzieningenaanbod; waar organisaties burgers uitnodigen een grotere rol te nemen, zullen ze voornamelijk frustratie oogsten als de flexibiliteit ontbreekt om daadwerkelijk iets met de inbreng uit het dorp te doen.

In diezelfde lijn lijkt het draagvlak voor samenwerking met professionele organisaties beperkt zodra men in het dorp het gevoel heeft dat er beslissingen vóór hen genomen worden. Zo leert de Zonnehuisgroep om steeds meer te kijken of beslissingen eerst voorgelegd kunnen worden aan de gesprekspartners uit het dorp, enerzijds om draagvlak te creëren en argwaan te voorkomen over de genomen besluiten, maar ook om de kennis van deze lokale sleutelfiguren mee te nemen in de besluitvorming. Een voorbeeld: pas na inbreng van het dorp kwam de organisatie plotseling achter het bestaan van een informele klussendienst die een mogelijke bijdrage kan leveren aan het toekomstige voorzieningenaanbod. Bij eerdere oproepen vanuit de Zonnehuisgroep was deze groep nog onder de radar gebleven, maar inmiddels wordt er vanuit het dorp het voortouw genomen om met hen in gesprek te gaan en te verkennen of er samen opgetrokken kan worden. Zo lijkt een zekere democratisering van het professionele domein enerzijds te leiden tot meer inzicht in lokale, informele bronnen van ondersteuning, maar draagt het tegelijkertijd bij aan het draagvlak om in gezamenlijkheid te werken aan de leefbaarheid in het dorp.

Flexibel genoeg voor gedeeld eigenaarschap?

Hoe groter de ambities voor een dergelijke democratisering, hoe meer dit vraagt om flexibiliteit van professionele organisaties en een meer faciliterende bestuursstijl. Zoals de [participatieladder voor medezeggenschap](#) mooi laat zien, vraagt meer invloed van de 'participant' om meer inhoudelijke openheid in de aan sturing van voorzieningen (zie volgende pagina).

Wanneer professionele voorzieningen steeds verder verschuiven richting gedeeld eigenaarschap, zullen institutionele kaders en gestandaardiseerde werkprocessen ter discussie worden gesteld; binnen organisaties, maar ook bij inkoopende en regulerende partijen. Voor alle betrokken partijen brengt dit een spanning met zich mee, die in veel ervaringsverhalen tijdens de werkconferentie voelbaar was: er wordt op veel fronten gewerkt aan samenwerking over grenzen heen, maar tegelijkertijd zijn deze grenzen aan het verschuiven. Waar enerzijds de behoefte bestaat om bestaande institutionele kaders te doorbreken, is er tegelijkertijd een sterke roep om duidelijkheid en stabiele randvoorwaarden waaronder lokale samenwerking zich kan ontwikkelen.



Bron: Interactief 2.0

Terwijl zorgaanbieders en woningcorporaties voor de uitdaging te staan om nieuwe modellen te vinden voor een duurzame, lokaal verankerde invulling van de ‘participatiesamenleving’, zien ze zich dus geconfronteerd met verschuivende grenzen die de rollen van overheid, professionele organisatie en burger soms fundamenteel ter discussie stellen. Dit zal in verschillende situaties tot verschillende uitkomsten leiden. Waar burgers steeds vaker het heft in eigen handen nemen, zullen professionele woon- en zorgorganisaties moeten bepalen welke ‘ruimte voor de burger’ zij kunnen en willen creëren in hun eigen aanbod. Ze staan daarbij voor de uitdaging om hun eigen organisatie aan te passen aan de nieuwe rol binnen lokale coalities. Professionele organisaties zullen steeds vaker hun weg moeten vinden in de dynamiek van lokale gemeenschappen. Een centrale vraag daarbij is in hoeverre het zeggenschap over voorzieningen ook daadwerkelijk verschuift richting deze gemeenschappen, en hoe lokale samenwerking optimaal kan bijdragen aan de duurzaamheid en kwaliteit ervan.

Ludo Glimmerveen is onderzoeker aan de afdeling Organisationswetenschappen van de Vrije Universiteit in Amsterdam. In zijn promotieonderzoek kijkt hij naar hoe professionele zorgorganisaties proberen ‘de burger’ als strategische partner bij hun voorzieningenaanbod te betrekken. Contact via l.m.glimmerveen@vu.nl.