

Over betrokken burgers en Chinese Muren in de langdurige zorg

Door Ludo Glimmerveen, Vrije Universiteit

Essay gepubliceerd in boek 'Wonen zonder Zorg(en)?' (redactie: Pieter Graaf; Veldacademie, 2016, www.wonenzonderzorgen.com)

Een kleine zes jaar geleden schreef staatssecretaris Jet Bussemaker, toen nog portefeuillehouder langdurige zorg, in een kamerbrief hoe aanbieders van woonzorgvoorzieningen soms een Chinese Muur om hun instelling plaatsen. Familieleden die een rol willen spelen in de zorg aan hun naasten voelen zich in zo'n geval buitengesloten, of worden door professionele zorgverleners als 'hulpje' of als 'lastig' gezien. Centraal in het pleidooi van Bussemaker, en met haar in dat van vele beleidsmakers, staat de roep om een verbeterd samenspel tussen het professionele zorgaanbod en de inzet van familie, vrienden, burens, vrijwilligers en andere niet-professionele betrokkenen. De Chinese Muren die de zorg soms tot een professioneel bolwerk maken, zo lijkt de boodschap, moeten worden geslecht.

Parallel aan deze kritiek groeit in de laatste jaren het aantal initiatieven waarin groepen burgers zelf hun positie opeisen binnen het lokale aanbod van zorg en ondersteuning. Waar in 2005 de (naar eigen zeggen) eerste zorgcoöperatie van Nederland werd opgericht in het Brabantse Hoogeloon, telden Vilans en het Kenniscentrum Wonen-Zorg in de zomer van 2014 al zo'n honderd initiatieven van burgers die een georganiseerde bijdrage leveren aan het lokale voorzieningenaanbod. Vaak verenigen burgers zich om onderlinge burenhulp te organiseren, terwijl anderen meer grip en invloed proberen te krijgen op het lokale voorzieningenaanbod. Het zijn dit soort uiteenlopende initiatieven van burgers waarop pleitbezorgers van de 'participatiemaatschappij' en de 'doe-democratie' hun hoop lijken te hebben gevestigd.

De uitdaging van lokaal eigenaarschap

Zowel het pleidooi om Chinese Muren te slechten als het groeiende aantal burgerinitiatieven werpen vragen op over het idee van eigenaarschap in de langdurige zorg. In sommige gevallen kan dit eigenaarschap letterlijk worden genomen. In Hoogeloon bijvoorbeeld, waar de lokale coöperatie zelf zorgprofessionals in dienst heeft en kleinschalige woonvormen biedt voor ouderen met dementie in het dorp. Inwoners uit het dorp, als lid van de coöperatie, hebben hier de uiteindelijke zeggenschap over deze voorzieningen. Tegelijkertijd gaat het idee van eigenaarschap verder dan een uitsluitend juridische interpretatie. Het gaat evengoed over de mate waarin mensen zich ergens mee identificeren, en verantwoordelijk over voelen. Zien burgers het plaatselijke woonzorgcentrum vooral als een professionele instelling, en zichzelf vooral als buitenstaander van wat daar plaatsvindt? Of ziet men zo'n voorziening juist als integraal onderdeel van hun buurt; als 'hun' verzorgingshuis, waar ze best een bijdrage aan willen leveren als dat nodig is?

Terwijl meer betrokkenheid en een beter samenspel uitgangspunten lijken waar je haast niet tegen kunt zijn, worstelen veel zorgaanbieders in de praktijk met het concretiseren hiervan. Mensen hebben uiteenlopende opvattingen over wat een wenselijke verhouding is tussen professionals en burgers, wat vaak leidt tot ingewikkelde spanningsvelden en complexe organisatievraagstukken. De roep om los te laten en ruimte te creëren voor lokale betrokkenheid is vaak groot, maar staat soms haaks op andere initiatieven die er juist om vragen meer *in control* te zijn. Zo leiden het vermijden van risico's, het versterken van cliëntveiligheid, en het streven naar een efficiëntere inzet van middelen vaak juist tot het inbinden op flexibiliteit en het centraliseren van aansturing.

Ook het idee van gastvrijheid, wat veel organisaties als leidraad hanteren bij het verbeteren van hun dienstenaanbod, kan op gespannen voet staan met het stimuleren van betrokkenheid onder familie, vrienden en buurtgenoten. Problemen en onvolkomenheden zijn, redenerend vanuit een *hospitality* gedachte, iets voor achter de schermen, en vooral niet iets om je gasten actief bij te betrekken, of zelfs mede-eigenaar van te maken. Wat al deze voorbeelden laten zien, is dat de op het oog inherent positieve doelen als cliëntveiligheid, professionaliteit en gastvrijheid, soms ook een barrière kunnen vormen voor meer betrokkenheid en inzet van 'buitenaf'. Dergelijke *trade offs* maken de zoektocht naar een beter samenspel tussen professionals en burgers tot een minder vanzelfsprekend proces dan het in eerste instantie misschien lijkt. Waar aanbieders enerzijds bezig zijn met het omvormen van hun woonzorglocaties tot een breed gedragen 'huis van de wijk', beperken ze tegelijkertijd hun eigen bewegingsruimte om daadwerkelijk samen op te kunnen trekken met lokale partners.

De laatste voorziening bedreigd

In Wagenborgen, een dorp in het noordoosten van Groningen, is de uitdaging om meer betrokkenheid te creëren bij het plaatselijke zorgaanbod al lang geen abstract beleidsdoel meer. Plattelandsgebieden als deze, waar bevolkingskrimp en het verdwijnen van voorzieningen hand in hand gaan, zijn vaak tegen wil en dank proeftuinen geworden voor een hernieuwd samenspel tussen het professionele zorgaanbod en de inzet van burgers. Niet voor niets ontstaan juist hier veel zorgcoöperaties en andere burgerinitiatieven. Het wegvallen van een voorziening betekent hier al snel dat inwoners zijn aangewezen op een verder gelegen stad of dorp. Zorgaanbieders die in deze gebieden een voorziening overeind willen houden, zijn steeds vaker afhankelijk van partijen buiten het professionele domein om de houdbaarheid en kwaliteit van hun aanbod te waarborgen. In een dorp als Wagenborgen worden de vraagstukken uitvergroet die zich, soms in minder acute vorm, in het hele land aandienen wanneer partijen zich heroriënteren op de verhouding tussen professionele voorzieningen en de inzet van burgers.

De enige woonzorgvoorziening in Wagenborgen, het verzorgingshuis Menterne, wordt door leegstand en een verlieslijdende situatie in haar voortbestaan bedreigd. Menterne is een locatie van Zonnehuisgroep Noord, een provinciaal opererende zorgaanbieder. Toen de organisatie in een ander dorp bij een vergelijkbare situatie tot sluiting was overgegaan, haalde het daarmee de woede van de dorpsbewoners op de hals: hoe kon het zijn dat 'het management' van de aanbieder had besloten dat de laatste woonzorgvoorziening in dit dorp moest verdwijnen?! In Wagenborgen koos de Zonnehuisgroep bewust voor een andere aanpak: het gesprek aangaan met lokale betrokkenen, hen uitleggen hoe kritisch de situatie is, om vervolgens samen de verschillende scenario's te verkennen voordat er keuzes worden gemaakt over de toekomst van de locatie. Deze keuzes zouden dan niet meer uitsluitend worden gemaakt door het management, maar hopelijk worden gedragen door een bredere groep betrokken partijen.

Al snel werd duidelijk dat Menterne het zonder inzet uit het dorp niet zou redden. Waar eerder altijd een volledig gefinancierd pakket aan verblijfszorg werd geboden, zouden appartementen voortaan ook verhuurd moeten worden om zo de leegstand te beperken. De 72 appartementen die de locatie telt, beslaan samen minder dan de helft van het totale oppervlakte van het gebouw. Ruim een kwart van het gebouw bestaat daarbij uit onverhuurbare verkeersruimten. Met het scheiden van wonen en zorg zouden veel van de voorheen publiek gefinancierde voorzieningen (onderhoud gezamenlijke ruimten, receptie, tuinonderhoud, etc.) in een servicepakket doorbelast moeten worden aan nieuwe bewoners. Aangezien dit onbetaalbaar zou worden voor de veelal minder draagkrachtige doelgroep, zou dit scenario slechts haalbaar zijn als een deel van de collectieve voorzieningen 'geadopteerd' zou

worden door vrijwilligers uit het dorp. Medewerkers van de Zonnehuisgroep waren zich er daarbij van bewust dat, als ze een dergelijke samenwerking met het dorp aan wilden gaan, ze ook het gesprek moesten openen over hoe een toekomstige voorziening er in de ogen van deze burgers uit moest komen te zien. Het verzorgingshuis moest daarmee steeds minder als een professioneel bolwerk gaan voelen, en steeds meer als een gezamenlijk initiatief van de zorgaanbieder en het dorp.

In gesprek met het dorp

Op een avond in september 2013 nodigde de Zonnehuisgroep de inwoners van Wagenborgen uit om hen een aantal fundamentele vragen voor te leggen: Wat betekent het verzorgingshuis voor jullie dorp? Hoe zien jullie de toekomst van het huis? En welke rol kunnen jullie zelf spelen in het realiseren daarvan? Terwijl medewerkers van de organisatie duidelijk maakten dat het behoud van de voorziening alleen als gezamenlijk, breed gedragen initiatief mogelijk zou zijn, reageerden de aanwezige dorpingen afwachtend en zelfs argwanend op deze uitnodiging om samen op te trekken. Waarom zouden 'wij' vanuit het dorp 'jullie' problemen oplossen en vrijwilligerswerk komen doen, terwijl jullie je mensen ontslaan? De Zonnehuisgroep werd daarbij regelmatig weggezet als externe commerciële partij en niet vanzelfsprekend gezien als legitieme gesprekspartner. Waar medewerkers dus probeerden om burgers een actievere rol op zich te laten nemen, legden deze burgers de bal juist weer terug bij de aanbieder; laat hen eerst maar met een voorstel komen voor een oplossing.

Het werd de Zonnehuisgroep al snel duidelijk dat zij moesten werken aan hun eigen legitimiteit als goede partner in dit proces. 'Zij kijken naar ons zoals ik naar bankiers kijk', aldus een van de managers. Om er voor te zorgen dat burgers de situatie daadwerkelijk als iets van hen gingen zien en zich hiervoor ook zouden inzetten, moest de Zonnehuisgroep eerst bewijzen dat ze daadwerkelijk de wensen, behoeften en ideeën uit het dorp serieus namen. Deels werd dit in symboliek gezocht; een logo van de aanbieder werd vervangen door het wapen van het dorp, het restaurantconcept van de organisatie werd omgedoopt tot 'huiskamer van het dorp', en de bijeenkomsten met burgers werden verplaatst van het eigen zaaltje naar een zaal midden in het dorp. Steeds meer activiteiten werden georganiseerd voor en met mensen uit het dorp. En om burgers ook daadwerkelijk te betrekken bij de toekomstplannen, werd er een gezamenlijke initiatiefgroep opgericht waarin maandelijks afstemming plaatsvond tussen medewerkers en een aantal dorpingen over de voortgang van het traject.

In de loop der maanden leek deze aanpak zijn vruchten af te werpen. Waar men eerst nog afwachtend was en argwaan koesterde over mogelijke commerciële belangen van de aanbieder, namen de betrokken burgers een steeds actievere positie in binnen het verzorgingshuis. Het aantal actieve vrijwilligers groeide gestaag. Zo werden de receptionisten stapsgewijs vervangen door gastvrouwen en gastheren uit het dorp, kreeg de tuin in het voorjaar een beurt van een groep vrijwilligers, en werd er een tweewekelijks diner georganiseerd voor en door het dorp. Een prominente dorping die eerder aangaf sceptisch te zijn over het doen van vrijwilligerswerk 'ter compensatie van jullie bezuinigingen', droeg na verloop van tijd juist actief uit hoe het verzorgingshuis een integraal onderdeel was van het dorp, en hoe vrijwilligerswerk in het verzorgingshuis dus een investering was in de lokale leefbaarheid. Door concreet uiting te geven aan het beeld dat het verzorgingshuis er voor en door het dorp was, werden burgers gestimuleerd zich ook daadwerkelijk hiervoor in te zetten.

Tegelijkertijd verliep dit proces met vallen en opstaan. Ook in de gezamenlijke initiatiefgroep die werd gevormd, namen de dorpsleden aanvankelijk een afwachtende houding in. Sommigen toonden nog steeds hun wantrouwen over het financiële belang van de Zonnehuisgroep. Dit gevoel werd

versterkt door de dubbelzinnige boodschappen die medewerkers soms uitdroegen. Waar een aantal van hen in de besluitvorming altijd eerst burgers wilde raadplegen en hun input consequent op waarde probeerde te schatten, stelden anderen zich minder ontvankelijk op voor suggesties van burgers op 'hun' professionele domein. Vaak voelden zij zich daarbij gebonden aan centraal gemaakte afspraken en richtlijnen binnen de eigen organisatie. Bijvoorbeeld, toen een dame uit het dorp desgewenst suggereerde dat de aanwezigheid van draadloos internet het aantrekkelijker zou maken voor dorpsbewoners om vaker naar het huis te komen, begon een medewerker haar keurig het WiFi-beleid van de organisatie uit te leggen, om vervolgens aan te geven dat dit op deze locatie geen mogelijkheid was. Vergelijkbare gesprekken vonden plaats rondom de maaltijdvoorziening ('koop lokaal in!'), kleine verbouwingen aan het gebouw ('neem een lokale aannemer!') en de lay-out van een folder ('sorry, maar dat is onze huisstijl'). Terwijl medewerkers enerzijds vroegen om input uit het dorp, gaven zij tegelijkertijd maar weinig ruimte weg om hier daadwerkelijk betekenisvol mee om te gaan. Met andere woorden, bij het samen optrekken met het dorp bleken sommige Chinese Muren niet zomaar geslecht.

Een belangrijke voorwaarde om desondanks voortuitgang te boeken in het traject, was de realisatie onder medewerkers dat ze burgers soms met deze dubbelzinnige boodschappen opzadelden. In toenemende mate leken medewerkers zich bewust te worden van de spagaat waar ze in zaten, waarbij ze enerzijds wilden uitnodigen en loslaten, maar tegelijkertijd controle wilden houden. Een manager gaf aan hoe hij zich steeds meer realiseerde dat ze mensen in het dorp uitnodigden om met hun eigen initiatieven en plannen naar het verzorgingshuis te komen, om ze vervolgens precies te vertellen aan welke eisen en richtlijnen ze moesten voldoen. De bewustwording van deze spagaat maakte dat ze zich ook gingen realiseren wat de gevolgen hiervan waren voor hun broze legitimiteit als partner in dit traject. Tijdens de bijeenkomsten van de gezamenlijke initiatiefgroep bleek regelmatig het belang van een zeker corrigerend vermogen onder medewerkers zodra zij merkten dat collega's, vaak in een reflex, de deur voor de neus van burgers dichtgooiden. Dit corrigerende vermogen, bijvoorbeeld door in tweede instantie alsnog serieus in te gaan op suggesties uit het dorp, droeg op zo'n moment vaak bij aan *damage control*. Het voorkwam frustratie bij burgers, en benadrukte dat zij serieus werden genomen als partners in het traject om het met sluiting bedreigde verzorgingshuis open te houden.

Lessen uit Wagenborgen

Wat kunnen we nu opmaken uit deze ervaringen uit noordoost Groningen? Om te beginnen laat het zien dat het 'openbreken van een professioneel bolwerk' om tot een grotere betrokkenheid van burgers te komen, geen vanzelfsprekend proces is – ook niet als men binnen de organisatie zelf bewust is van de noodzaak hiervan. Het idee van eigenaarschap, zelfs al is het maar symbolisch, kan niet zomaar worden gedeeld. Zowel binnen de eigen organisatie als bij potentiële samenwerkingspartners kunnen hardnekkige denkbeelden bestaan dat 'de zorg' van 'de zorg' is, waarbij professionals *in control* horen te zijn en te blijven. Zeker wanneer het idee van burgerparticipatie uitsluitend instrumenteel wordt vertaald als het doen van vrijwilligerswerk voor de zorgorganisatie, zal het beeld dat 'wij' als burgers niet 'jullie' problemen in de zorg willen oplossen niet zomaar verdwijnen.

Een belangrijke voorwaarde voor de vooruitgang die in Wagenborgen toch werd geboekt, was dat burgers zich serieus genomen voelden, zich als mede-eigenaar gingen zien van de uitdagingen waar ze voor stonden, en hun inzet voor het verzorgingshuis gingen zien als een bijdrage aan de leefbaarheid van het dorp. De grote uitdaging voor professionele aanbieders, indien zij daadwerkelijk

tot een grotere betrokkenheid van burgers en lokale partijen willen komen, is om zich te heroriënteren op het (in zichzelf reële) spanningsveld dat medewerkers ervaren om enerzijds controle te houden en centrale richtlijnen en afspraken in de organisatie na te leven, en anderzijds ruimte te creëren om lokaal af te kunnen stemmen. Dit kan in sommige situaties vragen om een herijking van de *raison d'être* van hun professionele organisatie; wat zien wij als kerntaak van onze organisatie? Het besluit om in te zetten op betekenisvolle samenwerking met lokale partijen buiten het professionele domein, betekende in de hier besproken context van krimp en verdwijnende voorzieningen bijna letterlijk een situatie van buigen of barsten; op de oude voet doorgaan was hier bij voorbaat geen optie.

Situaties in plattelandskernen als Wagenborgen worden al snel gezien als 'extreme' voorbeelden, wat ze tot op zeker hoogte ook zijn; als burgers hier het initiatief niet ondersteunen, dan sluit de laatste woonzorgvoorziening in het dorp. Tegelijkertijd hebben verzorgingshuizen in het hele land te maken met dezelfde spanningsvelden die zich in Wagenborgen zo scherp aftekenen. Overal waar een volledig professionele exploitatie niet meer mogelijk is, en waar de verhuur van collectieve ruimten geen rendabele optie blijkt, zijn aanbieders aangewezen op de betrokkenheid en inzet van vrijwilligers. In zekere zin is de uitdaging in stedelijke gebieden zelfs groter; terwijl lokale betrokkenheid ook hier een *must* is voor aanbieders, ervaren buurtbewoners de situatie vaak als minder urgent dan in Wagenborgen, waar het laatste verzorgingshuis werd gezien als belangrijke schakel voor de leefbaarheid in het dorp. In het hele zorgveld verschuift de verhouding tussen het professionele aanbod en de inzet van burgers, wat aanbieders dwingt om zich te heroriënteren op hun eigen rol en de relatie tot hun omgeving. De uitkomst van zo'n heroriëntatie is medebepalend voor de mate waarin burgerparticipatie daadwerkelijk een plek krijgt binnen een momenteel sterk geprofessionaliseerd zorgdomein.

In apart kader bijvoegen:

Om te begrijpen hoe professionele organisaties omgaan met de veranderende relatie met hun omgeving, volg ik in mijn onderzoek aan de Vrije Universiteit hoe aanbieders van langdurige ouderenzorg invulling proberen te geven aan hun eigen voornemen om zich actiever te verbinden met lokale partijen buiten het professionele domein. Ik kijk daarbij hoe hun relatie met deze partijen in de loop de tijd verandert en welke dynamiek dit ook binnen hun eigen organisaties teweeg brengt. Hiervoor doe ik etnografisch onderzoek, waarbij ik aansluit bij zowel interne overleggen als bijeenkomsten met partijen 'van buiten'. Tijdens mijn observaties en gesprekken met de betrokkenen, probeer ik te achterhalen of en hoe er sprake is van een verschuiving of een verdeling van rollen en eigenaarschap over het lokale voorzieningenaanbod.