

MEDEZEGGENSCHAP ANNO NU

Utrecht, december 2006

Jeannet van Ganzewinkel

In opdracht van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg

De inbreng van consumenten wordt steeds meer vanzelfsprekend. Consumenten geven graag hun mening en aanbieders verwachten dat ook van hen. Consumenteninbreng wordt de laatste decennia ook in toenemende mate geformaliseerd en het is voorwaardelijk voor een vraaggericht aanbod. Medezeggenschap van consumenten is weliswaar nog niet overal even goed geregeld, maar het is vaak wel een logisch onderdeel van de beleidscyclus van veel organisaties geworden; al dan niet afgedwongen door wettelijke eisen.

Maar hoe effectief zijn die medezeggenschapsprocedures? En passen ze nog bij deze tijd? Of kan het misschien anders, beter? Een verkenning.

Burgers in de woonservicewijk

Hoe worden cliënten betrokken bij het in- en oprichten van een woonservicewijk? Zijn er misschien voorbeelden van geïntegreerde manieren van inspraak van cliënten in de woonservicewijk? Het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg was niet verbaasd toen deze vragen binnenkwamen. De tijd is er immers rijp voor om deze vormen van inspraak goed te regelen. Want hoe gaat dat eigenlijk in de verschillende woonservicewijken in het land? Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende vormen van inspraak? Waarschijnlijk kunnen nieuwe initiatieven leren van de ervaringen van de kartrekkers. Cliëntenraden hebben het knelpunt van de medezeggenschap buiten de muren van zorginstellingen al lang gesignaleerd. In april 2005 publiceerden de samenwerkende ondersteuners van cliëntenraden een vooronderzoek naar medezeggenschap van zelfstandig wonende zorgcliënten¹. Dat vooronderzoek geeft een goed beeld van de knelpunten die zich voordoen in de medezeggenschap van mensen die anders dan in de historisch gebruikelijke setting wonen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelde geld beschikbaar voor de ontwikkeling, via pilots, van richtlijnen voor medezeggenschap buiten de deuren van zorginstellingen of in kleinschalige woonvormen voor mensen met een beperking.

De *Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen* regelt de inspraak van zorgklanten die intramuraal wonen, via cliëntenraden. Huurderscommissies behartigen de belangen van huurders ten opzichte van woningcorporaties of commerciële verhuurders, op basis van de *Wet op Overleg Huurders Verhuurders*. Ook gemeenten zijn steeds meer verplicht of bereid hun burgers mee te laten praten, bijvoorbeeld in de vorm van Cliëntenraden Sociale Zaken, in burgerpanels, of in platforms die betrokken zijn bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Ondanks de vele, uiteenlopende vormen van medezeggenschap, kunnen er toch hiaten vallen wat de inspraak betreft, bijvoorbeeld omdat de zorg buiten de zorgvoorziening geleverd wordt. Er kan versnippering optreden door het naast elkaar functioneren van verschillende inspraakorganen. Procedures kunnen elkaar ook overlappen, waardoor de effectiviteit van de medezeggenschap belemmerd wordt.

In woonzorgcomplexen, waar mensen zorg ontvangen van verschillende zorgaanbieders die er actief zijn, kan die situatie zich voordoen. Ook in woonservicewijken of woonzorgzones kan de medezeggenschap gefrustreerd worden door het feit dat er niet één, maar uiteenlopende dienstverleners actief zijn en er geen 'overall' medezeggenschapsprocedure is. Nieuwe manieren van wonen en zorg vragen dus om nieuwe procedures van inspraak.

Tijdens de verbouwing gaat de verkoop door

De ontwikkeling van nieuwe, uiteenlopende vormen van zorg en wonen gaat snel. Dat de ontwikkeling van richtlijnen voor bijpassende medezeggenschap daarmee geen gelijke tred houdt, is niet zo verwonderlijk. Maar, dat wil niet zeggen dat er helemaal geen medezeggenschap is in innovatieve projecten. Enkele voorbeelden.

¹ *Medezeggenschap in decentrale en extramuraal zorgvormen*. Utrecht, 15 april 2005. LSR Stichting Landelijk Steunpunt Cliëntenraden, LPR Belangenorganisatie Cliënten Ggz, LOC Landelijke Organisatie Cliëntenraden en Raad op Maat.

In de Friese regio Trynwâlden, waar de multifunctionele dienstverlener *Skewiel Trynwâlden*² actief is, zorgt de *Mienskipsrie* (Gemeenschapsraad) voor de collectieve belangenbehartiging. De Mienskipsrie (“parlement van de gemeenschap”) is een forum van alle relevante groeperingen: scholen, kerken, verenigingen van dorpsbelangen, sportverenigingen, jeugdwerk, vrouwenorganisaties en andere. De politieke partijen doen niet mee in de Mienskipsrie; het is puur een spreekbuis van de gemeenschap. De Mienskipsrie bedenkt en ontwikkelt allerlei nieuwe initiatieven, met name op het gebied van de leefbaarheid.

“Een van de grote gevaren bij nieuwe woonservicezones is institutionalisering”, stelt Foeke de Jong, directeur/bestuurder en stimulator van het Skewiel Trynwâlden. De Jong praat daarom ook liever niet over inspraakorganen. Hij heeft het liever over samenlevingsopbouw, de Civil Society en liefst dan nog over de *Slow Society*. Foeke de Jong is wel voor participatie, zoveel mogelijk zelfs en dan liefst door iedereen die tot de gemeenschap behoort.

“De samenleving zit vaak vast in een aantal sociale structuren”, meent De Jong. “Maatschappelijke participatie is voor zestig procent communiceren, voor dertig procent leren en voor tien procent organiseren. Maar in de Nederlandse samenleving ligt de nadruk op dat laatste. Daar is het precies andersom.”

De Jong ziet de oplossing voor maximale participatie dus niet in nieuwe structuren en inspraakorganen, maar in werkelijke communicatie. “Als je uitgaat van optimale communicatie, gaat de gemeenschap zichzelf ordenen. Als je die structuur weet te vinden, kun je gaan bouwen. De Mienskipsrie moet vervangen wat vroeger in de kerk gebeurde, of op het schoolplein.”

In de Trynwâlden wordt door de Mienskipsrie gecommuniceerd zonder agenda en statuten, aldus De Jong, maar wel met maximaal effect. “Ieder vertelt wat hem bezig houdt en men bevraagt elkaar over de zaken waarmee men bezig is. Er worden tips uitgewisseld en er worden thema’s besproken, bijvoorbeeld nu de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ik ken geen enkel ander gremium waar zo enthousiast gesproken wordt over dit soort thema’s.”

Digitale communicatie

De communicatie die in de Trynwâlden zo belangrijk gevonden wordt, krijgt waarschijnlijk een flinke boost, door de ontwikkeling van de *digitale opbouwwerker*, een Europees project waar flink wat geld in gestoken wordt. “Daarmee krijgen we een supercommunicatiesysteem”, zegt De Jong, “een soort lokaal *Trynwâldenswideweb*, compleet met wachtwoord voor de bewoners, de Trynwâlder Wikipedia, Trynwâlder zoekmachine en dating.”

De Jong denkt dat er weinig succes- en faalfactoren te noemen zijn, waar andere initiatieven iets aan kunnen hebben. Wel verwijst hij naar de downloadable documenten op de website van Trynwâlden, waarin te lezen is dat en hoe Trynwâlden ook voldoet aan de wettelijke verplichtingen op het gebied van medezeggenschap, bijvoorbeeld door middel van een cliëntenraad en een ondernemingsraad. Maar hij wil niet de Mienskipsrie zo’n type functie laten vervullen, omdat die dan teveel in een structuur geperst zou moeten worden.

De manier waarop in de Trynwâlden gewerkt wordt, is moeiteloos in te passen in de Wmo, denkt De Jong, die zelf nauw betrokken is geweest bij de grondlegging van die wet.

Het (her)inrichten van een wijk vindt De Jong een uitgelezen kans om te werken aan de sociale structuur. “Dan moet je niet beginnen met het inrichten van een modelwoning waarin mensen kunnen komen kijken, maar je moet een opbouwwerker in een oude caravan zetten met een grote pot koffie. Mensen die nieuwe woningen betrekken, zijn altijd enthousiast. Op zulke momenten kun je verbindingen leggen.”

Leven in het dorp

Ook in de Limburgse subregio Helden, Kessel, Maasbree en Meijel die bestaat uit vier gemeenten met elf dorpskernen, wordt hard getimmerd aan nieuwe vormen van wonen, zorg en dienstverlening. *Leven in het dorp*³ is een initiatief dat tot doel heeft wonen, welzijn en zorg op maat aan te bieden aan burgers die zelfstandig (blijven) wonen en aan burgers die, door deconcentratie van het verzorgings- en verpleeghuis De Wietel in Panningen en door extramuralisatie van geestelijke gezondheids- en gehandicaptenzorg, ook tot de dorpsbewoners gaan behoren.

² zie: www.skewiel-trynwalden.nl

³ Bij de gemeente Helden (Ron Genders: e-mail rge@helden.nl, telefoon 077 306 68 41) is een Projectbeschrijving van Leven in het Dorp beschikbaar. De speciale webpagina, bereikbaar via www.helden.nl > plannen en projecten > leven in het dorp is in ontwikkeling. Zie ook: www.kcwz.nl > databank wonen-zorg > Leven in het dorp, Helden, Limburg.

Uitgangspunt in deze subregio is: datgene wat de mensen zelf willen. Er is een convenant gesloten tussen 33 partijen die gezamenlijk optrekken, waaronder cliëntenorganisaties, aanbieders van huisvesting, welzijn en zorg, gemeenten en het zorgkantoor.

Voor vraagsturing is het natuurlijk nodig dat de aanbieders weten wat de wensen en behoeften zijn van de mensen. Dat gebeurt in, wat in die subregio heet, *Dialog met de Vragers*. Dat is een cyclisch proces om te komen tot de daadwerkelijke vraag van inwoners: per dorp is er een informatiebijeenkomst voor inwoners, dan wordt er een Kernteam WonenWelzijnZorg geformeerd, er vindt een enquête plaats onder ouderen over hun wensen en behoeften op de drie terreinen en vervolgens worden de resultaten van inspanningen die het antwoord waren op de vragen en wensen teruggekoppeld naar de inwoners in groepsdiscussies.

Mensen die aanvankelijk nog onwennig staan ten opzichte van deze manier van werken, krijgen er steeds meer lol en vertrouwen in als ze zien wat hun inspanningen opleveren. Ze gaan meer geloven in hun eigen kunnen en voelen zich medeverantwoordelijk.

“We willen niet door de instellingen laten bepalen wat de beste manier van wonen is, maar door de mensen”, stelt projectcoördinator Ron Genders. “Als gemeenten zijn we bezig met leefbaarheid en welzijn, maar we werken hier met zelfsturende kernen. We werken wel met een visie, een ideaalplaatje: Wat is er nodig als ouderen en mensen met of zonder handicap willen blijven wonen in het dorp. Maar de mensen bepalen zelf: *Wat hebben we, wat willen we hoe kunnen we iets in stand houden en wat kunnen we er zelf aan bijdragen?*” De gemeenten hebben een regierol in het geheel. Dat is ook de reden waarom de vier gemeenten in aanmerking zijn gekomen voor de proeftuin (ontwikkelpilot) voor de Wmo van het ministerie van VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De vraag die de burgers hebben, moet vervolgens *gematcht* worden met wat de samenwerkende aanbieders kunnen en willen leveren. “En dan kijken wij hoe we die match eventueel mee kunnen vormgeven of faciliteren”, stelt wethouder Rinus Janssen.

Een van de succesfactoren van de hoge participatiegraad in de subregio Helden is volgens Genders het feit dat kleinschalige projecten relatief snel gerealiseerd kunnen worden. “Mensen zien dan meteen de resultaten. Ze moeten het vertrouwen hebben dat er wordt doorgewerkt. Als ze steeds maar moeten praten en projecten worden gefrustreerd door langdurige processen, verliezen ze hun betrokkenheid. Ze vragen zich af waarom alles zo lang moet duren. Je moet dus ook kleine, snelle successen hebben en je moet goed uitleggen waarom andere trajecten langer duren. Het gaat hier niet om rapporten die in de kast terecht komen, maar zaken worden direct opgepakt en je neemt de burgers daarin mee. Want ze moeten het zelf dragen in een kleine gemeenschap. Andere belangrijke succesfactor is de beschikbaarheid van mensen die ‘het verhaal kunnen meevertellen’. Dan krijgt iedereen dezelfde snaar te pakken en dat werkt. Je moet continuïteit geven aan deze vorm van medezeggenschap. Het is een cyclisch proces. Mensen die het mee dragen, steken er veel tijd in en als dingen lukken, zijn ze bereid er extra energie in te steken. Je moet afspraken nakomen en mensen serieus nemen.”

Geit neet, besteit neet

De vier betrokken gemeenten en de andere partijen hebben veel geïnvesteerd in *Leven in het dorp*, aldus wethouder Janssen. “We hadden gelukkig geld gespaard hiervoor en konden daardoor met de zes kernen vijftien tot twintig miljoen euro geoormerkt hierin investeren. Ook intern in de gemeentelijke organisatie hebben we geïnvesteerd en we hebben bijvoorbeeld de welzijnsinstellingen in staat gesteld opbouwwerkers aan te nemen om in de kernen het proces op gang te brengen. We leren elke dag nog. Zowel het college, als de raad als de ambtelijke organisatie moeten zich aanpassen.”

Inspraak in cliëntenraden en huurdersverenigingen blijft, naast de Kernteams, noodzakelijk, volgens Genders en Janssen, om de kwaliteit, de prijs en de integriteit van de zorg te bewaken.

Overigens verwachten de beide woordvoerders dat uiteindelijk geld bespaard kan worden met de werkwijze van *Leven in het Dorp*. “Wij hopen dat het welzijn van de mensen zodanig verbetert, dat ze minder zorg nodig zullen hebben”, stelt wethouder Janssen. “Mensen komen vanachter de geraniums en voelen dat ze iets kunnen betekenen voor de gemeenschap. Zo kwamen bijvoorbeeld burgers zelf met het idee voor een buurtbus, toen bleek dat in Grashoek het vervoer een drempel was voor participatie. Het voorbeeld hadden ze overigens afgekeken van het dorpsbusje in Kessel, een ander dorp in de subregio.”

Fouten maken mag, aldus Genders en Janssen, daar kun je van leren. Maar: *Geit neet, besteit neet* (gaat niet, bestaat niet) zeggen de kartrekkers in hun moerstaal. “Onmogelijkheden kunnen niet worden verwezenlijkt, maar dat weten de mensen best”, stelt Genders. “Mensen zijn heel realistisch.

Maar als je een proces durft te laten verlopen, kan het zijn dat iets niet lukt, maar het kan ook een heel creatieve oplossing teweeg brengen.”

Door deze aanpak in de subregio is de waardering van de burgers voor de gemeenten groter geworden. “Het heeft ambassadeurs opgeleverd, die het verhaal verkondigen in hun eigen dorp”, vertelt Genders. “De actievoerders van vijf jaar terug zijn nu ambassadeurs geworden!”

Blij met nieuwe gemeenschapshuis

Inwoner Jan Strik van Grashoek kent het klappen van de zweep wat inspraak betreft. Deze VUT-ter is lid van het Projectkernteam Grashoek en is ook overigens heel actief in het vrijwilligerswerk en verenigingsleven.

“We hebben in Grashoek veel van de grond getild via Stichting De Ankerplaats, Dorpsoverleg en het Projectkernteam”, stelt Strik. “Bijvoorbeeld het geheel gerenoveerde gemeenschapshuis. Men was al bezig met de verbouwing toen we in 2000 een enquête hielden onder de inwoners om te weten te komen wat de mensen graag wilden. We hebben toen de verbouwing nog tegengehouden totdat duidelijk was waaraan behoefte was. Er zijn nu inderdaad allerlei voorzieningen die er anders niet gekomen zouden zijn. Zo is er in het gemeenschapshuis bijvoorbeeld een eetpunt gekomen, met een professionele keuken, waar menig restaurant jaloers op kan zijn. Er is een douche, een invalidentoilet en er zijn automatisch openslaande deuren. Het gebouw is geheel geschikt voor ouderen en voor mensen met beperkingen.

Onze enquête destijds was gericht op drie categorieën inwoners: jongeren, de middengroep en ouderen. Eigenlijk hoeft er voor die middengroep niet veel te gebeuren, omdat het verenigingsleven hier al zo sterk ontwikkeld is. Maar voor ouderen en jongeren waren wel voorzieningen nodig. Zo hebben we er voor de jongeren voor gezorgd dat de bibliotheek in het gemeenschapshuis kwam, want de bibliobus zou hier verdwijnen. Voor de ouderen is er van alles te doen in het gemeenschapshuis. Er is hier onder andere een dagopvang, men kan terecht bij het eetpunt en er kan ook bloed geprikt worden. Men is nu bezig met de bouw van een woonzorgcomplex van dertien appartementen. Op termijn zouden we ook heel graag hebben dat artsen hier spreekuur zou houden. Ouderen zijn nu al sterker geneigd om in Grashoek te blijven wonen dan voorheen.”

De inwoners krijgen alle voorzieningen niet voor niks. Er is vaak veel vrijwilligerswerk nodig om zaken draaiende te houden. Die zijn er zeker in Grashoek, maar dat alleen is niet voldoende, vindt Strik. “Bij alles heb je de gebondenheid met professionele ondersteuning nodig. Hoe meer, hoe groter, hoe ingewikkelder de voorzieningen zijn, hoe meer ondersteuning je nodig hebt van professionals. Dat blijkt ook nu we met het Dorpsoverleg bezig zijn met de visie-ontwikkeling voor Grashoek.”

Realistisch

Strik is, behalve actief, ook heel realistisch. Hij nuanceert met die realistische inslag de uitspraak *Geit neet, besteit neet* van de wethouder. “Natuurlijk moet de wethouder die intentie hebben, maar zaken moeten ook bekostigd kunnen worden. Men wil bijvoorbeeld ook graag een dorpswinkel, maar in een andere pilot is dat experiment mislukt. Daar gaan we hier dus niet aan beginnen.”

Vraagsturing is niet eenvoudig, vindt Strik. “Alles moet om. Iedereen moet meedenken op hetzelfde niveau en het omkeren van processen bij de gemeente heeft tijd nodig.”

Maar Strik is heel tevreden over de resultaten tot nu toe. Omdat inwoners zelf kunnen aangeven wat ze willen, krijg je meer draagvlak in de gemeenschap. Daardoor zijn vrijwilligers ook gemakkelijker te krijgen. En bij dingen die moeten gebeuren (riolering, beperking wateroverlast, straatverbetering bijvoorbeeld) gaat de gemeente niet meer te werk vanuit het idee: *zo gaan we 't doen*. Tegenwoordig gaan ze eerst in overleg met de burgers, om te horen hoe men het wil hebben.”

Heldere relaties

Hetty Top is adviseur bij WoonZorg Advies⁴ in Doetinchem en ze begeleidt onder meer projecten en processen van woonzorgzones/woonservicegebieden. Zij ziet het gevaar van versnippering van de medezeggenschap. “Het is belangrijk dat je in een woonservicezone de onderlinge relaties heel helder houdt. Anders krijg je een enorme verscheidenheid aan clubjes, die allemaal een verschillende status hebben. Je moet doorlopend kijken wat het oplevert in relatie tot de tijd die je erin steekt”, vindt Top, “en het mag ook geen cosmetische medezeggenschap zijn. Organisaties moeten zich afvragen hoe serieus ze inspraak nemen en hoeveel energie ze erin steken.”

⁴ Zie www.woonzorgadvies.nl

In pasklare modellen ziet Hetty Top heel weinig, ook al heeft ze succesvolle modellen mee ontwikkeld op verschillende plaatsen. “Modellen zijn nooit overdraagbaar, omdat de schaal van de gemeente overal verschillend is en er overal uiteenlopende historisch gegroeide rollen liggen.” Wel kan ze succes- en faalfactoren aanwijzen, die volgens haar van belang zijn. “Mensen goed informeren en daarvoor een duidelijke structuur hebben, laten zien wat je doet met de inbreng van mensen, goed en prikkelend agenderen, iedereen aan het woord laten en doorvragen. Dat leidt tot innovatie en dat zijn dus succesfactoren. Een faalfactor is als de samenwerking tussen de aanbieders er een is zonder gezamenlijk beeld van wat ze willen. En duidelijke visie is hard nodig.”

Couleur locale

Hoe meer voorbeelden van integrale medezeggenschap je ziet, hoe duidelijker het wordt dat de *couleur locale* het succes van een methodiek kan bepalen. Algemeen toepasbare modellen lijken niet te bestaan, dus er zullen veel nieuwe wielen uitgevonden moeten worden. Wel is te leren van succes- en faalfactoren die elders boven water zijn gekomen.

In de publicatie *Participatie bevordert*⁵ zijn VWS-gesubsidieerde initiatieven van participatie door ouderen gebundeld. De nadruk ligt in de publicatie op het evalueren van gehanteerde methodieken en strategieën. Er worden ook praktische aanbevelingen gedaan.

Een vrij algemeen gehoorde belangrijke bijdrage aan succes is het vasthoudend enthousiasme van kartrekkers. Er zijn mensen nodig die geloven in de mogelijkheden van integrale medezeggenschap en die de lol inzien van de resultaten daarvan, hoe moeizaam ook bereikt. Een wijk waarin iedereen naar vermogen kan meedoen en meepraten en die het resultaat is van wat de bewoners wensen, is de kroon op het werk van al die initiatiefnemers, doorzetters en vasthouders.

⁵ *Participatie bevordert*. Bruinsma, M. en G. ter Steege. Utrecht, NIZW, boek 338 pagina's. ISBN: 9050507220, NIZW-bestelnummer E 22340. De publicatie is ook digitaal verkrijgbaar in twee delen: <http://www.nizw.nl/smartsite.htm?id=1133>