

Participatiesamenleving: weinig zeggenschap voor burgers

De belofte van de decentralisatie van de zorg was ‘minder geld maar meer inspraak’. Burgers zouden meer regie over hun eigen leven krijgen. Helaas valt die zeggenschap tot nu toe behoorlijk tegen.

MEIKE BOKHORST

Senior wetenschappelijk medewerker van de WRR

De participatiesamenleving gaat uit van het idee dat mensen zoveel mogelijk zaken zelf kunnen en willen regelen.¹ Het kabinetsbeleid is erop gericht om deze ontwikkeling te ondersteunen, maar ook om de overheidsfinanciën in balans te krijgen. Zo moeten decentralisaties de zorg dichter bij mensen brengen en efficiënter maken.

Dat de rijksoverheid verantwoordelijkheden overdraagt en bezuinigingen doorvoert, is duidelijk zichtbaar voor burgers, maar hebben zorgafnemers en zorgverleners ook meer zeggenschap gekregen over wonen, zorg en welzijn? Gemeenten doen er alles aan om deze gigantische klus zo snel en soepel mogelijk te laten verlopen. Maar echt de ruimte nemen om gelijktijdig te werken aan ‘ontschotting’ van de zorg en een nieuw machtsevenwicht tussen gemeenten, professionele instellingen en burgers blijkt een ander verhaal. Er is haast bij en het budget is krap (Witteveen 2014: 413). Bestuurders en ambtenaren zijn daarom geneigd om decentralisaties beleidsneutraal door te voeren en taken uit te (laten) voeren

op de vertrouwde wijze met de vertrouwde instellingen.

Toch is dat een gemiste kans. Iedereen heeft het immers over ‘eigen kracht’ en ‘zelfredzaamheid’, maar de macht ligt allerminst bij de burgers. Waar blijft de beloofde ruimte voor zeggenschap van burgers bij decentralisaties?

Steeds meer groepen burgers wachten die toegezegde zeggenschap niet af, maar creëren met elkaar hun eigen woon-, welzijns- en zorgvoorzieningen. Door de transitie in de langdurige zorg steeg het aantal zorgcoöperaties vorig jaar van 100 naar 130.² Er zijn verschillende verschijningsvormen, maar ruim de helft van die initiatieven zijn daadwerkelijk (coöperatieve) verenigingen in juridische zin. Daarin hebben de leden formele zeggenschap over het bestuur via de algemene ledenvergadering of ledenraad (WRR 2014a: 67). In een coöperatie kunnen burgers als lid zeggenschap uitoefenen over de zorg, als vrijwilliger participeren in de zorg en als dienstafnemer zorg afnemen. Vanuit gedeeld eigenbelang ondernemen ze gezamenlijk sociale activiteiten.

Bestuurders en politici prijzen burgercoöperaties veelvuldig als bron van innovatie, inspiratie en navolging. In haar verkiezingsprogramma (PvdA 2012: 48) staat dat de PvdA wil dat mensen zelf meer te zeggen krijgen over de zorg: 'Burgers en professionals krijgen ruimte om zelf oplossingen te bedenken. Medezeggenschap voor cliënten en patiënten wordt verstevigd.'

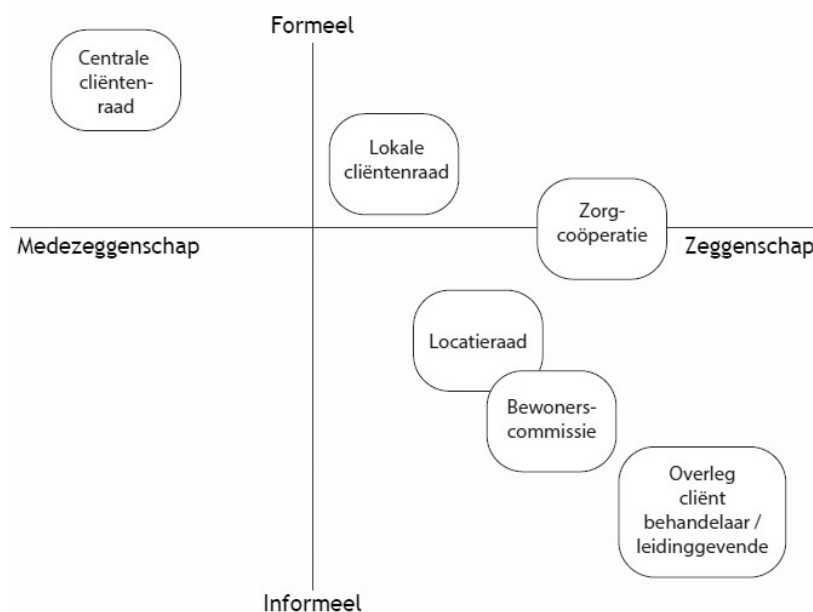
Met een amendement van GroenLinks en PvdA kwam er bijvoorbeeld een 'right to challenge' in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), waardoor burgerinitiatieven de gemeenten kunnen uitdagen om een deel van de zorgtaken uit te voeren in plaats van of in samenwerking met zorginstellingen. En op de ministeries van VWS en SZW werken ambtenaren al jaren aan wetsvoorstellen om cliëntenrechten en medezeggenschap van familie en werknemers binnen zorginstellingen te versterken. Maar is dit het type maatregelen dat het verschil gaat maken op gebied van zeggenschap van zorgafnemers en zorgverleners?

Politieke opgave

De wettelijke maatregelen bieden beperkte mogelijkheden in zorgsystemen om te participeren, maar ze zorgen er nog onvoldoende voor dat de systemen zich meer gaan aanpassen aan de leefwereld van mensen. Burgerinitiatieven zoals zorgcoöperaties zijn niet onverdeeld positief over hun rol als gespreks- en samenwerkingspartners voor gemeenten bij de uitvoering van WMO-taken. Ze willen best samenwerken, maar niet verworden tot parapleed of werkpaard van de participatiesamenleving (Bokhorst 2015: 37). De zorgcoöperaties Hoogeloon en Laarbeek, die beiden mee hebben gedaan met aanbestedingstrajecten voor de huishoudelijke zorg, vonden de bureaucratie bijvoorbeeld groot en ervoeren dat niet de burger maar het geld centraal stond (Universiteit Utrecht & KCWZ, 2014).

Via zorgcoöperaties kunnen burgers maximale formele en informele zeggenschap uitoefenen. Ze bepalen hun eigen koers en doen

Figuur 1 (Mede)zeggenschapsvarianten



Bron: Mein, A. & D. Oudenampsen (2015), *Medezeggenschap op maat*, 23.

op eigen voorwaarden zaken met samenwerkingspartners zoals zorginstellingen. De praktijk van zeggenschap binnen zorginstellingen ontwikkelt zich ook van formele medezeggenschap via cliëntenraden naar allerlei meer of minder informele wijzen om direct zeggenschap uit te oefenen via informeel overleg, bewonerscommissies of locatieraden (Mein & Oudenampsen 2015: 23). De politieke opgave is om bij die ontwikkeling naar informele zeggenschap aan te sluiten door te zorgen dat formele en informele vormen van (mede)zeggenschap elkaar gaan versterken.

Gaten in de overheid en de markt

Zorgcoöperaties passen in een bredere trend van coöperatieve burgerinitiatieven en er valt dan ook veel te leren van vergelijkbare ontwikkelingen in verschillende sectoren. De vraag is in welke sectoren en gebieden het realistisch is om meer te verwachten van zeggenschap van burgers.

Net als in de zorg is er ook in de woonsector al langere tijd discussie over de vraag hoe bewoners weer meer zeggenschap kunnen krijgen over hun eigen woning. De wooncoöperatie is een vernieuwende woonvorm met de ambitie om in het gat te springen van betaalbare woningen voor lage en middeninkomens. Vooral in grote steden, maar ook in krimpgebieden waar panden leegstaan, is behoefte aan vernieuwende woonvormen, gericht op collectief particulier opdrachtgeverschap en zelfbeheer. Dankzij een motie van toenmalig Eerste Kamerlid Adri Duivesteyn kwam er een aanjaagprogramma voor wooncoöperaties en moeten woningcorporaties burgers ondersteunen die een coöperatie willen oprichten. Van een politiek verplicht PvdA-nummer is de wooncoöperatie inmiddels uitgegroeid tot een concept waarvan meerdere organisaties denken dat het kans van slagen heeft, in het bijzonder op de woonzorgmarkt voor ouderen (Bokhorst & Edelenbos 2015: 52-54).

Niet alleen op het gebied van welzijn, zorg en wonen, maar ook in de sectoren energie,

breedband, onderwijs, dorps- en wijkvoorzieningen en sociale verzekering (broodfondsen) ontstaan er allerlei coöperatieve samenwerkingsvormen. De vraag is welke functies de initiatieven (zouden kunnen) vervullen. Zijn burgerinitiatieven een aanvulling op of een vervanging van het aanbod vanuit de markt of overheid? Burgerinitiatieven springen vooral in de gaten die overheden en marktpartijen laten liggen. Ze voorzien in de behoefte aan kleinschalige, nabije, duurzame en betaalbare dienstverlening. Plattelandsvoorzieningen voor breedband zijn commercieel niet interessant en hebben voor overheden een lage prioriteit. De zorgcoöperaties zijn met hun voorzieningen in het gat gesprongen dat gemeenten, zorginstellingen en woningcorporaties hebben laten liggen. Dat gebeurt vooral in Brabantse en Limburgse dorpen, waar coöperatieve samenwerking vanuit de landbouw een sterke traditie heeft. Maar het vindt ook plaats in Amsterdamse stadswijken met sterke buurtnetwerken waar mensen zelf de regie willen nemen (Bokhorst 2015: 28-29).

Het is voor nieuwe burgerinitiatieven lastig om de markt te betreden

Ondanks de gaten in de markt is het voor nieuwe toetreders niet makkelijk om een plek te verwerven in het speelveld van gevestigde partijen. Zo verwijzen zorgprofessionals cliënten niet snel door naar zorgcoöperaties, terwijl de tevredenheid onder de zorgverleners en ontvangers van klantgerichte zorgcoöperaties groot is (Boumans & Swinkels 2015: 7, 17). Ook zijn gemeenten en zorgverzekeraars geneigd zaken te doen met grote, professionele partijen. En hoewel sommige gemeenten (uiteindelijk) enthousiast zijn over de opkomst en potenties van burgercoöperaties, zijn er ook

veel gemeenten die pas na bewezen succes bereid zijn burgercoöperaties te faciliteren en te stimuleren. Terwijl juist in de opstartfase steun in de vorm van een startsubsidie, verlichte regels, erkenning als samenwerkingspartner en kennisdeling belangrijk is (Bokhorst et al. 2015: 14).

De mate waarin burgercoöperaties dergelijke culturele, financiële, juridische en bestuurlijke belemmeringen weten te overwinnen, is bepalend voor hun succes. Omdat de huidige generatie burgercoöperaties relatief jonge organisaties zijn, is er nog weinig bekend over hoe kansrijk ze zijn. Belangrijke succesfactoren voor coöperaties zijn het hebben van een duidelijk doel met een goed businessplan en verdienmodel. Van belang is verder de ontwikkeling van een daadkrachtige organisatie met sterke leiders die snel resultaten laten zien, zodat leden zich aansluiten en er draagvlak is in de lokale gemeenschap.

Spanningen tussen collectieve en sociale waarden

Burgercoöperaties zijn niet alleen opgericht uit een democratisch en sociaal verlangen naar zeggenschap en nabuurschap, maar ook uit onvrede met grootschalige en centralistische voorzieningen. De afgelopen decennia zijn allerlei semipublieke diensten gecollectiviseerd, gecentraliseerd en geprofessionaliseerd. Kleinschalige verenigingen zijn grootschalige stichtingen geworden, waardoor leden en leken uit beeld verdwenen (WRR 2014a: 25-28).

De opkomst van burgercoöperaties is op te vatten als een maatschappelijke tegenreactie om voorzieningen weer meer vanuit lokale gemeenschappen en sociale waarden dicht bij burgers vorm te geven. Volgens Ad Pijnenborg, oprichter van de succesvolle zorgcoöperatie Hoogeloon, dienen zorgcoöperaties vooral als luis in de pels van de bestaande zorginstellingen. Het is belangrijk dat die gaan veranderen en de cliënt centraal gaan stellen. Wanneer dat gebeurt hebben veel zorgcoöperaties hun

doel bereikt en zijn ze wellicht niet meer nodig (Bokhorst 2015: 36-37).

Niet alleen zouden collectieve voorzieningen meer moeten aansluiten bij sociale waarden, omgekeerd moeten sociale initiatieven in voldoende mate rekening houden met collectieve waarden. Vanuit politiek-normatief oogpunt is het niet alleen van belang dat voorzieningen bestendig zijn (robuust en effectief), maar ook dat zij bijdragen aan collectieve waarden zoals autonomie en inclusiviteit (WRR 2014b: 29). Initiatieven dienen de autonomie van mensen te versterken en voor iedereen toegankelijk te zijn. Maar het is de vraag hoe sterk en sociaal die burgerinitiatieven zijn en of de minder goed opgeleide burger wel opgewassen is tegen de goedgebekte burger.

In de sociale wetenschappen is een felle discussie gaande over de vraag in hoeverre burgerinitiatieven aan dergelijke collectieve waarden voldoen en of de participatiesamenleving niet te veel politiek wensdenken is.³ Veel burgerinitiatieven zijn van en voor welvarende, hoogopgeleide mensen, waarvan de initiatiefnemers dikwijls ook nog eens professionele werkervaring hebben in de betreffende sectoren, de zogeheten beroepsburgers. Critici menen dat het bescheiden aantal, maar breed uitgemeten burgersuccessen politici ten onrechte een vrijbrief geeft om nog meer taken van de verzorgingsstaat over de schutting te gooien bij overvraagde burgers. Vooral kwetsbare en minder redzame burgers dreigen dan de dupe te worden van al te hooggespannen politieke verwachtingen van de participatiesamenleving.

Uit Rotterdams onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat burgerparticipatie vooral werkt in de rijke, witte buurten (Engbersen, Snel & 't Hart 2015). Zij wijzen daarbij op het mat-effect: wie heeft, zal nog meer krijgen en wie weinig heeft, zal zelfs dat weinige nog worden ontnomen. In buurten met veel lage inkomens komt burgerparticipatie in de vorm van vrijwilligerswerk, buurtparticipatie en mantelzorg gemiddeld minder vaak voor dan

in de meer gegoede buurten van Rotterdam. Er zijn echter uitzonderingen. Het matteüseffect is geen wetmatigheid of noodlot, maar iets dat zich in specifieke situaties en periodes voordoet en kan ook beïnvloed worden (Rigney 2010).

In hoeverre het matteüseffect zich voordoet bij burgercoöperaties is onbekend. Initiatiefnemers zijn wel vaak hoogopgeleide beroepsburgers, maar het lidmaatschap is met enkele tientjes per jaar betaalbaar en professi-

Het is de kunst om medezeggenschap én de positie van de minder mondige burgers te versterken

onele diensten staan vaak ook open voor niet-leden. Coöperaties zijn 'virale organisaties' die elkaar aansteken, die zich snel over het land verspreiden en van elkaars organisatie- en werkmodellen leren. Bovendien helpen de koplopers nieuwkomers vooruit over de grenzen van dorpen en wijken heen. Gemeenten kunnen dat ontwikkelingsproces aanjagen en matteüseffecten dempen met microkredieten, professionele ondersteuning, kennisdeling en samenwerking.

Versterking en verbinding van collectieve, sociale en individuele zeggenschap

Hoewel het ideaal van sociale zeggenschap veel mensen aanspreekt, is er bij lokale PvdA-ers de nodige terughoudendheid om nieuwe vormen van zeggenschap actief te versterken. Dat komt omdat sociaal-democraten niet alleen streven naar decentrale machtsspreiding, maar ook vasthouden aan sterke centrale instituties als hoeders van de verdelende rechtvaardigheid. Om sociale ongelijkheid tegen te gaan, gelijke kansen te bieden en kwetsbare

groepen te beschermen, blijven sterke en betaalbare collectieve voorzieningen cruciaal. De sociaal-democratie is daar mede voor opgericht en ontleent voor een belangrijk deel haar bestaansrecht aan het overeind houden van de verzorgingsstaat.

Maar de sociaal-democratie heeft ook een lange traditie om sociale zeggenschap en emancipatie van groepen burgers, werknemers en dienstafnemers te stimuleren ten opzichte van machtige markt- en overheids-partijen (Bokhorst 2014: 161).⁴ De politieke opgave is om op zoek te gaan naar een nieuwe balans, een mix tussen individuele, sociale en collectieve zeggenschap en tussen directe en indirecte solidariteit. Daarvoor zijn drie type maatregelen te overwegen:

- 1 *Stel het in samenspraak met dienstafnemers vormgeven van diensten als harde voorwaarde voor publieke financiering van instellingen*

(Semi)publieke dienstverleners kunnen collectieve voorzieningen vaker vormgeven in samenwerking met dienstafnemers zodat ze beter aansluiten op hun behoeften. Dat zou de onvrede ook deels kunnen wegnemen over grootschalige, bureaucratische voorzieningen, die mede de aanleiding is voor de oprichting van initiatieven zoals burgercoöperaties. Het maakt het werk van publieke dienstverleners bovendien relevanter en motiverender als ze meer ruimte hebben om voorzieningen samen met dienstafnemers vorm te geven.

Dit delen of afstaan van macht vinden veel bestuurders van zorginstellingen en woningcorporaties maar lastig en eng. Naast een recht tot uitdagen voor burgers, zoals 'the right to challenge', past daarom ook een stevigere plicht voor semipublieke organisaties om diensten meer in samenspraak met burgers, werknemers en dienstafnemers vorm te geven. Gemeenten kunnen (mede)zeggenschap van dienstafnemers bij maatschappelijke aanbestedingen als harde eis stellen aan dienaanbieders.

2 Stimuleer burgerinitiatieven vanuit collectieve waarden om matteüseffecten te dempen

Door de verworvenheden van de verzorgingsstaat zijn mensen het deels verleerd voor elkaar te zorgen, maar inmiddels is bij velen het besef doorgedrongen dat zorg en welzijn zich maar beperkt laten afkopen. Binnen burgercoöperaties helpen mensen elkaar om weer meer voor elkaar te zorgen en samen initiatieven te ondernemen.

Wanneer mensen echt wat te zeggen hebben over voorzieningen die ze met elkaar vormgeven, dan zou dat kunnen leiden tot meer onderlinge verbondenheid, meer aandacht voor preventie en minder onnodig gebruik van voorzieningen. Zeggenschap kan bijdragen aan directe solidariteit en soberheid, en levert bovendien een socialer en democratischer verhaal op dan het dominante neoliberale idee dat mensen wegens krimpende overheidsfinanciën hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

Maar coöperatieve samenwerking van burgers is politiek niet maakbaar en hangt sterk af van individuele eigenschappen van mensen en de kracht van sociale netwerken binnen lokale gemeenschappen. Gemeenten kunnen geen burgercoöperaties oprichten, maar wel het ontwikkelingsproces aanjagen en matteüseffecten dempen met microkre-

dieten, professionele ondersteuning, kennisdeling en samenwerking. Ook kunnen ze budgetten voor welzijn, zorg en wonen ont-schotten en deels vervangen door dorps- en wijkbudgetten.

3 Verbind sociale initiatieven en collectieve voorzieningen beter met elkaar

Juist op decentraal niveau zouden individuele, sociale en collectieve vormen van zeggenschap niet tegengesteld hoeven te zijn, maar kunnen ze elkaar versterken. Zeggenschap is te beschouwen als een continuüm met medezeggenschap binnen organisaties als minimum en volledige zeggenschap over (en eigenaarschap van) organisaties als maximum. Naarmate burgers zichzelf beter kunnen organiseren, is er minder professionele regie nodig en kan de zeggenschap volwaardig zijn. Bij lichte welzijnsactiviteiten is dat eerder aan de orde dan bij zware woonzorgvoorzieningen. Er is ook geen sprake van een tweedeling tussen burgers en professionals, maar van samenwerking die verschilt per type dienstverlening en per burgerorganisatie. Het verbinden van sociale initiatieven van buurt- en verenigingsnetwerken aan collectieve voorzieningen van dienstverleners kan de autonomie van mensen vergroten en zorgen dat voorzieningen beter aansluiten op hun behoeften.

Literatuur

- Bokhorst, A.M., J. Edelenbos, J. Koppenjan & M. Oude Vrielink (2015), 'Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 3-16.
- Bokhorst, A.M. (2015), 'De koers van zorgcoöperaties. Samenwerken zonder te verworden tot paradepaard of werkpaard van de participatiesamenleving', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 27-39.
- Bokhorst, A.M. & J. Edelenbos (2015), 'De opkomst van wooncoöperaties in Nederland?', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 51-57.
- Bokhorst, A.M. (2014), *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boumans J. & W. Swinkels (2015), *Gedeeld Eigenbelang. Een verkennend onderzoek naar werkzame en belemmerende factoren van zorgcoöperaties*, Tilburg University, in opdracht van ZonMw.
- Engbersen, G., E. Snel & M. 't Hart (2015), *Mattheüs in de buurt. Over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*, Rotterdam, www.kenniswerkplaats-leefbaar.nl/wp-content/uploads/Mattheüs-in-de-buurt_buurt-participatie-en-ongelijkheid.pdf. En zie: www.socialevraagstukken.nl/site/2015/09/14/mattheüs-in-de-buurt-met-burgerparticipatie-stijgt-sociale-ongelijkheid/.

- Mein, A. & D. Oudenampsen (2015), *Medezeggenschap op maat*, Verweij Jonker Instituut.
- Rigney, D. (2010), *The Matthew Effect. How Advantage Begets Further Advantage*, New York: Columbia University Press.
- Tromp, B. (2002), *Het sociaal-democratisch programma. De beginselprogramma's van SDB, SDAP en PvdA 1878-1977*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Universiteit Utrecht (IOS) & KCWZ (2014, 10 oktober), *Impressie derde denktanksessie over Lokale Kracht 'Vergrijzing: probleem of kans voor Lokale Kracht?'*, www.kcwz.nl.
- Witteveen, W.J. (2014), *De wet als kunstwerk*, Amsterdam: Boom.
- WRR (2014a), *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2014b), *Op maat voor later. Nieuwe initiatieven op het snijvlak van wonen, zorg en pensioenen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noten

- 1 Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en bouwt voort op het themanummer van Bestuurskunde over burgercoöperaties.
- 2 Zie www.actiz.nl/nieuwsberichten/website/nieuws/2015/04/burgercooperaties-regelen-zorg-zelf/
- 3 Zie ook www.socialevraagstukken.nl/site/dossiers/burgers-nemen-het-over/
- 4 Het versterken van zeggenschap van groepen en collectieven vormt een belangrijke uitgangspunt voor de sociaal-democratie. Sociaal-democratische varianten van zeggenschap in de beginselprogramma's zijn achtereenvolgens het idee van directe wetgeving door het volk met behulp van volksinitiatief en referendum (1882), de verovering van de politieke macht door het proletariaat in de klassenstrijd (1912), de gedeeltelijke overdracht van de staatstaak aan niet-territoriale lichamen (1937), de instelling van bedrijven als zelfbesturende organen (1947), een zo breed mogelijk spreiding van verantwoordelijkheid (1959), het toekennen van bestuurlijke bevoegdheden aan het dichtst bij de burger staande bestuursniveau (1977) en het streven naar zo lokaal mogelijk bestuur (2005) (Tromp 2002).