

Piet-Hein Peeters

Eerst het samen leven, dan de gezondheidszorg

Een essay in opdracht van het
Landelijk Samenwerkingsverband
Actieve bewoners

Het essay is een idee van LSA bewoners en heeft als doel een gesprek op gang te brengen over de rol van lokale gemeenschappen in gezondheid en zorg. Context zijn regio- en transformatieplannen naar aanleiding van het Integraal Zorgakkoord. Het is uitgegeven ter gelegenheid van het afscheid van Anita Keita als directeur-bestuurder van Versa Welzijn op 27 maart 2024.

**De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag**

Datum: 21 februari 2025
Betreft: Bypass IZA, WOZO en GALA

Geachte voorzitter,

Sinds 2015 is er vanuit mijn ministerie stevig ingezet op de renovatie van de verzorgingsstaat en in het bijzonder op het toekomstbestendig maken van de ondersteuning van kwetsbare mensen op het gebied van zorg en welzijn.

Beleidsakkoorden als het IZA, GALA en WOZO en eerdere, vanaf 2015, nieuwe wetgeving op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugdzorg leiden echter tot onvoldoende resultaat. Zorg en ondersteuning in het dagelijks leven zijn nog

steeds het domein van professionals, terwijl die situatie niet goed en niet houdbaar is.

Ik constateer dat de initiatieven vanuit de rijksoverheid om hier verandering in aan te brengen vooralsnog enkel leiden tot een uitsluitend professioneel discours: professionals werkzaam op het gebied van zorg en welzijn, in welke functie dan ook, die met elkaar de inrichting en uitvoering van zorg en welzijn in Nederland proberen te veranderen. Terwijl het welslagen van alle genoemde initiatieven, en daarmee de voornoemde renovatie van de verzorgingsstaat met behoud van voldoende kwaliteit, in mijn ogen staat of valt met burgers die in hun dagelijkse omgeving meer naar elkaar gaan omkijken, meer voor elkaar gaan zorgen. We hebben de verantwoordelijkheid voor zorg en welzijn in de vorige eeuw van de samenleving weggeorganiseerd, terwijl voor elkaar zorgen en naar elkaar omkijken juist essentiële onderdelen van een samenleving zelf zijn. Zorgen voor elkaar is niet enkel een professionele taak, het hoort bij het leven van mensen, het hoort bij samen leven in Nederland.

Tegelijkertijd constateer ik dat parallel aan de beleidsenergie van de

rijksoverheid afgelopen decennium, en met name van mijn ministerie, op vele plekken in Nederland burgers wel degelijk de dagelijkse ondersteuning voor elkaar ter hand hebben genomen. Momenteel wordt in deze gesproken over 'zorgzame gemeenschappen'. Ik spreek vanaf nu over lokale gemeenschappen om redenen die in de bijgevoegde toelichting verder uitgewerkt worden. Deze gemeenschappen bestaan in wijken in steden als Rotterdam en Den Haag, maar ook in dorpen als Austerlitz en Hogeloon. Het intrigerende is dat deze praktijken niet dankzij beleid zijn ontstaan. Eerder is het zo dat zij 'last' hebben van professionals en ambtenaren en preciezer de kaders waarbinnen deze professionals en ambtenaren moeten werken waarin wij als rijksoverheid helaas ook onze rol spelen. Ik hecht er op deze plek bovendien aan te wijzen op de inzet van de meer dan vijf miljoen mantelzorgers in Nederland die dagelijks voor hun naasten zorgen en zo essentieel zijn in de Nederlandse gezondheidszorg. Ook zij worden vaak gehinderd door het zorgstelsel waar zij mee samenwerken.

Mijn voornemen is, en daar wil deze brief de eerste aanzet toe zijn, de ontwikkeling en groei van lokale gemeenschappen op de juiste wijze te voeden. Ik ben me er daarbij zeer van bewust dat bemoei-

enis vanuit de overheid in deze nauw luistert. Wat is goed beleid in deze? Het risico dat met dat die bemoeienis de kracht en ontwikkeling van lokale gemeenschappen wordt aangetast, is helaas reëel. Dit in acht nemend heb ik de volgende twee voornemens die u als een 'bypass' bij het huidige beleidskader kunt zien.

- Het instellen van een landelijke, laagdrempelige regeling 'lokale gemeenschappen'. Lokale initiatieven kunnen een beroep doen op deze regeling voor advisering en financiering. Deze regeling kan daarbij gebruik maken van de reeds bestaande infrastructuur met organisaties als Nederland Zorgt voor Elkaar en het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners. De beoordeling van financiële aanvragen ligt in handen van ervaringsdeskundigen op het gebied van zorgzame gemeenschappen; burgers die zelf eerder intensief betrokken waren bij de succesvolle ontwikkeling van een lokale gemeenschap.
- Het mogelijk maken van een financiële voorziening per gemeente, waarmee gemeenten de gelegenheid geboden wordt het opbouwwerk in die gemeente, in samenspraak met de bewoners van een specifieke buurt of wijk, een impuls te geven. Dit geoormerkte geld betekent een budget per gemeente, gebaseerd op

het inwonersaantal, waarmee opbouwwerk ingekocht kan worden. Deze financiële voorziening komt voort uit het besef dat kwalitatief sterke en evenwichtige gemeenschapsontwikkeling geen vanzelfsprekendheid is en dat professionele, deskundige maar autonome ondersteuning in deze waardevol kan zijn.

In totaal wil ik hiervoor een structureel bedrag van 300 miljoen euro per jaar vrijmaken¹. Ik hecht eraan te melden dat deze middelen voor een belangrijk deel afkomstig zijn uit budgetten voor de curatieve zorg en dus niet een herbestemming zijn van een deel van de drie miljard die nu reeds in de sector sociaal werk omgaan.

De stimulans van gemeenschapsontwikkeling die mij voor ogen staat, heeft wat mij betreft een bredere betekenis dan enkel het laten bloeien van een zorgzame samenleving waarin mensen meer dan nu elkaar steun en zorg bieden en dat zien als een normaal onderdeel van samen leven in Nederland. Met name hierom trek ik voor dit beleidsinitiatief op met mijn collega van Binnenlandse Zaken die

¹ Met dit bedrag wordt per 10 000 inwoners in Nederland een opbouwwerker gefinancierd, in totaal gaat het dan om 175 miljoen. Daarnaast komt er jaarlijks 125 miljoen beschikbaar voor de ontwikkeling van lokale gemeenschappen.

tevens financieel bijdraagt. De stimulans wil ook een bijdrage zijn aan de in mijn ogen wenselijke ontspanning van Nederland. Ik meen dat het ruimte bieden en recht doen aan de eigen leefwereld van gemeenschappen in Nederland en de opvattingen over goed en gezond leven die daar leven een deel van het antwoord kunnen zijn op wat in algemene zin de maatschappelijke polarisatie in Nederland is gaan heten.

Ik ben me ervan bewust dat die opvattingen in die gemeenschappen over wat goed leven is strijdig kunnen zijn met heersende ideeën onder professionals, vaak gestut door het medisch-wetenschappelijk of sociaal-wetenschappelijk discours, maar ik denk dat het maatschappelijk gezien wenselijk is meer ruimte te bieden aan burgers en groepen burgers om gezamenlijk eigen keuzes te maken en dat juist deze autonomie, deze grip op het eigen leven kan leiden tot de bevordering van gezamenlijk welzijn in Nederland.

In het politieke discours van uw Kamer is het gebruikelijk te verwoorden wat het resultaat kan zijn van een beleidsinitiatief en hier dus de stimulans die mij voor ogen staat. Ik zie daar in deze vanaf. Het is mijn overtuiging dat de ontwikkeling van lokale gemeenschappen die mij

met deze stimulans voor ogen staat niet gebaat is bij het vooraf afspreken van prestaties, van opbrengst. Juist omdat dat weer een 'systemische' spanning veroorzaakt. Het is mijn opvatting dat alleen al de stimulans op zich een intrinsieke waarde heeft, namelijk: bijdragen aan een versterking van de samenleving, en dat juist vertrouwen in burgers, in mensen hier leidend moet zijn. Ik ga hier natuurlijk graag met u over in gesprek.

Mochten u of uw Kamer behoefte hebben aan verdere context bij dit beleidsvoornemen, dan verwijs ik u graag naar de bijgevoegde toelichting.

Hoogachtend, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken,

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Toelichting

Eerst het samen leven, dan de gezondheidszorg

Lokale gemeenschappen: meer dan de bypass van de verzorgingsstaat

Piet-Hein Peeters

Bypass: een omleidingsoperatie als behandeling bij ernstige vernauwingen in de kransslagaders van het hart.

De beleidsmakers in de gezondheidszorg hebben de burger ontdekt als potentiële arbeidskracht. Zowel het Integraal Zorg Akkoord (IZA) als het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) als het programma Wonen, Zorg en Ondersteuning voor Ouderen (WOZO) leunen in verschillende mate op het idee dat burgers meer voor elkaar kunnen betekenen en dan met name voor de burgers die ondersteuning in het dagelijks leven nodig hebben. In deze beleidsstukken wordt dan vooral gesproken over het versterken van de 'sociale basis'.

De nood voor die burger is hoog als je de akkoorden en de bestuurders die namens die akkoorden het woord voeren, mag geloven. Er is sprake van een 'zorginfarct' dat alleen maar erger zal worden. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over de 'dubbele vergrijzing'. Er zijn steeds meer oudere mensen en deze oudere mensen leven steeds langer. Voor de professionele zorg die daarvoor nodig zou zijn, ontbreekt de personele capaciteit, nu al en zeker in de toekomst. Op dit moment werkt één op de zes mensen in de zorg, en dat is gezien de werkdruk al te weinig, maar in 2040 zou dat één op de vier moeten zijn, terwijl het arbeidspotentieel ook door die vergrijzing juist afneemt.

In het IZA staan zinnen als 'niet alle problemen vragen om een medisch antwoord', 'er is een omslag nodig van zorg voor mensen naar zorg met mensen', 'zorg kan een antwoord zijn, maar ook hulp vanuit de sociale basis, ondersteuning door lotgenoten'. In het GALA wordt onder meer gesteld dat 'gemeenten een sterke sociale basis met een sterke sociale samenhang faciliteren waar mensen op elkaar kunnen terugvallen' en dat 'het versterken van sociale basis gaat over het omzien naar elkaar in wijken, buurten en dorpen'. Het WOZO ten slotte, rept over 'innovatieve vormen van samenwerking tussen formele zorg en sociale basis', 'zorgen dat ouderen op een plek kunnen wonen waar ze zich thuis voelen in de buurt van hun sociale netwerk' en over 'een sterke sociale basis die de vitaliteit en gezondheid van ouderen bevordert waardoor ze beter, langer en meer kunnen participeren in de samenleving'.

Dergelijke beleidskaders en de substantiële financiële middelen die eraan verbonden zijn, creëren energie. Bureauprofessionals werkzaam voor overheden, de gezondheidszorg en - in veel mindere mate - de welzijnssector, zoeken elkaar op om de plannen verder uit te werken, nieuwe teksten te maken. Burgers zijn hier enkel degenen over wie gesproken wordt. Commerciële partijen zien mogelijkheden om met hun kennis en ervaring bij te dragen aan de voorgenomen ontwikkeling en daaraan te verdienen. Zorgorganisaties menen met hun praktijk 'avant la lettre' te zijn en positioneren zichzelf als voorloper. De energie levert taal op als 'voorzorgcirkels', 'regioplannen', 'kwartiermaker samen zelfredzaamheid', 'participatiehubs', 'inspiratiebijeenkomsten voor samenredzame gemeenschappen', 'community building', 'leefstijlpunten'. En onbehagen over relatief kapitaalkrachtige partijen die tot voor kort weinig tot geen voeling met de 'sociale basis' hadden, maar daar nu in opvallend korte tijd expert in denken te worden.

* * *

Bijna vijf jaar geleden publiceerden Jasper Loots en ik 'Vijf jaar lokaal sociaal domein: veel gedaan, te weinig bereikt'. In de publicatie werd door

een aantal relevante deskundigen stilgestaan bij wat hoogleraar Jan-Kees Helderma in dat boek 'de grootste verbouwing van de verzorgingsstaat sinds het begin ervan noemde': de per 1 januari 2015 officieel van kracht zijnde decentralisatie op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie. De ondertitel van het boek verradt het al: er was in de vijf jaar na de start van de decentralisatie veel energie gegeven, maar gezien die energie en de oorspronkelijke doelen relatief weinig bereikt. Dat oordeel velden we met name omdat we uit de gesprekken leerden dat de decentralisatie in de kern een beweging van overheid naar burger had moeten zijn, maar uitpakte als het verschuiven van middelen en zeggenschap van landelijke overheid naar lokale overheid. Burgers werden grosso modo niet gevonden, niet betrokken en niet versterkt. In 'Vijf jaar lokaal sociaal domein' werd door Jos van der Lans en Albert Jan Kruijer al gewezen op het toen al urgente personeelstekort in de zorg als extra argument om daadwerkelijk werk te maken van wat toen 'burgerkracht' of 'samenredzaamheid' genoemd werd. Terwijl in 2020 de nood voor die burgerkracht maatschappelijk gezien sowieso al hoog was. Het 'zo lang mogelijk thuis' motto leidde er bijvoorbeeld toe dat ouderen en mensen met ernstige psychische problemen, die voorheen naar een 'intramurale' voorziening konden, nu vaak met hangen en wurgen 'in de wijk' bleven. Niet zonder reden wordt er een verband gelegd tussen het almaar groeiend aantal mensen dat zich op enig moment 'verward' gedraagt en de ambulantisering in de ggz, overigens al ingezet voor 2015 maar ver-

sterkt door de decentralisaties in 2015. En in de jeugdzorg bleven jongeren met meer ernstige problemen verstoken van hulp, omdat gemeenten niet in staat bleken om bij relatief lichte problematiek meer informele ondersteuning te bieden.

De 'sociale wijkteams' werden als sleutel gezien voor de bepleitte transformatie 'van overheid naar burger'. Zij zouden gaan werken aan collectieve voorzieningen, aan preventie, aan buurten en wijken waar mensen - met enige professionele ondersteuning - elkaar zouden helpen. Nu, tien jaar later, toont onderzoek van wijkteam-vorser Silke van Arum, verbonden aan Movisie, dat die wijkteams daar niet aan toekomen. De zuigkracht van individuele casuïstiek is te sterk. In het eerdere LSA essay 'Het dogma aanbesteden' voegt Jos van der Lans daaraan toe dat de plicht tot aanbesteden eveneens een fnuikende werking had. 'Door het aanbestedingsbeleid ontbrak eigenlijk elk vooruitzicht op het tot stand brengen van duurzame verhoudingen. De traditie om die verbinding te zoeken en in stand te houden is in een kwart eeuw systematisch teniet gedaan door eindeloze wisselingen van de professionele wacht in buurten en wijken. Daar plukken we nu de wrange vruchten van.' Silke van Arum constateert overigens ook dat waar opbouwwerkers in de beginjaren nog wel onderdeel van het wijkteam waren dat nu niet meer het geval is. Terwijl zij bij uitstek bedreven zijn in het ontwikkelen van wat toen burgerkracht heette en inmiddels 'sociale basis',

De uitstap naar de decentralisatie in 2015 is relevant omdat het laat zien hoe de ambitie zoals geformuleerd in het IZA, GALA en WOZO tien jaar geleden al actueel was. En toen in een werkveld dat veel meer affiniteit en expertise heeft als het gaat om 'sociale basis', 'burgerkracht', 'vitale wijken' en 'zorgzame gemeenschappen'. Het resultaat van die ambitie valt tot nog toe niet mee. Het is opvallend dat deze zelfreflectie ontbreekt in het beleidsdenken dat nu vanuit de gezondheidszorg ingezet is. Opnieuw is het idee dat de burger 'het gaat doen'. En het stimuleren ervan gebeurt met dezelfde 'logica': beleid en geld vanuit de landelijke overheid gericht op lokale overheid en lokaal en regionaal werkende professionele organisaties. Het is plausibel dat de volgens die overheid zo nodige gemeenschapsontwikkeling dus niet van de grond komt.

Maar hoe dan wel?

* * *

Er zijn in Nederland 5,5 miljoen mantelzorgers, grofweg een derde van de totale bevolking. Dat zijn mensen die vanuit eigen beweging, en soms 'gedwongen' door beleid, naasten die steun nodig hebben die steun geven. De mantelzorger is de partner, het gezinslid, het familielid, de vriend

of vriendin en soms ook de buurman of buurvrouw. In Nederland helpen mensen elkaar, zorgen ze voor elkaar. Dat is burgerkracht, hoewel deze mensen dat zelf als normaal beschouwen. De laatste jaren is er zelfs een commerciële pendant ontstaan met ondernemingen als Saar aan Huis en Senior Service, die tegen betaling mantelzorgondersteuning van burgers met tijd om handen aanbieden. Het Instituut voor Publieke Waarden sprak al in december 2014 in het artikel 'Transitietaal voor dummies' in het blad Zorg+Welzijn, terecht over de mantelzorger als 'reddingsboei in de woelige baren van de transitie' en 'prothese van de verzorgingsstaat'.

Recente publicaties van MantelzorgNL en de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) laten zien dat professionals, beleid en samenleving die steun eerder bemoeilijken dan mogelijk maken. De RVS bepleit in het verlengde van haar analyse daarom 'gelijkwaardig samenspel' tussen mantelzorgers en professionals, het 'samen optrekken in één team' en ook 'het relativeren van professionele exclusiviteit'; er zijn veel zorghandelingen die net zo goed door burgers gedaan kunnen worden. De Belgische hoogleraar Dominique Verté formuleerde het recent in een interview op socialevraagstukken.nl scherp: 'Wie is de betere verzorger? Degene die jarenlang voor haar dementerende vader zorgde of de achttienjarige die net de driejarige opleiding voor gezinshulp heeft afgerond en nog nooit een dementerende oudere in haar leven heeft ontmoet?'

En inderdaad: mantelzorgers, en patiënten zelf, verrichten steeds meer zorghandelingen die voorheen aan professionals waren voorbehouden. In het Amsterdam UMC kunnen mantelzorgers meekijken bij de zorghandelingen van professionals bij hun naasten die daar na een operatie verblijven en zo leren hoe ze dat thuis zelf kunnen doen. Het Maastricht UMC heeft een mantelzorgacademie waar professionals mantelzorgers en patiënten zorghandelingen aanleren. Dat is minder spannend dan het klinkt; de gemiddelde wijkverpleegkundige zal beamen dat de meesten van de handelingen die zij verrichten ook door leken aangeleerd kunnen worden. Bij beide initiatieven staat vrijwilligheid voorop: mantelzorgers 'moeten' niets, ze mogen. Maar in de praktijk blijkt dat veel mantelzorgers de mogelijkheid met beide handen aangrijpen, het biedt hen en de patiënt in de thuissituatie namelijk meer autonomie en bewegingsvrijheid.

In Nederland ontstonden in de afgelopen tien tot vijftien jaar ook wat inmiddels 'zorgzame gemeenschappen' zijn gaan heten. Het kan overigens goed zijn dat ze daarvoor al bestonden, maar dat er in het publieke debat en beleidsmatig nog geen oog voor was. In het noordoosten van het land bestaat de term 'noaberschap' bijvoorbeeld al veel langer. Het zijn bewoners in een buurt, wijk of dorp die elkaar hebben gevonden in het ontwikkelen van een gemeenschap waarin mensen naar elkaar omkijken, elkaar helpen, voor elkaar zorgen en daar soms ook enige formele vorm aan hebben gegeven. Veel genoemde en beschreven voorbeelden zijn Austerlitz,

Hogeloon, Apeldoorn-Zuid en Rotterdam-West. Er zijn inmiddels rond de 1500 van dergelijke praktijken, verschillend van karakter en omvang. Je zou ze 'sterke sociale bases' kunnen noemen.

Interessant is dat deze initiatieven een nogal ambivalente verhouding hebben met professionals en beleidsmakers. Deze gemeenschappen lijken eerder ondanks dan dankzij professionals en beleid te zijn ontstaan. Soms kun je wel zeggen dat juist het wegvallen van professionele steun de aanleiding was voor bewoners om de ontwikkeling van de gemeenschap ter hand te nemen. En vervolgens blijven ze huiverig voor bemoeienis van overheid en professionals. Het doet denken aan een fameuze uitspraak van Ronald Reagan, president van de Verenigde Staten in de jaren tachtig van de vorige eeuw, natuurlijk in een andere politieke context, maar toch: 'The most terrifying words in English are: I'm from the government and I'm here to help.'

De kracht van lokale gemeenschappen zit met name op het gebied van welzijn. Mensen uit (dreigend) isolement halen, mensen een betekenisvolle invulling van hun dag bieden, het vroeg signaleren van bijvoorbeeld financiële problemen, het organiseren van zelfhulpgroepen, het elkaar ondersteunen bij het doorgronden van bureaucratie voor het aanvragen van hulp, et cetera. Samen leven dus, met elkaar leven. Samen goed leven, zou je kunnen zeggen. Je kunt stellen dat de werkzame factoren in hulpverlening

- nabijheid, vertrouwen, continuïteit, ervaring, maatwerk - juist min of meer per definitie in deze gemeenschappen aanwezig zijn.

In februari 2019 interviewde ik voor het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, Nico de Boer. In oktober van dat jaar overleed hij. De Boer noemde zich 'beleidsschrijver', waarmee hij zichzelf tekortdeed. Hij was één van de aanjagers van de decentralisaties. Wij burgers waren, en zijn vermoed ik, in zijn ogen geen burgers meer. We zijn verwend, hebben ons laten verwennen door een overheid die ons van de wieg tot het graf allerlei zorgen uit handen neemt. Waardoor wij op het moment dat er iets tegenzit ons tot diezelfde overheid wenden en ons er tegen keren als we onze zin niet krijgen. 'Onvolwassen, verkleutering' noemde De Boer dat toen. 'Democratie is in eerste instantie het vermogen je eigen leven te kunnen organiseren, op een elementair niveau, desnoods tegen de overheid in. 'Eigen' is dan niet het individuele, maar als gemeenschap, als collectief.'

Ik haal De Boer hier aan omdat hij beargumenteert dat het belang van gemeenschappen verder gaat, groter is dan een prothese te zijn van de tekorten in de gezondheidszorg. Mensen die met elkaar leven, die met elkaar verantwoordelijkheid ontwikkelen, hun gezamenlijke leven organiseren, zijn van zichzelf van grote waarde. In die gemeenschap, maar ook maatschappelijk. De ideeën van De Boer geven mogelijk een deel van een antwoord op de actuele maatschappelijke polarisatie in Nederland.

Korter geleden, in april 2023, sprak ik voor De Eerstelijns met Joop Hofman, landelijk gezaghebbend in het opbouwwerk. Vertrekpunt was een ander advies van de RVS, dit keer over de toekomst van de eerste lijn, getiteld 'de basis op orde'. Ook daarin is de gemeenschap als steun voor de gezondheidszorg ontdekt. 'Investeer in co-creatie met burgerinitiatieven'. 'Zorg dat eerstelijnsvoorzieningen kunnen investeren in relaties met netwerken van actieve wijkbewoners', zo staat er in het advies. Hofman denkt er anders over: "Volgens mij moet niet het uitgangspunt zijn dat burgers zorg overnemen, dat ze onderdeel worden van de professionele zorg. Ik denk dat je eerst moet werken aan sterke gemeenschappen, aan burgers die samen het leven en wat daar allemaal bij komt kijken, oppakken, elkaar helpen. En dat je dan door de kracht van die gemeenschap gaat zien dat mensen meer zorg en aandacht voor elkaar hebben, warmte en liefde met elkaar delen."

Essentieel in het bestek van dit essay is vervolgens dat de waarden van die gemeenschap niet per se samenvallen met ambities van zorgprofessionals, gestuurd door lokaal en landelijk beleid. Hofman weer: "Er was in een wijk waar ik werkte een groep van zo'n dertig vrouwen met een Turkse achtergrond die wilde afvallen. De groep wilde dat doen met het boek van Sonja Bakker. Wij vroegen ondersteuning van de GGD, of zij die vrouwen verder wilden begeleiden. Dat wilde de GGD niet, want Sonja Bakker was een foute manier om af te vallen." En: "Mensen gaan in zo'n gemeenschap zorgen voor elkaar op een manier die wellicht niet voldoet aan de profes-

sionele normen.” Overigens laat het voorbeeld met de dertig Turkse vrouwen zien dat gezondheid een thema is waarop mensen bij elkaar kunnen komen, bij elkaar steun zoeken.

* * *

Over de recente verkiezingsuitslag in november 2023, is veel gezegd en geschreven. Eén noemer in de analyses is hier relevant. Er zou een substantieel deel van de kiesgerechtigden met hun stem hebben laten blijken dat zij het dedain over hun manier van (samen)leven en de betutteling in hoe het leven wel geleid moet worden, zat zijn. Onderzoekers als Josse de Voogd en René Cuperus met hun ‘Atlas van afgehaakt Nederland’ en Jeroen van der Waal, zie onder meer zijn oratie ‘Over leven met een lage status’, brachten dit sentiment op verschillende wijzen al voor de verkiezingen in beeld. Het in het najaar van 2023 verschenen WRR-rapport ‘Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle’, doet dat in andere bewoordingen ook.

Het gaat hier niet om de kwaliteit van dat sentiment bij de kiezer, om het oordeel erover, het gaat hier om het gegeven. Je kunt zeggen dat de verkiezingsuitslag verschillende opvattingen laat zien over de gemeenschap die

we willen zijn en welk leven we willen leiden. En dat autonomie, zelf bepalen hoe te leven, door veel Nederlanders als een groot goed beschouwd wordt.

In het licht van dit essay is dit een spannend gegeven. Er is, enerzijds, behoefte aan autonomie, aan zelf bepalen, aan een 'eigen' gemeenschap waar oog is voor de 'eigen' naasten, aan naoberschap, aan volwassen burgerschap. En er is op veel plekken in Nederland wat in professionele taal 'burgerkracht' heet, een 'sociale basis'. Dat gaat overigens verder dan sec 'burgers', het gaat ook over lokale ondernemers die vanuit hun betrokkenheid en positie in een lokale context hun bijdrage aan maatschappelijk welzijn leveren en willen leveren en waar door publieke professionals wonderlijk genoeg met argwaan naar kan worden gekeken. Het is kracht die op die plekken in Nederland eigen keuzes maakt. Dertig vrouwen met een Turkse achtergrond die gezamenlijk besluiten om met de Sonja Bakker methode te willen afvallen. Die kracht betekent diversiteit. Goed beleid is wellicht het beleid dat recht doet aan die 'gemeenschappelijke' behoefte, aan die gemeenschap, dat professionals daarbij moeten aansluiten.

Anderzijds weerklinkt in die behoefte aan autonomie het reële risico van uitsluiting, discriminatie. Recent was er enige publieke turbulentie over de Sunneklaastraditie op Ameland, waarbij vrouwen twee avonden en nachten niet buiten mogen. Toont zich daar gemeenschapszin, burgerkracht? Werd daar geprobeerd normen van 'de grachtengordel' op te leggen? Was

daar sprake van uitsluiting, seksisme? Hoogleraar Jeroen van der Waal legde mij eens uit dat bij de turbulentie rond de intocht van Sinterklaas in Drachten, vanuit het perspectief van veel Drachtenaren, dus de gemeenschap daar, het willen demonstreren bij de intocht van Sinterklaas als een verstoring van de openbare orde werd beschouwd. Terwijl demonstranten juist op grond van de rechtsregels van de openbare orde meenden te mogen demonstreren. Wiens orde geldt in de gemeenschap? Wiens normen?

Vertaald naar 'zorgzame gemeenschappen' kan het risico op uitsluiting bijvoorbeeld betekenen dat binnen een gemeenschap bepaalde mensen, of gezinnen, die steun nodig hebben, maar om wat voor reden dan ook geen steun krijgen, uitgesloten worden door de gemeenschap, sterker nog, daarom juist aandacht en zorg nodig hebben. Het veel geroemde Austerlitz lijkt van een afstand een relatief homogene, 'well to do' gemeenschap, maar wat als een gemeenschap diverser is, sociaal-economisch kwetsbaarder, veel psycho-sociale problematiek kent?

En het betekent dat ook binnen een 'zorgzame gemeenschap' praktijken kunnen bestaan of ontstaan die vanuit het perspectief van professionals, en met name het wetenschappelijk of juridisch fundament waarop zij steunen, onjuist zijn of zelfs fout. Een klein voorbeeld: op een congres over de Wet Zorg en Dwang, waar ik onlangs een bijdrage aan leverde, werd verteld dat waar professionals vanwege die wet niet zomaar de deur van een

thuiswonende man met dementie op slot mogen doen, de buurvrouw dat met haar 'gezond verstand' wel mag en dan ook doet. En let op: het merendeel van de bij het congres aanwezige professionals vond dat prima.

* * *

Burgers zijn door beleidsmakers in de gezondheidszorg ontdekt als arbeidspotentieel. Investeren in de sociale basis is de manier om dat potentieel te ontsluiten, zo is te lezen in het Integraal Zorg Akkoord, het Gezond en Actief Leven Akkoord en het programma Wonen, Zorg en Ondersteuning voor Ouderen. Het is geen nieuwe ambitie. De 'kracht' van burgers was al een pijler voor het welslagen van de decentralisaties, die formeel per 1 januari 2015 van kracht werden.

Krachtige burgers zijn er al veel: 5,5 miljoen mantelzorgers en rond de 1500 'gemeenschappen', een aantal dat groeit. Zowel mantelzorgers als gemeenschappen ervaren de overheid niet per definitie als behulpzaam. Het beleid van partijen dat mantelzorgers en gemeenschappen wil instrumentaliseren, onderdeel wil maken van haar eigen uitdagingen en haar manier van denken, heeft een probleem. Enerzijds omdat zorgpartijen

logischerwijs vanuit hun aanbod en expertise redeneren, anderzijds omdat de bureaucratie van de lokale overheid niet aansluit bij het ritme en de behoeften van burgers. Goed samenspel tussen professionals en burgers, wanneer het gaat om het helpen van mensen die in hun leven steun van anderen nodig hebben, luistert nauw. Vaak menen professionals, gestuurd door beleid en wetenschap, het beter te weten of ervaren burgers dat zo. En in genoeg situaties weten professionals het ook beter, maar betekent dat opvallend genoeg juist dat burgers daar niet naar luisteren. Autonomie, het zelf bepalen, lijkt dan belangrijker.

De ontwikkeling van een gemeenschap, van lokaal goed met elkaar samen leven, het leven samen vorm geven en daar grip op hebben, is op zich van grote waarde. Zeker in het Nederland anno 2024. Burgers lijken, zie ook de verkiezingsuitslag, grip te zoeken op hun eigen leven. Ze willen samen leven, maar op hun manier. Ze willen dat er recht wordt gedaan aan hun behoefte aan autonomie, aan zeggenschap. Dat is een spannende kwestie omdat het kan leiden tot uitsluiting van andere groepen mensen en omdat de behoefte aan zeggenschap en autonomie - en de daarmee samenhangende gedragskeuzes - haaks kan staan op wat op basis van wetenschap en ethiek als verstandig en goed gezien wordt. Maar de behoefte is ook, met excuus voor het nu volgende beleidsmakers-jargon, 'een kans'. En dan niet voor 'zorgzame gemeenschappen', dat is alweer de taal van het beleid, maar wel voor buurten, wijken en dorpen waar mensen naar elkaar om-

kijken, zich met elkaar verbonden voelen, verantwoordelijkheid voor het samen leven willen nemen en daarbij steun in de rug kunnen gebruiken, kortom, waar volwassen burgers leven.

* * *

De vraag is vervolgens wat goed beleid is voor de verdere ontwikkeling van deze gemeenschappen, van gemeenschapszin. In eerdere essays van LSA bewoners en in andere documenten, zoals het door Movisie geïnitieerde 'Zorgzame buurten', zijn daar ideeën over te lezen. Het gaat dan over ruimte maken en geven, over het opruimen van 'schotten', over integraal werken en kijken, over 'in kansen denken'. Het gaat in ieder geval telkens over de wereld van beleid die het anders moet doen. Dergelijke pleidooien zijn inmiddels een grijze plaat, er worden bekende stellingen betrokken. Ze zijn, ongetwijfeld onbedoeld, 'systemisch', vergelijkbaar met de beleidstaal van het IZA, het GALA en het WOZO en de decentralisaties. Het roept het beeld op van een vermoeiende dans waarbij beide partners proberen de ander te sturen, maar het eigen ritme voortdurend in de weg zit. Wellicht moet beleid juist vertrekken vanuit het idee dat er door het 'zorgsysteem' en de 'burgers' niet met elkaar gedanst hoeft te worden, dat ze niet met elkaar aan tafel hoeven, dat ze niet samen plannen maken.

Dat kan bijvoorbeeld door de ondersteuning van de ontwikkeling van gemeenschappen op landelijk niveau in de handen van bekwaam gebleken ervaringsdeskundigen te leggen. Er zijn met de ontwikkeling van bewonersgemeenschappen in het afgelopen anderhalve decennium partijen ontstaan, zoals het LSA bewoners en NLZVE, die vanuit hun expertise de ontwikkeling van gemeenschappen overal in Nederland ondersteunen. Die ondersteuning zou verder moeten gaan dan adviseren. 'Startende' en 'lopende' gemeenschappen, waar ook lokale ondernemers deel vanuit kunnen maken, zouden ook een beroep moeten kunnen doen op financiële middelen die vanuit de landelijke overheid aan deze regeling beschikbaar worden gesteld. Dat beroep wordt vervolgens niet beoordeeld door een lokale, provinciale of landelijke overheid, maar door mensen, collega-burgers, die meer voeling hebben met het dagelijks leven en de dagelijkse dynamiek van gemeenschappen. Burgers die net 'als hen' zijn en daarom ook meer vertrouwd worden.

'Niet meer dansen' kan ook door het revitaliseren van het opbouwwerk. Het is waarschijnlijk geen toeval dat met de ontwikkeling van en de beleidsaandacht voor lokale gemeenschappen ook het opbouwwerk weer meer smool krijgt. Recent verscheen 'Laten we het eens over samenlevingsopbouw hebben. Het is tijd.', een visie-document ontwikkeld door Movisie, Krachtproef, Sociaal Werk Nederland en de Beroepsvereniging voor Professionals in Sociaal Werk. De auteurs bepleiten een herwaarde-

ring van een vak wat door velen in het museum van de twintigste eeuw is bijgezet: het opbouwwerk. Er zijn nog maar een paar duizend opbouwwerkers in Nederland, een neerwaartse lijn die veroorzaakt wordt door keuzes in beleid, onderwijs en het beroepsveld zelf. Met het munten van de titel 'sociaal werker', midden in de jaren tien van deze eeuw, werd de al in gang gezette individualisering van het werk min of meer bekrachtigd en was de lokale overheid verlost van een beroepsgroep die intrinsiek meer ten dienste staat van buurt- en wijkbewoners dan lokale beleidsmakers. Maar het is juist die beroepsopvatting die de goede opbouwwerker bij uitstek geschikt maakt als ontwikkelaar en ondersteuner van gemeenschappen.

Het valt telkens weer op hoe vertegenwoordigers van bewonersinitiatieven als vanzelf licht zuchten als het woord 'professional' valt. 'I'm from the government and I'm here to help you'. En tegelijkertijd lijken die initiatieven wel degelijk gebaat bij enige professionele ondersteuning. In 2015 leerde ik, werkend aan een artikel, in Beuningen, bij Nijmegen, Riëtte Benus kennen, 'wijkwerker' heette ze toen. Ze zei: 'Je kunt wel denken dat zo'n buurt het altijd zelf kan organiseren, maar dat is naïef. Soms is er behoefte aan positieve leiding. Je kunt niet verwachten dat mensen zomaar zelf even kunnen. Samen leven kan ingewikkeld zijn.' De juiste professionals kunnen helpen omdat in veel buurten 'samen leven ingewikkeld kan zijn', maar ook om het eerder in dit essay beschreven risico van al dan niet bedoelde uitsluiting van 'anderen' bespreekbaar te maken. Door de ontstane ver-

trouwensband tussen burgers en opbouwwerkers kunnen methodieken geïntroduceerd worden die bijvoorbeeld de Turkse vrouwen beter helpen dan Sonja Bakker of die gezamenlijk een lokale 'politieke' stem ontwikkelen. Van Jan Smelik, met anderen geestelijk vader van voorloper Austerlitz en gedreven woordvoerder van burgerinitiatieven op het gebied van zorg en welzijn, hoorde ik eens de uitspraak 'professionals die werken in een gemeenschap, moeten zich bekennen tot die gemeenschap'. In dat mooie woord 'bekennen' weerklinkt de noodzaak van een continue, langdurige inzet waar in een eerder essay van LSA bewoners door Jos van der Lans ook al een lans voor werd gebroken. Inzet verbonden aan de gemeenschap, niet aan de agenda van overheid of zorgorganisaties. Opbouwwerkers hebben daar in principe bij uitstek het profiel voor.

De vraag was wat goed beleid is voor de ontwikkeling van lokale gemeenschappen, van gemeenschapszin. Het idee in antwoord daarop is tweeledig. Ontwikkel een landelijke regeling gedragen door ervaringsdeskundige organisaties waar lokale gemeenschappen, in welke fase dan ook, een beroep op kunnen doen voor financiën en advies. En stimuleer de ontwikkeling en inzet van opbouwwerk, in samenspraak met de bewoners van een specifieke buurt of wijk waar die opbouwwerker aan de slag gaat, zodat deze vakmensen kunnen bijdragen aan gezonde, inclusieve en wellicht zelfs zorgzame gemeenschappen.

Beide ideeën komen voort uit het besef dat vanuit regulier, 'professioneel'

beleid geen sterkere 'sociale basis' zal ontstaan. Die weg zit verstopt. Ondanks alle mooie woorden over burgerkracht, sociale basis, et cetera is een daadwerkelijke, geconcentreerde inzet op gemeenschapsontwikkeling met bijhorende middelen het afgelopen decennium niet van de grond gekomen. Sterker nog: welzijn was en is nog steeds een makkelijk doelwit voor bezuinigingen, veel sociaal werk-organisaties verkeren financieel in zwaar weer en zijn te afhankelijk van gemeentelijke luimen. Er is een bypass nodig.

* * *

Waar geïnvesteerd wordt, wordt gevraagd naar het resultaat. Wat levert de investering op? Wat krijgen 'we' terug voor het geld dat gestopt wordt in de beschreven regeling voor gemeenschapsontwikkeling en in het opbouw-werk? Levert het bijvoorbeeld ontlasting op van de professionele zorg?

Onderzoek laat zien dat investeren in gemeenschapsontwikkeling leidt tot minder druk op professionele zorgverlening. Dat komt bijvoorbeeld door de preventieve kracht van de gemeenschap. Sociale en of psychische problemen zijn vaak de bron van medische klachten en problemen of de verergering ervan. Waar mensen naar elkaar omkijken, elkaar op informele

wijze steun en zorg bieden, neemt de last van fysieke problemen en de druk op professionele zorg af.

Het is ook voorstelbaar dat zorghandelingen die voorheen voorbehouden waren voor zorgprofessionals door burgers overgenomen gaan worden. Mantelzorgers nemen hier, uit eigen wil en met enige professionele ondersteuning, al een steeds grotere rol in. In gemeenschappen met veel onderling vertrouwen zouden andere burgers dat wellicht ook kunnen doen. En laat het dan bij de huisarts, de wijkverpleegkundige, de sociaal werker, de professionals die daar werken, en dan ook echt ingebed zijn in buurt, wijk of dorp, om gebruik te maken van de ontstane praktijken in die gemeenschap.

Voor nu is het goede begin essentieel. Een begin dat ook bijdraagt aan een samenleving waarin groepen meer ontspannen met elkaar omgaan, omdat ze meer grip en autonomie in hun eigen leven ervaren.

De samenleving is geen onderdeel van de professionele zorg, hoe hoog de druk in die sector ook mag zijn. Het is geen personeelscapaciteit, geen afdeling waar afspraken mee gemaakt kunnen worden, geen hoofdstuk in een beleidskader. Zorgen voor elkaar is wel iets wat normaal is in een gezonde samenleving. Op veel plekken kiemt die gezonde samenleving al, op andere ligt er in ieder geval grond. Laten we er niet aan trekken, maar kijken wat er gaat groeien door er te zaaien.

Verantwoording

Voor het overgrote deel is dit essay gebaseerd op de ideeën en het werk van anderen. Dat geldt vermoed ik voor veel essays, maar ik vind het van belang dit in een tijd waarin individualiteit zo gevierd wordt, te benadrukken. Dit essay leunt sterk op een aantal van de gesprekken die ik in de afgelopen jaren in ander werkverband gevoerd had.

Voor specifiek dit essay heb ik ook gebruik gemaakt van gesprekken met anderen. Voorafgaand aan het schrijven sprak ik met Annica Brummel (senior onderzoeker aan de Hogeschool Arnhem Nijmegen), Jan Smelik (mede oprichter van Austerlitz en oprichter en coördinator van Nederland Zorgt voor Elkaar) en Bianca den Outer (oprichter en directeur van adviesbureau Lorenz).

Het eerste concept van het essay werd gelezen en bekritiseerd door Jeroen Gradener (hoofddocent aan de Hogeschool voor Amsterdam), Jennifer Elich (senior adviseur bij Sociaal Werk Nederland) en Marcel Ham (hoofddirecteur van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken en socialevraagstukken.nl). Aan het eind vindt de lezer een overzicht van de schriftelijke bronnen die ik voor het essay gebruik heb.

Thijs van Mierlo en Anita Keita van het LSA bewoners dachten als opdrachtgevers gedurende het gehele schrijfproces met me mee. Ik ben ze erkentelijk voor de opdracht en het vertrouwen. De inhoud van het uiteindelijke essay is enkel mijn verantwoordelijkheid.

Het woord 'essay' stamt van het Franse 'essayer': proberen. Dit essay is mijn poging een bijdrage te leveren aan een lopend en zinvol gesprek over de Nederlandse samenleving en hoe we daarin met elkaar leven, voor elkaar zorgen. Ik hoop dat lezers het stuk als waardevol ervaren, hopelijk ook als uitnodigend. Als het taalkundig had gekund, was ik graag met een komma geëindigd.

Bronnen

- Anders leven en zorgen. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. 2022
- Atlas van afgehaakt Nederland. René Cuperus en Josse de Voogd. 2022
- De basis op orde. Uitgangspunten voor toekomstgerichte Eerstelijnszorg. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. 2023
- De burgerkracht van Nico de Boer. Piet-Hein Peeters. www.zorgwelzijn.nl. 2019
- De mantelzorger als verpleegkundige. Piet-Hein Peeters. NTvG. 2023
- De toekomst van de eerste lijn. Podcast met Jan Smelik. De Eerstelijns. 2023
- Het dogma aanbesteden. Jos van der Lans. 2020
- IZA. Het Integraal Zorg Akkoord. Ministerie van VWS. 2022
- GALA. Het Gezond en Actief Leven Akkoord. Ministerie van VWS. 2023
- Gelukkig hebben we het welzijnswerk nog. Piet-Hein Peeters. Jaarboek voor Sociale Vraagstukken. 2016
- Grip. WRR. 2023
- 'Laten we het eens hebben over opbouwwerk. Het is tijd.'. Sociaal Werk

Nederland, Movisie en anderen. 2023

- Overleven met een lage status. Jeroen van der Waal. 2023
- 'Sluit aan bij wat mensen zelf willen'. Interview met Joop Hofman. Piet-Hein Peeters. De Eerstelijns. 2023
- Sociale (wijk)teams peiling 2022. Silke van Arum en anderen. Movisie. 2023
- Transitietaal voor dummies. Instituut voor Publieke Waarden. Zorg+Welzijn. 2014
- 'Veel professionals zijn opgeleid met het idee dat het netwerk secundair is'. Interview met Ageeth Ouwehand. Piet-Hein Peeters. De Eerstelijns. 2022
- Vijf jaar lokaal sociaal domein. Jasper Loots en Piet-Hein Peeters. 2020
- Wat helpt om de jeugdzorg te ontlasten? Piet-Hein Peeters. NTVG. 2023.
- WOZO. Programma Wonen, Zorg en Ondersteuning voor Ouderen. Ministerie van VWS. 2022
- Zorgzame buurten. Marcel Canoy, Jan Smelik en Marcel Ham. Movisie. 2023
- 'Zorgzame buurten worden gehinderd door een medische bril'. Interview met Dominique Verté door Jan van Dam en Marcel Ham. Sociale Vraagstukken. 2024

Piet-Hein Peeters?



Is zelfstandig werkend journalist. Hij schrijft als freelancer momenteel voor Sociale Vraagstukken, voor De Eerstelijns en voor het NTVG. Hij was van 2014 tot en met 2018 hoofdredacteur van het maandblad Zorg+Welzijn. In 2012 publiceerde hij met Cindy Cloin 'Onder het mom van zelfredzaamheid', in 2015 'Verwarde personen zijn het probleem niet' en in 2020 met Jasper Loots 'Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt'.

Peeters werkt met regelmaat als dagvoorzitter of gespreksleider, onder meer bij de Zorg+Welzijn congressen van Bohn Stafleu van Loghum en de gezondheidszorg congressen van SCEM. Verder maakt hij podcasts voor het Van Kleef Instituut, De Eerstelijns en de School voor Politieleiderschap. Meer informatie vind je op www.pietheinpeeters.nl

LSA Bewoners is de landelijke vereniging van en voor bewonerscollectieven. Samen zetten we ons in voor sterke gemeenschappen. We delen kennis, ontwikkelen projecten, beïnvloeden beleid en zorgen voor ontmoeting. Dit essay is te downloaden op www.lsabewoners.nl