



GEMEENTEHUIS



FAIRTRADE
GEMEENTE

03/20

LEREN VAN ERVARINGEN MET BELEIDSPARTICIPATIE
VANUIT GEMEENTELIJKE BURGER- EN CLIËNTRADEN
IN HET FRIESE SOCIAAL DOMEIN

BELEID MAKEN **MET** BURGERS

// BELEID MAKEN MET BURGERS

Leren van ervaringen met beleidsparticipatie vanuit gemeentelijke burger- en cliëntenraden in het Friese sociaal domein

Gemeenten zijn sinds 2015 grotendeels verantwoordelijk voor jeugdhulp, ondersteuning van inwoners bij werk en inkomen, en maatschappelijke ondersteuning aan inwoners in een kwetsbare positie. Een uitgangspunt dat aan deze drie decentralisaties ten grondslag lag was de overtuiging dat er een transformatie zou moeten plaatsvinden van onze verzorgingsstaat in de richting van een ‘participatiesamenleving’. Niet de overheid, maar burgers zelf zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor het welzijn van zichzelf, hun gezin, familie, gemeenschap en medeburgers. Dit stevige appèl op ieders medeverantwoordelijkheid gaat gepaard met het streven om inwoners meer te laten meepraten over beleid. De Wet maatschappelijke ondersteuning, Participatiewet en Jeugdwet verplichten gemeenten om burgers, cliënten en hun vertegenwoordigers te betrekken bij de ontwikkeling van sociaal beleid.

De wettelijke vrijheid die gemeenten hebben om burgers naar eigen inzicht bij de ontwikkeling van sociaal beleid te betrekken, passend bij de lokale situatie, vertaalt zich in Fryslân nog niet in een grote diversiteit aan vormen van beleidsparticipatie. Opmerkelijk is dat alle Friese gemeenten één of meerdere adviesraden hebben geïnstalleerd. In enkele Friese gemeenten bestaat nog een afzonderlijke Wmo-raad, met daarnaast een cliëntenraad voor het beleidsterrein van de Participatiewet, in twee gemeenten aangevuld met een Jeugdraad. Vanaf 2015 kozen steeds meer gemeenten voor een meer integrale aanpak van beleidsparticipatie met de vormgeving van een brede Adviesraad Sociaal Domein. Van meerdere gemeenten weten we dat zij daarnaast andere werkvormen inzetten om het gesprek met inwoners, cliënten en andere stakeholders over sociaal beleid te voeren, maar de genoemde burger- en cliëntenraden vormen ook in deze gemeenten de ruggengraat van beleidsparticipatie in het sociaal domein.

/ AANLEIDING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Wmo-raden en Adviesraden Sociaal Domein zijn adviesraden van burgers die op persoonlijke titel gevraagd en ongevraagd advies geven aan hun gemeentebesturen. Deze adviesraden dienen de belangen van alle burgers te wegen en het gemeentebestuur te adviseren over alle lokale vraagstukken die vanuit de genoemde wetten worden opgepakt. Hoe specifieke cliënten- en gebruikersgroepen vanuit een ‘achterban’ of ‘netwerk’ worden betrokken, verschilt per gemeente (Movisie, 2018; Ieder(in), 2017).

Als gevolg van de decentralisaties is het aandachtsgebied van burger- en cliëntenraden verbreed en neemt de adviestaak in omvang toe. Niet alleen in het aantal vragen, maar ook qua inhoud: over meer onderwerpen en meer beleidsvelden worden zij geacht hun gemeenten te adviseren. Naast de bestaande adviserende rol denken steeds meer adviesraden ook aan het begin van het beleidsproces mee en wordt beleid vaker met betrokkenheid van raden, burgers, cliënten en hun vertegenwoordigers gemaakt (Movisie, 2018; Ieder(in), 2017).

Om meer zicht te krijgen op de wijze waarop Friese gemeenten met deze veranderingen en uitdagingen omgaan is het Fries Sociaal Planbureau in 2018 een verkennend onderzoek gestart naar de ervaringen van direct betrokkenen bij beleidsparticipatie in het sociaal domein. Richtinggevend voor dit onderzoek was de volgende onderzoeksvraag:

//

Hoe worden inwoners door Friese gemeenten betrokken bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid binnen het sociaal domein, met welke uitdagingen krijgen de betrokken partijen hierbij te maken en hoe gaan zij met deze uitdagingen om?

Om hier zicht op te krijgen zijn de ervaringen met beleidsparticipatie in beeld gebracht vanuit het perspectief van gemeentelijke beleidsambtenaren en dat van burgers en cliënten. Zij zijn allebei betrokken bij het meepraten en -denken over lokaal sociaal beleid, maar doen dit wel op hun eigen manier. Hoe denken zij over de doelen van beleidsparticipatie, de uitdagingen en de aanpak daarvan? Welke overeenkomsten en verschillen kunnen we hierin aanwijzen? Daar is in dit onderzoek naar gekeken door middel van veldonderzoek tijdens vergaderingen van twaalf adviesraden, elf interviews met gemeentelijke beleidsadviseurs, dertien focusgroepgesprekken met leden van afzonderlijke burger- en cliëntraden en een doorlichting van de relevante gemeentelijke beleidsdocumenten.

/ ALGEMENE INDRUK VAN DE ERVARINGEN MET BELEIDSPARTICIPATIE IN HET FRIESE SOCIAAL DOMEIN

De meeste burger- en cliëntraden zien het als hun voornaamste doel om vanuit inwonersperspectief een bijdrage te leveren aan het verbeteren van sociaal beleid en de uitvoering van dat beleid. Dat doen zij door inhoudelijk goed onderbouwde en gedragen adviezen uit te brengen. Daarbij wil men afgaan op signalen uit 'de achterban' – in feite alle inwoners van hun gemeente, met bijzondere aandacht voor de inwoners die veel met het sociaal domein te maken hebben als cliënt, mantelzorger, naaste of actief burger dan wel vrijwilliger. De adviesraden vinden het belangrijk om als gelijkwaardige adviespartner in alle fasen van beleidsontwikkeling mee te denken, dus ook in de beleidsvoorbereidende en -uitvoerende fase. Geslaagde advisering meten veel adviesraden af aan de invloed die zij hebben (gehad) op het gemeentelijk beleid. Is het gelukt om het gemeentelijk beleid en het proces van beleidsontwikkeling te verbeteren vanuit het perspectief van inwoners?

Gezamenlijk ervaren uitdagingen

Uit ons onderzoek naar beleidsparticipatie in het Friese sociaal domein komt duidelijk naar voren dat 'het betrekken van burgers' bij de ontwikkeling van sociaal beleid grote uitdagingen voor alle partijen met zich meebrengt. Het blijkt lastig om de verwachtingen tussen burgers en gemeente over en weer op elkaar af stemmen. Het vertrouwen tussen adviesraden en de gemeentelijke organisatie wordt bovendien regelmatig op de proef gesteld, bijvoorbeeld wanneer adviesraden pas in een later stadium bij de ontwikkeling van sociaal beleid worden betrokken of wanneer onduidelijk blijft wat de gemeente met hun adviezen heeft gedaan. Kennelijk is het nog niet voor alle beleidsambtenaren, college- en gemeenteraadsleden vanzelfsprekend om in elke fase van de beleidscyclus de dialoog met de betrokken inwoners uit de adviesraden te zoeken. Dit geven zowel de geïnterviewde beleidsambtenaren als adviesraadsleden aan.

De meeste adviesraden zijn wel zo assertief dat zij bij onvrede over de uitwisseling met de gemeente de betrokken actoren binnen de gemeentelijke organisatie daarop aanspreken. Wanneer de gemeentelijke actoren zich deze feedback

aantrekken, ontstaat er ruimte voor het versterken van een gelijkwaardige samenwerking, zo is uit meerdere interviews naar voren gekomen. Maar dat het vertrouwen tussen gemeente en adviserende burgers kwetsbaar is, met name in tijden van financiële schaarste, scherpe beleidskeuzes en vele bestuurlijke en ambtelijke wisselingen, is ook voor de geïnterviewde adviesraadsleden evident.

Een laatste gezamenlijke uitdaging die door beide 'partijen' wordt benoemd is het bereiken en betrekken van een diverse groep burgers. Uit de focusgroepgesprekken blijkt wel dat veel burger- en cliëntraden verschillende werkwijzen hebben ontwikkeld om relevante signalen bij mede-inwoners en cliënten op te halen. Dit doen zij door hun eigen informele netwerk te benutten of aan te schuiven bij bijeenkomsten in het veld en te experimenteren met nieuwe werkvormen als online fora, social media en digitale enquêtes. De ervaringen met deze werkvormen wisselen. De meeste leden komen uiteindelijk tot de slotsom dat de uitwisseling met een 'achterban' of 'voedend netwerk' van vrijwilligers, cliënten en hun naasten nog wel wat steviger mag. Ook constateren velen dat hun raad weinig divers van samenstelling is. Binnen veel burger- en cliëntraden zijn gepensioneerde ambtenaren, bestuurders, zorg- en welzijnsprofessionals oververtegenwoordigd en jongere generaties ondervertegenwoordigd. Pogingen om leden van jongere generaties te werven leiden niet overal tot nieuwe aanwas.

Verschillen in ervaren uitdagingen en strategieën

Uiteraard zijn er ook verschillen aan te wijzen tussen de uitdagingen die beleidsadviseurs noemen en die door de leden van burger- en adviesraden naar voren zijn gebracht. In de eerste plaats twijfelen de geïnterviewde inwoners niet of nauwelijks aan de legitimiteit van beleidsparticipatie vanuit burger- en cliëntraden. Dat de meeste adviesraden qua samenstelling geen afspiegeling van de samenleving vormen, lijken zij minder zwaar te wegen. Anders dan een gemeenteraad zijn zij immers niet als 'representerend orgaan' samengesteld: zij zijn niet gekozen, maar worden door de gemeente om advies gevraagd, juist vanwege hun ervaring en expertise als inwoners. In dit licht is het wel belangrijk om een goede verdeling en balans te vinden in de aanwezige kennis, expertise en ervaringsdeskundigheid. Diversiteit in de samenstelling van de raad vinden zij vanuit dit perspectief wel van belang: de verdeling van beleids- en ervaringsdeskundigheid, alsmede de verdeling van kennis en ervaring over verschillende velden binnen het sociaal domein en verschillende gebieden binnen hun gemeente.

In de tweede plaats ervaren de geïnterviewde adviesraadsleden geen achterstand in kennis en expertise ten opzichte van de gemeente. Wel geven zij aan dat het de nodige inspanning kost om de gemeentelijke beleidsagenda continue te volgen en bij te blijven. Ook merken zij op dat de adviesrol die hun is toebedeeld in de praktijk vaak moeilijk af te bakenen is. Zij worstelen soms met de breedte van de vraagstukken in het sociaal domein, de sterke gemeentelijke sturing van de beleidsagenda en het schakelen tussen de concrete zorgen van inwoners en het abstracte beleidsniveau waarop zij geacht worden advies uit te brengen.

Daar waar gemeenten op beleidsniveau met elkaar samenwerken, zoals binnen het samenwerkingsverband Sociaal Domein Fryslân (SDF), ervaren veel burger- en cliëntraden een zogeheten democratisch tekort. Op bovengemeentelijk niveau is beleidsparticipatie naar hun opvatting nog niet goed geregeld. De besluitvorming binnen deze samenwerkingsverbanden is voor hen niet transparant. Onduidelijk is op welke momenten zij mee kunnen praten en advies kunnen uitbrengen. De verschillende adviesraden zoeken elkaar sinds kort wel meer op om in netwerkverband hun krachten te bundelen en een positie te claimen in de ontwikkeling van bovenregionaal sociaal beleid, maar de betrokkenheid bij deze netwerkvorming ervaren zij als broos. Niet alle adviesraden zijn aangehaakt en even overtuigd van de noodzaak tot samenwerking. Er zijn ook adviesraden die op principiële gronden hun eigen gemeente verantwoordelijk houden voor beleid dat in bovenregionale samenwerking wordt ontwikkeld. Zij zien het als taak om hun wethouders te adviseren over de inzet van hun gemeente in de onderhandeling met andere gemeenten.

Uit gesprekken blijkt dat adviesraadsleden verschillend denken over 'het cliëntenperspectief' en 'ervaringsdeskundigheid' in hun raad. Veel leden van (voormalige) cliëntenraden geven aan zich zorgen te maken over de betrokkenheid van diegenen die de gevolgen van sociaal beleid direct ondervinden: mensen die ondersteuning van gemeenten ontvangen en hun naasten. Zo laten steeds minder gemeentebesturen zich adviseren door een afzonderlijke cliëntenraad van bijstandsgerechtigden die meepraten over het gemeentelijke armoede- en bijstandsbeleid. Dit vanuit de opvatting dat een integrale benadering van de drie sociaal domeinwetten om een integrale advisering door burgers en cliënten vraagt. Binnen de breder georiënteerde adviesraden streven deelnemers vaak naar een gesprek op beleidsstrategisch niveau dat voor niet-ingewijden moeilijk te volgen is. Gevolg is dat veel bijstandsgerechtigden zich in deze brede adviesraden 'ondergesneeuwd' voelen, zo merken ingewijden op. Zij herkennen ook weinig terug van hun streven om 'op te komen voor de belangen van de minima' in hun gemeente. Zelfs adviesraden die de noodzaak van 'collectieve belangenbehartiging' nog wel omarmen lijken op een andere wijze met dit streven om te gaan dan de vertrouwde cliëntenraden zoals die onder de Wet werk en bijstand en voorgangers fungeerden.

De huidige sociaaldomeinwetten stellen ook dat cliënten moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van sociaal beleid. Binnen enkele brede adviesraden zien we dan ook een bescheiden deelname door cliënten, maar in de meeste brede adviesraden is het cliëntenperspectief niet of nauwelijks hoorbaar. De leden vinden 'het cliëntenperspectief' en ervaringsdeskundigheid naast beleidsdeskundigheid wel van belang en zoeken cliënten daarom op tijdens werkveldbezoeken en andere gelegenheden buiten de raadsvergaderingen om. De signalen die zij onder cliënten en hun naasten verzamelen koppelen zij vervolgens terug aan hun mederaadsleden. Meerdere leden van brede adviesraden tekenen daarbij aan hun inspanningen om het cliëntenperspectief te raadplegen nog ontoereikend zijn. Tot slot zijn er ook adviesraadsleden die het als hun taak beschouwen om erop toe te zien of hun gemeente cliënten wel voldoende betreft bij de ontwikkeling van sociaal beleid. Onze conclusie luidt dat onder betrokken inwoners geen gedeelde opvatting bestaat over de bijdrage van het cliëntenperspectief aan het gesprek over sociaal beleid en voorwaarden die daarvoor moeten worden gecreëerd.

Toekomstambities

Het schuurt kortom niet alleen tussen de ambtelijke systeemwereld en de leefwereld van burgers. Binnen en tussen burger- en cliëntraden in het Friese sociaal domein leven ook verschillende opvattingen over de voornaamste uitdagingen van beleidsparticipatie in het sociaal domein en de te volgen strategieën om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De vraag is hoe de betrokken partijen deze wrijving constructief kunnen benutten bij het verbeteren van beleid. Hoe kunnen de uiteenlopende perspectieven van burgers, beleidsmakers en bestuurders elkaar versterken in de transformatie van het sociaal domein?

Om de praktijk van beleidsparticipatie meer open, activerend en betekenisvol voor inwoners en cliënten maken moet de gemeentelijke organisatie in de eerste plaats zelf meer ruimte maken voor beleidsparticipatie, zo benadrukken niet alleen de deelnemende inwoners maar ook veel beleidsadviseurs. Alhoewel veel gemeenten en adviesraden reële stappen in deze richting lijken te zetten, blijft er op vijf cruciale punten een hardnekkig contrast tussen wens en praktijk bestaan:

- // 1. Demeeste gemeenten en adviesraadsleden vinden het belangrijk dat burger- en cliëntraden qua samenstelling een zekere 'afspiegeling' van de lokale samenleving vormen. In de praktijk blijft de **diversiteit** van adviesraden in het sociaal domein een aandachtspunt. Jeugdigen, jongvolwassenen, cliënten en ervaringsdeskundigen zijn ondervertegenwoordigd.
- // 2. Alle gemeenten en adviesraadsleden vinden het belangrijk dat burger- en cliëntraden intensief contact zoeken en houden met de verschillende bewonersgroepen die bij vraagstukken in het sociaal domein betrokken zijn: een **'achterban' of 'voedend netwerk'** van ervaringsdeskundigen, cliënten en hun naasten. Veel beleidsadviseurs en adviesraadsleden geven aan teleurgesteld te zijn in de mate waarin het hen lukt om deze permanente dialoog van de grond te krijgen.
- // 3. Veel gemeenten en adviesraadsleden geven aan het van belang te vinden dat burgers hen gevraagd en **ongevraagd adviseren** over sociaal beleid. In de praktijk lijken burger- en cliëntraden nauwelijks aan ongevraagde advisering toe te komen. Veel inhoudelijke aandacht en energie gaan zitten in het bijhouden van de gemeentelijke beleidscycli en het reageren op beleidsnota's die hieruit voortkomen.
- // 4. Gemeenten streven ernaar om burger- en cliëntraden in een **vroeg stadium bij de ontwikkeling van beleid te betrekken**, maar dat lukt nog niet altijd. De gemeentelijke beleidsagenda is voor veel adviesraden nog onvoldoende transparant. Wanneer burger- en cliëntraden in een later stadium bij de ontwikkeling van nieuw sociaal beleid worden betrokken, ervaren zij minder ruimte om een constructieve bijdrage te leveren. Sommige raden ervoeren in het verleden ook een 'fuijk' wanneer de gemeente haar in een vroeg stadium aan bepaalde beleidsvoornemens wilde committeren.
- // 5. Daar waar gemeenten op beleidsniveau met elkaar samenwerken ervaren veel burger- en cliëntraden een democratisch tekort. Op **bovengemeentelijk niveau** zullen samenwerkingsverbanden duidelijker moeten aangeven op welke momenten burger- en cliëntraden mee kunnen praten en advies kunnen uitbrengen. Daarmee zullen deze adviesraden ook een grotere urgentie voelen om in netwerkverband hun krachten te bundelen.

Overzicht belangrijkste onderzoeksbevindingen

In onderstaande tabel hebben we de belangrijkste onderzoeksbevindingen samengevat.

	BELEIDSADVISEUR GEMEENTEN:	LEDEN VAN BURGER- EN CLIËNTRADEN
DOELEN VAN BELEIDSPARTICIPATIE	<ul style="list-style-type: none"> / de gemeente laten adviseren door betrokken inwoners vanuit burgerperspectief / de gemeente uitdagen om integraal naar sociale beleidsvraagstukken te kijken / scherp houden van gemeentelijke beleidsuitvoering / een breder draagvlak voor beleidskeuzes creëren / het stimuleren van een bredere burgerparticipatie 	<ul style="list-style-type: none"> / maatschappelijke vraagstukken signaleren en agenderen / beleidsbeïnvloeding door goed onderbouwde en gedragen advisering / collectieve belangenbehartiging / versterken van 'lerend vermogen' van gemeente / meer maatwerk in gemeentelijke dienstverlening
ERVAREN UITDAGINGEN	<ul style="list-style-type: none"> / de gemeentelijke organisatie geeft nog te weinig ruimte aan beleidsparticipatie / legitimiteit van burger- en cliëntenraden ter discussie / het bereiken van een diverse groep burgers is lastig / achterstand in expertise bij burgers / kwetsbaar vertrouwen tussen burger- en cliëntenraden en gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> / de gemeentelijke organisatie geeft nog te weinig ruimte aan beleidsparticipatie / de uitwisseling met andere inwoners kan steviger / het werven en behouden van leden is lastig / de adviestaak is moeilijk af te bakenen / het samenwerken met andere adviesraden over grenzen van domeinen en gemeenten is lastig
STRATEGIEËN OM MET DE ERVAREN UITDAGINGEN OM TE GAAN	<ul style="list-style-type: none"> / experimenteren met nieuwe, meer flexibele, informele en activerende vormen van burgerparticipatie buiten bestaande raden / zoeken naar nieuwe werkvormen die beter aansluiten bij inwoners binnen bestaande burger- en cliëntenraden met bijzondere aandacht voor het betrekken van cliënten en ervaringsdeskundigen / verschillen in de mate van gemeentelijke sturing op samenstelling, vorm en werkwijze van de raden 	<ul style="list-style-type: none"> / versterken van de dialoog met andere inwoners door nog meer aansluiting te zoeken bij wat er in de lokale gemeenschappen speelt / versterken van de dialoog met de gemeente door nog intensiever relaties te onderhouden met gemeentelijke beleidsadviseurs per thema / versterken van de dialoog tussen burger- en cliëntenraden door de ontwikkeling van regionale platforms voor uitwisseling en samenwerking

// WELKE VRAGEN ROEPEN DEZE BEVINDINGEN OP?

Volstaat een brede adviesraad om burgers te betrekken bij sociaal beleid?

Met de inrichting van een adviesraad willen betreffende gemeenten 'in één klap' voldoen aan alle wettelijke verplichtingen om burgers te betrekken bij sociaal beleid vanuit de drie genoemde wettelijke kaders. Dit leidt in de praktijk tot hooggespannen verwachtingen over wat deze adviesraden kunnen of moeten doen. Ter illustratie: een wethouder introduceerde een brede adviesraad in haar gemeente als 'de oren en ogen en spreekbuis voor alle gebruikersgroepen in onze lokale samenleving'. Een opdracht als deze valt volgens meerdere adviesraadsleden en beleidsadviseurs niet waar te maken. Zij waarschuwen dat gemeenten hiermee een deel van hun eigen verantwoordelijkheden dreigen af te wentelen op brede burgerraden. Het is en blijft volgens hen de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten om burgers – in het bijzonder cliënten, hun naasten en vrijwilligers – te betrekken bij de ontwikkeling van sociaal beleid. Burgerraden kunnen daarover adviseren, maar verkeren niet in de positie om deze cruciale en omvangrijke verantwoordelijkheden over te nemen.

Met het inrichten van een brede adviesraad zijn gemeenten volgens hen dan ook 'nog niet klaar' met beleidsparticipatie in het sociaal domein. Gemeenten zullen meer moeten doen om te leren van de ervaringen, opvattingen en ideeën van burgers en cliënten. Van sommige gemeenten weten we dat zij dit ook doen. Zo zijn er gemeenten die de uitkomsten van de verplichte cliëntveringsonderzoeken in spiegelgesprekken met cliënten en hun naasten bespreken. Ook zijn er gemeenten die tijdens dorpsgesprekken met bewoners in gesprek gaan over de lokale doelen van sociaal beleid. Een zekere diversiteit aan werkvormen lijkt er in deze gemeenten voor te zorgen dat inwoners met uiteenlopende achtergronden zich uitgenodigd voelen om mee te denken over sociaal beleid. Uiteenlopende werkvormen spreken immers uiteenlopende (groepen) inwoners aan.

Krijgt het cliëntenperspectief voldoende ruimte?

Met het verdwijnen van veel cliëntenraden op het terrein van werk en inkomen lijkt de directe dialoog tussen gemeenten en bijstandsgerechtigde inwoners te verdwijnen. De meerwaarde van cliëntparticipatie in dit specifieke gemeentelijk beleidsveld is volgens velen evident: in een directe dialoog met bijstandsgerechtigden krijgen gemeenten voeling met de betekenis van voorgenomen beleidskeuzes voor de betrokkenen, voelen bijstandsgerechtigden zich erkend als gelijkwaardige gesprekspartners, en leren beide partijen om te gaan met reële belangentegenstellingen. Hiermee kunnen mogelijke conflicten in een vroegtijdig stadium worden besproken. Ook voorkomt men wellicht dat bijstandsgerechtigden individuele klachtenroutes verkiezen boven een goed gesprek. Aan gemeenten nu dus de uitdaging om nieuwe vormen voor cliëntparticipatie te vinden daar waar oude vormen zijn uitgewerkt.

Wordt er voldoende geïnvesteerd in ondersteuning?

Het aanpakken van de genoemde uitdagingen en toekomstambities vraagt veel van de inwoners die op vrijwillige basis deelnemen aan gemeentelijke burger- en cliëntenraden, maar ook van gemeentelijke beleidsadviseurs en andere betrokkenen. Voorheen werden veel adviesraden en gemeenten hierbij ondersteund door min of meer vaste expertisecentra. Met de afbouw van provinciale subsidies in dit veld zijn deze ondersteuningsrelaties verbroken. De meeste gemeenten hebben wel een zogenaamd scholingsbudget vrijgespeeld waarover burger- en cliëntenraden kunnen beschikken, maar veel gemeenten en adviesraden maken daar weinig gebruik van. Dit komt deels door de onbekendheid met het aanbod van trainingen, cursussen en andere ondersteuningsvormen in de nieuwe markt die hier is ontstaan. Tegelijkertijd geven adviesraadsleden aan dat de noodzaak van scholing naar hun idee wordt onderschat. Het streven naar meer ruimte voor beleidsparticipatie stelt daarnaast ook eisen aan de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers. In de aanloop naar de decentralisaties stond 'burgerparticipatie' hoog op de scholingsagenda voor ambtenaren, maar daarin ontbrak het vaak aan de erkenning dat beleidsparticipatie een specifieke vorm van burgerparticipatie betreft, waarvoor specifieke expertise nodig is en toereikende professionele ondersteuning.

Welke doelen van beleidsparticipatie krijgen prioriteit?

Er lijken spanningen te zitten tussen de uiteenlopende doelen die overheden met beleidsparticipatie nastreven. Herkenbaar zijn de conclusies van Evelien Tonkens en Menno Hurenkamp van de Universiteit voor Humanistiek bij hun onderzoek naar beleidsparticipatie in het gemeentelijke veld van ruimtelijke ordening (2019). Zij wijzen er op dat doelen van beleidsparticipatie op het terrein van macht en invloed, ontplooiing, verantwoordelijkheid van burgers, kwaliteit en draagvlak van beleid vaak in één adem worden genoemd. Deze doelen liggen echter niet noodzakelijk in elkaars verlengde. Ze stellen verschillende eisen aan participatie en leiden ook tot verschillende evaluaties van wat effectieve participatie is:

*Wie vooral **vergroting van draagvlak** beoogt, vindt participatie succesvol wanneer burgers het beleid steunen. (...) Wie ten slotte (toch) vergroting van macht en invloed centraal stelt, neemt geen genoegen met steun van burgers voor het beoogde beleid. Van effectieve participatie is, vanuit het doel van **vergroting van macht en invloed**, slechts sprake wanneer burgers ook daadwerkelijk invloed hebben kunnen uitoefenen op het beleid: op bijvoorbeeld de vraagstelling, de aannames, de doelen en de prioriteiten.*

*(...) De verschillende doelen van burgerparticipatie kunnen dus **niet zomaar bij elkaar opgeteld** worden. Participatie is niet tegelijkertijd goed voor macht en invloed, ontplooiing, verantwoordelijkheid van burgers en kwaliteit en draagvlak van beleid. Het is noodzakelijk te prioriteren.*

(Tonkens & Hurenkamp, 2019, p.4)

Aansluitend bij deze conclusie verplaatsen we de aandacht graag naar het gesprek over nut en noodzaak van beleidsparticipatie. Waarom willen gemeenten dat burgers en cliënten meepraten over sociaal beleid? Welke doelen vinden zij daarbij van belang en hoe wegen zij het belang van deze doelen ten opzichte van elkaar? Na een heldere beantwoording van deze vragen en het vormgeven van een beleidsmatige aanpak die daarop aansluit kunnen deelnemende burgers zich dezelfde vragen stellen. In hoeverre kunnen zij de doelen die de gemeente met beleidsparticipatie nastreeft onderschrijven? Nemen zij deze doelen over, of gaan zij met de gemeente in gesprek over aanpassingen, aanscherpingen of andere prioriteringen van deze doelstellingen? Een dergelijk gesprek vindt vaak plaats bij de opstart van een nieuwe raad of de samenvoeging van bestaande raden, maar wanneer de gemeentelijke verordening en het huishoudelijk reglement eenmaal zijn vastgesteld, wordt over deze fundamentele vragen doorgaans zelden nog van gedachten gewisseld. Het bespreken van deze vragen kan betrokkenen naar ons idee helpen om heldere en uitnodigende afwegingskaders met elkaar te ontwikkelen. Wanneer is beleidsparticipatie volgens deelnemende inwoners en beleidsambtenaren geslaagd en aan welke resultaten willen zij het succes op de langere termijn af kunnen lezen?

Op de langere termijn is het de vraag of alle genoemde uitdagingen effectief en betekenisvol aangepakt kunnen worden binnen de huidige institutionele kaders van adviesraden. Experimenten met nieuwe, meer flexibele, informele en activerende vormen van beleidsparticipatie binnen en buiten de huidige kaders zorgen in de toekomst wellicht voor verandering. Elders in Nederland zien we nu al platforms ontstaan van waaruit beleidsparticipatie wordt vormgegeven in een grotere diversiteit aan vormen die beter lijken aan te sluiten bij de uiteenlopende interesses, wensen en talenten van inwoners en gemeenten. Opvallende initiatieven als *Stadadviseert* in de gemeente Groningen, lokale invullingen van *The Right to Challenge* en de vernieuwende aanpak van VN-panelen kunnen in dit ontwikkelproces als inspirerende voorbeelden dienen. Niet alleen voor de adviesraden, maar nadrukkelijk ook voor gemeenten die in hun cultuur en structuur van beleidsontwikkeling meer ruimte zullen moeten creëren voor de inbreng van burgers en cliënten.

/ ENKELE HANDREIKINGEN VOOR HET ONTWERPEN VAN TOEKOMSTSCENARIO'S VOOR BELEIDSPARTICIPATIE

Kijken we naar de strategieën die gemeenten en adviesraden inzetten om deze uitdagingen aan te pakken, dan zien we in de eerste plaats een cruciaal verschil tussen gemeenten die sterk sturen op de vorm en uitvoering van beleidsparticipatie in het sociaal domein, en gemeenten die burgers en adviesraden hierin meer ruimte geven, waardoor de burger- en cliëntenraden zelf meer sturing gaan geven aan het proces van beleidsparticipatie. Een tweede cruciale verschil constateren we tussen gemeenten waarin burger- en cliëntenraden en gemeentelijke beleidsadviseurs nauwe contacten met elkaar onderhouden en gemeenten waarin de onderlinge afstand groter is.

De vraag die gemeenten, actieve inwoners, hun organisaties en adviesraden zichzelf momenteel vaak stellen luidt: krijgt beleidsparticipatie in het sociaal domein meer ruimte met een **nabije, sturende aanpak** van gemeenten, of kunnen gemeenten hiervoor beter **op enige afstand blijven en ruimte geven**? Wanneer we de voor- en nadelen van beide strategieën verkennen, dan rijst de vraag of er een alternatieve strategie denkbaar is waarin de kracht van beide strategieën wordt benut. Is er een derde weg uit de onvruchtbare tegenstelling tussen nabije sturing en ruimte geven op afstand?

Om deze fundamentele vraag te kunnen onderzoeken moeten we het gehele veld van mogelijke strategische posities in beeld brengen op basis van de gevonden strategieën van gemeenten en adviesraden. Wanneer we de twee strategische kernverschillen in een kwadrant tegenover elkaar plaatsen, dan kunnen de uiterste varianten als volgt worden getypeerd:

	GEMEENTE STUURT	DEELNEMENDE BURGERS STUREN
AFSTAND	1. de afvinkraad	2. de 'roept u maar!'-carrusel
NABIJHEID	3. de exclusieve leesclub	4. beleidsparticipatie nieuwe stijl?

Let wel: omwille van de helderheid zijn de vier uiterste strategische varianten hier als stereotyperingen weergegeven. Deze strategische profielen hebben we in zuivere vorm dus niet aangetroffen. Maar in onze participerende observaties en focusgroepinterviews hebben we wel opvattingen en praktijken aangetroffen met kenmerken van deze vier strategische profielen. Veel adviesraden vertonen kenmerken van meer dan één profiel.

In overeenstemming met deze inzichten kunnen we nu de contouren schetsen van deze strategische profielen. In het verlengde van onze bevindingen geven we daarbij beknopt aan welke voor- en nadelen hier vanuit het perspectief van gemeentelijke beleidsadviseurs en adviesraadsleden aan kleven:

1. GEMEENTE STUURT BELEIDSPARTICIPATIE OP AFSTAND: DE AFVINKRAAD

Burger- en cliëntraden met kenmerken van een 'afvinkraad' hebben doorgaans een formele opvatting van hun positie, taak en functie. Omwille van hun onafhankelijkheid houden zij afstand tot de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers. Maar om de gemeente gericht te kunnen adviseren op aangegeven momenten in de lopende beleidscycli laten zij zich wel sturen door de gemeentelijke beleidsagenda. Deze adviesraden reageren met name op formele adviesverzoeken vanuit de gemeente en geven dus overwegend gevraagd advies.

Voordelen:

- / een onafhankelijke positie voor de adviesraad
- / met weinig inspanning voldoet de gemeente aan wettelijke verplichtingen
- / de mogelijkheid om de gemeente met een scherpe focus te adviseren

Nadelen:

- / selectieve deelname vanwege bureaucratische werkwijze die weinig uitnodigend is
- / weinig ruimte voor een open uitwisseling van perspectieven en ongevraagde advisering
- / de adviesraad onderhoudt vaak nauwelijks relaties met mede-inwoners en cliënten

2. GEMEENTE STUURT BELEIDSPARTICIPATIE VANUIT NABIJHEID: DE EXCLUSIEVE LEESCLUB

Vanuit burger- en cliëntraden met kenmerken van een 'exclusieve leesclub' vinden voortdurend gesprekken plaats tussen (leden van) de adviesraden en actoren binnen de gemeentelijke organisatie: de betrokken wethouder(s) schuift/schuiven regelmatig aan, er is veelvuldig contact met gemeenteraadsleden en intensieve afstemming met de gemeentelijke beleidsadviseurs op de thema's die voor de raad van belang zijn. Daarbij laten zij niet na om zich in taaie beleidsdossiers vast te bijten en aanvullende onderzoek te doen. Ook deze adviesraden zitten bovenop de gemeentelijke beleidsagenda om de gemeente gericht te kunnen adviseren. Zij doen dit niet alleen op vooraf aangegeven momenten in reactie op formele adviesverzoeken, maar laten zich qua inhoud en timing adviseren door betrokken actoren binnen de gemeentelijke organisatie.

Voordelen:

- / een dialoog over sociaal beleid van hoog niveau (beleidsmatig en bestuurlijk)
- / nauwe samenwerkingsrelatie tussen adviesraad en gemeentelijke organisatie
- / de adviesraad kent de gemeentelijke beleidsagenda en -cycli in detail

Nadelen:

- / selectieve deelname vanwege de beleidsexpertise die van deelnemers wordt gevraagd
- / de agenda wordt bepaald door de gemeente, dus weinig ruimte voor eigen inbreng
- / de onafhankelijkheid van de adviesraad is moeilijk te waarborgen

3. DEELNEMENDE BURGERS STUREN BELEIDSPARTICIPATIE MET DE GEMEENTE OP AFSTAND: DE 'ROEPT U MAAR!'-CARROUSEL

Burger- en cliëntraden met kenmerken van een 'roept u maar!'-carrousel onderhouden nauwe contacten met betrokken inwoners, cliënten, hun naasten, vrijwilligers en professionals uit de lokale *mienskip*. Daarbij maken (de leden van) deze adviesraden gebruik van uiteenlopende werkvormen. Ze benutten hun eigen informele netwerk, schuiven aan bij bijeenkomsten in het veld en onderhouden contacten met verenigingen en vrijwilligersorganisaties. En naast de vertrouwde 'spreekuren' en informatiebijeenkomsten experimenteren zij met online fora, social media en digitale enquêtes. Adviesraden met deze kenmerken laten zich zeker niet leiden door de gemeentelijke beleidsagenda, maar door de signalen vanuit hun achterbannen en voedende netwerken. Zij zien het als hun primaire taak om de zorgen en doelen van inwoners direct betrokkenen binnen hun gemeente te agenderen.

Voordelen:

- / de werkvormen nodigen uit tot een bredere maatschappelijke deelname
- / de werkvormen geven ruimte aan inbreng van uiteenlopende aard en perspectief
- / de uitkomsten zijn voor burgers herkenbaar

Nadelen:

- / de dialoog en advisering zijn moeilijk af te bakenen
- / vaak blijft voor de gemeente onduidelijk wat de beleidsmatig betekenis van de uitkomsten is
- / vaak blijft voor burgers onduidelijk wat de gemeente met de uitkomsten doet

4. DEELNEMENDE BURGERS STUREN BELEIDSPARTICIPATIE IN NABIJHEID VAN GEMEENTE: BELEIDSPARTICIPATIE NIEUWE STIJL?

Een strategie die we in de interviews en beleidsdocumenten nog niet zo vaak naar voren zagen komen, maar naar ons idee de moeite waard is om nader te verkennen, is die van een nabije gemeente die ruimte geeft. Beleidsmakers en bestuurders schuiven in deze strategie wel aan bij uitwisselings- en samenwerkingsactiviteiten, maar laten het eigenaarschap en de regie daarvan consequent bij de deelnemende burgers. Vertegenwoordigers van de gemeente stellen zich hierbij vooral luisterend, (door)vragend en 'dienstbaar' op. 'Dienstbaar' in de zin dat zij vragen van burgers beantwoorden en hen desgevraagd in contact brengen met collega's, organisaties en andere bronnen van kennis. In de ervaringsverhalen van enkele beleidsadviseurs hebben we gelezen dat het soms lukt om in nauwe samenwerking met betrokken inwoners aan de ontwikkeling van beleid tot verrassende inzichten en nieuwe uitgangspunten te komen. Wat deze rol precies van beleidsparticipatie in het sociaal domein vraagt is nog niet duidelijk. Wel dat deze rol van gemeentelijke beleidsadviseurs waarschijnlijk andere kwaliteiten vraagt van de gemeentelijke organisatie en een zekere omslag in cultuur en werkwijze. In de toekomstambities die veel adviesraadsleden geven herkennen we kenmerken van dit strategische profiel van beleidsparticipatie.

Voordelen:

- / de werkvormen nodigen uit tot een bredere maatschappelijke deelname
- / deelnemende inwoners behouden het eigenaarschap en de regie over het adviesproces
- / vanuit een luisterende houding kunnen gemeentelijke actoren gericht doorvragen totdat hen duidelijk is wat de implicaties van de uitkomsten zijn voor beleidsontwikkeling

Nadelen:

- / deze strategie is nog nauwelijks doorontwikkeld in constructief bewezen werkwijzen
- / deze strategie vraagt een grotere investering in tijd, mensen en middelen van de gemeente en andere partijen

Niet alle adviesraden zullen dit vierde strategische profiel als voorkeursvariant zien, maar veel geïnterviewde beleidsambtenaren en inwoners gaven uitdrukking aan een verlangen naar meer nabijheid en meer sturing van beleidsparticipatie door burger- en cliëntenraden zelf. Hun toekomstbeelden bevinden zich daarmee in het vierde kwadrant. Veel beleidsambtenaren en deelnemende inwoners realiseren zich waarschijnlijk nog niet wat deze strategie van hen vraagt.

De scenariovraag luidt nu hoe de uiteenlopende adviesraden gerichte stappen in de richting van 'beleidsparticipatie nieuwe stijl' kunnen zetten. Het voert te ver om in deze rapportage concrete scenario's aan te geven. Algemene aanbevelingen kunnen de plank misslaan, gelet op de grote verschillen in specifieke contexten en uitgangssituaties. Een raad die veel kenmerken van een 'afvinkraad' bezit zal bijvoorbeeld andere stappen moeten zetten dan een raad die nu fungeert als een 'roept u maar'-carrousel.

/ WELKE STAPPEN KUNNEN BURGER- EN CLIËNTRADEN ZETTEN IN DE RICHTING VAN 'BELEIDSPARTICIPATIE NIEUWE STIJL'?

We besluiten deze brochure met een aantal concrete handreikingen: veranderkundige stappen die burger- en cliëntenraden kunnen zetten om hun toekomstambities in de richting van 'beleidsparticipatie nieuwe stijl' dichterbij te brengen.

- / I.** Verhelder samen de huidige (doorgaans impliciete) strategie van de adviesraad aan de hand van bovenstaande matrix en de kenmerken van de vier onderscheiden strategische profielen.
- / II.** Ga met elkaar in gesprek over de gewenste toekomstige strategie en beschrijf deze aan de hand van bovenstaande matrix en de kenmerken van de vier onderscheiden strategische profielen.
- / III.** Bespreek met elkaar de stappen die nodig zijn om de adviesraad meer regie te geven over het proces van beleidsparticipatie en de uitkomsten daarvan. Vertaal deze stappen in langetermijndoelen.
- / IV.** Bespreek met elkaar de stappen die nodig zijn om de afstand tussen gemeente en adviesraad te verkleinen met behoud van regie voor de adviesraad. Vertaal deze stappen in langetermijndoelen.
- / V.** Markeer enkele mijlpalen in een langetermijnproces naar het realiseren van deze doelen. Beschrijf zo concreet mogelijk waaruit deze mijlpalen bestaan en waar de adviesraadsleden en gemeentelijke beleidsadviseurs aan kunnen zien dat deze mijlpaal behaald is. Leer van successen en teleurstellingen en vier het behalen van mijlpalen met elkaar.

Een volwaardig proces van scenarioplanning heeft uiteraard meer voeten in aarde. We wijzen daarom op de mogelijkheid om voor de begeleiding van dergelijke processen externe expertise in te winnen. Een procesbegeleider van buiten de gemeente kan er vaak scherper op toezien dat er weloverwogen en zorgvuldige stappen in dit veranderproces worden gezet dan een ingewijde.

Meer weten?

De volledige rapportage met details over onderzoeksanpak en analyse staat op www.fsp.nl.

/ TOT SLOT

We willen alle burger- en cliëntenraden hartelijk bedanken voor hun medewerking aan ons onderzoek. Zij gaven ons de gelegenheid om bij hun overleggen aan te schuiven en met leden in gesprek te gaan over doelen, uitdagingen, strategieën en toekomstambities. Wij hopen dat we met dit traject en deze rapportage een bijdrage hebben kunnen leveren aan het leren van de uiteenlopende ervaringen met beleidsparticipatie tot nu toe. We blijven ontwikkelingen in dit veld uiteraard volgen en ontwikkelen graag een werkwijze waarin we elkaar kunnen blijven voeden. Daarbij staan we open voor suggesties van adviesraden en gemeenten.



Fries Sociaal Planbureau
Doelestraat 8a
8911 DX Leeuwarden
(058) 234 85 00
info@fsp.nl
www.fsp.nl

Het Fries Sociaal Planbureau wordt gesubsidieerd door de provincie Fryslân.

COLOFON

‘Beleid maken met burgers? Leren van ervaringen met beleidsparticipatie vanuit gemeentelijke burger- en cliëntraden in het Friese sociaal domein’ is een uitgave van het Fries Sociaal Planbureau in samenwerking met Zorgbelang Fryslân, maart 2020

Auteur

Dirk Postma, programmaleider Fries Sociaal Planbureau

Met medewerking van

Keimpe Anema, Sibilla Hoekstra, Frederik Verf, Miranda Visser en Truus de Witte (Fries Sociaal Planbureau), Fransiska Mast en Herma Kooke (Zorgbelang Fryslân), en Andries Kroese (Zorgbelang Groningen)

Eindredactie

Wies Kooistra en Lenie Scholten

Vormgeving

Jongens van de Jong

Uitgave

Fries Sociaal Planbureau