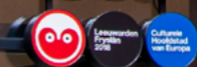




GEMEENTEHUIS



FAIRTRADE
GEMEENTE

03/20

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

BELEID MAKEN **MET** BURGERS



INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Waarom betrekken Friese gemeenten burgers bij sociaal beleid?	7
3.	Waarom adviseren inwoners hun gemeenten vanuit burger- en cliëntenraden?	8
4.	Wat maakt beleidsparticipatie zo uitdagend voor gemeenten?	10
5.	Wat maakt beleidsparticipatie zo uitdagend voor burger- en cliëntenraden?	12
6.	Hoe gaan gemeenten om met deze uitdagingen op het terrein van beleidsparticipatie?	18
7.	Hoe gaan burger- en cliëntenraden om met uitdagingen op het terrein van beleidsparticipatie?	21
8.	Overzicht van centrale bevindingen	22
9.	Samenvattende conclusie	23
10.	Enkele handreikingen voor het ontwerpen van toekomstscenario's	29

// INLEIDING

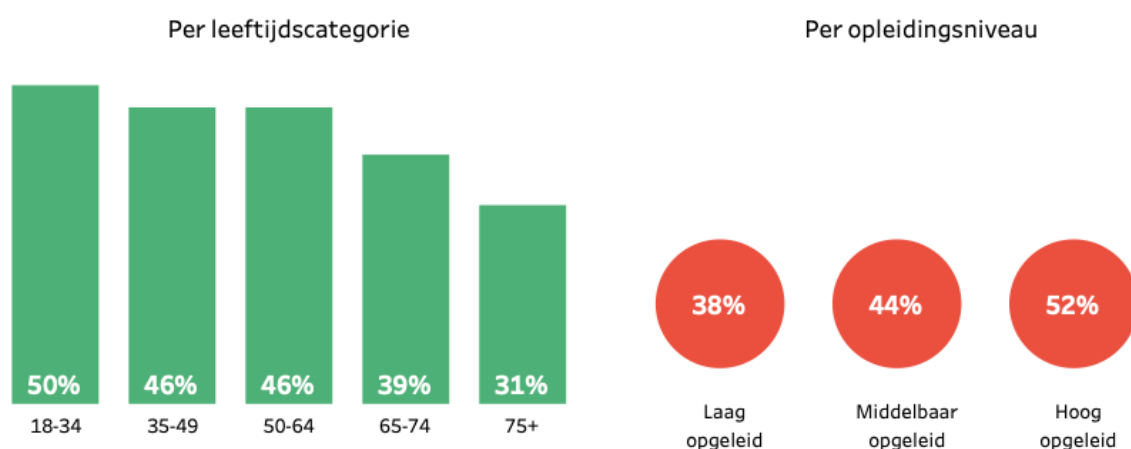
Gemeenten zijn sinds 2015 grotendeels verantwoordelijk voor jeugdhulp, ondersteuning van inwoners bij werk en inkomen, en maatschappelijke ondersteuning aan inwoners in een kwetsbare positie. Een uitgangspunt dat aan deze drie decentralisaties ten grondslag lag was de overtuiging dat er een transformatie 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 brengt ook een stevige aanspraak op medezeggenschap met zich mee. De Wet maatschappelijke ondersteuning, Participatiewet en Jeugdwet verplichten gemeenten dan ook om burgers, cliënten en hun vertegenwoordigers te betrekken bij de ontwikkeling van sociaal beleid. Gemeenten zullen in verordeningen moeten aangeven hoe burgers, cliënten en hun vertegenwoordigers beleidsvoorstellen kunnen doen, hoe zij gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven over besluitvorming en hoe zij onderwerpen op de beleidsagenda kunnen zetten.

Deze wettelijke verplichting impliceert niet dat gemeenten verplicht zijn om een Adviesraad Sociaal Domein, Wmo-raad, Participatieraad en/of Jeugdraad in te stellen. Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij burgers, jeugdigen, cliënten en hun vertegenwoordigers betrekken bij de uitvoering van de drie genoemde wetten.

Inwoners van Fryslân over gemeentelijke beleidsparticipatie

Uiteraard bepalen burgers in de eerste plaats zelf hoe zij hun stem laten horen, hoe zij hun mening over sociaal beleid met anderen delen, al dan niet vanuit het streven om het politieke debat en lokale beleidsontwikkeling te beïnvloeden. Uit onze raadpleging onder de representatieve steekproef van een kleine 6000 leden van Panel Fryslân (2019) blijkt dat 45 procent van de inwoners van Fryslân naar eigen zeggen graag door haar gemeente betrokken wil worden bij de ontwikkeling van beleid. Dat aandeel is de afgelopen jaren zelfs licht gestegen, en jongere generaties blijven zeker niet achter bij de oudere generaties. Daarbij moet wel aangetekend worden dat dit percentage bij lageropgeleiden lager ligt dan bij hogeropgeleiden:

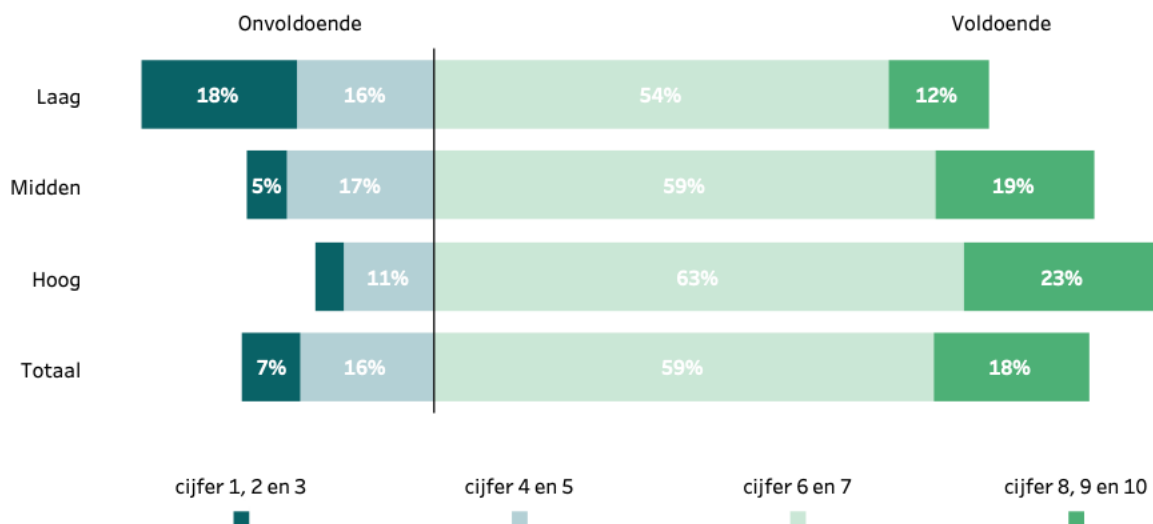
Aandeel inwoners van Fryslân dat betrokken wil worden bij gemeentelijk beleid (2019)



Bron: Resultaten van Panel Fryslân in Monitor Sociale Samenhang (Fries Sociaal Planbureau 2020)

Een vergelijkbare verdeling zien we als het gaat over het vertrouwen in de gemeente:

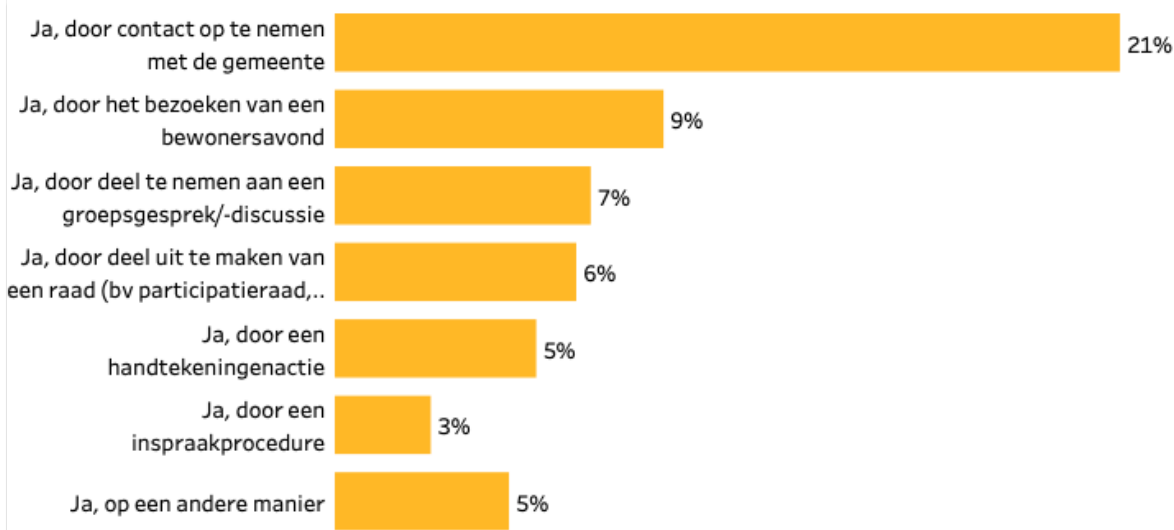
Aandeel inwoners van Fryslân dat (on)voldoende vertrouwen heeft in haar gemeente (2019)



Bron: Resultaten van Panel Fryslân in Monitor Sociale Samenhang (Fries Sociaal Planbureau 2020)

Vragen we door naar de manieren waarop inwoners van Fryslân hun mening kenbaar hebben gemaakt, dan valt op dat zij gebruik maken van een brede waaier aan mogelijkheden, maar vooral de korte lijnen met de gemeente zoeken. Meer alledaagse gelegenheden als het uiten van een mening op social media zijn in deze uitvraag (nog) niet meegenomen:

Manieren waarop inwoners van Fryslân hun mening kenbaar hebben gemaakt



Bron: Resultaten van Panel Fryslân in Monitor Sociale Samenhang (Fries Sociaal Planbureau 2020)

Afgaand op deze algemene gegevens lijkt er een vruchtbare voedingsbodem te zijn voor het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van lokaal sociaal beleid. (Zie voor meer gegevens de [Monitor Sociale Samenhang](#))

Gemeentelijke burger- en cliëntraden in het Friese sociaal domein

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 (al dan niet binnen een samenwerkingsverband met andere gemeenten) één of meerdere adviesraden hebben geïnstalleerd. In een kleine minderheid van 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. Maar sinds 2015 kozen steeds meer gemeenten voor een meer integrale aanpak van beleidsparticipatie met de vormgeving van een brede Adviesraad Sociaal Domein. Van alle Friese gemeenten en hun samenwerkingsverbanden hebben veruit de meeste inmiddels brede, integrale adviesraden samengesteld.

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 cliëntraden 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).

Verkenkend onderzoek

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. Wij doen dit vanuit de overtuiging dat het delen, vergelijken en reflecteren op uiteenlopende ervaringen met beleidsparticipatie ertoe leidt dat gemeenten en adviesraden tot verdiepend inzicht kunnen komen in de mogelijkheden, de uitdagingen en strategieën om met deze uitdagingen om te gaan. Als vertrekpunt voor ons onderzoek hebben we daarom de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

//

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?

De eerste fase van het onderzoek richtte zich op de **ervaringen van gemeentelijke beleidsadviseurs**. Voor dit startpunt is gekozen omdat gemeenten ‘als eerste partij’ de uitdaging oppakken om burgers te betrekken bij sociaal beleid. De wettelijke verplichting richt zich immers op gemeenten, niet op burgers. Aan de hand van literatuuronderzoek en verkennende gesprekken met experts op het terrein van beleidsparticipatie is een vragenlijst voor gemeentelijke beleidsadviseurs opgesteld. Door het afnemen van 11 interviews met betrokken beleidsadviseurs konden we ons een eerste beeld vormen van de beleidsparticipatiepraktijken in Friese gemeenten en hun samenwerkingsverbanden. Daarnaast zijn de betreffende verordeningen van bijna alle Friese gemeenten en hun samenwerkingsverbanden in het sociaal domein geanalyseerd, alsmede de huishoudelijke reglementen van burger- en cliëntraden.

De tweede fase van het onderzoek richtte zich op de **ervaringen van burgers en cliënten** die deelnemen aan beleidsparticipatie in Friese gemeenten. Op welke wijze en met welke focus, dat hebben we met circa 40 betrokkenen bij beleidsparticipatie in Friese gemeenten besproken tijdens de Expertmeeting Beleidsparticipatie. Deze bijeenkomst, georganiseerd door het Fries Sociaal Planbureau samen met Zorgbelang Fryslân, vond plaats op 20 februari 2019. Tijdens deze bijeenkomst gaven deelnemers aan nieuwsgierig te zijn naar de ervaringen, ideeën en opvattingen van de leden van burger- en cliëntenraden over dezelfde thema's die in de interviews met gemeentelijke beleidsadviseurs centraal stonden. Het uitvragen van dezelfde thema's onder adviesraadsleden zou ons in staat stellen om een vergelijking te maken tussen beide perspectieven.

Om een scherpe vergelijking mogelijk te maken hebben we de vragen/itemlijst voor de interviews met gemeentelijke beleidsadviseurs aangepast voor focusgroepinterviews met de leden van burger- en cliëntenraden. In de eerste zes maanden van het jaar 2019 zijn we als toehoorders aangeschoven bij reguliere vergaderingen van twaalf burger- en cliëntenraden. Vervolgens hebben we dertien focusgroepinterviews afgenomen, telkens met twee tot vijf leden van elke afzonderlijke raad (in totaal 44 respondenten). Op twee adviesraden na hebben we daarmee met vertegenwoordigers van alle Friese burger- en cliëntenraden gesproken.

Onze bevindingen uit het onderzoek bespreken we aan de hand van zes vragen:

- // Waarom betrekken Friese gemeenten burgers bij sociaal beleid?**
- // Waarom adviseren inwoners hun gemeenten vanuit burger- en cliëntenraden?**
- // Wat maakt beleidsparticipatie zo uitdagend voor gemeenten?**
- // Wat maakt beleidsparticipatie zo uitdagend voor burger- en cliëntenraden?**
- // Hoe gaan gemeenten om met deze uitdagingen op het terrein van beleidsparticipatie?**
- // Hoe gaan burger- en cliëntenraden om met deze uitdagingen op het terrein van beleidsparticipatie?**

Vervolgens beschrijven we onze voorlopige conclusies en geven enkele bouwstenen mee voor toekomstscenario's die gemeenten en adviesraden kunnen helpen bij het maken van strategische keuzes met het oog op de toekomst.

// WAAROM BETREKKEN FRIESE GEMEENTEN BURGERS BIJ SOCIAAL BELEID?

De gemeentelijke beleidsadviseurs die zijn geïnterviewd geven aan dat hun gemeenten burgers betrekken bij sociaal beleid om zich te **laten adviseren door betrokken burgers** vanuit burgerperspectief. De gemeente heeft haar burgers nodig om opgaven vanuit het rijk te vertalen naar de lokale situatie, zo is hun opvatting. Van burger- en cliëntraden wordt verwacht dat zij de ambtelijke organisatie informeren en adviseren, maar ook het college en de gemeenteraad. Door de dialoog met actieve burgers zouden gemeenten meer zicht krijgen op wat er onder burgers leeft, wat zij nodig hebben, wat zij daarbij van de gemeente verwachten en hoe zij met verwachtingen vanuit de gemeente omgaan.

Burgers dagen de gemeente bovendien uit om **integraal** naar sociale beleidsvraagstukken te kijken. De alledaagse leefwereld van burgers kent immers geen schotten tussen wettelijke kaders, domeinen en beleidsvelden. Voeling houden met de uitvoeringspraktijk waarin burgers deze schotten soms wel ervaren is daarom van essentieel belang, zo vinden de beleidsadviseurs die zich bezig houden met beleidsparticipatie.

In het verlengde van deze adviserende functie noemen beleidsadviseurs dat burger- en cliëntraden in het sociaal domein **de gemeente scherp houden**. Zij onderzoeken of de uitwerking en uitvoering van beleid overeenkomt met de vastgestelde uitgangspunten en gemaakte afspraken. Bij de uitvoering van deze taak vertegenwoordigen de adviesraden de stem van 'eindgebruikers' en hun naasten, zo geven meerdere beleidsadviseurs aan. Zij vinden het dan ook van belang dat de adviesraden voeling houden met wat er in hun achterban leeft, zodat zij signalen over de kwaliteit van de uitvoering kunnen terugkoppelen aan de gemeentelijke beleidsorganisatie.

Wanneer gemeenten lering trekken uit de gevraagde en ongevraagde adviezen van haar adviesraden dan zou beleidsparticipatie moeten bijdragen aan een grotere tevredenheid van burgers met lokaal sociaal beleid en **een breder draagvlak** voor de beleidskeuzes die de gemeente maakt.

Meerdere beleidsadviseurs vinden tot slot dat het vormgeven van beleidsparticipatie gericht zou moeten zijn op het stimuleren van een **breder burgerparticipatie** in het sociaal domein. Zij willen burgers niet alleen de gelegenheid geven om hun stem te laten horen, maar ook verkennen welke ruimte er is voor nieuwe initiatieven en samenwerkingen die tot nog toe uitbleven.

Omdat alle Friese gemeenten in hun aanpak van beleidsparticipatie binnen het sociaal domein een cruciale functie toeschrijven aan de zogenaamde burger- en cliëntraden, hebben we er voor gekozen om hierop in te zoomen bij de beantwoording van de volgende vragen.

// WAAROM ADVISEREN INWONERS HUN GEMEENTEN VANUIT BURGER- EN CLIËNTRADEN?

Van de leden van Friese burger- en cliëntenraden is ongeveer een derde vrouw. De gemiddelde leeftijd ligt ver boven de 50: gepensioneerden zijn oververtegenwoordigd, met name in de plattelandsgemeenten. Van de 44 adviesraadsleden die we in focusgroepinterviews hebben gesproken geven de meesten aan dat zij over beleidsdeskundigheid beschikken. Deze deskundigheid ontlenen zij naar eigen zeggen aan een loopbaan in de publieke sector. In de burger- en cliëntenraden die we bezochten troffen we veel zorg- en welzijnsprofessionals, gepensioneerde ambtenaren en bestuurders. Meerdere adviesraadsleden geven aan dat zij daarnaast affiniteit hebben met het sociaal domein vanwege hun vrijwilligerswerk binnen dorpsverenigingen, zorginstellingen, maatschappelijke organisaties, kerken en andere vrijwilligersorganisaties. Enkelens adviesraadsleden zeggen 'ervaringsdeskundigheid' te hebben als cliënt of naaste van iemand met een hulpvraag. Binnende twee cliëntenraden die deelnamen aan ons onderzoek beschikken de meeste leden over ervaringsdeskundigheid.

In de burger- en cliëntenraden treffen we kortom insiders: (voormalig) bestuurders, beleidsmakers, professionals en cliënten die het sociaal domein kennen. De meeste leden zijn in een raad terechtgekomen doordat zij gevraagd zijn of gereageerd hebben op een vacature. Enkele leden zijn 'afgevaardigd' vanuit een organisatie uit 'de achterban': een diaconaat, vrijwilligersorganisatie of maatschappelijke organisatie als Vluchtelingenwerk.

In de focusgroepinterviews zeiden de adviesraadsleden met name gemotiveerd te zijn om een **bijdrage te leveren aan de lokale aanpak van maatschappelijke vraagstukken**. Enkelens gaven daarbij uitdrukking aan een 'activistisch engagement'. Zij spraken over het opkomen voor de belangen van mede-inwoners die niet of nauwelijks voor hun eigen belangen kunnen opkomen. Veel oudere leden gaven daarnaast aan dat zij na hun pensioen zochten naar **een zinvolle invulling van hun tijd**, waarin zij de expertise die zij in hun loopbaan ontwikkelden zouden kunnen blijven inzetten. Ook zijn er leden die het deelnemen aan een burger- of cliëntenraad als een uitgelezen kans zien om zelf meer te **leren over lokaal sociaal beleid**, hoe dit beleid tot stand komt en zijn uitwerking vindt in de praktijk. Enkele leden gaven tot slot aan het vooral als hun taak te zien om een specifieke achterban of organisatie te **vertegenwoordigen** (een kerkelijk samenwerkingsverband, ouderenbond, vluchtelingenwerk, vakbond of andere vrijwilligersorganisatie).

In het verlengde van deze persoonlijke drijfveren is er in de focusgroepen gesproken over de doelen die men als raad nastreeft. De meest besproken ambitie kan worden samengevat onder de noemer '**agenderen**': men wil de lokale maatschappelijke vraagstukken die door inwoners als het meest urgent worden ervaren op de gemeentelijke beleidsagenda zetten en houden. Daarbij wil men afgaan op signalen vanuit '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.

Met name de cliëntenraden beschrijven hun doelen ook in termen van **belangenbehartiging**: een stem en gezicht geven aan (mede-)inwoners die zich in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van de gemeente bevinden, maar nog niet deelnemen aan het gesprek over gemeentelijk beleid. In enkele andere focusgroepinterviews werd belangenbehartiging ook als doel genoemd, maar in ruimere termen als het 'in positie brengen van inwoners': ervoor zorgen dat de gemeente luistert naar de signalen van inwoners en cliënten en met hen in gesprek gaat om daar lessen uit te trekken voor beleid.

De meeste adviesraden zien het als hun voornaamste doel om inhoudelijk **goed onderbouwde en gedragen adviezen** uit te brengen. Daarbij wil men als gelijkwaardige adviespartner in alle fasen van beleidsontwikkeling met hun gemeente meedenken, ook in de beleidsvoorbereidende en -uitvoerende fase. De uiteindelijke graadmeter voor een goede

advisering ligt voor hen uiteindelijk in de **beïnvloeding van beleid**. Is het gelukt om het gemeentelijk beleid en het proces van beleidsontwikkeling te verbeteren vanuit het perspectief van inwoners?

Hiermee verwachten adviesraden ook een bijdrage te kunnen leveren aan het **'lerend vermogen' van de gemeente**. Veel adviesraadsleden geven daarbij aan het van belang te vinden dat hun gemeente sensitiever en integraler omgaat met signalen die zij van inwoners krijgen. Zij streven naar het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening en het **vergroten van de ruimte voor persoonlijke aandacht en maatwerk** dat daarop afgestemd is. Niet de regels, maar wat inwoners in hun persoonlijke situatie nodig hebben zou daarin meer leidend moeten zijn.

Vergelijken we deze doelen met de doelen die de gemeente met beleidsparticipatie nastreeft dan valt op dat de meeste doelen in het verlengde van elkaar liggen. Op twee punten verschillen de perspectieven van gemeentelijke beleidsadviseurs en adviesraadsleden duidelijk van elkaar. In de eerste plaats: dat burger- en cliëntraden volgens haar leden ook als platform fungeren voor **collectieve vormen van belangenbehartiging** wordt slechts door enkele beleidsadviseurs herkend. De meeste beleidsadviseurs spreken niet in termen van 'belangen', maar over 'ervaring en expertise', het delen en het leren daarvan.

Burger- en cliëntraden zien het op hun beurt niet als hun taak om het **draagvlak** voor lokaal sociaal beleid te versterken of een bredere burgerparticipatie te stimuleren. Sommige leden geven wel aan dat zij mede-inwoners soms wegwijs maken in het sociaal domein en sociaal beleid zo nodig uitleggen. Ook willen zij de betrokkenheid van mede-inwoners bij de ontwikkeling van sociaal beleid versterken, maar zij streven niet naar een zo breed mogelijke aanvaarding of waardering van dat beleid.

// WAT MAAKT BELEIDSPARTICIPATIE ZO UITDAGEND VOOR GEMEENTEN?

Uit onze interviews met gemeentelijke beleidsadviseurs is duidelijk geworden dat beleidsparticipatie in het sociaal domein complexe uitdagingen voor alle partijen met zich meebrengt. Het blijkt lastig om de **verwachtingen** tussen burgers en gemeente over en weer op elkaar af stemmen. Wat mag een gemeente verwachten van burgers die hen adviseren over sociaal beleid en de uitvoering daarvan? En wat mogen actieve burgers verwachten van een gemeente die hen om advies vraagt? Basale afspraken zijn vastgelegd in verordeningen, maar volgens de gemeentelijke beleidsadviseurs die we spraken wordt de samenwerking tussen de gemeentelijke organisatie en de burger- en cliëntenraden vaak gekenmerkt door een voortdurend aftasten van rollen, taken, verantwoordelijkheden en (beelden van) een gezamenlijke missie.

Het **vertrouwen** tussen de gemeentelijke organisatie en de burger- en cliëntenraden wordt hierdoor regelmatig op de proef gesteld, met name in situaties waarin burger- en cliëntenraden pas in een later stadium bij de ontwikkeling van beleid worden betrokken en in situaties waarin onduidelijk blijft hoe de gemeente omgaat met de adviezen van burger- en cliëntenraden.

Tegelijkertijd staat de **legitimiteit** van beleidsparticipatie vanuit burger- en cliëntenraden ter discussie. Gemeentelijke beleidsadviseurs plaatsen soms vraagtekens bij het 'draagvlak' van deze adviesraden en de mate waarin deze adviesraden contact houden met 'hun achterbannen'. Ook vinden enkele beleidsadviseurs dat 'adviserende burgers' soms in de verleiding worden gebracht om voor hun eigen persoonlijke belangen of groepsbelangen op te komen zonder het bredere belang van de samenleving voorop te stellen.

Het bereiken en betrekken van een diverse groep burgers ervaren veel beleidsadviseurs bovendien als een grote uitdaging. 'Het zijn vaak dezelfde mensen die meepraten', zo hoorden we vaak. De beleidsadviseurs geven aan dat zij met name moeite hebben met het **betrekken van cliënten, ervaringsdeskundigen en jongeren** bij sociale beleidsvraagstukken.

De specifieke uitdagingen die de geïnterviewde beleidsadviseurs bij de vormgeving van beleidsparticipatie ervaren kunnen in een top-5 worden samengevat:

1. De gemeentelijke organisatie geeft nog te weinig ruimte aan beleidsparticipatie

- / De gemeente streeft ernaar om burger- en cliëntenraden in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van beleid te betrekken, maar dat lukt nog niet altijd. Wanneer burger- en cliëntenraden in een later stadium bij de ontwikkeling van nieuw sociaal beleid worden betrokken, ervaren zij minder ruimte om een constructieve bijdrage te leveren;
- / Voor burger- en cliëntenraden is nog vaak onduidelijk wat de gemeente met hun adviezen doet. Een inhoudelijke terugkoppeling door de gemeente blijft vaak uit. Volgens enkele beleidsadviseurs zorgen interne communicatieproblemen binnen de gemeentelijke organisatie er vaak voor dat de adviezen van burger- en cliëntenraden niet in een bredere beleidscyclus en/of leerproces worden meegenomen;
- / De ontwikkeling van sociaal beleid is vaak nog verre van integraal, waardoor de brede ervaringsdeskundigheid van burgers 'versnipperd' wordt aangesproken. Door alle wettelijke kaders en financiële risicoafwegingen lijkt er maar weinig ruimte voor creatieve benaderingen van beleid;
- / Veel beleidsambtenaren zijn (nog) niet gewend om burgers bij de ontwikkeling van sociaal beleid te betrekken.

2. De legitimiteit van beleidsparticipatie vanuit burger- en cliëntraden staat ter discussie

- / In de ogen van veel beleidsadviseurs zouden burger- en cliëntraden een afspiegeling van de lokale samenleving moeten vormen. Zij constateren dat dit vaak niet het geval is; mondige 50-plussers zijn oververtegenwoordigd en het zijn vaak dezelfde mensen die meepraten. Namens wie spreken zij?
- / In de ogen van meerdere beleidsadviseurs hebben burger- en cliëntraden een vertegenwoordigende functie. Zij zouden de stem van cliënten en hun naasten moeten vertolken. Volgens deze beleidsadviseurs vinden burger- en cliëntraden het lastig om voeling te houden met hun 'achterbannen' en zich door hen te laten voeren;
- / De gemeenteraad en burger- en cliëntraden weten niet altijd hoe ze zich tot elkaar (moeten) verhouden: wat is de status van ieders inbreng en hoe kunnen zij elkaars inbreng op waarde schatten?
- / Meerdere beleidsadviseurs geven aan het moeilijk te vinden om te bepalen in hoeverre een kwestie individueel of collectief van aard is. Hoe kunnen uit alle particuliere ervaringen en meningen van burgers en cliënten generieke lessen voor beleid worden getrokken?

3. Het bereiken en betrekken van een diverse groep burgers is lastig

- / In veel adviesraden zien beleidsadviseurs een combinatie van ervaringsdeskundigheid en veld/ beleidsdeskundigheid, maar het bereiken en betrekken van cliënten, ervaringsdeskundigen en jeugdigen blijft lastig. Veel jeugdraden zijn in de afgelopen jaren opgeheven. Cliënten die tot voor kort deelnamen aan een afzonderlijke cliëntenraad raken volgens sommige beleidsadviseurs ondergesneeuwd in een brede raad met overwegend mondige burgers op leeftijd;
- / De huidige werkvormen van beleidsparticipatie sluiten volgens meerdere beleidsadviseurs niet aan bij behoeften van cliënten en jeugdigen;
- / Sommige gemeenten experimenteren met nieuwe werkvormen om jeugdigen te betrekken bij beleid, maar de meeste gemeenten geven hier geen prioriteit aan.

4. Achterstand in kennis en expertise bij burgers

- / Cliënten, ervaringsdeskundigen en jeugdigen hebben volgens beleidsadviseurs vaak moeite met een gesprek op beleidsniveau. Beleidsvraagstukken in het sociaal domein zijn complex, en het beleidsterrein is te breed voor burgers om te kunnen overzien. De kwaliteit van de adviezen van burger- en cliëntraden kunnen daardoor vaak tegenvallen, zo vinden enkele beleidsadviseurs.
- / De agenda van burger- en cliëntraden wordt in de praktijk vaak bepaald door de gemeentelijke beleidscyclus, waardoor zij vooral gevraagd advies geven (reagerend op beleidsdocumenten) en nauwelijks aan ongevraagd advies toekomen.

5. Kwetsbaar vertrouwen tussen burger- en cliëntraden en gemeente

- / Burger- en cliëntraden voelen zich volgens meerdere beleidsadviseurs niet altijd serieus genomen als gelijkwaardig gesprekspartner door partijen binnen de gemeentelijke organisatie (ambtelijke organisatie, college en/of gemeenteraad);
- / Enkele beleidsadviseurs benoemen het risico van 'cliëntelisme': zij vrezen dat burger- en cliëntraden soms in de verleiding worden gebracht om voor hun persoonlijke of groepsbelangen op te komen zonder het bredere belang van de samenleving voorop te stellen;
- / Meerdere beleidsadviseurs geven aan dat burger- en cliëntraden het lastig vinden om op een constructieve wijze met conflicten en belangentegenstellingen om te gaan.

// WAT MAAKT BELEIDSPARTICIPATIE ZO UITDAGEND VOOR BURGER- EN CLIËNTRADEN?

In de dertien focusgroepinterviews met leden van gemeentelijke burger- en cliëntraden is ook gevraagd welke uitdagingen zij als het meest urgent ervaren. Uit deze gesprekken komen deels dezelfde thema's naar voren. Evenals de gemeentelijke beleidsadviseurs die we spraken gaven de adviesraadsleden aan dat het vaak een uitdaging is om binnen de gemeentelijke organisatie **ruimte te creëren voor beleidsparticipatie**. Het is 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. Wanneer het wel tot een inhoudelijke uitwisseling komt, dan blijkt het nogal eens lastig te zijn om daar voldoende tijd voor vrij te maken en een passende vorm te vinden die aansluit bij de verwachtingen van alle betrokkenen. Wanneer burger- en cliëntraden bijvoorbeeld te laat bij een beleidsproces worden betrokken, te weinig tijd krijgen om werk te maken van een advies of geen serieuze terugkoppeling krijgen van wat er met hun advies wordt gedaan, dan voelen veel leden zich niet helemaal serieus genomen als gelijkwaardig gesprekspartner.

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 focusgroepinterviews 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, dat is ook voor de adviesraadsleden evident.

Het verschil in uitgangspositie en perspectief brengt wel met zich mee dat het onderlinge vertrouwen voor beide partijen door andere zaken op de proef wordt gesteld. Zo herkennen de geïnterviewde adviesraadsleden het gevaar van 'cliëntelisme' dat enkele gemeentelijke beleidsadviseurs benoemden niet of nauwelijks. Zij weten in hun advisering naar eigen zeggen goed onderscheid te maken tussen het publieke belang dat zij verdedigen en de deelbelangen van specifieke inwoners(groepen) die zij tot hun 'achterban' rekenen. Ook geven de leden van de meeste burger- en cliëntraden aan dat zij niet of nauwelijks conflicten hebben meegemaakt. En als deze conflicten zich toch voordoen of dreigen voor te doen, dan weet men daar vaak op constructieve wijze mee om te gaan, zo geven de meeste adviesraadsleden aan. Zoals hiervoor beschreven wordt het onderlinge vertrouwen naar het inzicht van adviesraadsleden met name geschaad wanneer zij zich door 'de gemeente' niet **als gelijkwaardig gesprekspartner erkend voelen** en afspraken in hun beleving niet worden nagekomen.

Een laatste uitdaging die door beide 'partijen' wordt benoemd is **het bereiken en betrekken van een diverse groep burgers**. Uit de focusgroepinterviews blijkt wel dat veel burger- en cliëntraden verschillende werkwijzen hebben ontwikkeld om relevante signalen bij mede-inwoners en cliënten op te halen. Adviesraadsleden 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 enkele adviesraden met online fora, social media en digitale enquêtes. De ervaringen met deze werkvormen wisselen. De meeste leden komen tot de slotsom dat de uitwisseling met hun 'achterban' of 'voedend netwerk' van vrijwilligers, cliënten en hun naasten nog wel wat steviger mag.

Twee clusters van uitdagingen die beleidsadviseurs noemen zijn door de leden van burger- en adviesraden niet genoemd. In de eerste plaats **twijfelen de adviesraadsleden niet of nauwelijks aan de legitimiteit** van beleidsparticipatie vanuit burger- en cliëntraden. Dat de meeste adviesraden qua samenstelling allerminst een 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 vanwege hun ervaring en

expertise als inwoners. Diversiteit is volgens hen dan wel van belang. De meeste adviesraden geven zoals hiervoor gesteld aan dat het hen met de nodige moeite lukt om met een diverse groep inwoners in gesprek te komen en blijven, maar dat deze uitwisseling nog wel wat steviger mag.

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 hen de nodige inspanning kost om op de hoogte blijven van alle beleidswijzigingen. Verder vragen adviesraadsleden aandacht voor het feit dat de 'expertise' van inwoners anders is dan die van beleidsadviseurs en dus niet langs dezelfde meetlat mag worden gelegd.

Tot slot benoemen we de uitdagingen die niet door gemeentelijke beleidsadviseurs zijn aangegeven, maar wel door de geïnterviewde adviesraadsleden naar voren zijn gebracht. Ten eerste: de adviesrol die aan burger- en cliëntenraden is toebedeeld valt in de praktijk vaak **moeilijk af te bakenen**, zo geven adviesraadsleden aan. 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. En ten tweede ervaren zij dat het **samenwerken met andere adviesraden over grenzen van domeinen en gemeenten** heen lastig is. Hieronder zijn deze uitdagingen specifiek uitgewerkt.

De specifieke uitdagingen die de geïnterviewde leden van burger- en cliëntenraden bij de invulling van beleidsparticipatie ervaren kunnen als volgt worden samengevat:

1. De gemeentelijke organisatie geeft nog te weinig ruimte aan beleidsparticipatie

- / Enkele adviesraden en adviesraadsleden geven aan dat zij hun weg nog niet goed weten te vinden binnen de gemeentelijke organisatie, nog onvoldoende vertrouwd zijn gemaakt met de ambtelijke processen en dat veel ambtenaren hen ook nog niet weten te vinden. Daardoor ontbreekt het sommige adviesraden aanzicht op de lopende beleidscycliën zijn zij voor hun informatievoorzieningen te sterk afhankelijk van een enkele bereidwillige beleidsadviseur;
- / Gemeenten leggen adviesverzoeken soms te laat aan adviesraden voor, waardoor zij te weinig tijd krijgen om een goed voorbereid, uitgewerkt en onderbouwd advies uit te kunnen brengen. En op adviezen van adviesraden wordt soms niet, niet tijdig of niet serieus gereageerd door gemeenten;
- / Met het ingaan op adviesverzoeken in een vroegtijdig stadium van beleidsontwikkeling hebben sommige burger- en adviesraden negatieve ervaringen, want daarmee werden zij in het verleden 'voor het karretje van het college gespannen'. Zij werden door de gemeente gevraagd om zich in een vroegtijdig stadium aan politieke keuzes te committeren, waardoor zij later in het proces minder ruimte ervoeren om kritisch te adviseren;
- / In sommige gemeenten rapporteren burger- en cliëntenraadsleden een groot verloop van ambtenaren, wethouders en adviesraadsleden, waardoor het collectieve geheugen binnen de gemeente onder druk staat en het ontbreekt aan continuïteit in beleidsontwikkeling. Mede hierdoor blijkt concrete samenwerking aan bijvoorbeeld de invulling van cliëntervaringsonderzoeken vaak lastig. Toezeggingen worden niet altijd waargemaakt;
- / Volgens adviesraadsleden is er sprake van een kennisachterstand bij gemeenteraadsleden. Dit maakt het soms lastig om hen met adviezen op niveau te bereiken.

2. De uitwisseling met andere inwoners kan steviger

- / Veel burger- en cliëntraden worden naar eigen zeggen nog onvoldoende gevoed met signalen door inwoners en cliënten. Meerdere adviesraadsleden geven aan dat zij het ook moeilijk vinden om aan andere inwoners uit te leggen 'wie zij zijn' en waar zij voor zijn. Voor klachten is er toch een individuele klachtenprocedure? De behoefte aan collectieve vormen van belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding wordt niet (meer) door veel inwoners gevoeld en erkend, zo lijkt het.
- / Meerdere burger- en cliëntraden geven aan dat het contact met hun 'achterban' – in feite alle inwoners van hun gemeente – een uitdaging is en blijft. Hoe blijf je in contact met andere inwoners, hoe haal je de signalen op en hoe koppel je die terug aan de gemeente, zodat deze haar beleid daarop kan aanpassen? Deze cirkel is vaak nog niet rond. Dat neemt niet weg dat adviesraden uiteenlopende media en werkvormen uitproberen om een permanente dialoog met inwoners te kunnen voeren. Naast de vertrouwde 'spreekuren' en informatiebijeenkomsten experimenteren enkele adviesraden met online fora, social media en digitale enquêtes.
- / Het is voor burger- en cliëntraden soms lastig om signalen van inwoners goed te kunnen wegen. In hoeverre wijzen deze signalen op een bredere trend waar zij als raad mee aan de slag kunnen? Over de uitkomsten van deze afwegingen wordt tussen adviesraden maar ook binnen adviesraden soms verschillend gedacht.
- / Het terugkoppelen aan inwoners die een signaal met een raad gedeeld hebben is soms lastig wanneer de raad constateert dat hun signaal niet op een bredere trend wijst, terwijl de betreffende inwoner daar wel van overtuigd is. Enkele adviesraadsleden geven ook expliciet aan dat zij behoedzaam omgaan met signalen van diegenen die zich als 'vertegenwoordigers' opwerpen.
- / Voor veel inwoners die nooit met het sociaal domein in aanraking zijn geweest is het volgens adviesraadsleden moeilijk om zich te verplaatsen in de situatie van mede-inwoners die zijn aangewezen op hulp en ondersteuning. Tegen deze achtergrond zouden zij zich niet of nauwelijks betrokken voelen het sociaal beleid in hun gemeente. Meerdere adviesraadsleden zeggen het lastig te vinden om zich te verhouden tot de onbetrokkenheid die men onder bewoners bespeurt zo lang zij niet aangewezen zijn op zorg en ondersteuning.

3. Het werven en behouden van leden is lastig

- / Binnen de meeste burger- en cliëntraden zijn gepensioneerden oververtegenwoordigd en jongere generaties ondervertegenwoordigd. Dat ervaren veel adviesraadsleden als probleem, want naast deskundigheid en expertise vinden zij diversiteit in de samenstelling van hun raad van groot belang. Het werven van nieuwe leden, in het bijzonder leden van een jongere leeftijd, ervaren zij als een grote uitdaging. Men heeft de indruk dat jongere mensen zich niet aanmelden voor deelname aan een raad omdat zij zich als vrijwilligers eerder inspannen in en rondom de school en activiteiten voor hun kinderen. Het werk in zo'n adviesraad staat wat verder af van hun leefwereld. Datzelfde geldt in nog sterkere mate voor tieners en twintigers.
- / In veel gemeenten zijn voormalige cliëntenraden op het terrein van werk en inkomen en Wmo-adviesraden ondergebracht in sociaaldomeinbrede burgerraden. Veel van deze adviesraden zijn samengesteld uit professionals in zorg en welzijn, gepensioneerde ambtenaren en bestuurders. Zij voeren een gesprek op beleidsstrategisch niveau, vaak in een jargon dat voor niet-ingewijden moeilijk te volgen is. Gevolg is dat bijstandsgerechtigden en andere ervaringsdeskundigen zich in deze brede adviesraden 'ondergesneeuwd' voelen. In het proces van 'samenvoeging' zijn veel leden van cliëntenraden dan ook afgehaakt en op vacatures wordt nauwelijks gereageerd door 'ervaringsdeskundigen'.

Veel adviesraadsleden vinden dit begrijpelijk, want het gesprek over beleid voer je anders wanneer beleidskeuzes jouw eigen portemonnee en positie direct raken. Maar zij betreuren dit ook, want beleidsdeskundigheid en ervaringsdeskundigheid zouden elkaar naar hun overtuiging moeten versterken: voor de vertaling van ervaringsdeskundigheid naar beleid is beleidsdeskundigheid nodig. En voor het doordenken van implicaties van beleid voor betrokkenen is ervaringsdeskundigheid nodig.

- / Sommige adviesraden geven aan dat zij het lastig vinden om ervoor te zorgen dat adviesraadsleden afkomstig zijn uit alle streken, dorpen en wijken binnen hun gemeente. Nu gemeenten als gevolg van herindelingen groter worden, wordt (sub)regionale vertegenwoordiging steeds belangrijker.
- / Sommige adviesraden geven aan dat zij het lastig vinden om nieuwe leden met een zekere expertise te vinden op een terrein waar zij een lacune ervaren, bijvoorbeeld op het terrein van de geestelijke gezondheidszorg of integratiebeleid.
- / Nieuwe leden en aspirant-leden haken soms af omdat ze te hoge verwachtingen van hun deelname aan de raad hebben: ze willen alles aanpakken, snel verschil maken en zichtbaar invloed uitoefenen. In de praktijk komen zij er vaak al snel achter dat we vaak met weerbarstige materie en stroperige processen te maken krijgen, waarin zij hun positie steeds moeten bevechten. Of je daar als individu mee om kunt en wilt gaan, is vooraf soms moeilijk in te schatten.

4. De adviestaak is moeilijk af te bakenen

- / Veel burger- en cliëntraden worstelen met de breedte van het beleidsterrein waarover zij geacht worden hun gemeente te adviseren: het sociaal domein, verspreid over de uitvoering van tenminste drie wetten, in een complex krachtenveld met andere lokale, regionale en landelijke actoren. Al met al vinden zij het lastig om te bepalen welke adviesthema's binnen het sociaal domein zij wel en niet oppakken, en hoe grondig zij zich hierin verdiepen. Het maken van inhoudelijke keuzes vraagt om een goed gesprek tussen adviesraadsleden over de vraagstukken die zij als gezamenlijke raad van het grootste belang vinden. In de praktijk van alledag wordt deze focus volgens sommige adviesraadsleden vaak bepaald door de belangstelling van de afzonderlijke leden. Waar willen zij hun tanden in zetten? Een andere valkuil is dat adviesraden zich alleen daar mee bezighouden waar 'crisis' is of wordt gevoeld. Ze werken dan reactionair in plaats van agenderend.
- / In hun agendering laten veel burger- en cliëntraden zich sterk leiden door de onderwerpen die op de gemeentelijke beleidsagenda staan. Zij gaan niet op alle adviesverzoeken van de gemeente in, maar op de meeste wel. De tijd en ruimte voor ongevraagde advisering over thema's die door inwoners worden aangereikt kan daardoor onder druk komen staan.
- / Sommige adviesraden geven aan dat zij ervoor moeten waken dat ze zich niet te veel laten opsluiten in afzonderlijke werkgroepen, omdat deze de neiging hebben om te diep in te gaan op beleidstechnische problemen die alleen binnen een specifiek beleids(deel)terrein door vakdeskundigen relevant wordt gevonden. Hierdoor dreigen de integraliteit en samenhang soms uit beeld te raken.
- / Sommige adviesraden geven aan dat het uitdagend is om gesprekken over beleid op beleidsniveau te voeren en adviezen op beleidsniveau te formuleren, in ieder geval voor een deel van de leden. Voor hen is het lastig om een vraagstuk als een beleidsvraagstuk voor hun gemeente te agenderen. Zij zijn geneigd om zich niet zozeer in de afwegingen van beleidsmakers te verplaatsen, als wel op de stoel van burgers en/of uitvoerende professionals te gaan zitten.
- / Enkele adviesraadsleden geven aan dat hun adviestaak moeilijk af te bakenen is van die van een gemeenteraad. Wanneer de gemeenteraad zich op een bepaald terrein kritisch ten opzichte van het college opstelt, wat is dan de rol van een adviesraad? Kunnen of moeten zij zich dan misschien zelfs mengen in het publieke debat dat daardoor ontstaat?

5. HET SAMENWERKEN MET ANDERE ADVIESRADEN OVER GRENZEN VAN DOMEINEN EN GEMEENTEN IS LASTIG

- / Het samenwerken met andere adviesraden over de grenzen van wettelijke domeinen heen kan weerbarstig zijn, met name vanwege de verschillende ‘tradities’ in beleidsparticipatie. Tussen de zogenaamde jeugdraden, Wmo-adviesraden en de cliëntenraden op het terrein van werk en inkomen bestonden jarenlang grote verschillen in doelstelling, werkwijze en cultuur. Eerder beschreven we al dat veel bijstandsgerechtigden en ervaringsdeskundigen zich in het proces van samenvoeging ‘ondergesneeuwd’ voelden en velen zijn afgehaakt. In de gemeenten waar deze integratie onlangs heeft plaatsgevonden, is de spanning soms nog voelbaar tussen de ervaringsdeskundige leden van de voormalige cliëntenraden die belangenbehartiging als hun belangrijkste doel en bestaansgrond zien en de leden van de Wmo-adviesraden die integrale advisering op basis van beleidsdeskundigheid belangrijker vinden.
- / In de drie Friese gemeenten die nog afzonderlijke adviesraden voor de verschillende wettelijke domeinen hanteren zetten de adviesraden zich momenteel ‘schrapt’ tegen een naderende samenvoeging, nog niet wetende hoe ze zich hier precies toe moeten verhouden. Integraal sociaal beleid vraagt ook volgens deze gemeenten om een meer integrale vorm van beleidsparticipatie, maar deze gemeenten hebben nog niet sterk gestuurd op de integratie van de verschillende vormen van beleidsparticipatie. De betrokken adviesraadsleden verwachten dat dat in de nabije toekomst wel zal gaan gebeuren. Zij bereiden zich hier momenteel op voor door bij elkaars overleggen aan te schuiven en verkennende gesprekken te voeren. Ook zij merken dat er in deze samenwerking nog de nodige verschillen in doelstelling, werkwijze en cultuur overbrugd moeten worden. De beelden over en weer moeten daarbij ook nog verkend en bijgesteld worden.
- / In de tweede plaats hebben gemeenten zogenaamde VN-panelen in het leven geroepen om tegemoet te komen aan de eisen vanuit het VN-Verdrag inzake rechten van personen met een handicap (2016) om mensen met een beperking te betrekken bij het wegnemen van drempels voor personen met een beperking, zodat zij volledig mogelijk kunnen deelnemen aan de samenleving. Hiermee lijkt toch weer een nieuwe burgerraad naast de bestaande raad of adviesraden te ontstaan, waarbij onduidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden. In de praktijk weten deze adviesraden elkaar vaak wel te vinden en zijn er positieve ervaringen opgedaan in de samenwerking, maar ook hier ontstaan nieuwe verschillen in doelstelling, werkwijze en cultuur. Voor veel inwoners, maar ook voor bestuurders, beleidsmakers en professionals wordt het veld van beleidsparticipatie hiermee niet overzichtelijker, zo verwachten enkele adviesraadsleden.
- / Daar waar gemeenten intensief samenwerken met andere gemeenten in hun regio en gezamenlijk beleid ontwikkelen is het nog niet vanzelfsprekend dat de burger- en cliëntenraden zich hier ook naar voegen. Binnen een samenwerkingsverband in Noordwest Fryslân hebben de vier deelnemende gemeenten besloten om een gezamenlijke brede adviesraad in het leven te roepen, maar in andere samenwerkingsverbanden handhaven gemeenten hun eigen adviesraad of -raden. Eén gemeentelijk samenwerkingsverband in Fryslân laat zich adviseren door maar liefst vier afzonderlijke raden. Over de wenselijkheid van deze situatie verschillen de meningen van betrokkenen. Veel betrokken adviesraadsleden hechten aan de doelstelling, werkwijze en cultuur van hun eigen raad en vrezen dat deze binnen een bredere raad verloren zouden gaan. Andere respondenten vinden dat gemeenten best wat meer mogen sturen op integratie van deze adviesraden om beter en effectiever te kunnen adviseren.

- / Op de beleidsterreinen waarin alle Friese gemeenten samenwerken, zoals binnen het samenwerkingsverband Sociaal Domein Fryslân (SDF), ervaren veel burger- en cliëntenraden een groot democratisch tekort. Op het terrein van regionale jeugdhulp is bijvoorbeeld nog geen passende vorm van beleidsparticipatie gevonden. Zo is er is nog geen structureel overleg tussen SDF-bestuurders en gemeentelijke burger- en cliëntenraden. De besluitvorming binnen en vanuit deze samenwerkingsverbanden is niet transparant voor de raden. 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 is nog 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 en aanspreekbaar 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.

// HOE GAAN GEMEENTEN OM MET DE UITDAGINGEN VAN BELEIDSPARTICIPATIE?

De wijze waarop gemeenten met de beschreven uitdagingen op het terrein van verwachtingsmanagement, vertrouwen, legitimiteit, bereik en verschil in kennis en expertise (zie hoofdstuk 3) omgaan verschilt, blijkt uit de interviews met gemeentelijke beleidsadviseurs en onze analyse van beleidsdocumenten.

Zo zijn er gemeenten die deze uitdagingen met name aangrijpen om te experimenteren met nieuwe werkvormen **buiten de bestaande burger- en cliëntraden**. Zij streven naar meer flexibele, informele en activerende vormen van burgerparticipatie, zodat inwoners mee kunnen praten over thema's die hen bezighouden op tijdstippen die hen uitkomen, en op plaatsen waar zij al met elkaar samenwerken aan sociale vraagstukken, zoals een school, buurthuis, bibliotheek, vereniging of burgerinitiatief. Daarbij zoeken zij de samenwerking met andere stakeholders die dagelijks contact hebben met de inwoners in hun gemeente: professionals uit het welzijnswerk, de wijkteams, het onderwijs en jongerenwerk. In de interviews schetsen enkele beleidsadviseurs een brede open netwerkstructuur van waaruit hun gemeente voeling kan houden met wat er onder inwoners leeft, wat zij nodig hebben, wat zij daarbij van de gemeente verwachten en hoe zij met verwachtingen vanuit de gemeente omgaan.

Andere gemeenten zoeken naar nieuwe werkvormen die beter aansluiten bij de leefwereld en behoeften van inwoners **binnen de bestaande burger- en cliëntraden**. Zij lijken vanuit de gemeentelijke organisatie meer regie op het proces van beleidsparticipatie te willen houden om ervoor te zorgen dat de advisering vanuit de adviesraden ingebed wordt in de gemeentelijke beleidscyclus. Zij verwachten hiermee de legitimiteit van beleidsparticipatie te kunnen versterken, onderlinge verwachtingen beter te kunnen managen en het verschil in kennis en expertise beter te kunnen overbruggen. Deze aanpak zou het beste tot zijn recht komen binnen een brede raad met een goede vertegenwoordiging vanuit de verschillende bewonersgroepen die bij vraagstukken in het sociaal domein betrokken zijn. Bijzondere aandacht zal daarbij moeten uitgaan naar het bereiken en betrekken van cliënten, ervaringsdeskundigen en jeugdigen. Beleidsadviseurs die uitdrukking geven aan deze visie hechten overigens ook belang aan nieuwe vormen van burgerparticipatie in de transformatie van het sociaal domein, maar lijken beleidsparticipatie als een formelere beleidspraktijk meer 'los' te willen zien van het bredere veld van burger- en mienships-initiatieven.

Veel gemeenten verkennen beide strategieën in hun zoektocht naar passende vormen van beleidsparticipatie. Achter beide strategieën lijkt eenzelfde zoektocht schuil te gaan naar werkvormen die meer open, integraal, activerend en aansprekend voor een bredere groep burgers zijn. Daarbij willen ze burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij de ontwikkeling van nieuw beleid betrekken.

Om de praktijk van beleidsparticipatie meer open, integraal en betekenisvol te maken zal de gemeentelijke organisatie in de eerste plaats zelf moeten veranderen, benadrukken veel beleidsadviseurs. Gemeenten kunnen van tevoren beter aangeven waar en wanneer piketpaaltjes worden geslagen: welke kant wil de gemeente in grote lijnen met het sociaal domein op, welke stappen zijn daarvoor nodig, met wie wil men deze stappen zetten, in welke volgorde, op welke wijze en wanneer? Zo'n **routeplan** maakt het gemakkelijker om met elkaar in gesprek te blijven. Daarbij geven meerdere beleidsadviseurs uiting aan een streven naar verantwoorde deregulering. Door verordeningen niet meer 'in beton te gieten' kunnen gemeenten meer ruimte creëren voor inwoners en professionals om te doen wat in specifieke situaties nodig is. Gemeenten zullen dus op een andere manier moeten leren kijken. Wanneer zij de krachten en kwetsbaarheden van haar inwoners beter kent, kan de gemeente zich – in de geest van de transformatiegedachte – beperken tot het faciliteren van de lokale samenleving in het aanpakken van sociale vraagstukken die zich binnen deze samenleving voordoen.

Wanneer we tegen de achtergrond van onze bevindingen uit de interviews met beleidsadviseurs de **gemeentelijke verordeningen en andere beleidsdocumenten** analyseren, dan valt op dat Friese gemeenten en hun samenwerkingsverbanden een aantal strategische uitgangspunten met elkaar delen. Zo lezen we in alle verordeningen en huishoudelijke reglementen van burger- en cliëntenraden dat zij het van groot belang vinden dat deze adviesraden de verschillende groepen gebruikers van voorzieningen in hun gemeente betrekken bij de advisering aan de gemeente. Soms worden enkele groepen zelfs benoemd, zoals de ouderenbonden, de cliëntenraden van instellingen, dorps- en wijkbelangen en vrijwilligersgroepen in de gemeente. Deze groepen worden wel als ‘achterban’ aangeduid, soms als voedend ‘netwerk’.

In de tweede plaats geven bijna alle gemeenten en samenwerkingsverbanden aan dat zij bij de samenstelling van hun burger- en cliëntenraden streven naar een zekere **representativiteit**. De mate waarin gemeenten daadwerkelijk op deze afspiegeling sturen verschilt, maar zij delen het uitgangspunt dat de adviesraden idealiter een afspiegeling van de samenleving zouden moeten vormen.

Ten slotte onderstrepen veel gemeenten en samenwerkingsverbanden in hun verordeningen dat zij **burger- en cliëntenraden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de ontwikkeling van beleid willen betrekken**. Toch maken de meeste aanwijzingen op dit punt nog een tamelijk vrijblijvende indruk. Slechts vier gemeenten geven concreet aan waaruit deze vroegtijdige betrokkenheid zal moeten bestaan.

Verschillen in aanpak zien we vooral tussen plattelandsgemeenten en meer stedelijke gemeenten. In zijn algemeenheid lijken stedelijke gemeenten als Leeuwarden en Heerenveen ‘eigentijdser’ in hun uitgangspunten. In hun beleidsdocumenten sturen zij meer op integraliteit, representativiteit, intensief contact met gebruikersgroepen en een vroegtijdige betrokkenheid van burger- en cliëntenraden.

Een ander verschil merken we op tussen gemeenten met een **integrale** adviesraad en gemeenten die zich (nog) door meerdere burger- en cliëntenraden laten over de afzonderlijke beleidsvelden laten adviseren. Gemeenten met een integrale adviesraad sturen in hun beleidsdocumenten sterker op de vorm en wijze waarop deze raad haar adviserende functie invult. Gemeenten met meerdere burger- en cliëntenraden hanteren doorgaans een vrijere aanpak.

Deze verschillen in sturing zijn voor een deel te verklaren door ‘het momentum’ waarop de verordeningen, convenanten en huishoudelijke reglementen zijn uitgewerkt en vastgesteld. De noodzaak om een nieuwe samenwerkingsovereenkomst te sluiten (al dan niet door gemeentelijke herindelingen en/of nieuwe samenwerkingsverbanden in het sociaal domein) biedt de gelegenheid om opnieuw met elkaar van gedachten te wisselen over de uitgangspunten, doelen en aanpak van beleidsparticipatie. Wanneer deze gemeenten en samenwerkingsverbanden ervoor kiezen om te sturen op een integrale en representatieve samenstelling van de raad zullen zij wellicht ook minder aarzelen om beleidsparticipatie op andere punten in de gewenste richting te sturen.

Uit de interviews weten we dat de **samenvoeging van burger- en cliëntenraden tot een integrale adviesraad** zelf vaak het resultaat is van sterke gemeentelijke sturing. In een aantal gemeenten is dit proces moeizaam verlopen en heeft de gemeentelijke sturing de nodige weerstanden bij de betrokken adviesraden opgeroepen. Beleidsadviseurs van andere gemeenten zijn van mening dat de gewenste samenvoeging van adviesraden ‘van onderop’ moet komen. Zij stimuleren adviesraden om intensiever samen te werken (bijvoorbeeld door een gezamenlijk advies te vragen) en zo de mogelijkheden van samenvoeging te verkennen. Maar ook deze beleidsadviseurs geven aan dat hun gemeenten streven naar één integrale adviesraad voor het sociaal domein.

Ook op andere punten zien we verschillen in de mate waarop gemeenten sturing geven aan de gewenste vernieuwing van beleidsparticipatie. Grote verschillen zijn er bijvoorbeeld in de wijze waarop de gemeentelijke **ondersteuning** van burger- en cliëntenraden is georganiseerd. Sommige gemeenten leveren een ambtelijk secretaris die de burger- en/of cliëntenraden ondersteunt, terwijl andere gemeenten vrezen dat een betrokken ambtenaar te veel zal gaan sturen en stellen daarom een budget beschikbaar waarmee de adviesraad zelf haar ondersteuning kan inhuren.

Gemeenten sturen in hun beleid het minst op het tegengaan van **cliëntelisme**. In slechts twee beleidsdocumenten lezen we dat adviesraadsleden zich van stemming zullen onthouden wanneer voorliggende kwesties hen persoonlijk aangaan.

// HOE GAAN BURGER- EN CLIËNTRADEN OM MET DE UITDAGINGEN VAN BELEIDSPARTICIPATIE?

De leden van burger- en cliëntraden delen de opvatting van de geïnterviewde beleidsadviseurs dat de gemeentelijke organisatie meer ruimte zal moeten geven aan beleidsparticipatie. Maar de meeste adviesraadsleden leggen de bal niet helemaal bij de gemeente neer. Vanuit burger- en cliëntraden kunnen zij zelf ook bijdragen aan een doorlopende dialoog tussen gemeente en inwoners over sociaal beleid.

In de eerste plaats kwam uit de focusgroepinterviews naar voren dat de **dialoog van burger- en cliëntraden met inwoners** kan worden versterkt door nog meer aansluiting te zoeken bij wat er in lokale gemeenschappen speelt. Niet alleen op gemeentelijk niveau, maar ook binnen dorps-, streek- en buurtgemeenschappen. Om hier signalen op te kunnen halen, moeten veel leden nog actiever op zoek gaan naar ‘andere stemmen’, naar lokale sleutelfiguren en ontmoetingsplekken waar inwoners ervaringen met elkaar delen. Wanneer adviesraadsleden mede-inwoners op deze plekken weten te vinden, dan zullen deze inwoners de adviesraadsleden ook weten te vinden wanneer daar aanleiding voor is. Hiervoor moeten nieuwe werkvormen worden gevonden. Deze zoektocht zal vlotter verlopen naarmate adviesraden diverser van samenstelling zijn.

In de tweede plaats kwam in veel focusgroepinterviews naar voren dat de **dialoog van burger- en cliëntraden met de gemeente** kan worden versterkt door nog intensiever relaties te onderhouden met gemeentelijke beleidsadviseurs op de beleidsthema's die voor de raad van belang zijn en nog scherper te schakelen tussen informele en formele uitwisseling met actoren binnen de gemeentelijke organisatie. In deze uitwisseling zullen beleidsadviseurs meer aandacht moeten hebben voor wat burger- en cliëntraden nodig hebben om vanuit hun specifieke positie en opdracht een bijdrage aan de ontwikkeling van sociaal beleid te leveren. Adviesraadsleden zullen op hun beurt meer aandacht moeten hebben voor wat beleidsadviseurs nodig hebben om hun signalen en adviezen mee te kunnen nemen in de (door)ontwikkeling van sociaal beleid. Dat betekent bijvoorbeeld dat signalen en adviezen nog scherper op beleidsniveau geagendeerd en geadresseerd moeten worden.

In de derde plaats kwam in meerdere focusgroepinterviews naar voren dat de **dialoog tussen burger- en cliëntraden** kan worden versterkt door tijd, energie en middelen te investeren in de ontwikkeling van regionale platforms voor uitwisseling en inhoudelijke samenwerking (zoals het Netwerk Advies- en Cliëntenraden Sociaal Domein Fryslân en het Netwerk Werk & Inkomen Fryslân). Deze samenwerking komt niet vanzelf, zo is gebleken. Met de toenemende samenwerking tussen gemeenten aan beleidsontwikkeling en de gezamenlijke inkoop van voorzieningen zullen gemeentelijke burger- en cliëntraden steeds sterker de urgentie voelen om over gemeentegrenzen heen hun krachten te bundelen.

In de vierde plaats kwam in enkele focusgroepinterviews naar voren dat de **dialoog binnen burger- en cliëntraden** kan worden versterkt door nadrukkelijker stil te staan bij de missie, visie en focus van beleidsparticipatie – voorbij de waan van de dag die veel tijd en aandacht vraagt. Dit gesprek zal niet in afzonderlijke thematische werkgroepen moeten plaatsvinden, maar juist in raadsbrede uitwisseling, zo nodig onder leiding van een externe trainer of adviseur. In gezamenlijkheid kunnen adviesraden tot scherpere keuzes komen in waar men wel en geen aandacht aan besteed.

De toekomstambities van de geïnterviewde leden van gemeentelijke burger- en cliëntraden in het Friese sociaal domein kunnen onder de volgende noemers worden samengevat:

- / Een sterkere worteling en voeding vanuit de *mienskip*;
- / Een doorlopende dialoog met inwoners in alle fasen van de gemeentelijk beleidscyclus;
- / Een gemeente die zo sterk op dienstverlening en maatwerk gericht is, dat adviserende burger- en cliëntraden zich overbodig hebben gemaakt;
- / Een voedingsbodem voor een zorgzamere *mienskip*.

// OVERZICHT VAN CENTRALE BEVINDINGEN

	BELEIDSADVISEURS GEMEENTEN:	LEDEN VAN BURGER- EN CLIËNTRADEN:
DOELEN VAN BELEIDSPARTICIPATIE	/ 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	/ 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	/ 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	/ 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	/ 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	/ 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
TOEKOMSTAMBITIES	/ burger- en cliëntenraden in een vroeger stadium bij de ontwikkeling van beleid betrekken / vergroten van de diversiteit in de samenstelling van burger- en cliëntenraden / een permanente dialoog tussen adviesraden met een 'achterban' of 'voedend netwerk' van vrijwilligers, cliënten, voorzieningengebruikers en hun naasten / meer ongevraagde advisering vanuit de adviesraden	/ een sterkere worteling en voeding vanuit de mienskip / een doorlopende dialoog met inwoners in alle fasen van de gemeentelijk beleidscycli / een gemeente die zo sterk op dienstverlening en maatwerk gericht is, dat adviserende burger- en cliëntenraden zich overbodig hebben gemaakt / voedingsbodem voor een zorgzamere mienskip

// SAMENVATTENDE CONCLUSIE

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 (al dan niet binnen een samenwerkingsverband met andere gemeenten) zich door een of meerdere adviesraden laten adviseren. Ons onderzoek richtte zich dan ook op beleidsparticipatie vanuit burger- en cliëntraden die hun gemeenten adviseren bij beleidsontwikkeling in het 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 cliëntraden vormen ook in deze gemeenten de ruggengraat van beleidsparticipatie in het 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 met hun gemeente mee te denken, ook in de beleidsvoorbereidende en -uitvoerende fase. De uiteindelijke graadmeter voor een goede advisering ligt voor hen uiteindelijk in de beïnvloeding van 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 deelnemende inwoners 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. Adviesraadsleden benutten hun eigen informele netwerk, schuiven aan bij bijeenkomsten in het veld en 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 cliëntenraden. 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 vanwege hun ervaring en expertise als inwoners. 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 te blijven volgen. Ook merken zij op dat de adviesrol die aan hen 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 cliëntenraden een 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 is nog 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 en aanspreekbaar 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.

Onder de geïnterviewde adviesraadsleden constateren we eveneens verschil van inzicht over de rol die zij zien weggelegd voor 'het cliëntenperspectief' en 'ervaringsdeskundigheid' in hun raad. Veel leden van (voormalige) cliëntenraden die we spraken gaven aan zich zorgen te maken over de betrokkenheid van diegenen die de gevolgen van sociaal beleid direct ondervinden: voorzieningengebruikers, cliënten en hun naasten. Steeds minder gemeentebesturen laten zich adviseren door een afzonderlijke cliëntenraad van bijstandsgerechtigden die meepraten over het sociaal beleid. Vanuit de opvatting dat een integrale benadering van de drie sociaal domeinwetten om een integrale advisering door burgers en cliënten vraagt, hebben veel gemeenten gekozen voor de inrichting van een brede Adviesraad Sociaal Domein. Binnen deze 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 zien 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 cliëntenraden 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 te maken zal de gemeentelijke organisatie in de eerste plaats zelf meer ruimte moeten 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. De meeste gemeenten en adviesraadsleden vinden het belangrijk dat burger- en cliëntenraden 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 cliëntenraden 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 cliëntenraden 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 cliëntenraden 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 cliëntenraden 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 'fuik' 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 cliëntenraden een democratisch tekort. Op **bovengemeentelijk niveau** zullen samenwerkingsverbanden duidelijker moeten aangeven op welke momenten burger- en cliëntenraden mee kunnen praten en advies kunnen uitbrengen. Daarmee zullen deze adviesraden ook een grotere urgentie voelen om in netwerkverband hun krachten te bundelen.

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 vanzelfsprekende ondersteuningsrelaties verbroken. De meeste gemeenten hebben wel een zogenaamd scholingsbudget vrijgespeeld waar burger- en cliëntenraden over kunnen beschikken, maar veel gemeenten en adviesraden maken daar weinig gebruik van, wellicht ook vanwege 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. Ook enkele beleidsambtenaren vinden dat er te weinig geïnvesteerd wordt in training, ook van gemeentelijke beleidsadviseurs. 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.

Het cliëntenperspectief in de verdrukking?

Nu veel specifieke burger- en cliëntenraden zijn opgeheven, leggen gemeenten uiteenlopende adviestaken neer bij een brede integrale burgerraad. Met de inrichting van één 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. Hiermee schroeven zij de functie van en verwachtingen aan deze raad hoog op. 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 cliëntervaringsonderzoeken 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. Maar er zijn ook gemeenten waarin de sociaaldomeinbrede adviesraad de enige werkvorm lijkt te zijn die ingezet wordt om te leren van de ervaringen en opvattingen van burgers en cliënten.

Het lerend vermogen van de gemeentelijke organisatie staat voortdurend onder druk door een groot personeelsverloop, discontinuïteit door gemeentelijke herindelingen, politieke kortademigheid (binnen 4 jaar zal een college zekere ambities moeten waarmaken om verder te kunnen), de gerichtheid op kostenbeheersing in tijden van financiële tekorten en het daarmee samenhangende 'wensdenken' in de richting van gegeven beleidsdoelen, zo hebben we gehoord en gezien. Deze omstandigheden dragen vaak niet bij aan de ruimte voor dialoog en leren.

Met het verdwijnen van veel cliëntenraden op het terrein van werk en inkomen lijkt de directe dialoog tussen gemeenten en bijstandsgerechtigde inwoners bijvoorbeeld 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.

Wat leren deze bevindingen ons over de ruimte voor beleidsparticipatie in bredere zin?

Niet alleen in het sociaal domein, maar ook op de terreinen van ruimtelijke ordening (in de aanloop naar de nieuwe Omgevingswet), onderwijs, jeugdbeleid, duurzaamheid en energietransitie doen gemeenten ervaringen op met het betrekken van inwoners bij de ontwikkeling van beleid. In deze velden lijken gemeenten met vergelijkbare uitdagingen te worstelen. Bij de aanpak van deze uitdagingen wordt echter nog nauwelijks gekeken naar de ervaringen in andere beleidsvelden. De ervaringen met beleidsparticipatie in het sociaal domein zouden naar ons idee leerzaam kunnen zijn voor de ontwikkeling van omgevingsvisies en vice versa: de werkwijzen die hier tot ontwikkeling komen kunnen inspirerend zijn voor burger- en cliëntenraden in het sociaal domein.

Herkenbaar zijn bijvoorbeeld de bevindingen in het gemeentelijke veld van ruimtelijke ordening die Evelien Tonkens en Menno Hurenkamp van de Universiteit voor Humanistiek beschrijven in hun *Werknotitie effectieve burgerparticipatie* (2019) op verzoek van de commissie Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening van de Eerste Kamer. Ook Tonkens en Hurenkamp constateren dat het opleidingsniveau van inwoners in toenemende mate bepalend is voor een succesvolle deelname aan het publieke leven. Onderzoek wijst daarnaast uit dat de deelname van verschillende groepen burgers nog geen garantie is dat zij ook in gelijke mate invloed kunnen uitoefenen. In alle vormen van burgerparticipatie blijken hoger opgeleiden oververtegenwoordigd, aldus Tonkens en Hurenkamp.

Wat we op basis van deze adviesnota graag als nieuw aandachtspunt naar voren brengen is het inzicht dat er spanningen lijken te zitten tussen de uiteenlopende doelen die overheden met beleidsparticipatie nastreven. 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. Daarvoor hoeven ze niet geleerd te hebben, geen verantwoordelijkheid te hebben genomen, en de kwaliteit hoeft ook niet verhoogd te zijn. Het is voldoende wanneer ze begrijpen waarom beslissingen genomen zijn en de gedachte delen dat het beoogde beleid het enig mogelijke is, gegeven de condities van tijd, geld en kennis. Tevreden of desnoods berustende burgers zijn dan een indicatie van effectieve burgerparticipatie.*

*(...) 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.*

Aansluitend bij deze conclusie verschuiven we tot slot graag nog even de aandacht 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? In het laatste hoofdstuk geven we enkele handreikingen voor het ontwerpen van toekomsscenario's voor beleidsparticipatie in het sociaal domein. Een dergelijk proces kan gemeentelijke beleidsadviseurs en adviesraadsleden helpen om een zekere scherppte en focus in deze dialoog aan te brengen.

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 zullen in de toekomst wellicht voor verandering zorgen. 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-panels 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 IN HET SOCIAAL DOMEIN

Kijken we naar de strategieën die gemeenten en adviesraden inzetten om deze hardnekkige uitdagingen aan te pakken, dan merken we in de eerste plaats een cruciaal verschil op 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, maar de bezwaren die daaraan kleven zijn weggenomen. Kortom: is er een derde weg uit de onvruchtbare tegenstelling tussen nabije sturing en ruimte geven op afstand?

Om deze fundamentele vraag te kunnen onderzoeken zullen we het gehele veld van mogelijke strategische varianten in beeld moeten brengen. Wanneer we twee strategische verschillen 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!'-carroussel
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 wethouders(s) schuift/ schuiven regelmatig aan, er is veelvuldig contact met gemeenteraadsleden en bovenal 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 de beleidscycli 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 wellicht 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 zullen zich hierbij vooral luisterend, (door)vragend en 'dienstbaar' moeten opstellen. '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 in dit vierde strategische profiel wellicht al een 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 zullen zich waarschijnlijk nog niet realiseren 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 zouden de plank kunnen misslaan, gelet op de grote verschillen in specifieke contexten en Ausgangssituationen. Een raad die veel kenmerken van een 'afvinkraad' bezit zal bijvoorbeeld andere stappen moeten zetten dan een raad die nu fungeert als een 'roep u maar'-carroussel.

/ 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.

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.

Meer weten over de details van onze onderzoeksaanpak en analyse? Neem voor de uitgewerkte bijlagen bij deze tussenrapportage contact op met het Fries Sociaal Planbureau.



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 cliëntenraden 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