

Programma ‘Aandacht voor iedereen’

Collectieve burger- en cliëntenparticipatie in de jaren 2012-2017: een gevarieerd en dynamisch speelveld

Een evaluatie van de bijdrage van het programma ‘Aandacht voor Iedereen’ aan de ontwikkeling van collectieve burger- en cliëntenparticipatie

Utrecht, november 2017

Patiëntenfederatie Nederland
samen de zorg beter maken

zorgbelang Nederland

ieder(in)

MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid

Koepel Adviesraden sociaal domein

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Samenvatting 5

Hoofdstuk 1 8
Inleiding: het vraagstuk omschreven

Hoofdstuk 2 12
De spelers op het lokale en regionale speelveld

Hoofdstuk 3 23
Vliegwiel naar meer burgerparticipatie

Hoofdstuk 4 38
Van burgerparticipatie naar lokale democratie

Hoofdstuk 5 50
Borging van de resultaten van Aandacht voor Iedereen

Hoofdstuk 6 55
Conclusies en aanbevelingen

Bijlagen 61

Auteur: Henk Beltman, kennismakelaar programma 'Aandacht voor Iedereen'

Met dank aan allen die hun ervaringen en inzichten persoonlijk of schriftelijk hebben gedeeld. In het bijzonder dank aan Piet Kuhlmann, programmasecretaris, die als sparringpartner optrad en zowel waardevolle inhoudelijke opmerkingen aanreikte als stilistische verbeteringen suggereerde.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 staat de vraagstellingen van het onderzoek geformuleerd en wordt toegelicht op welke wijze het onderzoek heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 2 beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van burger- en cliëntenparticipatie. De Adviesraden Sociaal Domein (voorheen doorgaans Wmo-raden) en de cliëntenorganisaties staan centraal. Zij waren vanuit burger-en cliëntenperspectief in de afgelopen jaren de belangrijkste partijen in het sociaal domein. 'Aandacht voor Iedereen' heeft zich vooral op hen gericht. In hoofdstuk 3 staan de activiteiten van 'Aandacht voor Iedereen' centraal, in het bijzonder die van de adviseurs. De centrale vraag is wat de toegevoegde waarde van 'Aandacht voor Iedereen' was aan de ontwikkeling van burger- en cliëntenparticipatie. In hoofdstuk 4 verkennen we actuele ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie, waaronder de actuele discussie over de lokale democratie. In hoofdstuk 5 bespreken we hoe de resultaten van 'Aandacht voor Iedereen' zodanig geborgd kunnen worden dat zij in de komende jaren een rol kunnen blijven spelen in de ontwikkeling van burger- en cliëntenparticipatie. In hoofdstuk 6 trekken we de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. En we geven aanbevelingen over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder, burger- en cliënten-participatie in het sociaal domein verder ontwikkeld kan worden.

Voorwoord

Voor u ligt het rapport over de bijdrage die het programma 'Aandacht voor Iedereen' heeft geleverd aan de ontwikkeling van de collectieve burger- en cliëntenparticipatie op het lokale speelveld. De transitie in het sociale domein bracht veel veranderingen met zich mee. Deze veranderingen overtuigden de landelijke koepelorganisaties, de VNG en het ministerie van VWS ervan dat een ondersteuningsprogramma noodzakelijk was om het lokale en regionale speelveld te ondersteunen.

Dit onderzoeksresultaat geeft weer hoe betekenisvol het programma is (geweest). Ook laat het zien hoe het nu, enige jaren na de transities, is gesteld met de lokale en regionale burger- en cliëntenparticipatie. Tenslotte laat het zien voor welke uitdagingen het speelveld de komende jaren staat.

Dit rapport geef Wmo-raden, adviesraden sociaal domein, cliëntenraden, ouderenorganisaties, lokale belangenbehartigers, landelijke koepelorganisaties en gemeenten inzicht in waar zij hun focus de komende jaren op kunnen richten.

Hans Sureveen
voorzitter programma 'Aandacht voor Iedereen'

Samenvatting

In het afgelopen decennium was er sprake van een grootschalige overheveling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken in het sociaal domein van de rijksoverheid naar de gemeenten. Deze decentralisaties hadden grote gevolgen voor mensen met ondersteunings- of zorgvragen. Tien landelijke patiënten/ cliëntenorganisaties stelden daarom het programma 'Aandacht voor Iedereen (2012-2015)' op om de positie van cliënten en burgers op het lokale speelveld te versterken.

Het programma was een initiatief van: Patiëntenfederatie Nederland (voorheen Patiëntenfederatie NPCF), Ieder(in) (voorheen CG-raad en Platform VG), Programma VCP, Zorgbelang Nederland, CSO, Per Saldo, Mezzo, Oogvereniging, Mind Landelijke Platform Psychische Gezondheid (voorheen Landelijk Platform GGz) en Koepel van Adviesraden Sociaal Domein (voorheen Koepel van Wmo-raden). Bij de uitvoering van het programma werd nauw samengewerkt met het Transitiebureau van VWS en VNG door afstemming en uitwisseling over werkzaamheden en producten. Eind 2015 werd besloten het programma een vervolg te geven met het programma AVI II (2016-2017). Dit programma was een initiatief van Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in), Mind Landelijk Platform Psychische Gezondheid, Zorgbelang Nederland en de Koepel van Adviesraden Sociaal Domein. De twee programma's zijn gefinancierd door het ministerie van VWS.

In de afgelopen jaren (vooral na de decentralisaties in 2015) is een grote verscheidenheid aan participatie-praktijken ontstaan in de gemeenten.
Op allerlei manieren oefenden burgers en cliënten invloed uit op het beleid van hun gemeente in het sociale domein. Door middel van Wmo-raden, adviesraden sociaal domein, gehandicaptenraden, ouderenorganisaties, cliëntenorganisaties en klankbord- of themagroepen. Daarnaast ondernamen burgers steeds meer concrete initiatieven, zoals het gezamenlijk oprichten van een buurt- of zorgcoöperatie. Ten slotte werd burger- en cliëntenparticipatie in sommige gemeenten onderdeel van een reflectie op de lokale democratie. Gemeenten gingen dan steeds meer samen met burgers beleid ontwikkelen en uitvoeren.
Bij collectieve burger- en cliëntenparticipatie kan het dus gaan om:

- beleidsadvisering via raden;
- belangenbehartiging door specifieke groepen cliënten;
- initiatieven door maatschappelijk betrokken burgers.

De programma's 'Aandacht voor Iedereen I en II' hebben in de jaren 2012-2017 een rol gespeeld in deze ontwikkelingen in de participatie van burgers en cliënten in het sociaal domein. In dit rapport wordt beschreven wat de belangrijkste ontwikkelingen waren op het gebied van burger- en cliëntenparticipatie en welke

bijdrage het programma daaraan heeft geleverd. De belangrijkste conclusie is dat 'Aandacht voor Iedereen' een aanzienlijke rol heeft vervuld in het informeren van lokale cliëntenorganisaties en in het opbouwen van netwerken op lokaal en regionaal niveau. Het heeft burgers en cliënten zowel inhoudelijk als procesmatig toegerust. Daardoor zijn zij in staat gesteld een rol in het lokale speelveld te vervullen. Die toerusting vond plaats via de adviseurs, kennisproducten en nieuwsbrieven. 'Aandacht voor Iedereen' heeft bijgedragen aan een betere landing van de decentralisaties op het sociaal domein. Ook heeft het programma bijgedragen aan een versterking van de positie van spelers die vanuit burger- en cliëntenperspectief op het lokale speelveld opereren, zoals de Wmo-raden/ adviesraden sociaal domein, gehandicaptenraden en cliëntenorganisaties. Dit gebeurde via de functies van informeren, verbinden, toerusten en agenderen.

In de eerste jaren (2012-2014) lag de nadruk op het informeren van de organisaties van cliënten en burgers over de inhoud van de veranderingen. In de laatste jaren (2015-2017) stonden het concreet invullen van burger- en cliëntenparticipatie en het agenderen van nieuwere en bredere thema's meer centraal.

Het beeld van de participatie verschilt sterk per gemeente en wordt bepaald door diverse factoren, zoals:

- Het beleid van de gemeente, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een wethouder en beleidsmedewerker(s) met visie die zich met hart en ziel inzetten voor participatie;
- Het al dan niet aanwezig zijn van groepen betrokken burgers;
- Het al dan niet aanwezig zijn van een krachtige adviesraad, cliëntenorganisaties en/ of ouderenorganisaties;
- De cultuur van de regio.

Er is een grote diversiteit aan participatiepraktijken ontstaan in de gemeenten: het beeld is gevarieerd en dynamisch. Mede daardoor verschilde de inbreng die de adviseur van 'Aandacht voor Iedereen' per gemeente en per regio leverde.

In de komende jaren zijn veranderingen in burger- en cliëntenparticipatie waarschijnlijk omdat:

- Het onderdeel wordt van de vernieuwing van de lokale democratie.
- De inbreng van kwetsbare burgers meer aandacht verdient.
- Gemeenten ten aanzien van specifieke beleidsdossiers steeds meer op regionaal niveau gaan samenwerken. En tegelijkertijd er voor kiezen sommige beleidsdossiers lokaal vorm te geven.
- Gemeenten steeds meer samen met burgers beleid ontwikkelen en minder langjarige beleidsnota's schrijven.

Adviesraden, cliëntenraden, cliëntenorganisaties, ouderenorganisaties en andere lokale groepen burgers/ cliënten staan voor de vraag welke rollen zij in deze

ontwikkelingen willen en kunnen oppakken. Op welk niveau en in welke vormen kunnen zij het meest effectief invloed uitoefenen? Enkele mogelijkheden zijn:

- Het aanleveren van beleidssuggesties.
- Het samen met de gemeente beleid in de praktijk ontwikkelen.
- Het opzetten van concrete initiatieven.
- Het benutten van cliëntervaringen over de uitwerking van het beleid.
- Het inspelen op vernieuwingen in de lokale democratie.

Gemeenten staan voor de vraag hoe zij cliënten en (kwetsbare) burgers kunnen faciliteren en ondersteunen om actief een bijdrage te leveren aan de inrichting van het sociaal domein. Hoe kunnen zij voortbouwen op de inzet die veel burgers in de afgelopen jaren via raden, forums, klankbordgroepen, initiatiefgroepen, enzovoort, hebben gepleegd? Voor verschillende groepen burgers en cliënten zijn verschillende benaderingen wenselijk. Bij cliëntenorganisaties en adviesraden blijft behoefte bestaan aan informatie en deskundigheidsbevordering vanuit burger- en cliëntenperspectief. Ook is een verdere ontwikkeling van de lokale en regionale netwerken van de raden en organisaties wenselijk. Kwetsbare en lager opgeleide burgers verdienen ondersteuning in hun participatie, in welke vorm dan ook.

Het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking zal de participatie van mensen met een beperking verder stimuleren. Het verdrag verplicht de gemeente immers om samen met hen beleid te maken voor een inclusieve samenleving waaraan mensen ongeacht hun beperking kunnen deelnemen.

01

Hoofdstuk 1

Inleiding: het vraagstuk omschreven

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de vraagstelling van het onderzoek, aan de hand van de opdracht die aan het programma 'Aandacht voor Iedereen' is gesteld. Daarna verantwoorden we met behulp van welke bronnen het rapport tot stand is gekomen.

1.1. Opdracht programma 'Aandacht voor Iedereen'

Het programma 'Aandacht voor Ied ereen I (2012-2015)' was een gezamenlijk initiatief van de cliënten- en patiëntenorganisaties: Patiëntenfederatie Nederland (voorheen Patiëntenfederatie NPCF), Ieder(in) (voorheen Chronisch Zieken- en Gehandicaptenraad en Platform Verstandelijk Gehandicapten), Zorgbelang Nederland, Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties, Per Saldo, Mezzo, de Oogvereniging, Mind Landelijk Platform Psychische Gezondheid (voorheen Landelijk Platform GGZ) en Koepel van Adviesraden Sociaal Domein (voorheen Koepel van Wmo-raden). In de jaren daaraan voorafgaand was het programma 'De Kanteling' in zekere zin een voorloper van 'Aandacht voor Iedereen'.
Het programma 'Aandacht voor Iedereen II (2016-2017)' was een gezamenlijk initiatief van Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in), Mind Landelijk Platform Psychische Gezondheid, Zorgbelang Nederland en de Koepel van Adviesraden Sociaal Domein. De programma's werden gefinancierd door het ministerie van VWS. De programma's hebben tussen maart 2012 en december 2017 vanuit burger- en cliëntenperspectief een bijdrage geleverd aan de decentralisaties in het sociaal domein, namelijk (vooral) de Wet maatschappelijke ondersteuning en later de Jeugdwet en de Participatiewet.

'Aandacht voor Iedereen' kreeg twee opdrachten van het ministerie van VWS:

- Het informeren van Wmo-raden en lokale belangenbehartigers over de decentralisatie van de functies 'begeleiding' en 'beschermd wonen' (later de Wmo en het sociaal domein), zodat zij weten wat zij lokaal aan de orde moesten stellen.
- Het versterken van het lokale speelveld door het leggen van lokale verbindingen, zodat de lokale 'tegenstem' bij de decentralisaties goed geregeld is.

Kortom, de programma's hadden tot taak de positie van burgers en cliënten in de lokale participatie te versterken zodat het burger- en cliëntenperspectief een belangrijke rol kon spelen in het beleid van gemeenten in het sociaal domein. De programma's zijn uitgevoerd in jaren vóór de decentralisaties (2012, 2013 en 2014) en in de jaren daarna (2015, 2016 en 2017). In de eerste jaren lag de nadruk op het verstrekken van informatie over de veranderingen in het sociaal domein. In de latere jaren lag het accent op ondersteuning van adviesraden en lokale belangenbehartigers in hun veranderende rol en op inhoudelijke advisering over nieuwe thema's (bijvoorbeeld armoede).

1.2. Vraagstelling onderzoek

Vanuit de opdracht van 'Aandacht voor Iedereen' waren twee vragen leidend in dit onderzoek:

- Vraag 1: wat waren vanaf 2012 de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van collectieve burger- en cliëntenparticipatie?
- Vraag 2: wat is de bijdrage geweest van 'Aandacht voor Iedereen' aan de ontwikkeling van collectieve burger- en cliëntenparticipatie?'

Collectieve burger- en cliëntenparticipatie is een veelomvattend begrip dat verschillende activiteiten omvat. Het heeft betrekking op:

- lokale belangenbehartiging door groepen cliënten en invloed van burgers op het democratisch besluitvormingsproces (representatieve democratie);
- het opzetten van concrete burgerinitiatieven (doe-democratie);
- het als burgers en cliënten gezamenlijk met de gemeente ontwikkelen van beleid (co-creatie).

'Aandacht voor Iedereen' heeft gewerkt aan het betrekken van burgers en cliënten bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van gemeentelijk beleid in het sociaal domein. Die burgers waren zowel mensen die gebruik maakten van de diensten en producten van de gemeente (cliënten) als maatschappelijk betrokken burgers. Gemeenten gingen soms uit van het concept 'cliënt' en soms van het concept 'burger met een, al dan niet tijdelijke, ondersteuningsvraag'. Dit leidde soms tot verwarring over het begrip 'participatie'.

1.3. Verantwoording van het onderzoek

Dit onderzoek is gebaseerd op diverse bronnen (zie de bijlage). De voornaamste bronnen waren:

- interviews met gebruikers van 'Aandacht voor Iedereen' (zoals leden van adviesraden, cliëntenorganisaties en beleidsmedewerkers gemeenten);
- de rapportages van periodieke lezersonderzoeken;
- een recente enquête onder lezers van de AVI-nieuwsbrief;
- interviews met betrokkenen van onder andere landelijke cliënten-organisaties en kennisinstituten;
- informatie van de adviseurs (interviews, verslagen);
- rapportages van 'Aandacht voor Iedereen';
- enkele relevante rapporten en websites.

Als gevolg van de decentralisaties ondernamen gemeenten, burgers en cliënten initiatieven op het gebied van burger- en cliëntenparticipatie. Zij vulden die in op een manier die paste bij de lokale situatie. Daardoor is er vooral sinds 2015 een grote verscheidenheid aan participatiepraktijken ontstaan zowel tussen als in gemeenten. In dit rapport geven we een schets van die rijke verscheidenheid.

Het bevat niet een volledige weergave van alle ontwikkelingen op het gebied van burger- en cliëntenparticipatie. En geeft ook niet een volledige schets van de stand van zaken in alle regio's. Daarvoor is het beeld veel te gevarieerd en dynamisch. Variërend van formele adviesraden en actieve lokale cliënten-organisaties via meer informele participatie in de wijk tot praktische burger-initiatieven. Burgers, cliënten, ambtenaren en politici waren allen op hun eigen wijze bezig met de lokale invulling van burger- en cliëntenparticipatie. Er is niet één aanspreekpersoon in een gemeente of regio voor burgerparticipatie. Bovendien kan de huidige stand van zaken snel weer achterhaald zijn als er mensen vertrekken of het beleid van de gemeente rond participatie verandert. In de hoofdstukken staan intermezzo's met voorbeelden van ontwikkelingen op het gebied van participatie en de bijdragen van 'Aandacht voor Iedereen' daaraan. Deze voorbeelden zijn zoveel mogelijk recent. Zij geven een indruk van de actuele stand van zaken. Ten slotte geeft het rapport geen verantwoording van de uitvoering van het programma op zichzelf en van alle onderdelen daarvan. Dat wordt gedaan via de periodieke rapportages in het kader van de subsidieverantwoording aan het ministerie van VWS.

Het programma 'Aandacht voor Iedereen II' wordt eind december 2017 afgesloten. Dit zal waarschijnlijk in diverse regio's gevolgen hebben voor het bestaan en het functioneren van de huidige netwerken en daarmee voor de participatie-praktijken. Op basis van het recente regeerakkoord van het kabinet Rutte III lijkt het er op dat er geen grote veranderingen komen in de decentralisaties in het sociaal domein. De focus vanuit de landelijke overheid ligt op de verbetering van de uitvoering van de verschillende wetten. Onzeker is wat de gemeente-raadsverkiezingen van maart 2018 gaan betekenen voor de lokale democratie en dus voor de betrokkenheid van cliënten en burgers. Komen er bijvoorbeeld meer lokale experimenten met collectieve burger- en cliëntenparticipatie?

02

Hoofdstuk 2

De spelers op het lokale en regionale speelveld

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de verschillende spelers die in de afgelopen jaren op het lokale en regionale speelveld actief waren op het gebied van collectieve burger- en cliëntenparticipatie. Welke partijen waren actief? Wat wilden zij bereiken? En hoe opereerden zij? Vervolgens bekijken we wat de onderlinge relaties tussen die partijen waren. Vormden zij onderling netwerken? En zo ja, welke?

2.1. De spelers

Verschillende partijen zijn in de afgelopen jaren actief geweest op het gebied van collectieve participatie. Te noemen zijn:

- adviesraden sociaal domein (voorheen Wmo-raden)
- cliënten- en patiëntenorganisaties (zoals de vereniging Hersenletsel)
- cliëntenraden werk en inkomen
- cliëntenraden van zorginstellingen
- de gehandicaptenraden
- de ouderenorganisaties
- vrijwilligersorganisaties (zoals Rode Kruis en Humanitas)
- kerken
- huurdersverenigingen.

Vanuit hun achtergrond en doelstelling vervulden zij allen in meer of mindere mate een rol in hun gemeente en regio op het gebied van burger- en cliënten-participatie. We bespreken hier de organisaties waarmee 'Aandacht voor Iedereen' vooral in contact kwam: de adviesraden sociaal domein, de cliëntenorganisaties en de cliëntenraden.

2.1.1. Adviesraden sociaal domein

Volgens de huidige Wmo (artikel 2.1.3.) is de gemeente verplicht ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers, te betrekken bij de uitvoering van de wet. In de verordening moet de gemeente de wijze regelen waarop zij in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen. Ook moeten zij vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleids-voorstellen. Zij dienen daarbij te worden voorzien van informatie en ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen. In de Participatiewet en de Jeugdwet staan soortgelijke bepalingen.

Veruit de meeste gemeenten vulden (onder de oude Wmo van 2006) de verplichting in om ingezetenen te betrekken bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning, door Wmo-raden in te stellen.
De reden was dat zij graag met één adviesorgaan namens de burgers en cliënten wilden overleggen. Deze raden kregen als taak de gemeente te adviseren over voorgenomen beleid op het gebied van de Wmo, zoals de huishoudelijke hulp,

het mantelzorgbeleid en het inkoopbeleid. In de eerste jaren van de Wmo was de werkwijze van de raden dat zij reageerden op een conceptvoorstel (verordening of beleidsnota). De raden werden steeds serieuzer genomen door de gemeenten en voelden zich, incidenten daargelaten, gewaardeerd door de gemeente.
De samenstelling van de adviesraden was aanvankelijk divers. Dat wil zeggen dat zowel cliënten/ gebruikers vanuit organisaties als burgers op persoonlijke titel lid waren.

In de laatste jaren zijn er drie veranderingen opgetreden in de Wmo-raden:

- De samenstelling van de raden is eenzijdiger geworden.
- Raden worden in een eerder stadium betrokken bij het beleid.
- Raden hebben hun advieswerk uitgebreid tot het gehele sociaal domein.

Aangezien het advieswerk beleidsmatiger en abstracter werd, trokken cliënten, onder wie leden van cliëntenorganisaties, zich vaak terug uit de raden.
De samenstelling van de raden werd daardoor eenzijdiger in de zin dat vooral maatschappelijk betrokken burgers op persoonlijke titel lid werden. Zij zetten daarvoor hun maatschappelijke ervaring, expertise en netwerken in. Verder hebben de meeste raden er met succes op aangedrongen om in een vroegtijdig stadium bij de beleidsontwikkeling betrokken te worden. In een volledig uitgewerkt concept-plan van de gemeente is het immers vaak niet meer mogelijk veel veranderingen aan te brengen. Nu zij veel eerder bij de beleidsontwikkeling betrokken worden, hebben de adviesraden het gevoel meer te kunnen bijdragen.
Ten slotte breidden veel Wmo-raden hun werkterrein uit tot het gehele sociaal domein (inclusief de Jeugdwet en de Participatiewet). Die uitbreiding heeft in veel gemeenten geleid tot integrale adviesraden voor het gehele sociaal domein (vandaar de naamsverandering in adviesraden sociaal domein). In veel gevallen gingen de Wmo-raden en de cliëntenraden werk en inkomen daarom samen.
Naast de adviesrol kregen adviesraden er andere rollen bij, zoals een platform functie voor verschillende maatschappelijke/ vrijwilligersorganisaties binnen zorg en welzijn.

Adviesraden sociaal domein staan eind 2017 voor de volgende uitdagingen in hun verdere ontwikkeling:

- De adviesraden bouwen relevante maatschappelijke contacten en netwerken op. Onder meer via periodieke contacten met maatschappelijke organisaties, het organiseren van themabijeenkomsten, het instellen van commissies of het verdelen van de cliëntengroepen onder de leden. Op die manieren proberen zij voeling te houden met de ervaringen van de directe gebruikers van gemeentelijke voorzieningen, als input voor hun advieswerk.
- De laatste jaren richten de adviesraden zich meer op het monitoren van de effecten van het beleid, vooral voor de meer kwetsbare burgers. Zij geven aan behoefte te hebben aan vaardigheden en middelen voor

het meer betrekken/ raadplegen van de achterban.

- Meer en meer staan adviesraden voor het spanningsveld of zij op alle gebieden van het sociaal domein (en daarbij ook nog de Omgevingswet en het gezondheidsbeleid) zo deskundig kunnen zijn dat zij als een geloofwaardig gesprekspartner voor de gemeente kunnen optreden. Kan van hen, als vrijwilligers, verlangd worden dat zij op al die beleidsvelden kennis en contacten opbouwen? En als dat wel lukt, dienen zij er op te letten dat dat zij niet gezien worden als een onderdeel van het gemeentelijk beleidsapparaat.
- De adviesraden geven aan dat zij onafhankelijker willen functioneren. Zij willen zelf meer hun agenda bepalen en meer ongevraagd advies geven aan de gemeente.
- Gemeenten bereiden steeds meer beleid gezamenlijk op regionaal niveau voor, zoals het inkoopbeleid voor de jeugdzorg. Deze regionalisatie heeft voor adviesraden grote gevolgen. Hun adviezen verliezen aan betekenis als het nauwelijks mogelijk is om op lokaal niveau veranderingen aan te brengen in het op regionaal ontwikkelde beleid. Soms bereiden adviesraden gezamenlijk een advies voor bij een regionaal inkooptraject. Door meer samen te werken liggen er voor adviesraden kansen om ook op regionaal niveau meer en effectiever invloed uit te oefenen. Ook gemeenteraadsleden ervaren bij regionalisaties een 'democratisch tekort'. Zij hebben het gevoel dat ze weinig invloed kunnen uitoefenen op wat door ambtenaren en wethouders op regionaal niveau wordt ontwikkeld.
- Gemeenten ontwikkelen beleid steeds meer gezamenlijk met burgers in plaats van dat ze vanachter het bureau dikke beleidsnota's schrijven. Ze gaan steeds meer flexibele, creatieve vormen van participatie inzetten. In een aantal gemeenten heeft dat geleid tot projecten co-creatie met burgers in de wijken (bijvoorbeeld Nijkerk). Andere gemeenten hebben adviesraden sociaal domein opgeheven en andere vormen geïntroduceerd (bijvoorbeeld Amersfoort en Groningen). Sommige adviesraden voelden zich buitenspel gezet en reageerden daarom argwanend op deze vernieuwingen van burgerparticipatie.

2.1.2. Cliëntenorganisaties

Cliëntenorganisaties zijn georganiseerd op basis van een aandoening, ziekte of beperking. Denk aan de Vereniging Autisme, de Vereniging Hersenletsel, regionale cliëntenorganisaties voor mensen met een psychische beperking en gehandicaptenraden. Tot de decentralisaties richtten zij zich voor een groot deel op landelijke belangenbehartiging, omdat op dat niveau voor hen relevant beleid werd ontwikkeld en vastgesteld. In de afgelopen jaren hebben zij in meer of mindere mate geprobeerd de omslag te maken naar lokale belangenbehartiging.

Aanvankelijk waren leden van cliëntenorganisaties vaak lid van een Wmo-raad. Door het toenemende beleidsmatige karakter van die raden voelden zij zich er echter minder toe aangetrokken. Zij verlieten daarom meestal de raad. Het kostte cliëntenorganisaties soms moeite om de grote omslag naar lokale belangenbehartiging te maken. Het verkrijgen van de noodzakelijke kennis van het lokaal beleid en het leggen van contacten waren immers grote uitdagingen. Er waren uitzonderingen, zoals actieve gehandicaptenraden en de Vereniging Hersenletsel. Deze vereniging heeft regionale klankbordgroepen van cliënten en hun naasten opgericht en getraind. In het algemeen bleef veel energie van de cliëntenorganisaties gaan naar de kerntaken van informatievoorziening en lotgenotencontact. Ook het werven van leden en vinden van bestuursleden en het daarmee draaiend houden van de organisatie, kostten veel tijd.

Het gaat bij de lokale cliëntenorganisaties vaak om mensen die niet van nature geïnteresseerd zijn in participatie. Ook beschikken ze vaak niet over de middelen (energie, tijd, kennis, conditie) voor participatie. Mensen met een chronische ziekte of beperking hebben immers alle energie vaak nodig voor het op orde houden van het eigen leven. Ook het kunnen omgaan met (de gevolgen van) hun ziekte of beperking en het verkrijgen van de juiste ondersteuning, kosten energie. In de cliëntenorganisaties op lokaal niveau is er een voortdurende wisseling van vrijwilligers. De beperking of aandoening maakt het lastig zich continu te organiseren en in te zetten. Soms kwam men niet verder dan klachten over gebrekkige voorzieningen. Tevens ontbraken de mogelijkheden, capaciteiten en tijd om het initiatief te nemen om het beleid positief te beïnvloeden. Ook voor activiteiten op het relatief nieuwe gebied van lokale belangenbehartiging en voor het samenwerken met andere cliëntenorganisaties bleef weinig tijd, energie en menskracht over. Daarom zijn er weinig uitgekristalliseerde contacten tussen de cliëntenorganisaties onderling. Men komt er vaak niet toe om zelf verbindingen te leggen en kent elkaar niet.

> *Een voorbeeld van een initiatief van cliëntenorganisaties. In 2013, ten tijde van de voorbereiding van de overheveling van de functie begeleiding naar de Wmo, schreven de stichting NijWeDo (voor doven, slechthorenden, doof-blinden en slechtzienden), de Nederlandse Vereniging voor Autisme, afdeling Gelderland, Onderling Sterk afdeling regio Nijmegen en de Oogvereniging Nederland de publicatie 'Mensen in beeld'. Er stonden verhalen van ervarings-deskundigen en standpunten in geschreven vanuit hun perspectief. De adviseur van 'Aandacht voor Iedereen' nam het initiatief, bracht de partijen bij elkaar en ondersteunde de aanbieding van de publicatie aan adviesraden en wethouders in de regio.*

Bovendien nam de ondersteuning en financiering van cliëntenorganisaties af. Gemeenten wilden graag één adviesorgaan in plaats van de vele belangen-

groepen die opkwamen voor de uiteenlopende groepen cliënten met alle hun eigen specifieke beperking of aandoening. Het was moeilijk voor de verschillende cliëntengroepen om de aandacht te krijgen van de gemeente. Immers elke groep was er slechts één onder vele. Daarnaast vinden cliëntengroepen ook steeds minder gehoor bij veel gemeenten. Deze gemeenten hebben het doelgroepenbeleid verlaten en zijn gaan werken met het concept 'de burger met een ondersteuningsvraag'. Zij zetten daarom in op algemene, doelgroep overstijgende voorzieningen, bijvoorbeeld op het gebied van dagbesteding. En dus ook op het gebied van advisering. Vooral daardoor kwamen integrale adviesraden sociaal domein tot stand.

> *Een betrokkene van een regionale cliëntenorganisatie voor mensen met een psychische beperking:"We werken al jaren samen met de adviseurs van AVI. De nieuwsbrief biedt actuele berichten uit het sociaal domein vanuit cliëntenperspectief en aankondiging van laagdrempelige bijeenkomsten. De kennisproducten zijn van belang, toepasbaar en actueel. De adviseurs zijn bereid om samen te werken met cliëntenorganisaties en wij met hen. Je hebt elkaar nodig. Hun deskundigheid en lokale contacten zijn erg waardevol. Inzet, energie en enthousiasme verschillen wel per adviseur. Aan echte vernieuwing komen de adviseurs niet helemaal toe. Wat betreft cliënt- en burgerparticipatie is nog veel meer (intrinsieke) versterking nodig bij cliënten en burgers. AVI heeft een bijdrage geleverd aan het behoud van het netwerk van Wmo-raden, participatieraden, ggz-clusters en dergelijke. Er mogen wel wat meer jonge mensen worden aangenomen met kennis van nieuwe media."*

Samenvattend: veel cliënten identificeren zich sterk met hun aandoening of beperking en concentreren zich op hun eigen leefwereld. Zij vinden daardoor soms weinig aansluiting in de maatschappij en participeren in beperkte mate. Tegelijkertijd gaat de gemeente hen meer en meer benaderen als 'burgers met een ondersteuningsvraag'. Voor organisaties die deze cliënten als doelgroep willen samenbrengen is het lokaal en regionaal moeizaam werken. Er zijn weinig actieve leden. Het kost grote moeite om bestuursleden te werven. Ook blijft er weinig tijd over voor lokale, laat staan regionale, participatie. De cliëntenorganisatie met een traditionele organisatievorm en die vooral werkt aan de kerntaken informatievoorziening en lotgenotencontact, vindt steeds minder aansluiting bij de wijze waarop gemeenten 'de cliënt' benaderen. Namelijk als 'burger met een ondersteuningsvraag'. In de komende jaren staan deze organisaties voor de vraag hoe zij bijdragen kunnen leveren aan de participatie van mensen met een beperking of aandoening in de lokale samenleving. Welke vormen van participatie zijn geschikt voor het samenbrengen van 'burgers met een ondersteuningsvraag' om vanuit hun perspectief invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeenten en op de kwaliteit van de geleverde ondersteuning?

2.1.3. Cliëntenraden

De cliëntenraden werk en inkomen (of Participatiewet) komen op voor de belangen van werklozen en uitkeringsgerechtigden. Zij hechtten vaak aan hun onafhankelijke positie als aparte raad. In de afgelopen jaren voelden zij soms weinig voor samengaan met de Wmo-raden in één integrale adviesraad sociaal domein. Zij vonden dat arbeid en sociale zekerheid een apart beleidsterrein is. Cliëntenraden vreesden dat de belangen van cliënten in een brede raad voor het gehele sociale domein ondergesneeuwd zouden raken. De adviesraden sociaal domein adviseren immers over veel onderwerpen en de meeste leden zijn beleidsmatig georiënteerd. Sommige gemeenten gingen niet over tot de instelling van één integrale adviesraad voor het sociaal domein. Zij waardeerden de specifieke inbreng van de cliënten en gaven de voorkeur aan de continuïteit van de participatie.

Voor de cliëntenraden blijft het bereiken van de doelgroep een uitdaging. Zij besteedden veel aandacht aan hun relatie met de gemeente. Daardoor bleef er minder tijd en energie overbleef voor de contacten met cliënten (achterban). Juist de ervaringskennis van cliënten over de uitwerking van het beleid is echter waardevol in de advisering. Die ervaringskennis over wat beleid concreet betekent voor mensen is van groot nut als het wordt omgezet in suggesties voor verbetering van beleid en uitvoering. Verder probeerden de cliëntenraden werk en inkomen betrokken te worden bij het beleid van het regionale werkbedrijf. Dat voert voor gemeenten taken uit in het kader van de Participatiewet. In veel regio's ging de participatie om diverse redenen echter moeizaam. Zo was de taakverdeling tussen de gemeenten en het werkbedrijf soms onduidelijk. Waar was de participatie belegd? Verder kostte het tijd en energie om cliëntenraden en cliëntenorganisaties bij elkaar te brengen in regionale samenwerking. Ten slotte speelde de negatieve beeldvorming bij sommige gemeenten over de cliëntenraden (verzuurd, polariserend, geen helikopterview) ook een rol.

Gemeenten sloten contracten af met instellingen voor de uitvoering van welzijns- of zorgtaken. De invloed van de cliëntenraden van instellingen op het beleid en de praktijk in het sociaal domein, leek beperkt. Het kostte hen veel moeite om hun activiteiten voor een deel te verleggen naar het gemeentelijk beleid. Zij voelden zich sterk verbonden met de instelling. En zij hadden vaak weinig belangstelling, tijd of energie voor belangenbehartiging in het gemeentelijk beleid. Bovendien hadden de cliëntenraden van de instellingen weinig contact met de adviesraden Sociaal Domein, ondanks pogingen daartoe van de adviesraden. Een actueel aandachtspunt rond de participatie van cliënten en burgers in instellingen is die van participatie in sociale wijkteams. Ze worden soms gezien als een oplossing voor veel problemen van mensen met een ondersteuningsvraag. Soms worden ze organisatorisch ondergebracht in zelfstandige stichtingen. Het is echter de vraag hoe burgers en cliënten invloed kunnen uitoefenen op de activiteiten van deze

stichtingen. Wie bepaalt de agenda, de doelen en de werkwijze van het wijkteam en hoe wordt de verantwoording geregeld? Het gebeurt nog niet vaak dat inwoners actief worden betrokken bij de opzet en invulling van de wijkteams. Lijkt het er op dat cliënten- en burgerparticipatie in het grensvlak van gemeenten en instellingen verdwijnt? Of ontstaan hier toch nieuwe kansen voor participatie van burgers en cliënten?

2.2. Netwerken op lokaal en regionaal niveau

Gemeenten en regio's verschillen sterk in de vormgeving en invulling van collectieve burger- en cliëntenparticipatie. Verschillende factoren spelen mee:

- de aanwezigheid en kracht van cliëntenorganisaties en ouderenorganisaties;
- het functioneren van adviesraden sociaal domein;
- de visie van (verschillende delen van) de gemeente op burgerparticipatie;
- de mate van intergemeentelijke samenwerking;
- de regionale cultuur en traditie.

Omdat de lokale en regionale situaties zo sterk verschillen, variëren ook de onderlinge verhoudingen en netwerken van de verschillende partijen. Soms zijn de relaties veelvuldig en soms incidenteel. In sommige situaties wordt er periodiek afgestemd. In andere gevallen alleen ad hoc als er een directe aanleiding is.

Er is dus niet één beeld van collectieve burger- en cliëntenparticipatie per provincie of regio of zelfs per gemeente. Het beeld is dynamisch en gevarieerd. Er is niet één adres of telefoonnummer waar men in een regio of in een gemeente terecht kan voor het overzicht van activiteiten en netwerken op het gebied van burgerparticipatie. Met de toenemende verscheidenheid van activiteiten van gemeenten en burgers op het gebied van participatie wordt dat beeld waarschijnlijk in de komende jaren nog gevarieerder. Een beeld van een gemeente is dus alleen te verkrijgen door een inventarisatie van alle vormen van participatie in die gemeente. En idealiter zou de evaluatie en het onderzoek naar de mate van tevredenheid over de lokale participatie lokaal moeten plaatsvinden.

In het algemeen zijn de lokale en regionale netwerken weinig structureel van karakter. Ze zijn eerder fragiel en persoonlijk van aard. Op regionaal niveau zijn de netwerken veel minder hecht dan op lokaal niveau. De netwerken zijn sterk afhankelijk van de toevallige bezetting door initiatiefrijke personen, die elkaar soms snel afwisselen. Bovendien zijn de verhoudingen tussen de verschillende organisaties nog niet uitgekristalliseerd. Het is vaak niet duidelijk wat ieders rol is.

In de komende jaren zijn vernieuwingen in de lokale burgerparticipatie en democratie te verwachten. Gemeenten experimenteren bijvoorbeeld met nieuwe manieren om burgers te betrekken. Verder ondernemen burgers zelf steeds meer initiatieven. Tenslotte bezinnen adviesraden en cliëntenorganisaties zich op hun rol. Het is de vraag wat deze ontwikkelingen zullen betekenen voor de lokale en regionale netwerken en welke mogelijkheden ze bieden voor versterking van die netwerken. Deze vraag komt ter sprake in hoofdstuk 4 'Van burgerparticipatie naar lokale democratie'. Hier geven we een algemeen beeld van relatienetwerken en illustreren die met enkele sprekende voorbeelden.

Op lokaal niveau komen veel adviesraden sociaal domein periodiek samen met cliëntenorganisaties, cliëntenraden en vrijwilligersorganisaties. Het is een soort raadpleging van de samenleving. De mate en de vorm van die raadplegingen verschillen. Bijvoorbeeld door bespreking van een actueel thema tijdens een jaarvergadering of in de vorm van een klankbordgroep van cliënten en ervaringsdeskundigen. Op regionaal niveau zijn veel netwerken in de afgelopen jaren tot stand gekomen dankzij initiatieven van de adviseurs van 'Aandacht voor Iedereen'. Zij organiseerden bijeenkomsten waar alle partijen voor werden uitgenodigd en waar afstemming en samenwerking werd gestimuleerd.

> *Een adviseur over de ontwikkelingen in Brabant. 'Ook in Brabant zoeken de adviesraden niet alleen toenadering tot elkaar, maar in toenemende mate ook tot de lokale en regionale belangen- en cliëntenorganisaties, cliëntenraden en andere maatschappelijke organisaties. Dat dat op verschillende manieren kan, laat de Adviesraad Sociaal Domein Oss zien. Eind 2016 organiseerde deze adviesraad een (drukbezochte) bijeenkomst over het thema eigen bijdrage. Tegelijkertijd lanceerde de raad een digitaal platform om ook buiten bijeenkomsten om met elkaar in contact te kunnen blijven (*https://www.adviesraadsociaaldomein-oss.nl*)."*

De opbouw van netwerken begon vaak met bijeenkomsten waar, naast het ontvangen van informatie over actuele ontwikkelingen, ook volop gelegenheid was voor onderlinge kennismaking. Daardoor ontmoetten mensen en organisaties elkaar die tot dan toe geen of weinig contact hadden. Verder namen de adviseurs in de meeste regio's het initiatief om de adviesraden sociaal domein uit te nodigen voor onderlinge kennismaking en informatie-uitwisseling. In de meeste regio's leidde dat tot regulier overleg tussen de voorzitters. En ook tot ad hoc bijeenkomsten naar aanleiding van een actueel thema, zoals het inkoopbeleid van de gemeenten. In sommige regio's, zoals in Drechtsteden, is er een structureel overleg van de adviesraden sociaal domein. Dat bereidt onder andere gezamenlijk adviezen voor de deelnemende lokale adviesraden voor.

Enkele illustratieve voorbeelden van netwerken beschrijven we hier kort. In de gemeente Hellendoorn komen sinds juni 2014 belangenorganisaties twee keer per jaar bij elkaar in een gezamenlijk Participatie Overleg. Hier worden plannen, ideeën, ervaringen en knelpunten met elkaar besproken. Wie is waarmee bezig? Kan er met elkaar worden afgestemd? Hoe ziet de agenda van de verschillende organisaties er uit?

Deelnemers aan het overleg zijn:

- ouderenorganisaties (KBO/ ANBO/ PCOB)
- Wmo-raad Hellendoorn
- het cliëntenplatform werk en inkomen
- het netwerk sociale zekerheid
- het gehandicaptenplatform
- de participatieraad ouderen Overijssel
- het jongerenwerk.

Citaat van de adviseur: ik verspreid de agenda en maak het verslag. Ik kan vooral inhoudelijk iets betekenen met betrekking tot de onderwerpen die aan de orde komen. Een zeer enthousiaste en betrokken club mensen die zich met veel energie en passie inzet voor de kwaliteit van het Hellendoorns sociaal domein. Zij hebben de juiste contacten, zijn goed geïnformeerd, laten zich niets wijs maken, zijn kritisch, gaan zelf op onderzoek uit en zijn steeds klip en klaar over de voorwaarden vanuit het perspectief van de inwoner/ de cliënt. Bevlogen mensen waar een gemeente trots op moet zijn. Fijn om zo'n club te mogen ondersteunen. In mijn werk haal ik de situatie in Hellendoorn regelmatig aan als een mooi voorbeeld van lokale samenwerking en netwerkvorming.

In de regio Nijmegen is een Regionaal Platform Ervaringskennis opgericht. In het platform worden ervaringen van burgers en cliënten in de regio 'opgehaald'. Deze worden gebundeld en voorzien van advies naar adviesraden sociaal domein en bestuurders gestuurd. Het platform heeft tot doel om ervaringskennis op te halen bij burgers in de regio Nijmegen die te maken hebben met zorg en ondersteuning binnen het sociaal domein. Het geeft advies over zaken die voor deze mensen belangrijk zijn. Het platform vormt een netwerkconstructie van de verschillende advies- en cliëntenraden in de regio die gevraagd en ongevraagd advies geven aan de regiogemeenten. Het platform heeft een eigen onafhankelijke stuurgroep. Er wordt gewerkt met tijdelijke themagroepen. Hierbij worden ook ongeorganiseerde burgers betrokken om signalen en input te verzamelen en adviezen te formuleren. Hiermee kunnen lokale cliëntenraden aan de slag binnen hun eigen gemeente en/ of organisatie. Eind 2017 wordt geëvalueerd wat het platform heeft opgeleverd. De adviseur

van Aandacht voor Iedereen' heeft een aanzwengelende rol vervuld bij de totstandkoming van het platform en het ondersteund in het functioneren.

Een adviseur beschrijft de netwerken in de provincie Brabant (midden 2017) als volgt. "Hoewel de adviesraden in eerste instantie hun focus hebben op het lokale niveau en zich richten tot hun eigen gemeente-bestuur, zien we dat in de provincie Brabant de afgelopen jaren verschillende regionale netwerken van adviesraden zijn ontstaan. Dit omdat gemeenten rondom diverse beleidsthema's nauw met elkaar samenwerken en gezamenlijk beleid ontwikkelen. De adviesraden kunnen hierbij niet achter blijven indien zij in een vroeg stadium hun inbreng willen hebben. Ook in Brabant is het daarbij zoeken naar een goede vorm of structuur voor inhoudelijke afstemming en/of gezamenlijke advisering. In sommige regio's heeft de samenwerking een vrijblijvend en informeel karakter. Zoals bijvoorbeeld in de regio Dommelvallei+ waar de voorzitters van de adviesraden elkaar een aantal malen per jaar ontmoeten om ervaringen uit te wisselen. In de regio Midden-Brabant is door de adviesraad van de gemeente Hilvarenbeek het initiatief genomen om de adviesraden samen te brengen rondom het thema inkoop jeugdzorg.

In de regio Noordoost-Brabant is men op zoek naar een manier om de onderlinge samenwerking meer structureel vorm te geven zonder daarbij de autonome positie van de verschillende adviesraden uit het oog te verliezen. Deze zoektocht heeft onder andere geresulteerd in een gezamenlijke werkgroep bestaande uit leden van de verschillende adviesraden. Deze werkgroep voorziet de gemeenten in het beleids-voorbereidende traject van input rondom de thema's maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Op dit moment (september 2017) wordt in Noordoost-Brabant door de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN) een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor verdere samenwerking tussen de adviesraden.

03

Hoofdstuk 3

Vliegwiel naar meer burgerparticipatie

De kern van het programma 'Aandacht voor Iedereen' bestond uit ongeveer 25 (parttime) adviseurs die werkzaam waren in de verschillende regio's. Zij ondernamen een groot aantal activiteiten om cliënten, burgers en hun organisaties te informeren en toe te rusten. Daarnaast produceerde 'Aandacht voor Iedereen' veel kennisproducten en nieuwsbrieven. Op deze manieren probeerde 'Aandacht voor Iedereen' te voorzien in de grote informatiebehoefte onder burgers en cliënten over de decentralisaties in het sociaal domein. En probeerde hen in staat te stellen een rol te spelen in het lokale speelveld.

3.1. De functies van 'Aandacht voor Iedereen'

In de afgelopen jaren heeft 'Aandacht voor Iedereen' de volgende functies vervuld:

- informeren
- toerusten
- verbinden
- agenderen.

Deze activiteiten liepen in de praktijk in elkaar over. De ene activiteit impliceerde of leidde vaak tot een andere. Voor de analyse worden ze apart behandeld. In de jaren voorafgaand aan de decentralisatie en in de eerste jaren van de decentralisatie (2012-2015) ging de meeste aandacht uit naar het informeren van adviesraden en cliëntenorganisaties. In de laatste twee jaren (2016-2017) lag de nadruk op het agenderen van nieuwe thema's en het ondersteunen van de genoemde organisaties in hun rol.

3.1.1. Informeren

In de afgelopen jaren leefde er onder burgers en cliënten een grote behoefte aan informatie over de inhoud en gevolgen van de decentralisaties in het sociaal domein. In de eerste jaren vooral over de transitie van de functie 'begeleiding' en over de Wet maatschappelijke ondersteuning. Er was grote belangstelling voor bijvoorbeeld het keukentafelgesprek, het persoonsgebonden budget en de onafhankelijke cliëntondersteuning. In de laatste twee jaren kwam er veel vraag naar informatie over de Participatiewet, de Jeugdwet en het verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van mensen met een beperking.

De adviseurs vervulden een belangrijke rol in het informeren van lokale belangenbehartigers en adviesraden over de decentralisaties. Door het organiseren van honderden bijeenkomsten verspreiden zij informatie over de ontwikkelingen in het sociaal domein vanuit cliëntenperspectief. Soms ging het om bijeenkomsten voor een specifieke groep en soms om netwerkbijeenkomsten waar diverse cliëntengroepen bij elkaar kwamen. Deelnemers waren onder andere:

- mensen met autisme of hersenletsel
- hulpvragers met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking

- mensen met een chronische ziekte
- leden van cliëntenraden van instellingen.

Tijdens deze netwerkbijeenkomsten werden mensen geïnformeerd over de inhoud en gevolgen van de decentralisaties. In de eerste jaren vooral over de overgang van de functie begeleiding, de betekenis van het keukentafelgesprek en het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning. In de laatste jaren ook over bredere thema's als armoede en wonen. Mensen stelden die bijeenkomsten op prijs. Zij kregen informatie, konden contacten leggen, met anderen ervaringen delen en van hen horen hoe zij een onderwerp (zoals contacten leggen met de gemeente) aanpakten. Ook werden mensen en organisaties gestimuleerd om na te denken over hoe om te gaan met die veranderingen. Ook werden ze gestimuleerd om na te denken over welke rol zij als cliëntenorganisatie of adviesraad zelf wilden gaan innemen.

Kijken met de ogen van de burger
Een vorm van informeren waarin de adviseurs een rol vervulden was die van cliënten naar gemeenten. In de eerste jaren werden in de provincie Limburg door de adviseur samen met lokale organisaties miniconferenties 'Kijken met de ogen van de burger' georganiseerd. De aanleiding was dat de gemeenten meer wilden weten over de doelgroepen voor wie ze na de decentralisatie verantwoordelijk waren. Zij hadden weinig zicht op de kenmerken en zorgen van deze groepen burgers. Om te beginnen in Landgraaf werden in veel gemeenten bijeenkomsten georganiseerd. De ervaringsdeskundigen die aan deze bijeenkomsten deelnamen werden vervolgens meer benut als bronnen van kennis en ervaring. Zij werden continu van een podium voorzien om te vertellen wat er in de praktijk gebeurt en wat de gevolgen zijn van de transities. Dat wilden de gemeenten weten. Gemeenten zijn op zoek naar authentieke verhalen om tot verbeteringen in de praktijk te komen. Daarom zijn er veel burger-cliëntenpanels georganiseerd, bijvoorbeeld in Heerlen en Roermond: Ervaren, Verbeteren en Innoveren-panels.

3.1.2. Toerusten

De adviseurs boden niet alleen informatie over de decentralisaties, maar ook handvatten over hoe om te gaan met deze veranderingen. Plaatselijke en regionale afdelingen van cliëntenorganisaties, Wmo-raden en cliëntenraden van instellingen werden zowel inhoudelijk als procesmatig geadviseerd. Inhoudelijk over de standpunten die zij konden gaan innemen en de prioriteiten daarin. Procesmatig over de wijze waarop zij hun advisering en belangenbehartiging vorm konden geven. Organisaties werden ondersteund bij het nadenken over hoe zij in de nieuwe omstandigheden konden komen tot effectieve

belangenbehartiging. Te noemen zijn:

- ouderenorganisaties
- Alzheimer vereniging
- NOOM (organisatie voor oudere migranten)
- organisaties voor verstandelijk gehandicapten
- cliëntenorganisaties voor mensen met een psychische of lichamelijke beperking en chronische ziekte.

In de regio Gooi en Vechtstreek werd bijvoorbeeld een klankbordgroep van mensen met een verstandelijke beperking mede opgestart, ondersteund en begeleid door de adviseur.

> *Een voorbeeld van toerusting is de klankbordgroep voor mensen met een psychische beperking in Zeeland. De adviseur nam samen met een vertegenwoordiger van familieleden deel aan de fysieke overlegtafel van de gemeenten en de zorgaanbieders. Daarin brachten zij (als vertegenwoordigers van het Zeeuws platform ggz) punten rond beschermd wonen in. Bijvoorbeeld het idee van het goed volgen van de uitvoering van de regelingen rond beschermd wonen door de klankbordgroep. De adviseur heeft 12 mensen (cliënten en familievertegenwoordigers) geworven voor een klankbordgroep. De groep is nu twee keer bij elkaar is geweest. De adviseur is voorzitter. Hij laat iedereen goed aan het woord. Reageert op stimulerende wijze op de soms breedvoerige verhalen. En hij voorkomt dat het te lang duurt. De klankbordgroep heeft een schriftelijke reactie op het voorstel over beschermd wonen opgesteld dat als agendapunt wordt ingebracht aan de fysieke overlegtafel.*

Verder boden de adviseurs veel procesbegeleiding aan de Wmo-raden en adviesraden sociaal domein. Het kon gaan om:

- een bijdrage aan de bezinning van een raad op de eigen rol en werkwijze;
- deskundigheidsbevordering;
- de evaluatie van het functioneren;
- het stellen van prioriteiten in de advisering;
- het initiëren van regionale overleggen;
- de omvorming naar een integrale adviesraad voor het gehele sociaal domein;
- het begeleiden van bijeenkomsten over verbetering van de relatie tussen de Wmo-raad en de gemeente.

In de loop van het programma varieerde de behoefte in de aard van de procesbegeleiding. In de jaren 2015 en 2016 was er bijvoorbeeld veel behoefte aan ondersteuning bij de omvorming van een Wmo-raad naar een adviesraad

sociaal domein. Vanuit 'Aandacht voor Iedereen' werden bijeenkomsten georganiseerd waaraan ruim 300 leden van Wmo-raden deelnamen. Veel adviseurs ondersteunden de Wmo-raden bij hun omvorming. De raden werden daardoor in staat gesteld beter hun rol te vervullen op het lokale speelveld in het sociaal domein. De adviseurs brachten hierbij hun expertise die elders was opgedaan, actief in bij raden en brachten raden met elkaar in contact. Tenslotte hadden de adviseurs geregeld contacten met beleidsmedewerkers van gemeenten over de inhoud van het sociaal domein en over het proces van burger- en cliëntenparticipatie. Inhoudelijk werd het cliëntenperspectief over thema's als onafhankelijke cliëntondersteuning toegelicht en werden de kennis-producten bij de ambtenaren achter gelaten. Verder organiseerden de adviseurs in diverse regio's in samenwerking met beleidsmedewerkers van gemeenten bijeenkomsten. Onderwerp van de bijeenkomsten was bijvoorbeeld de inbreng van cliëntenorganisaties en adviesraden in het inkoopbeleid. Tenslotte adviseerden zij, als sparringpartner, beleidsmedewerkers van gemeenten en soms wethouders over participatie. Bijvoorbeeld over manieren om vooral kwetsbare cliënten meer bij het beleid te betrekken en over nieuwe, minder formele vormen van collectieve participatie.

> *Een beleidsmedewerker van een gemeente over het werk van de adviseur. "Prima samenwerking. Reageert goed op vragen van alle partijen en brengt daar verbinding in. Levert gevraagd en ongevraagd de juiste input waar we ook iets mee kunnen. Ondersteunt op bijeenkomsten en heeft dan een positieve invloed. Meest concrete resultaat bij de inspraak, eerst bij de nota begeleiding, later bij de nota maatschappelijke opvang en begeleiding: een gezamenlijke inspraakreactie van de cliëntenraden, die in een interactief proces is opgehaald en opgeschreven. Voor de gemeente heeft dit het voordeel dat we één inspraakreactie hebben. Deze sluit aan op onze vragen. En we kunnen er ook echt iets mee omdat het gestructureerd wordt aangeleverd."*

3.1.3. Verbinden

De netwerken tussen cliëntenorganisaties, cliëntenraden en adviesraden zijn in veel gevallen tot stand gekomen dankzij de stimulerende rol van de adviseurs. De adviseurs kenden de verschillende organisaties en het lokale speelveld. Zij probeerden, veelal aan de hand van actuele thema's, partijen bij elkaar te brengen, zowel op gemeentelijk als op regionaal niveau. Zoals eerder toegelicht zijn er honderden bijeenkomsten georganiseerd waarin informatie werd gegeven en verbindingen tussen partijen werden gelegd. De adviseurs vervulden dus een belangrijke rol in het tot stand komen van verbindingen tussen organisaties op lokaal en regionaal niveau. Het kon gaan om brede netwerkbijeenkomsten voor alle betrokken cliëntengroepen en organisaties. En ook om verbindingen

te leggen tussen bepaalde organisaties, zoals Wmo-raden, cliëntenraden werk en inkomen, mantelzorgers en gemeenten etc. De adviseurs waren, aldus een beleidsmedewerker van een landelijke cliëntenorganisatie, 'een voertuig voor verbinding'.

> *Een recent voorbeeld van de verbindende rol van de adviseur was de bijeenkomst die op 12 september 2017 in Assen werd gehouden over het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking. In samenwerking met Zorgbelang Drenthe en de Provincie Drenthe organiseerde de adviseur de bijeenkomst. Hieraan namen ruim 70 mensen deel, waaronder gemeenteraadsleden, mensen met een beperking, ambtenaren, wethouders en leden van Provinciale Staten. Het VN-verdrag werd op deze wijze op de agenda gezet. De verschillende partijen werden in de gelegenheid gesteld om met elkaar van gedachten te wisselen en ervaringen te delen.*

Organisaties wilden in principe wel samenwerken. Echter door de concentratie op de eigen doelgroep of activiteiten en door de beperkingen in energie en ruimte was meestal een externe katalysator nodig. Cliëntenorganisaties kwamen door de drukke werkzaamheden zelf niet toe aan uitwisseling met andere organisaties. Er was vaak iemand van buitenaf nodig om er energie in te steken, anders werkte het niet. Vooral bij het organiseren van regionale overleggen van adviesraden sociaal domein speelden de adviseurs een belangrijke rol. De adviseur nam vaak het initiatief voor deze bijeenkomsten, organiseerde ze in samenspraak met de adviesraden en gaf soms inhoudelijke toelichting. Tijdens deze regionale overleggen werden standpunten en informatie gedeeld en actuele thema's gesproken.

Aan de netwerkbijeenkomsten namen cliëntengroepen en adviesraden deel en ook vaak beleidsmedewerkers, wethouders en gemeenteraadsleden. Daardoor werden mensen en organisaties die nauwelijks of geen contacten hadden, of elkaar zelfs niet kenden, in de gelegenheid gesteld elkaar te ontmoeten. De bijeenkomsten werden om verschillende redenen positief gewaardeerd: voor de informatie, de contacten met andere organisaties of het feit dat cliënten hun verhaal konden vertellen aan ambtenaren en wethouders. Dankzij de netwerk-bijeenkomsten werden er dus veel meer verbindingen gelegd tussen de diverse partijen op het lokale en regionale speelveld. Deze nieuwe netwerken droegen |er aan bij dat in veel gemeenten de decentralisaties als een gezamenlijk proces werden opgevat waarin men samen met elkaar optrok. Deze verbindingsfunctie |had volgens sommige cliëntenorganisaties overigens nog meer ingevuld kunnen worden.

Ten slotte leverde 'Aandacht voor Iedereen' een bijdrage aan de verbinding van het lokale en het landelijke niveau. In de eerste periode (2012 – 2015) lag een

belangrijke meerwaarde in het informeren en daardoor meenemen van veel cliëntenorganisaties in de veranderende regelgeving. En een meerwaarde in het tot stand brengen van verbindingen tussen organisaties op landelijk en lokaal/ regionaal niveau. Er was een cyclische beweging van het ophalen van ervaringen bij cliënten op lokaal en regionaal niveau en het teruggeven daarvan aan het ministerie van VWS en de VNG. Dat ophalen van cliëntervaringen vond plaats via onder meer meldacties, verdiepingsonderzoeken en de bijeenkomsten van de 'Oren en Ogen' (leden van adviesraden en ervaringsdeskundigen uit cliënten-organisaties). Via deze acties werden knelpunten in de uitvoering van de decentralisaties geconstateerd en met aanbevelingen doorgegeven aan VWS en VNG. Beleidsmedewerkers van de landelijke cliëntenorganisaties konden deze praktijkervaringen gebruiken in hun activiteiten. Ook de samenwerking in de eerste jaren met het transitiebureau van VNG en VWS droeg bij aan de verbinding van theorie en praktijk.

In de tweede periode (2016- 2017) was er een andersoortige cyclische beweging van beleid en ervaringen. De regelgeving was overgebracht naar de gemeenten en stabiel. Het ging nu om de uitvoering van beleid en burger- en cliëntenparticipatie op lokaal niveau, zoals het keukentafelgesprek en het armoedebeleid. De gemeenten werden meer de gesprekspartner dan het ministerie van VWS en de landelijke cliëntenorganisaties. Wel werkten in de tweede periode de adviseurs meer samen met landelijke cliëntenorganisaties bij het organiseren van grote bijeenkomsten. Bijvoorbeeld (in 2015) met Mind Landelijk Platform Psychische Gezondheid tijdens bijeenkomsten over het onderwerp 'beschermd wonen'. Hieraan namen cliënten, cliëntenraden, instellingen, gemeenten en woningbouwcorporaties deel. Ook werden (in 2017) gezamenlijk met Ieder(in) zeven regionale bijeenkomsten georganiseerd over het thema 'wonen'. Tal van groepen (adviesraden, gehandicaptenraden, ouderenbonden, huurdersverenigingen, woonadviescommissies) namen aan deze bijeenkomsten deel. Zij leerden elkaar kennen en wisselden ervaringen uit. Dankzij deze vormen van samenwerking konden de landelijke cliëntenorganisaties hun kennis over thema's als wonen, beschermd wonen, het VN-verdrag en passend onderwijs onder de aandacht brengen van lokale organisaties. De lokale organisaties konden op basis van deze kennis bepalen wat zij lokaal wilden agenderen. Landelijke organisaties konden signalen en ervaringen uit de samenleving, bijvoorbeeld over de praktische gevolgen van de uitvoering van beleid, meenemen in hun landelijke belangenbehartiging. Ook kwamen zij met nieuwe mensen in contact die lokaal actief zijn.
Zij konden daardoor hun netwerk uitbreiden.

3.1.4. Agenderen

In de afgelopen jaren was er sprake van een overdracht van verant-woordelijkheden en bevoegdheden aan gemeenten, de zogenaamde transitie.

Gemeenten waren druk bezig met het regelen van hun nieuwe taken. De daadwerkelijke vernieuwing van het sociaal domein (de zogenaamde transformatie) is gericht op het stimuleren en ondersteunen van meer zelfredzaamheid en participatie. Deze komt geleidelijk op gang en moet zich verder ontwikkelen. Gemeenten gaan meer integraal denken en werken. Burgers zijn bezig met de omslag naar meer eigen verantwoordelijkheid en minder afhankelijkheid van de overheid. Tijdens de netwerkbijeenkomsten en andere contacten van de adviseurs kwamen thema's als eigen verantwoordelijkheid, zelfregie, het toenemende belang van informele zorg en het wijkgericht werken ter sprake. De bijeenkomsten droegen daardoor bij aan het besef dat er grote veranderingen zijn opgetreden. En dat iedereen zich daartoe op de een of andere wijze dient te verhouden. Burgers en cliënten zijn zich bewuster geworden van vragen als:

- Wat kan of moet ik zelf meer doen?
- Welke ondersteuning heb ik nodig?
- In hoeverre kan ik mijn familieleden ondersteunen?
- Hoe kan ik werk vinden in een reguliere baan?
- Wat betekent het passend onderwijs voor mijn kind?
- Welke initiatieven kan ik zelf ondernemen?

In deze context hebben de adviseurs van 'Aandacht voor Iedereen' thema's op de beleidsagenda gezet en toegelicht vanuit burger- en cliëntenperspectief. In de beginjaren ging het vooral om het thema 'begeleiding'. Daarna onder andere over het inkoopbeleid en onafhankelijke cliëntondersteuning. Meer recent over bredere thema's als beschermd wonen, aanpak van armoede en het VN-verdrag. De adviseurs waren als het ware de katalysators die de agendering van thema's aanzwengelden. Deze agendering vond plaats via het organiseren van bijeenkomsten, het adviseren van raden en in gesprekken met gemeenten. De artikelen in de nieuwsbrief en de kennisdossiers ondersteunden de inhoudelijke inbreng van de adviseurs.

> *Citaat van een voorzitter van een Participatieraad: 'Wat heel prettig is dat de adviseur ook onderwerpen aansnijdt die nu nog niet actueel zijn, maar het wel gaan worden. Hiermee krijg je als raad nieuwe en andere inzichten welke effect hebben op het functioneren van de raad. Daarnaast geeft het ook een persoonlijke verdieping'.*

De toenemende verscheidenheid aan onderwerpen laat zien dat het werkterrein van 'Aandacht voor Iedereen' en de adviseurs tijdens het programma 'Aandacht voor Iedereen II (2016-2017)' sterk is uitgebreid. Gelet op de decentralisaties en de onderlinge samenhang tussen de verschillende domeinen was dat een logische ontwikkeling. Er was een openlijke en latente behoefte aan informatie vanuit burger- en cliëntenperspectief over deze nieuwe onderwerpen bij adviesraden, cliëntenorganisaties en cliëntenraden.

3.2. De kennisproducten

Er was in de jaren voorafgaand aan de decentralisaties bij cliëntenorganisaties en Wmo-raden een grote behoefte aan bondige informatie. Informatie waarin de ontwikkelingen vanuit cliëntenperspectief werden toegelicht. Door 'Aandacht voor Iedereen' zijn tientallen kennisproducten gemaakt over onderwerpen die op dat moment actueel waren in de decentralisaties. Kennisproducten gingen onder andere over:

- het inkoopbeleid
- het keukentafelgesprek
- onafhankelijke cliëntondersteu ning
- het bouwen van sociale netwerken
- het sociaal wijkteam
- het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking
- mantelzorg
- burger- en cliëntenparticipatie
- het begrip zelfregie
- burgerinitiatieven
- het beleid tegen gezondheidsachterstanden
- armoedebeleid.

De omvang van de kennisproducten varieerde van uitgebreidere kennisdossiers tot en met korte, bondige handreikingen en leidraden. Mensen kozen bewust voor een kennisdossier of een handreiking. Een kennisdossier bevat achtergrondinformatie over ontwikkelingen en thema's. Een handreiking geeft praktische en korte informatie om greep te krijgen op een onderwerp. Een aantal kennisproducten werd opgesteld door of in samenwerking met landelijke kennis-instituten als Movisie en Vilans. Bij een aantal kennisproducten (bijvoorbeeld jeugdhulp, arbeid voor mensen met een beperking en onafhankelijke cliëntonder-steuning) werd nauw samengewerkt met de landelijke cliëntenorganisaties.

Uit de geraadpleegde bronnen (zoals interviews met gebruikers en de resultaten van de enquête) mag geconstateerd worden dat de kennisproducten gewaardeerd werden. De meerwaarde van de kennisproducten werd gezien in het feit dat ze een helder overzicht gaven van een onderwerp en geschreven waren vanuit burger- en cliëntenperspectief. De lezers vonden het plezierig om informatie duidelijk gegroepeerd aangereikt te krijgen. Zij beoordeelden de kennisproducten als informatief en bruikbaar. Er was een grote behoefte aan toepasbare, onafhankelijke informatie vanuit cliëntenperspectief die men in de eigen situatie kon toepassen en die op de actualiteit inspeelde. Zo was er eind 2014/ begin 2015 grote onduidelijkheid over het keukentafelgesprek. 'Aandacht voor Iedereen' maakte daarom (gedeeltelijk samen met de VNG) hierover enkele korte leidraden. Deze werden tussen november 2014 en april 2015 bijna 5000 keer gedownload. In deze jaren werd ook samengewerkt met het transitiebureau

van VWS en VNG. Dit droeg ertoe bij dat kennisproducten landden bij gemeenten.

Alle kennisproducten gezamenlijk (kennisdossiers, leidraden, factsheets) werden vanaf begin 2012 tot november 2017 ongeveer 75.000 keer gedownload van de website van 'Aandacht voor Iedereen'. Daarnaast zijn de kennisproducten verspreid via kennisinstituten, de landelijke cliëntenorganisaties, de Zorgbelang-organisaties en onder de tientallen leden van adviesraden en cliëntenorganisaties In de eerste drie jaren zijn producten veel gedownload. Bijvoorbeeld de kennisdossiers 'De rol van ervaringsdeskundigen in cliëntondersteuning' (meer dan 7.000 keer), 'Zin in zelfredzaamheid. Zingeving en welbevinden in de Wmo' (6000 keer) en 'Cliënten- en burgerparticipatie in de Wmo' (ruim 5500 keer).

Het dossier 'Bouwen aan sociale netwerken van mensen met een beperking, ziekte of aandoening' (2013) wordt ook anno november 2017 nog tientallen malen per maand geraadpleegd. Zeker in de eerste jaren van het programma werden producten die inzicht gaven in de doelgroepen die (meer) onder de Wmo kwamen te vallen, veel gedownload. Het ging om doelgroepen als mensen met een psychische beperking, mantelzorgers en mensen met niet-aangeboren hersenletsel.

Adviesraden maakten vooral gebruik van de kennisproducten als een onderwerp actueel was. Bijvoorbeeld kennisdossiers over het sociale wijkteam, mantelzorg of zorginkoop. De kennisproducten ondersteunden de raden bij hun denkproces over een thema. En ze hielpen hen bij de voorbereiding op gesprekken met de gemeente. Specifiek voor Wmo-raden waren de kennisproducten over 'De Wmo-raad en haar diverse achterban' (2012) en 'Van Wmo-raad naar adviesraad sociaal domein?'. Wmo-raden gebruikten ze bij het leggen van contacten met de achterban respectievelijk de bezinning op de eigen rol. Verder dienden de kennisproducten als naslagwerk om te raadplegen als het onderwerp op de agenda kwam. Ten slotte vervulden de themakaarten die door Movisie, 'Aandacht voor Iedereen' en de Koepel van Adviesraden Sociaal Domein werden opgesteld een informatieve functie. Deze kaarten geven een korte samenvatting van en suggesties over thema's als inkoopbeleid, armoedebeleid en sociale wijkteams.

> *Op dit moment (november 2017) maken adviesraden en gehandicaptenplatforms gebruik van het kennisproduct 'Op weg naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018'. De adviesraden vragen zich af wat hun rol is rond de verkiezingen omdat zij worden benaderd door politieke partijen voor een gesprek over hun inzichten en ideeën. Het platform gehandicaptenbeleid Heerde gebruikte bijvoorbeeld dit kennisproduct als basis en paste het aan de lokale situatie aan. Deze notitie werd aangeboden en besproken met de fracties in de gemeenteraad. Het is voor het platform een soort toets voor het gemeentelijk beleid in de komende jaren.*

Tenslotte gebruikten adviseurs de kennisproducten om zich een onderwerp eigen te maken. En ook bij de voorbereidingen op het geven van een training, workshop, presentatie of advies. De kennisproducten droegen eraan bij dat zij ook op nieuwe beleidsterreinen een goede gesprekspartner waren van de adviesraden en de gemeenten. Het werkterrein van 'Aandacht voor Iedereen' breidde zich in de loop der jaren immers steeds meer uit. Van alleen de functie 'begeleiding' via de Wmo tot en met het gehele sociaal domein (waar recent ook de Omgevingswet en het VN-verdrag bij zijn gekomen). Deze uitbreiding vergde op z'n minst globale kennis van de verschillende wetten en ontwikkelingen. In de behoefte aan informatie over de nieuwe terreinen en de duiding daarvan vanuit cliëntenperspectief werd voor een deel voldaan door kennisproducten. Bijvoorbeeld de kennisdossiers over het inkoopbeleid werden gebruikt voor de deskundigheidsbevordering van de adviesraden zodat zij een goede inbreng konden leveren in het inkoopproces. Bijvoorbeeld is dit gebeurd bij de commissie inkoop van adviesraden in West-Friesland en bij themabijeenkomsten in Brabant.

> *Een adviseur over de kennisproducten: "Ingewikkelde materie wordt in begrijpelijke termen uitgelegd en voorzien van concrete handvaten over hoe met een onderwerp aan de slag te gaan. Waar moet je op letten in je gemeente? Welke vragen moet je stellen? Dat maakt de producten uniek. Informatie is er genoeg. Sterker nog: je komt er in om. Maar zelden praktisch bruikbaar. En dat zijn de kennisdossiers wél."*

Het unieke van de kennisproducten is dat het gebaseerd is op kennis uit de praktijk. De kennismakelaar haalde actief deze kennis op bij adviseurs, beleids-medewerkers en andere personen die vanuit burger-/ cliëntenperspectief relevant zijn en verwerkte deze in een kennisproduct.

De nieuwsbrief van 'Aandacht voor Iedereen' bood informatie over actuele ontwikkelingen. Het aantal abonnees schommelde tussen de 4.000 en 6.000. De abonnees komen uit verschillende hoeken, zoals:

- adviesraden sociaal domein
- gehandicaptenplatforms
- afdelingen van cliëntenorganisaties
- afdelingen van ouderenorganisaties
- cliëntenraden werk en inkomen
- cliëntenraden van instellingen
- hogescholen
- kennisinstituten
- welzijns- en zorginstellingen
- landelijke patiënten/ cliëntenorganisaties
- gemeenten.

Vermeldenswaardig is dat, hoewel 'Aandacht voor Iedereen' niet op de gemeenten was gericht, ruim 130 gemeenten, dus één-derde van het aantal gemeenten in Nederland, geabonneerd waren op de nieuwsbrief.

De nieuwsbrieven werden regelmatig, zes keer per jaar, verspreid.
In de nieuwsbrieven stonden onder meer:

- goede voorbeelden uit de lokale praktijk;
- ervaringen van adviseurs;
- interviews met belangenbehartigers;
- blogs van onder meer de programmaleider;
- artikelen over actuele thema's;
- signalementen van relevante literatuur.

Uit enquêtes en gesprekken blijkt dat de nieuwsbrieven veelal werden gewaardeerd omdat ze actueel, informatief en goed leesbaar waren.
Ze attendeerden de lezer op actuele ontwikkelingen en stelden hen in staat zich snel bij te lezen over ontwikkelingen en onderwerpen. Bovendien waren de nieuwsbrieven het belangrijkste middel voor de verspreiding van de kennisproducten. Het lijkt er wel op dat de nieuwsbrieven actiever werden gelezen door leden van adviesraden dan door leden van cliëntenorganisaties. Deze laatsten namen het vluchtiger door. Dat was waarschijnlijk een gevolg van de beperktere tijd die zij beschikbaar hadden voor het lezen van stukken. En van het feit dat kennisproducten veelal niet specifiek op hun doelgroep waren toegesneden.

3.3. Korte beschouwing over de rol van de adviseur

De hoofddoelen van 'Aandacht voor Iedereen' waren het informeren van cliënten- en burgerorganisaties over de decentralisaties en het versterken van de lokale cliëntenorganisaties en adviesraden. Binnen deze lijnen werd de rol van de adviseur in de concrete situatie in gemeenten en regio's op uiteenlopende manieren ingevuld. Het effect van het optreden van de adviseur was afhankelijk van de eigen kwaliteiten (inhoudelijk en contactueel) en van de context waarin hij/ zij moest werken. De mate van burger- en cliëntenparticipatie was immers afhankelijk van:

- de aanwezige kracht van burgers;
- de cultuur in de gemeente;
- het aantal burgers en cliënten met competenties die zich willen inzetten;
- het beleid van de gemeente.

Ook de regionale cultuur speelde mee. Was er van oudsher een traditie van samenwerken dan kon de adviseur een bestaand netwerk als uitgangspunt benutten (bijvoorbeeld in de regio Drechtsteden). Ontbrak die traditie dat was er geen uitgangspunt en moest de adviseur vooraan beginnen (zoals in de

Achterhoek). In dat ingewikkelde krachtenspel leverde de adviseur een bijdrage mede afhankelijk van de ruimte die hij kreeg. De adviseurs probeerden de kloof tussen de leefwereld van de cliënten en burgers en de systeemwereld van de gemeente en instellingen te overbruggen. Zij konden dat doen omdat zij, in meer of mindere mate, zowel affiniteit hadden met cliënten als met kennis van organisaties en hun manier van denken.

> ***Samenkracht in de regio Gooi en Vechtstreek***
> *In de regio Gooi en Vechtstreek heeft de adviseur een bijdrage geleverd aan het programma Samenkracht. Het doel van het programma was dat de behoefte van de bewoners sturend was bij agendering, ontwikkeling, implementatie/ uitvoering en evaluatie van beleid. Onderdeel van het programma was een focusgroep voor mensen met een verstandelijke beperking. De adviseur hielp bij de voorbereiding van de bijeenkomsten, onder andere door het bedenken van geschikte werkvormen. De adviseur was sparringpartner van de verantwoordelijke ambtenaar, dacht met haar mee en gaf feedback. Opvallend was dat het zelfvertrouwen van de deelnemers per bijeenkomst toenam, want de begeleiders gingen steeds minder mee.*

De werkelijkheid van alledag was voor de adviseur vaak rommelig. Dat paste bij de complexe en turbulente overgangsfase naar een nieuwe visie en ordening van het lokale en regionale speelveld in het sociaal domein. Een strak plan van aanpak werkte gezien de veelheid van veranderingen en grote diversiteit in een aantal situaties niet. Wel het inspelen op lokale omstandigheden en de actuele vragen. Bij aanvang van het programma waren de adviseurs aan de hand van een profiel geworven onder medewerkers van de AVI-partnerorganisaties. In de praktijk was de adviseur veelal werkzaam bij of verbonden aan een Zorgbelang-organisatie. Mede daardoor waren zij sterk verankerd in de regio. Via studiedagen (een onderdeel van het programma) werden de adviseurs toegerust. Ook werd opgedane kennis uit de praktijk verzameld en uitgedragen door de adviseurs.

De adviseur sloot aan bij aanknopingspunten die hij in de praktijk tegenkwam. Soms was er een actieve Wmo-raad of een enthousiaste ambtenaar voor wie hij/zij als sparringpartner kon optreden. In andere situaties had een cliënten-organisatie geen behoefte aan contact. Soms bood een fusie van gemeenten de mogelijkheid voor een adviseur om als procesbegeleider naar de vorming van één adviesraad op te treden. Bij andere fusies lag het hele vraagstuk van burger- en cliëntenparticipatie tijdens de fusieperiode stil. In andere situaties was het moment van toenadering door de adviseur niet goed of sloeg de persoon van de adviseur niet aan bij een gemeente of Wmo-raad. De werkzaamheden van de adviseurs konden heel verschillend zijn:

- het organiseren van een bijeenkomst (mensen werven, inleiders begeleiden, zelf een presentatie houden);

- het geven van of meewerken aan een training;
- het adviseren van een adviesraad;
- het leggen van verbindingen tussen partijen;
- het houden van klankbordgesprekken;
- het begeleiden van kwetsbare groepen cliënten;
- het fungeren als sparringpartner van een wethouder en/ of beleidsmedewerker van een gemeente ten aanzien van participatievraagstukken.

De activiteiten liepen vaak in elkaar over. De inbreng van de adviseurs was veelal kortdurend, inspelend op een actuele vraag of behoefte.

De aard van de geboden ondersteuning verschilde per organisatie: adviseur, coach, vraagbaak, voorzitter, gesprekspartner van de gemeente. Van het helpen bij het stellen van prioriteiten en het leveren van toegankelijke en toepasbare informatie tot het leggen van verbindingen met andere mensen en organisaties. Vaak was er sprake van een mix van twee soorten ondersteuning. Enerzijds gericht op het versterken van de organisatie en anderzijds gericht op het aanleveren van bruikbare informatie.

In de ondersteuning speelden diverse factoren mee. Continuïteit van een adviseur in een regio had bijvoorbeeld als voordeel dat hij kennis van de lokale situatie kreeg en contacten opbouwde. Een nadeel kon zijn dat er in de loop van de jaren een routine in de contacten ontstond. En dat een adviesraad behoefte kreeg aan een ander, nieuw geluid. In sommige situaties veronderstelden adviesraden, cliëntenorganisaties of gemeenten dat de adviseur geen inhoudelijke kennis had of geen begeleiding kon bieden. Dan werd soms een adviesbureau of kennisinstituut ingeschakeld. De adviseurs werden onder meer gezien als:

- voertuig voor verbinding
- aanjager
- katalysator
- inhoudelijk klankbord
- procesmatig klankbord
- vliegwiel.

De ervaring van een lid van een adviesraad sociaal domein: 'De adviseur is leidend geweest in het doen ontstaan van de gemeentelijke adviesraad sociaal domein. En verder het opzetten van bewustwording bij gemeenten in Zuidoost Brabant over mensen met een licht verstandelijke beperking en hun behoefte aan ondersteuning'.

Samenvattend vervulden de adviseurs inhoudelijke en procesmatige taken. Dit verschilde per gemeente. Het ging om de volgende vijf taken:

- Het informeren over de inhoud van de decentralisaties, in het algemeen en over specifieke thema's zoals functie begeleiding, inkoopbeleid, cliëntondersteuning, beschermd wonen etc.
- Het adviseren en ondersteunen van adviesraden en cliëntenorganisaties in hun rol op het lokale en regionale speelveld.
- Het adviseren van adviesraden en gemeenten over het betrekken van kwetsbare groepen burgers.
- Het adviseren van gemeenten over diverse vormen van burgerparticipatie.
- Het stimuleren van het gesprek tussen de gemeente en de burgers over de participatiesamenleving.

De kwaliteit van de bijdragen van de adviseurs liep uiteen. Maar door de studiedagen en de opgedane kennis in de praktijk waren zij steeds beter toegerust. Mede dankzij hen is in de afgelopen jaren inhoudelijke kennis vanuit cliëntenperspectief overgedragen naar het lokale niveau. En zijn netwerken van lokale partijen opgebouwd. In de komende jaren kunnen deze kennis en netwerken van groot nut zijn bij de verdere ontwikkeling van burger- en cliëntenparticipatie. En de ontwikkeling van de bijdragen vanuit burger- en cliëntenperspectief aan de transformatie van het sociaal domein. Dit komt ter sprake in hoofdstuk 5 'Borging van de resultaten van ''Aandacht voor Iedereen''.

De spelers die in het sociaal domein actief zijn hebben allen te maken met ontwikkelingen die hun huidige rol ter discussie stellen. Gemeenten zijn op zoek naar nieuwe vormen van collectieve participatie om burgers bij het beleid te betrekken. Cliënten- en burgerorganisaties staan voor de vraag wat hun rol wordt als de democratische vernieuwing op lokaal niveau doorzet. Vernieuwingen met meer diverse en flexibele vormen van collectieve participatie en burgerinitiatieven. Bestaande rollen en verhoudingen komen ter discussie te staan.

04

Hoofdstuk 4

Van burgerparticipatie naar lokale democratie

In dit hoofdstuk stippen we eerst de ontwikkelingen rond de lokale democratie aan. Vervolgens bekijken we wat, gezien de ervaringen van 'Aandacht voor Iedereen', succesfactoren zijn voor effectieve collectieve burgerparticipatie. We eindigen met een analyse van de uitdagingen waar de adviesraden sociaal domein, cliëntenorganisaties en cliëntenraden voor staan.

Veranderingen in de politieke en maatschappelijke democratie
De politieke en maatschappelijke democratie weten niet altijd adequaat om te gaan met de gevolgen van de veranderde maatschappelijke realiteit. Een samenleving waarin grote groepen mensen steeds hoger opgeleid, gezonder en zelf beter toegerust zijn. En tegelijkertijd een groeiende groep achterblijft en met problemen te maken heeft.

Het democratisch systeem is gebouwd op een andere demografische en maatschappelijke werkelijkheid.' Aldus de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), prof. dr. Kim Putters. Volgens Putters raakt de uitvoering van nieuw ingezet beleid (op terreinen als zorg, sociale zekerheid, onderwijs, Nationale Politie, spoor) mensen direct in hun dagelijks leven. Deze uitvoering beïnvloedt hun vertrouwen in de democratische besluitvorming. Dat gaat over meer dan alleen de politiek, namelijk over:
- de politieke democratie met zijn instituties: zoals de beide Kamers van ons parlement, de gemeenteraden en de burgemeesters;
- de maatschappelijke democratie: de inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van mensen over en in maatschappelijke verbanden, zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties.

De politieke en maatschappelijke democratie staan beide onder flinke druk door de sterk gewijzigde maatschappelijke verhoudingen in ons land, die het hart van het debat over de participatie-samenleving raken'.

4.1. Discussie over de lokale democratie

De discussie over de vormgeving en inrichting van de lokale democratie en vormgeving van de lokale samenleving neemt toe. Aangezien dat gevolgen heeft voor de gebruikelijke manieren van cliënten- en burgerparticipatie via adviesraden, cliëntenorganisaties en cliëntenraden bespreken we die ontwikkelingen hier kort. Veel burgers wensen meer betrokken te worden dan via één keer in de vier jaar stemmen. Zij willen meer invloed, zowel op de gemeentelijke besluitvorming en uitvoering als op hun directe leefomgeving. De decentralisaties in het sociaal domein en de verschuiving van beleidsverantwoordelijkheid naar gemeenten nopen gemeenten om meer samen met

burgers op te trekken. Ook maken deze decentralisaties burgers meer bewust van het belang van de gemeente. De gemeente wordt van steeds groter belang voor burgers. Gemeenten kunnen nauwelijks meer beleid vormen en realiseren zonder burgers te betrekken bij ontwikkeling en uitvoering.

Gemeenten bezinnen zich op de rol(len) die zij willen vervullen en op een gedegen visie op burgerparticipatie. Afhankelijk van hun wettelijke beleidsverantwoordelijkheid en de behoefte van burgers aan zelfredzaamheid kunnen gemeenten verschillende rollen aannemen. Gemeenten kunnen de rol innemen van:

- uitvoerder
- opdrachtgever
- regisseur
- coproducent,
- supporter
- toeschouwer.

Bij elke rol past een bepaalde vorm van participatie. De burgemeester, de wethouders, de griffier, de politieke partijen en de ambtenaren kijken allen naar hun eigen rol. Gemeenteraden willen steeds meer van burgers horen wat zij vinden van de onderwerpen die de raad bespreekt. Daarom vergroten zij de inspreekmogelijkheden van burgers via oriënterende bijeenkomsten, politieke avonden en raadsinformatiebijeenkomsten. Gemeenten willen beleid meer in samenspraak met de burgers ontwikkelen en experimenteren daarom met burgertops, burgerplatforms en burgerbegrotingen. Termen als co-creatie, overheidsparticipatie en doe-democratie vinden steeds meer ingang. Zij geven blijk van vernieuwingstrends in de lokale democratie, waarvan burgerparticipatie een integraal onderdeel is.

Experimenten in gemeenten

Gemeenten experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie. De gemeente Hattem heeft bijvoorbeeld een Participatiecode opgesteld aan de hand waarvan zij per onderwerp bekijkt welke manier van participatie en welke trede van de participatieladder geschikt zijn. De gemeente Achtkarspelen gebruikt verschillende vormen om burgers te doen participeren. Zoals een club van 200 mensen die zich bereid hebben verklaard te willen meedenken over thema's en aan wie de gemeente een vraag aan kan voorleggen voor advies. De gemeente Nijkerk heeft het opstellen van plannen en begrotingen in principe neergelegd, in de vorm van dialooggroepen, bij burgers en organisaties in de wijk. Movisie heeft recent de worsteling over participatie in vier grotere gemeenten beschreven.

4.1.1. De doe-democratie

Gemeenten bieden meer ruimte voor invloed aan burgers op het tot stand komen en uitvoeren van beleid. Zij bieden ook meer ruimte aan burgers die de verantwoordelijkheid willen nemen voor de leefbaarheid van hun wijk of dorp. In de afgelopen jaren ontstonden in het kader van de 'doe-democratie' steeds meer initiatieven van bewoners. Voorbeelden zijn:

- zorgcoöperaties
- wijkinitiatieven
- sociale ondernemingen
- beheer van een bibliotheek door burgers
- nieuwe vormen van dagbesteding.

Deze initiatieven ontstonden omdat burgers meer zeggenschap over hun directe leefomgeving wilden. Soms omdat zij niet tevreden waren over het grootschalige aanbod van instellingen en het aanbod van instellingen niet meer aansloot op de vraag. En ook omdat voorzieningen (bibliotheek, dagbesteding) dreigden te verdwijnen als gevolg van bezuinigingen en krimp in sommige regio's.

Er zijn nog veel knelpunten in de verdere ontwikkeling van deze vorm van participatie. Zoals de soms aarzelende houding van gemeenten die niet altijd weten hoe om te gaan met dergelijke initiatieven. Vanuit hun oude rol zijn veel ambtenaren nog gewend om vóór de burger te denken. Zij moeten een andere houding aannemen en andere vaardigheden aanleren waarin zij meer open staan voor samenwerking met burgers. En wat is de verhouding tussen de representatieve democratie van de gekozen gemeenteraad en de participatieve democratie van de initiatieven van burgers? Verder ervaren instellingen deze burgerinitiatieven soms als concurrenten. Zij menen dat samenlevingsinitiatieven hun werk betreft en dat zij het beter kunnen. Een punt van aandacht is dat de meeste burgerinitiatieven worden opgericht door hoogopgeleide, veelal oudere burgers. Andere bevolkingsgroepen, zoals laaggeletterden, mensen met beperkingen of migranten, zijn veel minder actief in deze vorm van participatie. Deze groepen meer betrekken bij de initiatieven is een grote uitdaging. Anders dreigt de kloof in de samenleving tussen groepen die zich wel of niet weten te redden, groter te worden.

Kortom, het begrip burgerparticipatie kent steeds meer invullingen:

- formele adviesraden
- flexibele raadpleging van burgers
- dorpscoöperaties
- thema-avonden
- informatiebijeenkomsten
- gezamenlijke planontwikkeling met burgers
- klankbordgroepen van mensen met een verstandelijke beperking

- doe-initiatieven
- een andere werkwijze van gemeenteraden.

De discussie over passende vormen van burgerparticipatie in de lokale democratie neemt toe. Deze ontwikkelingen worden beïnvloed door relevante maatschappelijke ontwikkelingen zoals de krimp in sommige regio's en gemeentelijke herindelingen.

4.1.2. Hoeveel participatie kan een (kwetsbare)burger aan?

Inwoners van een dorp of stad vervullen verschillende rollen. Die rollen kunnen wisselend en tijdelijk zijn, zoals:

- zorgvrager
- cliënt
- mantelzorger
- wijkbewoner
- initiatiefnemer
- ondernemer
- ervaringsdeskundige.

In al die rollen zijn zij ook burger van de lokale samenleving. Hen wordt gevraagd te participeren. Burgers verschillen in hun burgerschapsstijl. Ze verschillen in de mate waarin ze geneigd zijn om te participeren. Het is de vraag hoeveel participatie men van de burger kan vragen. Sommige burgers voelen zich meer verantwoordelijk voor de samenleving dan anderen die meer afwachtend zijn, over minder vaardigheden beschikken of in een isolement leven.

De maatschappij wordt steeds ingewikkelder en veel mensen voelen zich onzeker. Denk aan de flexibele banen, vragen over de identiteit van de samenleving, de afbouw van de verzorgingsstaat en zorgen over de toekomst. Vooral meer kwetsbare burgers die over minder (sociaal, financieel, verstandelijk) kapitaal beschikken, hebben moeite het hoofd boven water te houden en hun leven zelfstandig in te richten. Zij houden weinig energie over voor actieve burgerschapsrollen zoals het actief lid zijn van een cliëntenorganisatie of adviesraad of het deelnemen aan een burgerinitiatief. En zij beschikken vaak niet over de benodigde kennis en vaardigheden. Zij hebben behoefte aan antwoorden op vragen over het lokale speelveld. Hoe werkt een gemeente? Waar moet je zijn om invloed uit te oefenen? Hoe start je een initiatief? Mensen met een verstandelijke of psychische beperking hebben hierin ondersteuning nodig. Ook bijvoorbeeld ouders van jongeren in de jeugdzorg hebben nauwelijks tijd en energie over om structureel actief te zijn op het gebied van participatie. Dat impliceert immers het enthousiasmeren van mensen voor activiteiten, organiseren en leiden van bijeenkomsten, bedenken van goede werkvormen en het eventueel begeleiden naar gemeente of instellingen.

Kortom, er is vooralsnog sprake van een 'participatie-paradox'. Vooral hoogopgeleide, oudere, blanke mannen en vrouwen participeren in adviesraden, inspraakmomenten en burgerinitiatieven. De stem van deze groep burgers komt daardoor sterk naar voren in het publieke debat. Hun kijk op de wereld en belangen krijgen daardoor onevenredig meer aandacht in de menings- en besluitvorming. Het is een uitdaging voor alle betrokkenen (gemeenten, adviesraden, cliëntenorganisaties) om ervoor te zorgen dat wensen en opvattingen van alle groepen voldoende aandacht krijgen.

4.2. Succesfactoren voor collectieve burger- en cliëntenparticipatie

Er zijn geen algemeen geldende principes waaraan collectieve burger- en cliëntenparticipatie in alle omstandigheden moet voldoen. Participatie is immers een ruim begrip dat een verscheidenheid aan vormen omvat, zoals het uitoefenen van invloed op het besluitvormingsproces en het opstarten van concrete initiatieven.

Het veel gehanteerde concept van de participatieladder kent dan ook diverse treden: informeren, raadplegen, adviseren, meebeslissen, coproductie en zelfbeheer. Welke trede het beste past is afhankelijk van de lokale situatie, de aanwezigheid van voldoende betrokken en enthousiaste burgers en het beleid van de gemeente.

Vanuit de dagelijkse praktijk van 'Aandacht voor Iedereen' zijn wel enkele succesfactoren te noemen voor effectieve collectieve burger- en cliëntenparticipatie. Het gaat om:

- een visie op participatie;
- duidelijkheid in de rollen van de verschillende partijen;
- transparante spelregels;
- vergroten van de competenties van de burgers;
- een lichte ondersteuningsstructuur.

Burger- en cliëntenparticipatie veronderstelt ten minste twee welwillende partijen: de gemeente en de burger- en cliëntenorganisaties. Zonder visie van de gemeente op participatie en zonder faciliteiten (inhoudelijk en organisatorisch) kan bijvoorbeeld van adviesraden niet gevraagd worden om hun rol van adviseur, of een andere rol, te vervullen. Een vaste groep actieve burgers lijkt nodig om te bewaken dat participatie op de agenda blijft en een serieus onderwerp is waar gemeenten aandacht aan (blijven) besteden. Zonder vaste groep maatschappelijk betrokken burgers dreigt participatie afhankelijk te worden van de politiek en het ambtelijk apparaat.

4.2.1. Visieontwikkeling

Een visie, als een wenkend perspectief, is nodig zodat alle betrokkenen een

globaal beeld hebben van wat voor samenleving een gemeente wil zijn en hoe burgers betrokken worden. Veel beleidsmedewerkers van gemeenten staan bijvoorbeeld positief ten opzichte van participatie, maar vragen zich af wat dat concreet inhoudt en wat dat betekent voor hun houding en gedrag. We noemen drie belangrijke elementen die onderdeel van zo'n visie kunnen zijn.

- In de eerste plaats het definiëren en afgrenzen waar men het over wil hebben en het benoemen van alle relevante thema's. Gaat het over participatie van individuele cliënten of burgers (bijvoorbeeld de inzet als ervaringsdeskundige), om gezamenlijke participatie (in de vorm van burgerinitiatieven) of om invloed op het besluitvormingsproces van een gemeente of instelling (via een cliëntenraad of panel)? Relevant is bijvoorbeeld het gevolg van de overdracht van taken door de gemeente aan een zelfstandige stichting sociaal wijkteam. Hebben burgers invloed op die stichting of kunnen de professionals vrijwel zelfstandig opereren? Als niet duidelijk is waar het over gaat en op welke thema's men de invloed van de burger wil vergroten, is het voor burgers en hun organisaties moeilijk hun rol te bepalen.

-In de tweede plaats een integrale kijk door de verschillende domeinen heen, namelijk sociaal domein, Omgevingswet en gezondheidsbeleid. Voor de burger en de cliënt hangen de verschillende levensdomeinen samen. Het is gekunsteld om mee te denken over of mee te doen op slechts één onderdeel. Begeleiding in het dagelijks leven (Wmo) dient bijvoorbeeld verbonden te worden aan begeleiding naar werk (Participatiewet) en een veilige en groene leefomgeving in een plezierige wijk (Omgevingswet). Bijvoorbeeld voor jongeren met een licht verstandelijke beperking die behoefte hebben aan ondersteuning op diverse leefgebieden is een integrale, op elkaar afgestemde aanpak nodig. In de laatste jaren wordt in sommige gemeenten en provincies (bijvoorbeeld Drenthe en Limburg) het begrip positieve gezondheid gehanteerd als uitgangspunt van die integrale visie op welzijn en zorg. Positieve gezondheid gaat namelijk uit van het vermogen van mensen om met de fysieke, emotionele en sociale levensuitdagingen om te gaan en zoveel mogelijk eigen regie te voeren. Een dergelijk uitgangspunt stimuleert een meer integrale participatie.

- In de derde plaats het bepalen van de wijzen waarop men kwetsbare burgers en cliënten wil betrekken bij het beleid en wil stimuleren tot het ondernemen van initiatieven. Zoals gezegd hebben veel groepen burgers – zoals cliënten met een ernstige beperking of mensen die in armoede verkeren – veelal niet de tijd, kennis en vaardigheden om zich in te zetten. Ook voelen zij zich niet aangetrokken tot de traditionele vormen van belangenbehartiging via adviesraden of vergaderingen. Voor en met hen dienen diverse en creatieve werkvormen ingezet te worden, wil men hun stem en ideeën horen en tot hun recht laten komen.

4.2.2. Verduidelijken van de rollen

Er zijn veel partijen die een rol spelen op het lokale en regionale speelveld. Veel partijen vragen zich af wat de verwachtingen zijn, wat hun rol is en hoe ze die kunnen invullen. Het is daarom wenselijk dat de rollen van de verschillende partijen duidelijker worden, aan de hand van de gemeentelijke visie op participatie. De gemeente moet bijvoorbeeld bezien hoe zij een cultuurverandering onder haar ambtenaren kan bewerkstelligen zodat die meer in samenspraak met burgers de lokale samenleving inrichten. De gemeenteraad zal gaan nadenken over de wijze waarop hij meer met burgers en cliënten kan communiceren. Hoe hij zich verhoudt tot burgerinitiatieven. En of hij taken en budgetten wil delegeren aan wijkraden. De mogelijke rollen van de adviesraden, cliënten-organisaties en cliëntenraden komen later in dit hoofdstuk ter sprake.

4.2.3. Spelregels

De gemeente is in veel gevallen de initiator van burger- en cliëntenparticipatie en bepaalt de spelregels. Zij zal daarom in eerste instantie moeten bepalen welke mate van invloed en welke ruimte voor initiatieven zij aan burgers wil toekennen. Op welke trede van de participatieladder wil men burgers en cliënten laten meedenken, meedoen of meebeslissen? Als het gaat om participatie in het beleidsproces moet in ieder geval aan drie voorwaarden worden voldaan:

- De gemeente heeft beleidsvrijheid.
- Er zijn meerdere beleidsopties.
- Het beleid raakt de burger of cliënt direct.

Vervolgens kan bekeken worden welke trede op de participatieladder in de situatie waar het op dat moment om gaat het meest geschikt lijkt om vanuit te gaan. Drie aandachtspunten die hieruit voortvloeien:

- Wees helder over de procedure.
- Voer goed verwachtingenmanagement: wanneer, waar en hoe kunnen burgers en cliënten input leveren en wat gebeurt ermee?
- Gebruik diverse werkvormen van participatie die bij de groep en het thema passen.
- Faciliteer burgers en cliënten die willen meedenken (informatie, ondersteuning).
- Geef burgers en cliënten de mogelijkheid krijgen om zelf initiatieven te nemen.

Het is vaak zo dat burgers moeten afwachten wanneer het gemeentelijk apparaat ergens een moment heeft gevonden waarop het hem goed lijkt om burgers te betrekken. Het initiatief voor participatie op het sociaal domein ligt meestal bij het ambtelijk apparaat. Soms bij een enthousiaste wethouder en slechts zelden bij burgers. En waar dat wel het geval is, zijn het veelal de bekende oudere, hoogopgeleide burgers die participeren. Vroegtijdige

betrokkenheid door grotere groepen burgers en cliënten is daarom wenselijk.

4.2.4. Vergroten van kennis en vaardigheden

Veel burgers hebben meer kennis en vaardigheden nodig om een bijdrage te kunnen leveren aan de lokale participatie. Lager opgeleide burgers en sommige cliënten hebben veel van hun energie nodig om hun leven op orde te krijgen. Zij beschikken vaak niet over de mogelijkheden om mee te kunnen denken met de gemeente. Zij hebben toerusting met kennis en vaardigheden nodig om te kunnen participeren en hun ervaringen, wensen en ideeën in te kunnen brengen. Als zij wel participeren, zo blijkt uit de praktijk van 'Aandacht voor Iedereen', blijken zij te groeien in zelfvertrouwen omdat ze een presentatie kunnen houden of met een wethouder een gesprek kunnen voeren. Afhankelijk van de participatie-activiteit kan het bij de deskundigheidsbevordering gaan om verschillende zaken, zoals:

- basiskennis over het sociaal domein;
- manieren van beïnvloeden;
- juridische kennis;
- financiële kennis;
- systematisch een persoonlijk verhaal kunnen vertellen;
- lobbyvaardigheden.

Hier ligt een verantwoordelijkheid van de gemeente.

4.2.5. Ondersteuning

Het lijkt erop dat vormen van (lichte) ondersteuning nodig zijn om vooral cliëntenorganisaties in staat te stellen te participeren in het gemeentelijk beleid. Er is behoefte aan:

- toepasbare, onafhankelijke informatie vanuit cliëntenperspectief;
- een vraagbaak;
- uitwisseling van kennis en ervaringen;
- inhoudelijke ondersteuning;
- het opdoen van praktische vaardigheden (over bijvoorbeeld achterbanraadpleging of beleidsbeïnvloeding).

Ook actieve burgers hebben niet altijd de tijd en gelegenheid om zich te verdiepen in inhoudelijke zaken, hun eigen organisatie verder te ontwikkelen of contacten te leggen. Zij hebben, ad hoc en incidenteel, behoefte aan een sparringpartner over inhoudelijke en organisatorische kwesties. Of aan iemand die voor hen contacten legt en bijeenkomsten organiseert en thema's agendeert.

4.3. Adviesraden, cliëntenraden en cliëntenorganisaties

De decentralisaties zijn beleidsmatig geland. De transformatie komt op gang.

De regionale samenwerking van gemeenten neemt toe. De lokale democratie gaat zich ontwikkelen. Nu zullen de organisaties van burgers en cliënten zich moeten bezinnen op hun rol. Hoe willen zij invloed uitoefenen op het lokale beleid? En welke andere activiteiten willen zij eventueel ondernemen?

4.3.1. Adviesraden sociaal domein

Er kan niet gesproken worden over 'dé adviesraad' De raad verschilt per gemeente afhankelijk van:

- de lokale situatie;
- de houding van de gemeente;
- de mate van welwillendheid van beleidsmedewerkers en wethouder;
- de kwaliteiten van de leden;
- de contacten met de samenleving en cliënten.

In het algemeen kan gesteld worden dat de adviesraden in de afgelopen jaren een gevestigde positie hebben verkregen in de lokale participatiestructuur en sterk hebben bijgedragen aan de burgerparticipatie in gemeenten.

In de komende jaren staan zij voor de uitdaging om in te spelen op de eerder-genoemde ontwikkelingen. Gemeenten schrijven steeds minder beleidsnota's en maken meer beleid samen met inwoners. Dit roept de vraag op welke bijdrage de adviesraad in dat proces kan leveren. Kan een adviesraad in zijn formele adviesrol negatief reageren op beleid dat vanuit de bevolking mede is ontwikkeld en gedragen wordt? Of kan hij als procesbewaker de kwaliteit van de inbreng van burgers in dat proces bevorderen? Ook staan adviesraden voor de vraag of en hoe zij regionaal kunnen samenwerken om invloed te kunnen hebben op het beleid dat steeds meer op regionaal niveau wordt gemaakt.

Kortom, adviesraden staan voor de vraag welke rol zij in de komende jaren willen vervullen en de daarbij behorende vragen:

- Willen zij zich richten op het perfectioneren van hun advieswerk en daartoe hun netwerken onder de bevolking verder versterken?
- Willen zij het proces van participatie zodanig bewaken dat alle burgers op passende wijze in de gemeente kunnen meedenken en meedoen?
- Willen zij, in samenspraak met cliëntenorganisaties en cliëntenraden, opkomen voor de belangen van de meest kwetsbare burgers?
- Gaan zij op in heel andere vormen van participatie en democratische vernieuwing?
- Zijn zij bereid en in staat om op regionaal niveau krachten te bundelen met andere adviesraden en cliëntenorganisaties?

Het antwoord op die vragen ligt bij de adviesraad zelf, in samenspraak met de gemeente en haar visie op participatie.

4.3.2. Cliëntenraden

De cliëntenraden werk en inkomen van de gemeenten en de cliëntenraden van instellingen staan voor dezelfde soort vragen. Door hun gerichtheid op gemeenten respectievelijk instellingen dreigen zij het contact met de achterban te verliezen en in te boeten aan effectieve belangenbehartiging. Cliëntenraden van instellingen staan bovendien ook voor de vraag hoe zij meer aansluiting kunnen vinden bij het beleid van de gemeente. En voor de vraag of zij erin slagen meer samen te werken met adviesraden sociaal domein. Bezinning op doelstellingen en werkwijze lijkt daarom voor cliëntenraden wenselijk. Zij kunnen daarbij inspelen op de trend bij gemeenten om cliënten rechtstreeks te vragen naar hun ervaringen.

4.3.3. Cliëntenorganisaties

Er zijn verschillende rollen denkbaar voor (leden van) cliëntenorganisaties:

- lid worden van een adviesraad sociaal domein;
- lid worden van een klankbordgroep van een adviesraad sociaal domein;
- specifiek de belangen van de eigen doelgroep behartigen (via een lokale werkgroep);
- inzetten als ervaringsdeskundige (voor voorlichting en toelichting van het persoonlijk verhaal);
- initiëren van initiatieven (zoals een autisme-café).

Cliëntenorganisaties kunnen hun leden opleiden voor allerlei rollen, bijvoorbeeld die van vrijwillige cliëntondersteuner, belangenbehartiger of maatje. De beperkte beschikbare tijd en energie en de kwetsbaarheid in het dagelijks leven maken het echter voor veel cliënten moeilijk deze rollen voor langere tijd te vervullen.

Cliëntenorganisaties kunnen bovenal inspelen op de toenemende wens van gemeenten om cliënten rechtstreeks te bevragen over hun ervaringen met de uitwerking van het beleid. Gemeenten willen de authentieke stem van de cliënt horen over de gevolgen van hun maatregelen. Wat is de stand van zaken rond zelfregie en zelfredzaamheid van hun burgers? Wat merken zij van de gemeentelijke ondersteuning Hoe is armoede te verminderen? Met hun praktijkervaringen over hoe beleid in de praktijk uitpakt, kunnen mensen met een uitkering, werklozen of gebruikers van huishoudelijke hulp hun gemeente helpen hun dienstverlening te verbeteren.

Ook het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking kan een stimulans geven aan de participatie. In het bijzonder van mensen met een beperking. Volgens het verdrag dient de gemeente hen immers te betrekken bij de implementatie van het verdrag. En hen te betrekken bij het ontwikkelen en evalueren van beleid dat voor hen van belang is. Het VN-verdrag is daarmee een goed aanknopingspunt voor activiteiten die bijdragen aan een meer inclusieve

samenleving waarvan alle mensen, ongeacht hun handicap, deel uitmaken. Via bijvoorbeeld het opstellen van een lokale inclusie agenda kunnen adviesraden en cliëntenorganisaties belangrijke thema's (bijvoorbeeld op het gebied van toegankelijkheid of onderwijs) agenderen. Ervaringsdeskundige burgers met een beperking kunnen hun ervaringen en wensen bespreken met wethouders en gemeenteraadsleden.

05

Hoofdstuk 5

Borging van de resultaten van ‘Aandacht voor Iedereen’

'Aandacht voor Iedereen' heeft in de afgelopen jaren informatie verspreid, kennis en vaardigheden van adviesraden en belangenbehartigers vergroot en de totstandkoming van lokale en regionale netwerken bevorderd. De vraag is hoe deze resultaten geborgd kunnen worden. En de vraag is of zij in de komende jaren een bijdrage kunnen leveren in het verder stimuleren en ontwikkelen van collectieve burger- en cliëntenparticipatie. 'Borging' houdt immers meer in dan vastleggen. Het gaat ook om de doorontwikkeling van de verkregen kennis en vaardigheden en om uitbreiding en verdieping van de opgebouwde netwerken.

5.1. Kennisproducten

De meeste kennisproducten worden opgenomen in de kennisbank van drie landelijke cliëntenorganisaties namelijk de Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en Mind Landelijk Platform Psychische Gezondheid. Deze kennisbank wordt beheerd door de Patiëntenfederatie. Het heeft tot doel een vindplaats te zijn voor mensen die vanuit cliëntenperspectief informatie willen over ontwikkelingen op het gebied van welzijn en zorg. Ook via de verschillende Zorgbelangorganisaties, de landelijke cliëntenorganisaties en de landelijke kennisinstituten zijn de kennisproducten beschikbaar.

Voor het verder ontwikkelen van het burger- en cliëntenperspectief op het sociaal domein is het wenselijk dat de kennisbank actueel wordt gehouden en een levendige kennisbron wordt. Het lijkt daarom raadzaam dat de thema's in de kennisbank 'eigenaren' krijgen. Zij zouden verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het actueel houden van de dossiers, het maken van nieuwe producten en het verspreiden en toelichten ervan onder de cliëntenorganisaties. Vooral adviesraden hebben aangegeven graag gebruik te blijven maken van de informatieve functie die 'Aandacht voor Iedereen' via de kennisproducten heeft vervuld.

5.2. Kennis en vaardigheden

Mede dankzij 'Aandacht voor Iedereen' is in de afgelopen jaren de positie van organisaties die vanuit burger- en cliëntenperspectief werken op het lokale en regionale speelveld verbeterd. De kennis over het sociaal domein van leden van vooral adviesraden en cliëntenorganisaties is vergroot. Deze actieve burgers zijn daarmee de belangrijkste 'dragers' van de erfenis van 'Aandacht voor Iedereen'. Cliëntenorganisaties kunnen de opgedane kennis en vaardigheden gebruiken in hun belangenbehartiging maar ook in andere vormen van participatie. Bijvoorbeeld via vrijwillige cliëntondersteuning en in zelfhulp- en burgerinitiatieven. Adviesraden sociaal domein kunnen hun kennis en vaardigheden verder inzetten in hun advieswerk en in hun contacten met de samenleving.

Aangezien de meeste adviseurs medewerker waren en zijn van een Zorgbelangorganisatie blijven de opgedane kennis en vaardigheden op het gebied van burgerparticipatie in en via deze organisaties beschikbaar. Aandachtspunt is wel dat de Zorgbelangen in sommige provincies te maken krijgen met een verandering in financiering van activiteiten, een vermindering van financiën en kleinere werkorganisaties. Dit gebeurt terwijl het aantal aandachtsgebieden toeneemt. In de provincies (Utrecht, Zeeland en Noord-Holland) waar in het verleden de Zorgbelangorganisaties zijn opgeheven, zetten de andere Zorgbelangorganisaties nieuwe activiteiten op. Het is op dit moment een open vraag of en hoe de kennis en vaardigheden die vanuit burger- en cliëntenperspectief op het sociaal domein zijn opgebouwd op voldoende niveau in de regio's behouden en verder ontwikkeld kunnen worden.

5.3. Lokale en regionale relaties en netwerken

De adviseurs van 'Aandacht voor Iedereen' hebben veel aandacht besteed aan het stimuleren van lokale en regionale netwerken. Mede dankzij hun inbreng zijn veel netwerken tot stand gekomen. Aangezien de meeste adviseurs medewerkers van Zorgbelangorganisaties zijn en deze organisaties lokaal en regionaal werken, is een behoorlijke mate van continuïteit in relaties en netwerken waarschijnlijk. De netwerken zijn echter fragiel en afhankelijk van personen en hebben ondersteuning nodig. In veel regio's komen bijvoorbeeld de adviesraden niet samen als de adviseur niet het initiatief neemt.

> *De voorzitter van een adviesraad sociaal domein. "Als adviesraad achten wij een vorm van ondersteuning zoals door AVI gegeven ook in de toekomst noodzakelijk. Het direct ondersteunen en vooral ook het kennisnetwerk van een goede adviseur is onmisbaar in het functioneren van adviesraden binnen het sociale domein. Zeker nu steeds vaker gemeenten binnen de regio eensluidende afspraken maken en gelijktijdig de directe zorgvraag in de gemeenten toeneemt, is een regionale samenwerking voor adviesraden noodzakelijk. Een juiste en adviserende rol is hierin onmisbaar en dat is de rol die bij een adviseur zoals AVI thuishoort."*

De meeste adviseurs organiseren in het najaar van 2017 'slotbijeenkomsten'. Daar wordt besproken of en hoe de netwerken vanaf 1 januari 2018, na het beëindigen van 'Aandacht voor Iedereen', voortgezet kunnen worden. Bij adviesraden en cliëntenorganisaties leeft de vraag of en van wie zij in de komende jaren ondersteuning (inhoudelijk en procesmatig) kunnen krijgen. De nalatenschap van 'Aandacht voor Iedereen' wordt in verschillende provincies verschillend opgepakt. Dit is zoals aangegeven mede afhankelijk van de situatie waarin de provinciale Zorgbelangorganisaties verkeren en van hun strategisch beleid. Zorgbelang Friesland is bijvoorbeeld van plan om de provincie te

verdelen in regio's waar natuurlijke netwerken en relaties zijn ontstaan en in elke regio een steunpunt op te zetten. Zorgbelang Gelderland/Utrecht heeft het initiatief genomen om samen met Movisie in de provincie Utrecht zowel burger-initiatieven als gemeenten te ondersteunen bij participatie. De adviseurs in Noord-Holland hebben bereikt dat CliëntenBelang Amsterdam een projectleider aanstelt om een ondersteunend netwerk voor Noord-Holland in de lucht te houden. Het netwerk van adviesraden sociaal domein in de regio Rivierenland wil zich, wellicht met ondersteuning van Zorgbelang, voortzetten en ook uitbreiden met onder andere cliëntenraden van instellingen.

5.4. Lessen uit 'Aandacht voor Iedereen'

Programma 'Aandacht voor Iedereen' was een programma dat burger- en cliëntenparticipatie in gemeenten wilde stimuleren en ontwikkelen. Een paar lessen kunnen uit het programma worden getrokken:

- Zonder het stimuleren, aanjagen en ondersteunen door adviseurs waren veel lokale, maar zeker regionale netwerken van burger- en cliëntenorganisaties waarschijnlijk niet tot stand komen. Zonder ondersteuning is in veel regio's waarschijnlijk geen bestendiging, laat staan uitbreiding of verdieping, van deze netwerken te verwachten. De meeste adviesraden, cliëntenorganisaties en cliëntenraden zijn druk bezig met hun eigen taak. Zij hebben weinig ruimte en energie over voor netwerken. Een externe stimulans is veelal nodig om partijen bij elkaar te brengen, op lokaal en zeker op regionaal niveau.
- Er was veel wisselwerking van lokale ervaringen en kennis en landelijke kennis en expertise. De bundeling van die ervaringen, kennis en expertise in handzame kennisproducten blijkt zinvol geweest. De samenwerking met de kennisinstituten en de landelijke cliëntenorganisaties droeg bij aan de totstandkoming van gedegen kennisproducten. Een sterke wisselwerking tussen het landelijke en het regionale niveau lijkt wenselijk om het burger- en cliëntenperspectief verder te ontwikkelen. Van praktijk naar kennis en omgekeerd en in een duidelijker netwerkverband. Het maakt het versnipperde geheel van belangenbehartiging en participatie inzichtelijker voor burgers en cliënten.
- De rol van adviseurs op het gebied van burger- en cliëntenparticipatie zal in de komende jaren veranderen. De adviseurs zijn geselecteerd op de criteria: inzicht in de lokale situatie, kennis van specifieke doelgroepen en de vaardigheid om netwerken te initiëren. Het leggen van verbindingen tussen organisaties die vanuit burger- en cliënten-perspectief werken, blijft op lokaal en regionaal niveau een belangrijke zaak. Ook worden in de komende jaren van adviseurs andere kwaliteiten verlangd, namelijk:
    - Adviseur dienen te beschikken over een brede kennis van het gemeentelijk beleidsterrein. Brede thema's als gezondheids-

achterstanden, armoede en laaggeletterdheid, vragen om een integrale kijk.

- Zij dienen te beschikken over de kennis en vaardigheden om kwetsbare burgers te ondersteunen bij het participeren in de lokale democratie. Pas met die kennis kunnen zij een sterke gesprekspartner zijn over de transformatie van het sociaal domein voor zowel cliëntenorganisaties als gemeenten. Een adviseur kan ook meer een sparringpartner voor gemeenten worden. Hij denkt vanuit burger- en cliëntenperspectief mee over de inrichting en de invulling van de lokale en regionale participatie.
- Er is meer kennis nodig van nieuwe media om groepen cliënten te kunnen bereiken. Cliënten die veelal niet in participatie geïnteresseerd zijn en voor wie het uitvinden van andere vormen van participatie wenselijk is.

06

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we de conclusies over de ontwikkeling van burger- en cliëntenparticipatie in de afgelopen zes jaren en de rol van het programma 'Aandacht voor iedereen' daarin. De conclusies geven antwoord op de vraagstellingen:

1. Wat waren vanaf 2012 de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van collectieve burger- en cliëntenparticipatie?
2. Wat is de bijdrage geweest van 'Aandacht voor Iedereen' aan de ontwikkeling van collectieve burger- en cliëntenparticipatie?

Op basis van die conclusies en de te verwachten ontwikkelingen geven we aanbevelingen om de participatie in de komende jaren te versterken.

Als algemene conclusie kan gesteld worden dat 'Aandacht voor Iedereen' heeft bijgedragen aan een betere landing van de decentralisaties op het sociaal domein. En ook bijgedragen aan een versterking van de positie van spelers die vanuit burger- en cliëntenperspectief op het lokale speelveld opereerden, zoals Wmo-raden en cliëntenorganisaties. In de eerste jaren (2012-2015) lag de nadruk vooral op het informeren van de organisaties van burgers en cliënten over de inhoud van de veranderingen. In de laatste jaren (2016-2017) stonden het concreet invullen van burger- en cliëntenparticipatie en het agenderen van nieuwe en bredere thema's meer centraal.

6.1. Conclusies

A. Collectieve burger- en cliëntenparticipatie is sterk in ontwikkeling geweest in de afgelopen jaren. De volgende ontwikkelingen hebben geleid tot een dynamisch en gevarieerd beeld van diverse vormen van invloedsuitoefening door burgers en cliënten:

- De instelling van Wmo-raden die de gemeente adviseren over beleidsvoorstellen en hun verdere ontwikkeling naar adviesraden voor het gehele sociaal domein.
- De toenemende wens van gemeenten om rechtstreeks contact op te nemen met de cliënt zelf om zijn persoonlijke verhalen over de effecten van het beleid te horen.
- De groeiende diversiteit in participatievormen die de gemeente gebruikt vanuit de groeiende behoefte van burgers om mee te denken. En de wens van gemeenten om samen met burgers beleid te ontwikkelen.
- De beperkte invloed van adviesraden en cliëntenorganisaties op het beleid van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten steeds meer gezamenlijk beleid ontwikkelen.
- Het initiatief voor burger- en cliëntenparticipatie, in de zin van meedenken in de lokale democratische besluitvorming, ligt vooral bij het ambtelijk apparaat. Bij de praktische doe-initiatieven ligt het

initiatief bij de burgers.
- De discussie over de inrichting van de lokale democratie, zoals die tot uitdrukking komt in onder meer burgertops, bezinning op de rol van de gemeenteraad en buurtbegrotingen.

B. De Wmo-raden en later de adviesraden sociaal domein zijn in de afgelopen jaren een sterke gesprekspartner van gemeenten geweest. Zij hebben een gevestigde adviesrol gekregen. Door middel van hun adviesrol hebben zij een belangrijke bijdrage geleverd aan de inbreng van burgers en cliënten in de ontwikkeling van het sociaal domein. In de komende jaren staan zij voor de vraag welke waarde zij kunnen toevoegen naarmate gemeenten meer rechtstreeks in contact treden met burgers en samen met hen beleid ontwikkelen. Ook de regionale samenwerking van gemeenten is voor hen een belangrijk aandachtspunt. De vraag is of zij en zo ja hoe, invloed kunnen uitoefenen op de regionale beleidsontwikkeling door gemeenten. Ook het contact met de samenleving, in het bijzonder gebruikers van voorzieningen, is voor hen een aandachtspunt.

Cliëntenorganisaties en cliëntenraden hadden door beperkingen in tijd, energie en kennis vaak moeite om op lokaal niveau actief te kunnen zijn en contacten op te bouwen en te onderhouden. Op regionaal niveau was dit nog moeilijker. De enigszins traditionele organisatievorm van cliëntenorganisaties (op lokaal niveau gericht op specifieke doelgroepen) lijkt in de komende jaren een minder effectieve vorm van beleidsbeïnvloeding. Veel gemeenten gaan immers werken met een ander concept bij participatie, namelijk niet 'de cliënt', maar 'de burger met een ondersteuningsvraag' staat centraal. Dit brengt met zich mee dat cliëntenorganisaties op zoek zijn naar hun veranderende rol op het gemeentelijk niveau.

Burger- en cliëntenparticipatie was veelal een aangelegenheid van hoger opgeleide, oudere burgers. Mensen met een beperking of chronische ziekte of een lage opleiding of zonder organisatie, waren (met grote verschillen tussen gemeenten) minder aanwezig op het speelveld. Participatie zal zich in de komende jaren waarschijnlijk in vele vormen ontwikkelen, zowel via formele raden als via diverse flexibele vormen en meer in samenspraak met bijvoorbeeld inwoners van een wijk.

C. Het programma 'Aandacht voor Iedereen' werd in de afgelopen jaren gewaardeerd omdat het informatie en ondersteuning bood aan vooral adviesraden, cliëntenorganisaties en cliëntenraden. Zij konden daardoor beter meepraten en een actieve rol spelen op het lokale speelveld bij de invulling van de decentralisaties. De ondersteuning was inhoudelijk door overdracht van informatie en kennis over de decentralisaties. Tevens was de ondersteuning procesmatig door het organiseren van netwerkbijeenkomsten en het begeleiden

en verbinden van partijen. Vooral de adviesraden sociaal domein werden ondersteund en in iets mindere mate de cliëntenorganisaties. De rol van 'Aandacht voor Iedereen' was die van een vliegwiel naar meer burger- en cliëntenparticipatie via de functies van informeren, toerusten, verbinden en agenderen.

D. De adviseurs van 'Aandacht voor Iedereen' hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het ontstaan in gemeenten en regio's van netwerken van adviesraden, cliëntenorganisaties, cliëntenraden, etc. Deze netwerken hadden als doelen: van elkaar leren, afstemming van activiteiten en soms (vooral bij adviesraden sociaal domein) gemeenschappelijke standpuntbepaling. De netwerken zijn veelal flexibel en soms fragiel en afhankelijk van personen. De bijdrage van de adviseurs aan inhoudelijke vernieuwing van het sociaal domein was minder opvallend. Ook omdat de fase van inhoudelijke veranderingen nog daadwerkelijk moet beginnen. De adviseurs hebben het cliëntenperspectief in hun gesprekken met ambtenaren van gemeenten ingebracht. Een derde van de gemeenten was geabonneerd op de AVI- nieuwsbrief.

E. De resultaten van 'Aandacht voor Iedereen' zijn voor een groot deel geborgd in de adviesraden, cliëntenraden en cliëntenorganisaties die in de afgelopen jaren zijn geïnformeerd, toegerust en met elkaar verbonden. Verder zit de erfenis van het programma in de adviseurs. Deze zijn veelal werkzaam bij de Zorgbelangorganisaties. Tenslotte zijn de meeste kennisproducten opgenomen in de kennisbank van de landelijke koepels van cliëntenorganisaties.

6.2. Aanbevelingen

1. Het is wenselijk dat gemeenten een globale visie op burger- en cliënten-participatie ontwikkelen en zich verbinden aan het versterken ervan.
Welke doelen staat de gemeente met participatie voor ogen: beleidsbeïnvloeding, co-creatie, kwaliteitsverbetering, meer draagvlak? Het is niet mogelijk en zelfs niet wenselijk om een voor jaren geldend en afgerond verhaal over participatie te schrijven. Participatie ontwikkelt zich immers in de levendige praktijk waar burgers gezamenlijk invulling geven aan de lokale samenleving. Het nadenken over en opstellen van die globale visie kan wel leiden tot meer bewustwording bij alle betrokkenen over wat participatie inhoudt, wie er op welke wijze actief kunnen zijn en welke voorwaarden gelden. Speciale aandacht verdient het betrekken van kwetsbare groepen. Immers voor verschillende groepen burgers en cliënten zijn verschillende benaderingen wenselijk.

Ook dient in de visie duidelijk te zijn met welk concept de gemeente de burger benadert. Bijvoorbeeld als cliënt, als burger met een ondersteuningsvraag of met een ander concept. De verschillende burger en cliëntenorganisaties kunnen vanuit die visie beter hun rol voor zichzelf en anderen verduidelijken.

Ten slotte ontstaat meer helderheid over de spelregels, over de mogelijkheden, kansen en grenzen van participatie en de wijze waarop dat gefaciliteerd kan worden.

2. Adviesraden sociaal domein, cliëntenorganisaties en cliëntenraden werk en inkomen doen er goed aan zich te bezinnen op hun rol in de veranderende wereld van burger- en cliëntenparticipatie en lokale democratie. De vraag is op welke wijzen zij het meest invloed kunnen uitoefenen op het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van het beleid:

- Gaan de adviesraden verder met het perfectioneren van hun advieswerk?
- Houden de cliëntenorganisaties vast aan hun verenigingsstructuur?
- Gaan cliëntenorganisaties en adviesraden nieuwe rollen invullen of andere organisatie- en werkvormen ontwikkelen?

Hun rolopvattingen zullen voortvloeien uit de visie van de gemeente op burgerparticipatie en uit de eigen rolopvatting. Cliëntenorganisaties kunnen gebruik maken van de tendens bij gemeenten om de verhalen van cliënten over de uitwerking van het beleid te horen. Zij kunnen de ervaringen van de cliënten inbrengen in het verbeteren van het beleid en de uitvoering ervan.

3. Het toerusten van kwetsbare burgers met kennis en vaardigheden is nodig als men wil dat zij een rol vervullen in de participatiepraktijken in gemeenten. Participatie is nu vooral een aangelegenheid van hoger opgeleide burgers. Ondersteuning van kwetsbare burgers door het vergroten van kennis, versterken van (democratische) vaardigheden en leggen van netwerken zijn nodig. Zo kunnen zij een inbreng in de burgerparticipatie en lokale democratie leveren. Idealiter gaat het om versterking op:

- het individuele niveau, als cliënt, burger of vrijwilliger;
- het collectieve niveau, in een gezamenlijk initiatief als een zelfregiecentrum;
- het politieke niveau, invloed uitoefenen op het gemeentelijk beleid.

4. Samenwerking tussen, lokale en regionale organisaties en landelijke cliëntenorganisaties en kennisinstituten is wenselijk. Samenwerking combineert de krachten van lokale/ regionale ervaringen en landelijke kennis. Het idee van een (virtueel) regionaal steunpunt burger- en cliëntenparticipatie, waarin regionale, provinciale en landelijke organisaties samenwerken, verdient aandacht. De kennisbank van drie landelijke cliëntenorganisaties kan de kern vormen van een levendige kennisinfrastructuur waarin kennis vanuit burger- en cliëntenperspectief ontwikkeld wordt en aan lokale en regionale cliëntenorganisaties beschikbaar wordt gesteld.

5. Een ondersteuning op regionaal niveau van degenen die actief zijn in de lokale en regionale burger- en cliëntenparticipatie, is wenselijk. Het gaat om toerusting op inhoudelijk gebied, procesbegeleiding van de organisaties en het leggen van verbindingen tussen de organisaties. Concreet betreft het:

- Het verspreiden en toelichten van publicaties die vanuit burger- en cliëntenperspectief worden geschreven.
- Het adviseren over wenselijke vormen van participatie.
- Het organiseren van netwerkbijeenkomsten.
- Het vervullen van de rol van sparringpartner voor adviesraden en cliëntenorganisaties.
- Het vervullen van de rol van sparringpartner voor gemeenten.

B

Bijlagen

1. Lijst van geïnterviewde personen

R. Boersma, directeur Zorgbelang Zuid-Holland
mw. G. Boezaard, beleidsmedewerker onderwijs Ieder(in)
mw. I. van Dommelen, voormalig directeur koepel adviesraden sociaal domein
E. van Dorp, team advies en ondersteuning gemeente wijk bij Duurstede
mw. E. Duijnstee, projectleider gemeente Oude IJsselstreek
A. Feijtel, bestuurslid Ypsilon Zeeland boven Westerschelde
mw. H. van der Heiden, beleidsmedewerker sociaal domein gemeente Gooise Meren
B. Holman, voorzitter koepel adviesraden sociaal domein
mw. P. van der Horst, programmaleider Aandacht voor Iedereen
G. Keijsers, mw. K. Melis en F. de Vijlder, kenniscentrum publieke zaak Hogeschool Arnhem en Nijmegen
P. Kuhlmann, programmasecretaris Aandacht voor Iedereen
R.M.J. Lavalle, lid cliëntenpanel gemeente Landgraaf
H. Leskens, lid gemeenteraad gemeente Hattem
mw. M. Ligtvoet, manager ontwikkeling gemeente Achtkarspelen
mw. D. Kodde, lid Wmo-raad gemeente Zwijndrecht
J. Maes, directeur Huis voor de Zorg/gevolmachtigde Zorgbelang Limburg
B. van der Meijden, senior adviseur Wmo Vereniging Nederlandse Gemeenten
A.J. Meijerink, senior beleidsmedewerker ministerie van VWS
A. Overgoor, beleidsadviseur gemeenten Hoogeveen en De Wolden
mw. I. Redeker, senior adviseur wijkgericht werken en inclusie Vilans
mw. C. Schoen, lid werkgroep burgerparticipatie gemeente Uden
mw. K. Sok, senior adviseur participatie en actief burgerschap Movisie
mw. Y. van Staveren, strategisch communicatieadviseur gemeente Woudenberg
C. van Tilborg, voorzitter Participatieraad gemeente Putten
mw. W. Toersen, seniorbeleidsmedewerker Patiëntenfederatie Nederland
E. Verkaar, directeur Zorgbelang Gelderland
mw. L. Verkerk, beleidsmedewerker afdeling maatschappelijke ondersteuning gemeente Veenendaal
mw. E. Versteeg, beleidsmedewerker afdeling welzijn gemeente Heerlen
J. Verweij, adviseur sociaal domein gemeente Rhenen
mw. A. van der Vlist, beleidsmedewerker wonen Ieder(in)
mw. J. van Zwam, raadsgriffier gemeente Hattem

Verder hebben ruim 120 mensen, vooral leden van adviesraden en cliënten-organisaties, maar ook leden van cliëntenraden en ambtenaren van gemeenten, de enquête ingevuld die in september 2017 via de nieuwsbrief is verspreid.

Ten slotte hebben bijna alle huidige adviseurs hun ervaringen gedeeld, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk.

2. Lijst met relevante definities

burgerparticipatie: het betrekken van burgers bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van overheidsbeleid, vooral gemeentelijk beleid.

burgerschapsstijlen: het segmentatiemodel burgerschapsstijlen geeft inzicht in de drijfveren van de burgers en hun relatie tot de samenleving, de overheid en de politiek. Er worden vier stijlen onderscheiden: verantwoordelijken, plichtsgetrouwen, pragmatici en structuurzoekers.

cliëntenparticipatie: het vroegtijdig betrekken van cliënten en gebruikers in het beleidsproces en bij het help- en ondersteuningsaanbod van een gemeente of instelling.

co-creatie: creatieve samenwerking en interactie tussen gebruikers (individuen, groepen en/of organisaties) en de ontwikkelaar van het product, dienst of beleid, met als doel dit te verbeteren en beter aan te laten sluiten bij de wensen en behoeften van de gebruikers.

collectieve belangenbehartiging: het behartigen van de belangen van een specifieke groep, zoals het belang van patiënten door patiëntenorganisaties of het belang van werknemers door vakbonden.

doe-democratie: burgers realiseren zelf maatschappelijke opgaven door eigen tijd, energie en eventueel financiële middelen te mobiliseren en in te zetten, vaak op terreinen en onderwerpen waar de overheid voorheen verantwoordelijk was.

maatschappelijke democratie: de inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van mensen over en in maatschappelijke verbanden, zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties.

overheidsparticipatie: de overheid participeert in projecten van burgers.

participatieladder: een hiërarchie van participatievormen gerangschikt naar de mate waarin participatie binnen een maatschappij mogelijk is. Participatie-ladders worden onder meer door gemeenten gebruikt om te beoordelen welke graad van participatie binnen een bepaalde beleidscyclus geschikt is: informeren en signaleren, raadpleging, adviseren, coproduceren en zelfbeheer.

participatie-paradox: steeds dezelfde personen participeren, namelijk hoger opgeleide, oudere,blanke mannen en vrouwen.

politieke democratie: instituties zoals de Eerste en Tweede Kamer, de gemeenteraden en de burgemeesters.

3. Geraadpleegde literatuur en websites

Literatuur

- Aandacht voor Iedereen, diverse rapporten, onder andere
  - Wat Werkt? Een kwalitatief onderzoek naar de succesfactoren van het programma Aandacht voor Iedereen; Aartjan ter Haar (2015)
  - 'Duurzaam inbedden'. Een verkenning naar duurzame ondersteuning van lokale collectieve cliënten- en burgerparticipatie; Aartjan ter Haar e.a. (2017)
- Boss., E.M, Bruijn D. de, Sok, K. (2017). Routekaart vernieuwing cliëntenparticipatie. Utrecht: Movisie.
- Engel, J., Smeel, E., Zeid, S. (2017). Cliëntparticipatie: Het speelveld van cliënt en raad. Een onderzoek naar de organisatiefilosofie en het handelen van de deelnemende cliëntenraden aan het actieonderzoek Cliëntparticipatie. Amsterdam: bachelor thesis bestuurs- en organisatiewetenschap. In opdracht van de Landelijke Cliëntenraad, in samenwerking met de Landelijke Cliëntenraad en de Vrije Universiteit Amsterdam
- Lucassen., A., Panhuijzen, B. (2017). Monitor gemeentelijke (Wmo) adviesraden Sociaal Domein die lid zijn van de Koepel Adviesraden Sociaal Domein. Utrecht: Movisie en Koepel Adviesraden Sociaal Domein.
- Putters, K. (2015). Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke democratie. Den Haag.

Websites:

- http://www.aandachtvooriedereen.nl: programma 'Aandacht voor Iedereen'
- http://adviesradenrivierenland.nl: netwerk van adviesraden sociaal domein in de regio Rivierenland
- http://democraticchallenge.nl: over vernieuwing van de lokale democratie
- https://www.drechtsteden.nl: samenwerkende gemeenten in de regio Drechtsteden
- http://www.movisie.nl: landelijk kennisinstituut
- https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Nieuw-perspectief-magazine%20[MOV-8869984-1.0].pdf: publicatie Movisie over cliëntenparticipatie
- http://nlzorgtvoorelkaar.nl: landelijk netwerk van burgerinitiatieven
- https://www.nijkerk.eu/samen-aan-zet: vernieuwend programma in de gemeente Nijkerk
- https://www.regiogv.nl/inwoners/samenkracht: programma vraagsturing in regio Gooi en Vechtstreek
- http://www.rpe-rvn.nl: regionaal platform ervaringskennis Nijmegen
- http://www.samenhattem.nl: burgerparticipatie in de gemeente Hattem

- http://www.vilans.nl: landelijk kennisinstituut
- http://www.vnverdragwaarmaken.nl: het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking

Websites van landelijke koepels van cliëntenorganisaties:

- https://iederin.nl
- https://www.koepeladviesradensociaaldomein.nl
- https://www.patientenfederatie.nl
- http://www.platformggz.nl/lpggz
- https://www.zorgbelang-nederland.nl