

Hoe wordt
een adviesraad
diverser?

Gebruik als
adviesraad niet te
veel ambtenarentaal

Niet iedereen
hoeft mee
te doen

SOCIALE VRAAGSTUKKEN

VOORJAAR 2018

DOSSIER

Adviesraden
Sociaal Domein

Serius nemen adviesraden vraagt meer
dan een vergadertafel en twee kannen koffie

INHOUD

DOSSIER ADVIESRADEN
SOCIAAL DOMEIN EN DE
VERSTERKING VAN DE
LOKALE DEMOCRATIE
Sociale Vraagstukken
VOORJAAR 2018

4 | Niet te veel ambtenarentaal gebruiken

Voorzitter Bert Holman en directeur Petra van der Horst van de Koepel van Adviesraden Sociaal Domein zien lokale adviesraden veranderen. Ze zoeken vaker bewoners op en laten zich minder gek maken door beleidsstukken. En dat is maar goed ook.

Marc Räkera en Marcel Ham

8 | Opgegeven

Adviesraden heffen zichzelf nog weleens op, uit frustratie. Op bezoek in Waalwijk en Baarn. 'Het ging voor ons niet mis op de inhoud, maar op het proces, dat was een grote teleurstelling voor ons.'

Evelien Vos

12 | Energieke participatie

Hoe voorkom je dat je een expertclub van oude grijze mannen wordt of blijft? Tips voor adviesraden – en gemeenten – die een deuk in een pakje boter willen slaan.

Karin Sok en Daan de Bruijn

16 | Hoogmoed

'Toen er nog belangenbehartigers bij zaten, merkte ik dat het gesprek vaak steeds eenzijdig over hun belang ging. Of is dit nu intellectuele hoogmoed?' reflecteert ex-voorzitter Daan Weenk van de adviesraad Stichtse Vecht.

Marc Räkera

20 | Geen rituele dans

Een experiment van de Vrije Universiteit laat zien hoe je effectieve invloed kunt uitoefenen als cliënten- of adviesraad.

Hans Bosselaar

24 | Leefwereld

Sterke advies- en cliëntenraden opereren vanuit de leefwereld en organiseren informele en meer rechtstreekse vormen van zeggenschap.

Tineke Abma

28 | Niet iedereen doet mee

Je hebt als burger ook het recht om je ergens níet tegenaan te bemoeien.

Joke Stoffelen



COLOFON

Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken
Jaargang III nummer 1 voorjaar 2018

Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken verschijnt viermaal per jaar in cahievorm en eenmaal als jaarboek.

Uitgever

MOVISIE

Redactieadres

Postbus 19129
3501 DC Utrecht
T (030) 789 21 60
F (030) 789 21 11
I www.socialevraagstukken.nl



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Hoofredactie

Marcel Ham, m.ham@movisie.nl

Themaredactie

Marc Räkera

Fotoredactie

Tiva Pam

Redactie

Krijn van Beek, Lia van Doorn, Daniël van Heijningen, Lilian Linders, Justus Uitermark, Stijn Verhagen, Imrat Verhoeven, Nanke Verloof

Redactieraad

Hans Boutellier, Evelien Tonkens

Eindredactie

gedachtenwoorden, www.gedachtenwoorden.nl

Basislay-out en opmaak

Vadding / Len Blomk, www.vadding.nl

Omslagfoto

Tiva Pam

Druk

Drukkerij Roelofs B.V., Enschede

Abonnementenadministratie

Hexspoor
Postbus 258
5280 AG Boxtel
Antwoordnummer 16524
5280 WJ Boxtel
T (0411) 62 26 83
E tsv@hexspoor.nl
Bankrekening: NL11RABO0157497690,
t.n.v. MOVISIE Utrecht

Jaarabonnement 2018

Particulier € 82,50
Instelling € 142,50
Student € 47,50
Buitenland € 120,00
Losse nummers € 15

ISSN

09210-2116

Adviesraden Sociaal Domein en de versterking van de lokale democratie

Tegelijk met de invoering van de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) in 2007 werden in veel gemeenten Wmo-adviesraden opgericht. 'Gemeenten krijgen er veel taken bij en het helpt om burgers actief te laten meedenken over hoe deze taken worden uitgevoerd', zo was de redenering. Toen in 2015 ook de jeugdzorg, zorg aan langdurig zieken en 'werk en inkomen' naar de gemeenten werden overgeheveld, ontstonden de Adviesraden Sociaal Domein, vaak een omvorming van de Wmo-adviesraden. In de meeste gemeenten is dit een formeel adviesorgaan van het college van burgemeester en wethouders en kijkt de gemeenteraad mee.

In dit dossier maken we de stand van zaken op rond die adviesraden. Zijn zij een versterking van de lokale democratie of worden ze vooral als ballast ervaren? Hoe onderhouden de adviesraden contact met de burgers in hun gemeenten? Hoe legitimeren ze zichzelf? Zijn vooral gepensioneerde witte mannen die graag en veel vergaderen lid van adviesraden, of is er meer diversiteit? Waar worstelen ze mee? We spraken met de landelijke Koepel van Adviesraden. Maar ook met een aantal individuele leden van raden. En met mensen die hen ondersteunen. Hoe moet het verder met deze versterking van de lokale democratie?



Niet te veel beleidsstukken lezen

BERT HOLMAN EN PETRA VAN
DER HORST ZIEN ADVIESRADEN
SOCIAAL DOMEIN OP STOOM KOMEN

Effectieve adviesraden moeten zich niet te veel de taal van gemeenteambtenaren toe-eigenen, ze zijn eerder een luis in de pels. Hun gezag dwingen ze af doordat ze sensitief zijn voor wat er in de lokale samenleving gebeurt, zeggen voorzitter Bert Holman en directeur Petra van der Horst van de Koepel van Adviesraden voor het Sociaal Domein. 'Je kracht en expertise is dat je weet wat er leeft in de gemeente en waar mensen tegenop lopen.'



Ruim tien jaar geleden werd de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Doel van deze wet was het veroorzaken van een ingrijpende ‘kanteling’ binnen het sociaal domein. Zorg en welzijn moesten veel dichterbij de inwoners georganiseerd worden met vooral zo veel mogelijk betrokkenheid van burgers zelf. Op grond van de wettelijke plicht van gemeenten om inwoners actief bij de vormgeving van de Wmo te betrekken, ontstonden vanaf dat moment ook zogenoemde Wmo-adviesraden. Toen twee jaar geleden ook de verantwoordelijkheid voor de Jeugdzorg en de Participatiewet naar de gemeenten werd overgeheveld, muteerden veel van die Wmo-raden tot een brede Adviesraad Sociaal Domein. Hoe staat het daar nu mee, vragen we aan voorzitter Bert Holman en directeur Petra van der Horst van de *Koepel van Adviesraden voor het Sociaal Domein*.

Als Koepel Adviesraden Sociaal domein hebben jullie de lokale adviesraden al die tijd ondersteund. Hoe staan de adviesraden er anno 2018 eigenlijk bij?

Bert Holman: ‘Het is lastig om een eenduidig beeld te geven, en dat is maar goed ook. De gedachte achter de decentralisatie is natuurlijk om zorg en steun lokaal vorm te geven, in samenspraak met burgers. Er zijn adviesraden die al heel sterk op de integrale advisering zitten, die zich echt verbreed hebben, die beweging zie je. Ingewikkeld is dat die adviesraden soms verder zijn in het integrale denken dan de gemeentelijke organisaties die zij moeten adviseren. We hebben nog niet zo veel wethouders sociaal domein die gaan over jeugd, werk en inkomen en maatschappelijk ondersteuning. Lastig dus: je hebt een vooruitlopende adviesraad die praat met een gemeentelijke organisatie die nog langs de oude lijnen georganiseerd is. Dit is ongeveer in een kwart van de gemeenten het geval.’

‘Een tweede beweging die we zien, is dat – vooral in het begin – oud-bestuurders, mensen uit de beleidshoek en andere mensen met bestuurlijke ervaring lid werden van de Wmo-raden. “Mannen van een zekere leeftijd”, zou je kunnen zeggen, en vaak ook nog van een zekere kleur. Op zich heeft dat voordelen, want deze mensen zijn handig, die weten hoe je met een wethouder moet omgaan, hoe je een advies schrijft, hoe je andere mensen erbij betreft, enzovoort. Tegelijkertijd is het nadeel dat zo de mensen die het echt betreft, dat die minder aan het woord komen. Daarom hebben wij als koepel samen met het ministerie van VWS een project opgezet om ervoor te zorgen dat die ervaringsdeskundigen veel meer in de raden terechtkomen. En ook daar moet je goed over nadenken, want veel ervaringsdeskundigen kunnen heel goed hun verhaal vertellen, maar zijn weer minder bedreven in het maandelijks vergaderen en het schrijven van adviezen. Of ze hebben daar geen zin in. Hoe organiseer je nou dat hun belevingswereld, hun ervaringen een plek krijgen in het adviestraject? Dat is de uitdaging van een lokale adviesraad.’

Petra van der Horst: ‘De eerste adviesraden zijn enige jaren geleden geëvalueerd en toen stelden we vast dat de samenwerking te eenzijdig was. Vanuit de Koepel hebben we dit

bij onze leden onder de aandacht gebracht en geadviseerd hoe zij inwoners die zorg en ondersteuning hebben bij hun werkzaamheden kunnen betrekken. Dat is ook de reden dat gemeenten daar nu meer werk van maken. Verder zie je ook dat adviesraden zelf veel meer verbinding leggen met andere lokale partijen zoals wijkraden, coöperaties en buurtcomités. Partijen die direct in contact staan met inwoners. Zo zie je dat een aantal adviesraden meer een platform worden waar allerlei verschillende groepen actieve burgers hun stem laten horen. Dit leidt tot veel bredere burgerparticipatie. En niet alleen individuele burgers zijn lid, maar ook representanten van dit soort organisaties.’

Binnen adviesraden is soms discussie of de mensen uit belangenorganisaties als de gehandicaptenraad of ouderenraad ook lid zouden moeten zijn. Zij kijken te smal, wordt soms gezegd, alleen vanuit hun eigen belangenperspectief.

Petra van der Horst: ‘Het is natuurlijk verstandig dat die mensen ook gehoord worden en dat je ze een plek geeft binnen het adviesproces, op wat voor manier dan ook. Zij weten wat er leeft bij bepaalde groepen inwoners. Het is verstandig om hun kennis en netwerken optimaal te benutten. Als mensen heel erg bewogen zijn vanuit één bepaalde belangengroep kan het wel lastig zijn om tot een breed advies te komen, dat is zo, maar directe gebruikers moeten natuurlijk op een of andere manier betrokken worden, dat is een feit. Wat dit betreft is er ook wel een cultuurverandering gaande, de adviesraden worden zich steeds bewuster van de plek die ze innemen en zij worden, terecht, ook steeds meer bevraagd op legitimiteit; wie vertegenwoordigen zij eigenlijk? [Zie ‘Naar een energieke cliëntenparticipatie in beleid’ op pagina 22.] Identificeren burgers zich met de raad? Hoe worden inwoners met een migrantenachtergrond betrokken? Ik zie vanuit de Koepel dat adviesraden steeds bewuster bezig zijn met laagdrempeligheid en toegankelijkheid. Ze zoeken naar een netwerkpositie; heel belangrijk. Maar volgens mij is dit niet alleen de verantwoordelijkheid van de adviesraden zelf, maar ook van de wethouder, de beleidsambtenaren en de gemeenteraad. Hoe krijgen we de goede mensen in de adviesraad? Wie kent er bijvoorbeeld mensen met een ggz-achtergrond?’

Hoe krijg je dat concreet voor elkaar?

Petra van der Horst: ‘Met het werving- en selectieproces bijvoorbeeld. Daarin kan de gemeente een verbinder zijn. Wethouders en ambtenaren kunnen actieve burgers die ze tegenkomen, wijzen op het bestaan van de adviesraad. Lokale potentie kan op allerlei manieren ingezet worden, mensen hoeven niet per se direct lid te worden. Je kunt ook een tijd meedraaien als adviseur bijvoorbeeld. Sommigen willen liever niet openbaar zichtbaar zijn als lid van de adviesraad, maar hebben best ideeën over hoe zaken beter georganiseerd kunnen worden.’

Bert Holman: ‘Dit is een reëel vraagstuk. Neem jeugdzorg, het zou natuurlijk erg mooi zijn als je jongeren meer kan betrekken bij het formuleren van adviezen, maar je kunt

hen moeilijk vragen om maandelijks aan vergaderingen deel te nemen en adviezen te schrijven. Daar moet je andere vormen voor zoeken. Adviesraden moeten hun informatie halen waar die voorhanden is, ook bij belangenorganisaties dus. Maar ook door actief contact met jongeren te zoeken waar ze zijn, bij hun ontmoetingsplekken bijvoorbeeld. Daarom moeten leden van adviesraden sensitief zijn voor wat er in hun samenleving speelt en een soort natuurlijke verbintenis hebben met de verschillende doelgroepen.'

Lid zijn van de adviesraad vraagt veel vaardigheden. Adviesraden geven ook vaak advies over nogal technische beleidsstukken en verordeningen.

Petra van der Horst: 'Adviesraden moeten niet alle verordeningen en regels juridisch op detail beoordelen. Ze moeten nadenken over hoe met die verordeningen wordt omgegaan. De zaken in samenhang met elkaar bekijken, zien waar de onbedoelde effecten zitten, dat is de meerwaarde, kijken in de geest van de transformatie.'

Bert Holman: 'Het gebeurt in de praktijk regelmatig dat adviesraden een paar weken voordat iets in de gemeenteraad behandeld wordt de vraag krijgen om advies uit te brengen. Dat is niet zo'n mooie manier van zorgen dat je er samen iets goeds van maakt. Zo ga je het gesprek niet aan. Dan mag je als adviesraad alleen nog iets vinden van de oplossing van een probleem en word je niet betrokken in het proces dat daaraan voorafgaat. Je moet als adviesraad

ontzettend oppassen dat je niet uitgedaagd wordt om te zeggen hoe het dan precies moet of wat voor verordening er moet komen. Nee, jouw kracht en expertise is dat je weet wat er leeft in de gemeente en waar mensen tegenop lopen.'

Maar zullen de meest effectieve raden niet toch die raden zijn die de taal van de gemeente spreken?

Bert Holman: 'Nou, iets nauwkeuriger, de raden die snappen dat er een eigen taal is op het gemeentehuis. Je moet begrijpen dat die ambtenaar met jouw advies iets moet kunnen. Dus je moet wel weten wat een verordening is, maar ga hem vooral niet zelf maken. Je moet een beetje de buitenstaander blijven, de luis in de pels...!'

Adviesraden moeten ook eerder betrokken worden, zeggen jullie, juist ook bij beleidsontwikkeling. Zien we dat al?

Van der Horst: 'De gemeentelijke beleidsprocessen zijn langzaam aan het veranderen, verschillende gemeenten pionieren hiermee. Men zoekt meer naar de permanente dialoog, naar echt advies, naar het bewonersperspectief steeds naar voren brengen en daarover nadenken. Interessant is ook dat er steeds vaker ongevraagd geadviseerd wordt. Dat blijkt uit ons onderzoek met Movisie. Dat laat zien dat raden ook met onderwerpen bezig zijn die ze onder de aandacht brengen zonder dat er expliciet om advies is gevraagd. Raden worden steeds meer proactief, dat is een mooie beweging. Daar is binnen het gemeentelijk systeem vaak niet direct een plek voor, maar het gebeurt wel.'



Petra van der Horst: 'Het is de opdracht van adviesraden om de belevingswereld het gemeentehuis binnen te brengen'

Bert Holman: 'Van een goed functionerende adviesraad kan je beleid enorm opknappen, dan hoef je geen dure adviesbureaus meer in te huren'





OVER DE KOEPEL

Honderden gemeenten kennen een Adviesraad voor het Sociaal Domein of een Wmo-adviesraad. Zij adviseren de gemeente vanuit inwonersoogpunt over sociale kwesties. De *Koepel van Adviesraden voor het Sociaal Domein* is het platform waar 248 aangesloten raden 'met elkaar in gesprek gaan, vragen stellen, oplossingen bedenken en kennis delen'.

Voorzitter Bert Holman was eerder projectleider Wmo op het ministerie van VWS, en tot 2014 voorzitter van het transitiebureau van dat ministerie. Van 1987 tot 1999 was hij clustermanager bij Zorgverzekeraars Nederland. Voordien was hij sociaal-wetenschappelijk onderzoeker, onder meer bij het Kohnstamm Instituut. Directeur Petra van der Horst vervult

als zelfstandige uiteenlopende functies in het sociaal domein: programmaleider, interim-manager, coach, adviseur en 'sparringpartner'. Tot voor kort was zij programmaleider van Aandacht voor Iedereen, het ondersteuningsprogramma voor adviesraden dat eind vorig jaar is afgerond. Zie ook: <https://www.koepeladviesradensociaaldomein.nl/>

Is dit niet een heel moeizaam proces dat ook op weerstand stuit?

Holman: 'Soms zijn gemeenten te veel gefocust op de interne processen. Ik ben ambtenaar geweest [Holman was onder meer projectleider Wmo op het ministerie van VWS, zie kader, red.], dus ik begrijp wel hoe dit werkt. Maar ik zie ook dat er echt al beter beleid gemaakt wordt, dichterbij mensen, meer vanuit hun belevingswereld.'

Welke rol hebben adviesraden bij het veranderen van de professionals en hun organisaties?

Holman: 'Adviesraden kunnen contact leggen met uitvoerend professionals, ik weet zeker dat veel professionals graag inzicht geven in hun praktijk en vertellen waarvoor hen de problemen zitten. Ze zullen zich heus niet alleen op hun vingers gekeken voelen, ze zijn ongetwijfeld ook trots op hun werk en willen dit graag laten zien.'

Van der Horst: 'We zien steeds vaker pleidooien voor het betrekken van professionals bij het evalueren van geleverde zorg. Een belangrijke beweging, die nog veel verder ontwikkeld kan worden, in plaats van al die tevredenheids-enquêtes en zo. We staan aan de vooravond van hele nieuwe vormen van interactie.'

Soms stappen adviesraden gefrustreerd op.

Holman: 'Nog lang niet alle gemeenten zijn zich er voldoende van bewust dat je moet investeren in de adviesraad als je de gedachte achter de transformatie goed wilt vormgeven. In sommige gemeenten heeft dat er helaas zelfs toe geleid dat de adviesraad is opgestapt. Die voelden zich te weinig gesteund. Ondersteuning gaat natuurlijk verder dan een vergadertafel met twee kannen koffie. Denk aan secretariële ondersteuning, inhoudelijke ondersteuning, met elkaar uitzoeken wat nodig is om tot echt goede adviezen te komen. Niet voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten, van een goed functionerende adviesraad kan je beleid enorm opknappen, dan hoef je geen dure adviesbureaus meer in te huren. Als je vergelijkt wat een uur adviesraad kost en wat een uur adviesbureau...'

Noem eens een goede reden om in een adviesraad te gaan zitten.

Bert Holman: 'Het leuke is dat je op lokaal niveau veel meer

kans van slagen hebt om dingen anders georganiseerd te krijgen dan op landelijk niveau. Landelijk beleid beïnvloeden, is veel ingewikkelder.'

Een aanbeveling uit een recent onderzoek naar adviesraden is dat kwetsbare burgers toegerust moeten worden met kennis en vaardigheden. Dit is nodig als we willen dat zij een rol vervullen in de participatiepraktijken binnen gemeenten. Hoe doe je dat?

Holman: 'Ga naar die mensen toe! Interview ze. Vraag ze niet om naar discussieavonden te komen om hun verhaal te vertellen, dat doen ze niet. Het zijn geen verhalenvertellers en zeker niet in het openbaar. Daarom vallen de groepen mensen in echt kwetsbare omstandigheden natuurlijk in alle stelsels buiten de boot. Ouderen, gehandicapten; dat lukt nog wel. Maar mensen met psychische problemen is al lastiger, of mensen met aangeboren hersenletsel. Schaamte speelt helaas ook een rol. Voor deze groepen moeten adviesraden extra hun best doen.'

Van der Horst: 'Los van kwetsbare doelgroepen is armoede een groot probleem. Het speelt door alle doelgroepen heen en is van een andere orde. Het is ondermijnend voor iedereen die ermee te maken heeft. Als daar niet aan gewerkt wordt, dan blijven mensen door het ijs zakken, met enorme gevolgen voor hun welzijn. Het is een onderwerp waarvoor de adviesraden aandacht moeten hebben.'

Heeft Den Haag nog een rol in het versterken van de positie van adviesraden?

Holman: 'Ik vind dat Binnenlandse Zaken wel een stapje meer zou kunnen zetten omdat dit ministerie zo ontzettend in die positie zit, terwijl de vakministeries natuurlijk veel met de inhoud bezig zijn en niet zozeer met het thema lokale democratie. Volgens mij is het belangrijk dat die verbinding gelegd wordt, en dat is er de laatste tijd niet zo van gekomen. Er zijn meer stappen te maken dan er in het verleden gemaakt zijn.'

Marc Räckers is verbonden aan de stichting Eropaf!

Marcel Ham is hoofdredacteur van het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*.

Het rommelt in de Wmo-raden. Zoek op internet naar 'Wmo-raad stapt op' en je vindt verschillende voorbeelden van raden door heel Nederland die stoppen, fuseren en opgeheven worden. Het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* sprak met drie oud-Wmo-raadsleden uit de gemeenten Waalwijk en Baarn. Wat is er aan de hand?

JOURNALISTIEKE VERKENNING

TEKST Evelien Vos
FOTO'S Robert Lagendijk

Weet dat je te maken krijgt met twee oude mannen!' roept Henk Hoogendoorn door de telefoon tijdens het maken van de afspraak. Hoogendoorn (76) werkte bijna veertig jaar in het onderwijs, was jaren vicevoorzitter van een landelijke belangenorganisatie voor verstandelijk gehandicapten en is tegenwoordig vooral in de tuin te vinden. Collega-raadslid Tini Voogd (78) was in zijn werkzame leven directeur financiën van gemeentelijke overheden. Beide heren maakten, respectievelijk als voorzitter en penningmeester, zeven jaar deel uit van de Wmo-raad in Waalwijk. Hoogendoorn wilde ook op lokaal niveau de belangen van verstandelijk gehandicapten verdedigen en Voogd wilde zijn kennis over financiën inzetten voor zijn gemeente. Gemiddeld waren alle tien leden van de raad zo'n twaalf tot vijftien uur per maand met de Wmo-raad bezig en gaven ze per jaar ongeveer zes gevraagde en zes ongevraagde adviezen aan het college. In de zomer van 2016 hief de Wmo-raad in Waalwijk zichzelf op.

Deskundigheid en erkenning

Sinds januari 2017 is in Waalwijk een nieuwe Sociale Adviesraad actief. Die adviseert niet alleen over Wmo-vraagstukken maar ook over jeugdzorg en werk en inkomen. Hoogendoorn en Voogd vertellen dat zij volledig achter het oprichten van een brede raad stonden en over de voorwaarden van een nieuwe raad hebben meegedacht. Hoogendoorn: 'Het idee van een brede raad vonden wij gezien de decentralisaties volstrekt logisch, we hebben zelfs

nog geholpen met het opstellen van competentieprofielen, omdat je voor adviezen voor zo'n breed terrein wel het een en ander moet weten. Het ging voor ons niet mis op de inhoud, maar op het proces, dat was een grote teleurstelling voor ons.'

De gemeenteraad stelde op een gegeven moment de voorwaarde van een onafhankelijke voorzitter en de verantwoordelijke wethouder bepaalde dat iedereen voor de nieuwe posities moest solliciteren, ook oud-Wmo-raadsleden. Voor Hoogendoorn en Voogd voelden deze nieuwe voorwaarden als een motie van wantrouwen. Hoogendoorn: 'Tot dat moment had de raad altijd de beleidsadviezen onafhankelijk beoordeeld, niemand was lid van een bepaalde belangenvereniging en naar ons idee hadden we behoorlijk gefunctioneerd. Wij wilden met vier van de oud-raadsleden een jaar door om onze kennis over te dragen en daarna versneld af te treden, maar om daarvoor te moeten solliciteren...'

Voogd: 'Daarvan dachten we: doe niet zo flauw.'

Hoogendoorn: 'Nu heeft de gemeente een goede onafhankelijke voorzitter gevonden. Maar wel uit Zaanstad.'

Concrete input

Psycholoog Michiel Thissen (68) komt net uit een afspraak met een cliënt als hij de telefoon opneemt. Hij verhuisde zes jaar geleden naar Baarn en begon daar een praktijk. Een jaar later ondersteunde hij daar de oprichting van de Wmo-raad, waarvan hij ook voorzitter werd, omdat hij 'iets voor deze gemeente' wilde betekenen. De negen leden besteedden gemiddeld een halve dag per week aan de raad, gaven ongeveer een keer per twee maanden een gevraagd advies en drie keer per jaar een



WAAROM ADVIESRADEN
ZICH SOMS OPHEFFEN

Anders slaat zo'n raad nergens op

Henk Hoogendoorn (links) en Tini Voogd

Michiel Thissen

‘Als het niet over de inhoud gaat, ben je op zijn best een cliëntenraad. Daar passen wij voor’



ongevraagd advies. Voor Thissen was de halve dag per week geen probleem, maar voor andere jongere leden met een baan van negen tot zes in de gezondheidszorg was dat ‘wel aanzienlijk’. ‘De agenda’s van de ambtenaren en de werkende leden liepen niet synchroon.’ Op 9 oktober jl. besloot de raad te stoppen.

In Baarn had de Wmo-raad voldoende deskundigheid om over het hele sociaal domein te kunnen adviseren, aldus Thissen. De leden van de Wmo-raad hadden verschillende achtergronden; van een gepensioneerde huisarts en een fysiotherapeut tot een pedagoge en een financiële man. Sterker nog, zij hadden zo veel expertise dat de inhoud waarover zij gevraagd werden te adviseren hun vaak tegenviel: ‘Wij verbaasden ons over hoe complex en bureaucratisch de wetgeving is en hoe weinig de ambtenaren ervan lijken te begrijpen. Juist over de werkwijze en kwaliteit kunnen wij vanuit onze expertise onafhankelijk adviseren, maar de stukken

‘De agenda’s van de ambtenaren en de werkende leden liepen niet synchroon’

die wij te zien kregen, waren heel ideologisch. Ze lazen als programma’s van politieke partijen en gaven geen concrete input.’ Thissen vertelt na vijf jaar Wmo-raad nog steeds niet te weten om hoeveel kwetsbare mensen het in de gemeente Baarn gaat, welke problemen zij hebben en hoe zij geholpen worden. ‘Als het niet over de inhoud gaat, ben je op zijn best een cliëntenraad. Daar passen wij voor.’

Regionaal

Sinds de decentralisaties in 2015 pakken veel gemeenten de uitvoering van deze wetten op een ander niveau op. Waar zij voor de oude Wmo diensten nog lokaal inkochten, organiseren zij de inkoop voor de drie wettelijke verantwoordelijkheden tegenwoordig vaker op regionaal niveau. In de gemeente Baarn is de ervaring van Thissen dat dit een groot effect heeft op de invloed van een lokale Wmo-raad: ‘Je moet adviesraden op het juiste niveau organiseren. Als adviesraad proberen wij zinnige dingen te zeggen over de hoogte van de uitgaven in Baarn en de wijze waarop de gemeente dit geld besteedt. Maar als besluiten over de inkoop in Amersfoort in overleg met andere gemeenten genomen worden, waar slaan de adviezen van zo’n Wmo-raadje dan op?’

De raad was daarom groot voorstander van het oprichten van een brede en regionale raad, en het feit dat deze niet van de grond kwam (onder andere doordat het onduidelijk was of de overige raden,

Commentaar wethouder Bakker, Waalwijk: ‘Wij vonden het jammer dat de oud-Wmo-raadsleden besloten om niet te solliciteren, maar we respecteren hun besluit. Voor de gemeente staat voor de nieuwe Sociale Adviesraad de deskundigheid van de leden centraal. Om deskundig te zijn, hoef je niet in de gemeente Waalwijk te wonen. Misschien is het voor de objectiviteit zelfs beter van niet. De Sociale Adviesraad zal de mening van betrokken bewoners wel meenemen in hun adviezen. Daarvoor hebben we een digitaal panel, waarmee de raad dit jaar zal gaan werken. Uiteindelijk willen we naar een hybride raad toewerken.’



de Stichting Gehandicapten Belangen, de Seniorenraad, de Allochtonenraad Baarn, hierin een rol wilden spelen, red.), gaf voor de oude Wmo-raadsleden de doorslag om zich op te heffen. Op dit moment buigt een werkgroep zich over de oprichting van een brede raad.

Lessen

Wat kunnen andere gemeenten en Wmo-raden leren van de ervaringen in Waalwijk en Baarn?

De Wmo-raad in Waalwijk stond achter de oprichting van een brede raad, maar voelde zich in het selectieproces niet erkend door de gemeenteraad en het college en besloot zich voortijdig op te heffen. In Baarn had de Wmo-raad meer over de inhoud willen meedenken en kon de raad zijn adviezen niet kwijt op het niveau waarop de besluiten genomen werden.

Erkenning is altijd belangrijk bij vrijwillige inzet. Sinds de decentralisaties zijn deskundigheid van de raadsleden, de input die een deskundige Wmo-raad

verwacht en het schaalniveau waarop de raad advies kan geven, aandachtspunten geworden. Bij de adviesraden is erkenning van de deskundigheid cruciaal. Ook als de gemeente naar een bredere vertegenwoordiging of naar een andersoortige input streeft.

Waarover moet de Wmo-raad of brede raad kunnen adviseren? Hoe deskundig en objectief moet de raad zijn? Welke input heeft de raad van de gemeente nodig om daadwerkelijk inhoudelijke adviezen te kunnen geven? En, tot slot, op welk niveau moet de Wmo-raad advies geven om voldoende invloed te waarborgen?

Gemeenten en Wmo-raden zouden deze vragen kunnen bespreken om de verwachtingen aan beide kanten te verhelderen, zodat het 'gevraagd en ongevraagd adviseren over beleid in het sociaal domein' ook in de toekomst waardevol blijft.

Evelien Vos is bestuurskundige, werkt als freelance journalist en schrijft aan een roman die dit jaar bij uitgeverij Van Oorschot verschijnt.

TEGEN DE ORKAAN IN

De rolverdeling tussen een adviesraad en het college van B&W mag wettelijk dan wel zijn geregeld, in de praktijk leidt het soms tot wrijving en irritatie. Herman Linzel, oud-huisarts en voormalig voorzitter van de Wmo-raad in Almere, stelt het waterschap als alternatief model voor.

Ruim zeven jaar – van 2007 tot 2014 – heeft Linzel de voorzittershamer van de Almeerse adviesraad gehanteerd. Hij trad af na verwijten vanuit de gemeente dat hij de adviesraad als een vehikel voor een persoonlijke kruistocht tegen de commercialisering van de zorg had gemaakt. 'Ik stapte op omdat het beeld van een don quichot als voorzitter, hoe onrecht ook, de acceptatie van de raadsadviezen niet zou bevorderen.' Op de achtergrond speelde een ideeënstrijd die ook nu nog de verhouding tussen de beleidsmakers en de adviesraad in Almere bepaalt. Linzel: 'Politici en beleidsmakers hier

zijn heel enthousiast over de gedachte van de Rotterdamse hoogleraar Jan Rotmans dat de samenleving ontwikkelingen op hun beloop moet laten. Zo van: we zien wel wat er gebeurt.' Oud-huisarts Linzel heeft altijd grote moeite gehad met die gedachte, hij vindt vooral dat je zo niet met zorg en welzijn kunt omgaan. 'Patiënten en cliënten worden er de dupe van, die kunnen niet wachten totdat de orkaan is uitgewoed.' Ondanks dat de Wmo-raad, inmiddels omgedoopt tot Adviesraad Sociaal Domein, altijd kwalitatief goede mensen in de gelederen had, is de raad er niet in geslaagd om het gemeentebestuur tot een andere koers te bewegen, constateert Linzel met enige spijt in zijn stem. Hét dilemma voor een adviesraad die door B&W is benoemd, is volgens Linzel dat die in een positie terechtkomt 'waarin het begrip moet hebben voor de standpunten van het college en die van de beleidsambtenaren, maar dat ze zelf niet mag zeggen dat ze voor de



belangen van de kwetsbare burgers opkomt.'

Hij stelt voor om zorg en welzijn te organiseren naar het model van het waterschap. 'Daar speelt de politieke achtergrond veel minder een rol, en zijn de deelnemers vooral bezig met hoe zij gezamenlijk met water willen omgaan. Dat werkt prima en er wordt bijna altijd overeenstemming bereikt.' (Jan van Dam)



**VERBOUWEN,
VERDUURZAMEN
OF VERNIEUWEN?**

Naar een energieke cliëntenparticipatie in beleid

In de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet is de betrokkenheid bij beleid van inwoners, waaronder cliënten, formeel geregeld, aangeduid met de term 'cliëntenparticipatie'. Hoewel gemeenten zelf mogen weten hoe ze dit vormgeven, zijn het vooral de Adviesraden Sociaal Domein die dit gestalte geven. Ook al zijn deze raden maar ten dele bemenst door cliënten zelf. De manier waarop de transformatie van cliëntenparticipatie vorm krijgt, verschilt van een kleine 'verbouwing' of het nemen van 'duurzaamheidsmaatregelen' tot het kiezen voor 'nieuwbouw'. Soms gaat die verandering gepaard met frustratie, teleurstelling, een gebrek aan erkenning of verlies van status.

Brede raden

Op veel plekken zien we de transitie naar verbreding niet alleen in het gemeentelijk beleid, maar ook bij (gemeentelijke) adviesraden: naar een brede adviesraad, waar ook de jeugdhulp en werk en inkomen onder vallen, om zo veel mogelijk integraal te kijken en te adviseren. In 2014 enquêteerden we 202 leden van adviesraden en cliëntenraden werk en inkomen,

en bleek nog maar 17 procent lid van een brede adviesraad, in 2017 was dat al 62 procent.¹ Waren de adviesraden bij de komst van de Wmo 2007 een passende vorm om gemeenten te adviseren, de Wmo 2015 vraagt naar ons idee om iets heel anders. Veel minder formeel advies aan het einde van het beleidsproces, en veel meer vroegtijdig met de betreffende mensen in dialoog treden, signalen ophalen over hoe beleid uitpakt in de praktijk, en aan het begin samen nieuw beleid ontwikkelen of werken aan concrete verbeteringen in de uitvoering. In de termen van de decentralisaties: 'Cocreatief, proactief en in samenwerking'. Dat is niet gering, en vraagt van de adviesraden een verandering in rol, werkwijze en cultuur. Een verandering die overigens alleen effectief is als ook gemeenten meeveranderen.²

We zien drie cruciale vraagstukken die in deze overgang de komende tijd indringend om een antwoord vragen. We nemen ze hier door en duiden een mogelijke richting.

Vraagstuk 1: Wat is nu eigenlijk de rol van



ANALYSE

TEKST Karin Sok en Daan de Bruijn
FOTO Tiva Pam

Met de decentralisaties van de jeugdzorg, de langdurige zorg en de Participatiewet staat er bij gemeenten sinds 2015 nog een belangrijke transformatie op de agenda: die van de lokale democratie. Inwoners – ook cliënten – moeten meedenken, meedoen en meebeslissen. Karin Sok en Daan de Bruijn van Movisie maken aan de hand van drie knellende dilemma's de balans op.

een adviesraad? Dreigen de adviesraden geen expertclubs te worden?

'Adviesraden zijn meer bezig met het vergroten van hun deskundigheid op de verschillende beleidsterreinen dan met netwerken en het oppikken van geluiden van de samenleving. Het eerste is veilig terrein, netwerken is spannend.'

Het citaat van een nauw betrokkene bij de adviesraden laat zien hoe raden, ook de brede, zichzelf steeds meer de vraag stellen hoe ze hun netwerk in de samenleving kunnen uitbreiden. In de enquête gaf in 2017 37,7 procent van de respondenten aan vooral beleidsdeskundigheid in huis te hebben, 16,4 procent beschikt vooral over ervaringsdeskundigheid en 45,9 procent over zowel beleids- als ervaringsdeskundigheid.³ Waarbij we de spraakverwarring en interpretatieverschillen van het begrip 'ervaringsdeskundigheid' voor het gemak nog even buiten beschouwing laten.

Nauw verwant aan de vraag naar de deskundigheid van een adviesraad is die naar de representativiteit. Daarover rijzen vaak twijfels. Namens wie spreken

ze? Op diverse plekken zijn het *usual suspects*, vooral gepensioneerde of nog werkzame veelal hoger opgeleide professionals met een achtergrond in welzijn, zorg of openbaar bestuur. Ervaringskennis of deskundigheid is vaak wel in enige vorm aanwezig, maar een brede afspiegeling van de bevolking zijn deze raden niet. Zo'n raad kan wel adviseren over beleid, maar kan hij ook andere rollen vervullen – van monitor, inspirator, procesbewaker en signaleerder?

Gemeenten willen steeds minder beleid maken en steeds meer met kadernota's werken. Hierdoor wordt het belangrijker om als raad te signaleren hoe het beleid uitpakt in de praktijk, in het dagelijks leven van mensen. In die rol is de adviesraad een *linking pin* tussen overheid en samenleving en wordt het steeds belangrijker om als een 'inktvis' in lokale netwerken te zitten. Daarmee verbreed je de groep met wie de gemeente in gesprek is. En in plaats van zelf als adviesraad over de inhoud te adviseren, denk je mee over de meest effectieve participatievormen en -processen om bepaalde groepen mensen te betrekken. Je houdt een vinger aan de pols of de

mensen die het betreft ook daadwerkelijk kunnen meedenken en je zorgt ervoor dat er samen met hen een kwalitatief goed advies tot stand komt. Een gemeente blijft in onze optiek, naast alle kortstondige contacten met inwoners, behoefte houden aan een langdurige relatie met een min of meer vaste club inwoners die zich voor langere tijd committeren. Belangrijk is dat adviesraden en gemeenten een duidelijke visie ontwikkelen op wat cliëntenparticipatie kan opleveren, en welke rol en samenstelling van de adviesraad daarbij het beste past. Pas als die visie duidelijk is, heeft het zin aan de slag te gaan met het verbouwen, verduurzamen of vernieuwen van de structuur waarin je het organiseert.

‘Cocreatief, proactief en in samenwerking’ – dat is niet gering

Vraagstuk 2: Adviesraden en gemeenten worstelen met het betrekken van inwoners en cliënten. Ze hanteren vaak een beperkt en eenzijdig participatierepertoire. Kan het anders?

‘We hebben al diverse bijeenkomsten georganiseerd, maar ze komen niet of we zien steeds dezelfde drie mensen.’ (lid Adviesraad Sociaal Domein)

Gemeenten en adviesraden worstelen met de vraag hoe ze specifieke groepen bereiken, zoals jongeren, migranten en laaggeletterden, mensen met een verstandelijke of psychische beperking en mensen met schulden, in armoede. Ze hebben weinig contact met deze groepen en de vorm (denk aan een uitnodigingsbrief om naar een zaaltje te komen voor een voorlichtingsbijeenkomst) waarin deze mensen worden betrokken, past vaak niet. Het ontbreekt aan goede ingangen bij deze groepen, en eropaf gaan naar plekken waar verhalen van deze groepen te horen zijn, wordt ook vaak als spannend, tijdrovend of ineffectief gezien.

Maar het kan ook anders. Als je veel meer wilt weten over wat er in de samenleving leeft, zijn er allerlei mogelijkheden om in contact te komen met inwoners en specifieke doelgroepen. In Amersfoort is er een speciaal signaleringsteam dat overal in de stad z'n licht opsteekt. Someren is gestart met het uitnodigen van inwoners voor de ‘Stamtafel’: een informele, steeds terugkerende ontmoeting waar inwoners ervaringen en signalen kunnen inbrengen en delen. Tilburg denkt over een meldpunt sociaal domein, speciaal voor mensen die op andere plekken in of buiten de gemeente vastlopen. Naast deze meer structurele vormen om te weten te komen wat er leeft, is het vooral zaak

participatievormen te kiezen die zijn toegesneden op de doelgroep en het onderwerp. Als je wilt weten wat jongeren bezighoudt, ga je met ze eten of de kroeg in, of organiseer je een ideeënwedstrijd met een school of zet je een Facebook-peiling uit, inclusief beloning voor het meedoen. Wil je van verstandelijk beperkte inwoners weten wat zij ervaren en vinden, dan kun je het ‘Doe je mee?’-spel⁴ spelen of de gereedschapskist ‘Praat met mij’⁵ gebruiken. In Etten-Leur werden mensen met schulden geïnterviewd en hun verhalen werden omgezet in theater, om zo ervaringen op een veilige manier te delen met een grote groep professionals.

Versillende groepen en diverse onderwerpen vragen om verschillende vormen van betrokkenheid. Soms met een minder vertegenwoordigend of representatief karakter. Daarmee wordt het draagvlak weliswaar niet groter, maar de kwaliteit van beleid en dienstverlening des te meer.⁶ De vraag is wel: waarom zou een adviesraad allerlei netwerken met verschillende groepen inwoners moeten onderhouden; zou de gemeente dit juist niet zelf moeten doen? Dat kan. Adviesraden zouden ook een rol kunnen spelen in de overgang naar meer responsieve en netwerkende gemeenten en kunnen hun netwerkfunctie mogelijk steeds meer delen met de gemeente.

Vraagstuk 3: Van achteraf adviseren naar vooraf meepraten, gaat moeizaam. Hoe kan dat beter?

‘Als we vanaf het begin, aan de voorkant van het beleidsproces meepraten, kunnen of mogen we achteraf niet meer adviseren, als we aan het eind van het beleidsproces adviseren, is het vooral punten en komma's zetten, is er weinig ruimte om nog zaken aangepast te krijgen.’ (lid adviesraad Wmo)

Al enige jaren is de discussie gaande of adviesraden niet veel meer aan de ‘voorkant’ van het beleidsproces betrokken moeten zijn, dus voordat het beleid wordt geformuleerd. Als raden aan het eind van het beleidsproces adviseren, is de ruimte om zaken aan te passen beperkt, laat staan om het beleid vanuit heel andere gezichtspunten te beschrijven. Aan de voorkant heb je meer invloed. In de praktijk spreken zowel adviesraden als gemeenten regelmatig de wens uit om elkaar eerder op te zoeken en samen op te trekken.

Desondanks zijn er nog veel raden die achteraf adviseren. Dit heeft onder andere te maken met de neiging van adviesraden controle te willen blijven houden en aan het eind nog ‘eigen invloed’ te willen hebben. Gemeenteraden redeneren ook vaak zo. Steeds meer wethouders willen juist de beweging maken naar de voorkant. Ze zien meer in een setting waarin je met ‘de benen op tafel’ samen een maatschappelijk vraagstuk bespreekt en bedenkt wat daar voor nodig is in plaats van een beleidsstuk produceren en daar achteraf advies op vragen. In



Etten-Leur vroeg de wethouder leden van verschillende adviesraden mee te denken over de aanpak van armoede, en vanaf de start werd gezamenlijk toegewerkt naar een eerste stap van een nieuwe armoedeaanpak. Een aanpak waarin zowel de gemeente als de raden hun kennis en netwerken optimaal wisten te benutten en te verbinden. Gemeente Súdwest Fryslân organiseerde samen met onder andere de cliëntenraad WWB een brede 'bezuinigingsdialoog' met inwoners uit de gemeente.

Andere redenen

Samenvattend: effectievere advisering door inwoners, betere benutting van de ervaringskennis van mensen en meer en meer diverse groepen inwoners betrekken bij het beleid – dat zijn de redenen waarom een transformatie van adviesraden wenselijk is. In de praktijk spelen er echter ook andere motieven die maken dat gemeenten nadenken over een verbouwing of vernieuwing van de huidige advies- en participatiestructuur. Zoals een gebrek aan samenwerking tussen lokale advies- en cliëntenraden onderling, verstoorde relaties tussen adviesraad en gemeente of conflicten tussen leden binnen een adviesraad zelf, evenals persoonlijk venijn, oud zeer en bij sommige adviesraadsleden angst voor het verlies van status. Soms gooit iemand de kont tegen de krib vanwege het dreigende verlies van een vacatievergoeding. Het is belangrijk deze emoties te erkennen, te bespreken waar het echt wringt en te bekijken wat er 'opgeruimd' kan worden en hoe je het samen anders wilt. Dat vergt wat moed en het helpt als een neutrale gespreksleider zo'n gesprek faciliteert.

Waarde

Als de omslag zo vorm zou krijgen, wat kunnen we dan eigenlijk verwachten van een groep inwoners of cliënten die zich verenigen? Wat ons opvalt, is dat cliëntenparticipatie steeds minder als wettelijke verplichting wordt gezien, als een 'moetje', en steeds meer als manier om problemen aan te pakken. Er is dus meer 'intrinsieke motivatie'. In grote lijnen zijn er twee motieven om werk te maken van effectieve cliëntenparticipatie, die ook door elkaar kunnen lopen: er ontstaat meer draagvlak en de kwaliteit van beleid en uitvoering wordt beter.

Vanwege het belang van draagvlak zie je vooral cliëntenorganisaties, platforms en raden die de belangen van een groep behartigen. Vanwege het motief van kwaliteit zien we meer diversiteit ontstaan in vormen van betrokkenheid; tijdelijk, flexibel en creatief, passend bij de doelgroep.

Betalen

Representatieve cliëntenparticipatie vraagt veel van inwoners of ervaringsdeskundigen die dit als vrijwilliger doen. Het dreigt al snel een baan op zich te worden – waar ligt de grens? Gemeenten moeten

er meer van doordrongen zijn dat representatieve cliëntenparticipatie ook meer investering vraagt. Een goed voorbeeld zijn jongeren. De 'makkelijke' weg via een advies- of cliëntenraad kun je bij hen niet bewandelen, want daar laten jongeren zich over het algemeen niet zien. Je zult als gemeente een netwerk van jongeren moeten opbouwen en onderhouden.

Het blijft overigens wel de vraag wie ertoe bereid is te betalen voor de waarde van cliëntenparticipatie. Heeft de landelijke overheid daarin nog een rol of is het vooral een lokale aangelegenheid? In de praktijk blijkt het nogal te verschillen hoeveel gemeenten investeren; een adviesraad met betaalde krachten – naast een groep vrijwilligers – zoals in Tilburg is beslist geen gemeengoed.

Two to tango

Nu er op veel plekken een adviesstructuur staat, is het tijd lokaal de balans op te maken en als adviesraad en gemeente te besluiten of het blijft bij het nemen van een paar 'verduurzamingsmaatregelen' door verfijning van de werkwijze, of dat een verbouwing of zelfs nieuwbouw aan de orde is.

Veranderen gaat vaak gepaard met weerstand, pijn en afscheid van het oude, om vervolgens met vallen en opstaan naar een nieuwe situatie te transformeren. Maar het geeft ook energie, ruimte en mogelijkheden voor nieuwe dingen, die voor die tijd zijn blijven liggen. Inwoners, waaronder cliënten, en de gemeente moeten het samen maken. Soms moet je als gemeente wat 'muren doorbreken' of het 'dak vernieuwen' als het samenspel met je adviesraad niet functioneert. Maar je moet je als gemeente ook afvragen: wat investeer ik er zelf in? Starten met een structuurdiscussie is zonde. De vraag is: wat willen we met elkaar realiseren, welke waarde moet cliëntenparticipatie opleveren? Na de gemeenteraadsverkiezingen zou de invulling van het VN-verdrag weleens een geschikte aanjager kunnen zijn voor dit lokale gesprek. Volgens dit verdrag moeten gemeenten in een plan aangeven hoe mensen met een handicap volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Overleg met ervaringsdeskundigen is een must.

Noten

- 1 Bron: Monitor gemeentelijke (Wmo) adviesraden sociaal domein, Movisie 2014, 2017
- 2 Zie ook <https://www.movisie.nl/artikel/nieuw-lokaal-samenspel-urgenter-dan-ooit>
- 3 Bron: Monitor gemeentelijke (Wmo) adviesraden sociaal domein, Movisie 2017
- 4 <http://www.kennispleingehandicaptensector.nl/gehandicaptenzorg/bordspel-doe-je-mee-over-meedoen.html>
- 5 <https://www.movisie.nl/praat-met-mij/index.html>
- 6 Hoe je ervaringen van inwoners verzamelt en op een effectieve manier vertaalt om daarmee beleid te ontwikkelen of aan te passen, wordt beschreven in het *Lemnis-caat ervaringskennis in beleid* (binnenkort te verschijnen op Movisie.nl).

Karin Sok en **Daan de Bruijn** zijn als senior adviseurs cliëntenparticipatie werkzaam bij Movisie.



‘Je moet een grote emotionele intelligentie hebben’

**DAAN WEENK
VAN ADVIESRAAD
STICHTSE VECHT**

Daan Weenk (64) was vierenhalf jaar lid van de Wmo-raad in de gemeente Stichtse Vecht, inmiddels omgedoopt tot Adviesraad Sociaal Domein. Hij was drie jaar voorzitter.



INTERVIEW

TEKST Marc Räkera
FOTO Tiva Pam

In zijn professionele leven was hij persoonsadviseur bij organisaties in zorg en welzijn. Hij doet vrijwilligerswerk bij onder andere de kerk, de stichting Exodus en de reclassering, waar hij betrokken is bij de begeleiding van ex-zedendaders.

Waarom werd je lid van de Wmo-raad?

'Ik was op zoek naar iets van zinvol vrijwilligerswerk en toen las ik de advertentie in het lokale krantje. Toen dacht ik: ik wil me wel inzetten voor mensen die zichzelf vaak moeilijk een stem kunnen geven.'

Dat kan toch ook vanuit een politieke partij?

'Ik wil juist wegblijven van al die formele toestanden, de regeltjes en de politiek. Dat is geen alternatief voor mij. Een adviesraad is per definitie een a-politiek orgaan en probeert zich niet te laten inpalmen door de een of andere partij of wethouder, en ik denk dat dat ons ook goed gelukt is.'

Wegblijven van politiek?

'Wegblijven van politieke spelletjes, van macht en op voorhand gelijk of ongelijk krijgen, los van wat je zegt. Dat stoort mij heel erg. Dan gaat het niet meer om de inhoud en dat vind ik altijd heel belangrijk.'

Bedrijf je vanuit de adviesraad niet ook politiek?

'Je kunt veel invloed hebben op de politiek, maar niet vanuit een bepaalde partij, vleugel of richting. Wat me heeft verrast, is dat je gewoon als mens met een mening vertrouwd wordt en dat je ontzettend veel kunt doen en dat dat juist kan omdat je niet in een bepaald hokje zit. Daardoor kun je elkaar objectiever tegemoet te treden dan binnen de partijpolitieke cultuur. In de gemeenteraad pakt de ene keer de VVD het op, dan de ChristenUnie of GroenLinks. Als je menselijke relaties centraal stelt, ontdaan van machtsrelaties of politieke belangen, kun je veel sneller zaken doen en dingen voor elkaar krijgen.'

Dat kan zo zijn, maar wie vertegenwoordigt je nou helemaal?

'Dat blijft ingewikkeld. Je probeert de burgers, en dan met name de mensen in kwetsbare omstandigheden of die in armoede leven, te vertegenwoordigen. Maar als je zelf niet arm of kwetsbaar bent, is dat lastig. Het is dus een kwestie van dingen lezen, spreken met mensen, luisteren, om te proberen de juiste snaar te raken en hun belang te dienen. Je probeert je in te leven en te verplaatsen, maar het is altijd een beetje plaatsvervangend bezig zijn,

waarbij je nooit honderd procent zeker weet dat je het goed doet.'

Hoe legitimeer je de aanvulling op de democratie van de adviesraad?

'De legitimatie zit in de dingen die je voor elkaar krijgt, het resultaat is de graadmeter. Want inderdaad, je bent niet gekozen, er is wel een onderlinge selectie en we zien toe op een brede raad met mensen met veel verschillende achtergronden om zo complementair aan elkaar te zijn, en niet meer van hetzelfde. Op het moment dat je niks bereikt, moet je jezelf afvragen of je nog wel bij zo'n club als de adviesraad wilt horen. Het is steeds spiegelen, jezelf in de spiegel aankijken, maar ook gespiegeld worden en dingen terugkrijgen. Maar zeker ben je nooit.'

Adviesraden bestaan vaak grotendeels uit witte blanke mannen met pensioen. De mensen uit de directe doelgroepen verdwijnen langzamerhand. Hoe is dat in Stichtse Vecht?

'Dit is een vraagstuk waarin je je moet verdiepen. Zijn het mensen die tijd hebben? Mensen met een bepaald intellectueel niveau? Mensen die kennis hebben vanuit hun arbeidsverleden, professionals dus? Wie maken er deel uit van zo'n raad? Je moet nadenken over de vraag of je een adviesraad wilt met alleen professionals of ook met belangenbehartigers. Wij hebben ervaren dat mensen uit belangenorganisaties vaak moeite hebben met het lezen en begrijpen van al die stukken en dus met aansluiten op de materie. Daarom zijn we opgeschoven naar een meer 'professionele' invulling van de raad. Dat is de keuze die voor ons gemaakt werd omdat de mensen uit de belangengroepen zelf een voor een afhaakten. Daar heb ik wel onder geleden. Maar je kan die belangengroepen als bijvoorbeeld de seniorenraad, minimagroepen, gehandicaptenraad, sportraad en diaconie wel goed betrekken bij voor hen belangrijke onderwerpen. Zonder dat je hen belast of dingen van ze vraagt die ze niet kunnen. In de periode dat er nog belangenbehartigers bij zaten, merkte ik dat het gesprek vaak steeds eenzijdig over hun belang ging en dat andere onderwerpen niet aan de orde kwamen. Maar ja... is dit nu intellectuele hoogmoed? Dat vraag ik mezelf ook weleens af.' 'Maar een bloedgroepen-adviesraad met allemaal belangenbehartigers zou ik echt niet willen. Dan ben je als voorzitter constant bezig om de boel bij elkaar te houden en te voorkomen dat de kikkers uit de kruiwagen springen. De energie gaat dan zo veel

zitten in het niet hebben van ruzie en het sussen van spanningen; dat is zonde van de tijd. Een menging van belangenbehartigers en onafhankelijken zou misschien kunnen, maar een getrapte vertegenwoordiging, waar wij in Stichtse Vecht voor gekozen hebben, met netwerkgroepen om ons heen met wie we nauw contact onderhouden, vind ik een hele goede. Je moet belangenbehartigers niet opzadelen met nadenken over algemene vraagstukken waar ze weinig mee hebben en misschien ook niet zo goed in zijn. Als je maar één punt hebt, schulden bijvoorbeeld, dan snap ik dat als je daarin zit, je hersenen zo zijn geprogrammeerd dat je nergens anders meer over kunt denken dan over hoe je morgen moet eten en volgende week je huur moet betalen.'

Het sociaal werk krijgt weleens het verwijt te handelen vanuit 'wij weten wel wat goed voor u is'. Dreigt dat ook niet voor een adviesraad die namens belangengroepen pretendeert te praten?

'Op het moment dat jij denkt dat een "arme" minder

is dan jij of dat iemand in een andere sociale klasse minder is, dan bestaat dat gevaar. Maar op het moment dat je een evenmens van de ander probeert te zijn, een gelijkwaardige, is dat de beste garantie om niet te vervallen in het bevoogdende. Ik heb zelf midden in de hulpverlening gezeten, en dat hele idee dat je als professional vooral afstand moet houden en dus een hiërarchisch verschil maakt met je cliënt – dat vind ik echt uit den boze. "Ja, maar dat is niet professioneel", wordt dan gezegd, dan ben je te nabij. Nou, onzin, grote onzin! Als jij niet in staat bent om naast iemand te gaan staan en evenmens te zijn en te proberen mee te voelen of je in te denken, dan ben je verkeerd bezig.'

'Neem de voedselbank. Vragen ze mensen daar ook wat ze wel kunnen? Wat voor opleiding ze hebben gedaan? Dat doen ze niet. Ze hebben weliswaar te weinig geld om voldoende eten te kopen, maar ze kunnen toch wel wat? De een kan prima timmeren, of Franse bijles geven. Wat kunnen mensen wel? Als je naast iemand gaat staan dan ontdek je dat; als je tegenover iemand gaat staan, is die kans veel kleiner.'

DE TWEESTRIJD VAN EEN ADVIESRAAD

Waarom zijn wij op aarde? Met die vraag worstelt de adviesraad Wmo-Jeugd in Enschede. Dicht op het bestuur, maar relatief onbekend bij de burgers wier belangen zij ook moet wegen.

De 'schuivende panelen' tussen de verschillende domeinen maken het er voor een adviesraad beslist niet gemakkelijker op, zegt adviesraadvoorzitter Frits Lagendijk. 'Als het college van B&W een keus moet maken tussen een Wmo- of een jeugdvoorziening en wij worden gevraagd om daarbij te adviseren, dan zullen we onherroepelijk iemand teleurstellen. Ons advies om te kiezen voor het ene gaat namelijk ten koste van het andere.'

Een ander voorbeeld dat de adviesraad voor een dilemma plaatste, was het mantelzorgcompliment. Dat bedroeg 150 euro per jaar en werd door Enschede ruimhartig

toegewezen. Sinds kort is de regeling versoerd, tot een bedrag van 50 euro en met strikte toewijzing. De krant en de bevolking spraken er schande van. 'En dan wordt er van ons verwacht daar iets van te vinden.'

De twee dilemma's verbleken evenwel bij de tweestrijd waarin de adviesraad Wmo en Jeugdzorg zich per definitie bevindt. Lagendijk legt uit: 'We zijn een adviesraad voor B&W en, of we dat willen of niet, maken daardoor deel uit van een ambtelijk en bestuurlijk proces. Maar tegelijkertijd vertegenwoordigen wij de belangen van de burgers, die, jammer genoeg, vaak niet weten dat er in Enschede zoiets als adviesraden voor het sociale domein bestaan.'

Om de adviesraad bij de burger bekender te maken, pleitte Lagendijk er enkele maanden geleden bij de verantwoordelijk wethouder voor om cliëntenraden aan sociaal wijkteams te hangen. 'Zodat wij, via de



cliëntenraden, dicht bij de burger komen én, belangrijker nog, dat we van hen dingen horen waaruit we kunnen putten om onze adviezen aan te scherpen. We kunnen niet altijd zelf in gesprek gaan met de cliënten, daarvoor ontbreekt het ons eenvoudigweg aan tijd en menskracht.' (JvD)



De presentiebenadering?

'Ja, daar geloof ik heel erg in. Als ik er niet in zou geloven, zou ik niet in staat zijn om al vijf jaar lang bij iemand met tbs op bezoek te gaan met wie je niet of nauwelijks kunt praten. Ik krijg heel weinig terug. Daar stop ik niet mee, omdat ik denk dat het vaak al voldoende is om er te zijn. Veel mensen willen graag belangrijk zijn om wat ze doen. Of om wat ze hebben. Of, nog erger, om wat andere mensen van hen vinden. Maar aanwezig zijn en aandacht hebben, dat is het.'

Is de adviesraad een instrument waarmee je dit soort ideeën verder kunt brengen?

'In je adviezen kun je dit soort principes wel laten doorklinken. Je kunt wijzen op goede praktijken en deze in je adviezen verwerken. Wij benadrukken bijvoorbeeld steeds dat wijkteams niet alleen bedoeld zijn voor mensen met meervoudige problematiek, ze moeten juist proactief zijn en reageren op kleine signalen zoals gedrag van tieners op straat of het langere tijd dicht blijven van de gordijnen ergens. We hebben er veel moeite voor moeten doen om dit echt door te zetten. Ook professionals dachten niet altijd zo.'

Is de verhouding tussen adviesraad en college fragiel?

'Als adviesraad worden wij redelijk serieus genomen door de gemeente, daarover geen klagen. Een grotere bedreiging voor de adviesraad is dat je te veel opschuift naar het bestuur toe. Dat je mee op het pluche gaat zitten. Als het te close wordt, dat je ze allemaal kent en er zo kan binnenlopen en hun telefoonnummers hebt, dan wordt het echt gevaarlijk. Leden van adviesraden moeten volgens mij behalve kennis en kunde ook vooral een grote emotionele intelligentie hebben. Zij moeten evenmensen zijn voor anderen. Daar moet je mensen op selecteren, dat het "totaalpersonen" zijn en niet te eenzijdig gericht, want daar gebeuren de grootste ongelukken mee. Het is niet simpel om mensen zo te selecteren, vaak ben je blij dat je iemand hebt, maar mijn leus als personeelsadviseur was altijd: het is beter niemand te hebben dan een verkeerd iemand te hebben. Dat geldt ook voor adviesraden.'

Marc Räckers is verbonden aan de stichting Eropaf!

'NIET OP DE STOEL VAN BELEIDSMAKER ZITTEN'

De verwachtingen van voorzitter Ann Meijer over wat de Wmo-raad in de Utrechtse gemeente Bunnik zou kunnen bewerkstelligen, waren vier jaar geleden hooggespannen. 'We zouden de stem van de cliënt luid laten klinken in het beleid.' Dat blijkt toch niet zo eenvoudig.

Managementadviseur op de gebieden wonen, welzijn en zorg Ann Meijer weet uit eigen ervaring dat een adviesorgaan zich niet op politiek vlak moet begeven. Maar dat is in de praktijk soms lastig te vermijden, zegt ze. Meijer is voorzitter van de Adviesraad Sociaal Domein in Bunnik, een gemeente met ongeveer 15.000 inwoners. Bunnik koopt gezamenlijk met de buurgemeenten Zeist, De Bilt, Wijk bij Duurstede en Utrechtse Heuvelrug jeugdzorg in. Ten behoeve van de aanbesteding is er een 'overlegtafel', waaraan zowel gemeenten

als zorgaanbieders en cliëntvertegenwoordiging deelnemen. 'In die besprekingen gaat het voortdurend over techniek en tarieven, maar wat een en ander voor jongeren en gezinnen betekent, komt daar nauwelijks aan de orde. Er wordt heel systemisch en organisatorisch gedacht.'

Om daar verandering in aan te brengen, kwam de adviesraad twee jaar geleden met een alternatief. 'Wij drongen aan op een cliëntgerichte benadering op basis van vertrouwen, in plaats van regels. Na de presentatie werd ons voorstel door de projectleider van de gemeente pardoos terzijde geschoven! Woedend was ik.' Maar, erkent Meijer: 'Het werkt gewoon niet, qua rolverdeling en relationeel, als een adviesraad op de stoel van beleidsmaker plaatsneemt.'

Een andere les die de voorzitter van de Bunnikse adviesraad heeft geleerd, is dat haar raad 'dichter bij cliënten en inwoners moet gaan staan.



Daardoor kunnen we hun signalen aan de gemeente doorgeven oftewel de buiten- naar de binnenwereld brengen.'

Universitair docent en onderzoeker Hans van Bosselaar geeft volgens Meijer precies aan hoe het eigenlijk zou moeten.* 'Een gemeente trekt samen op met haar adviesraad en gebruikt individuele ervaringen die de raad verzamelt van inwoners om het beleid te voeden.' Maar, zo besluit Meijer, 'daarmee organiseert een gemeente wel haar eigen *countervailing power*, en daar is vertrouwen en lef voor nodig.' (JvD)

* <https://www.socialevraagstukken.nl/clientenparticipatie-is-geen-corvee-maar-krachtig-leermiddel/>

Op een hoger plan

Cliënten- en adviesraden zijn vaak deel van een rituele dans binnen gemeenten. Maar het kan ook anders, laat een pilot van de Vrije Universiteit zien.



Veel gemeentelijke managers en bestuurders ervaren overleg met hun cliënten- of adviesraad als een verstoring van de dagelijkse werkzaamheden. In sommige gevallen worden raden actief betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, maar meestal gebeurt dat niet. Binnen gemeenten is het overleg vaak een rituele dans die tot een minimum beperkt moet worden. Ten onrechte. Cliënten- en adviesraden kunnen een fantastische schakel zijn tussen de leef- en de systeemwereld. Daar moet je wel wat voor doen. Dat geldt voor gemeentelijke functionarissen, maar ook voor cliënten, burgers en hun vertegenwoordigers.

Grote beleidsvragen

In 2016 schreven enkele Utrechtse

onderzoekers een mooie analyse over het moeizaam functioneren van de cliëntenparticipatie in de zorg.¹ Zij stelden vast dat cliëntenraden met het management van hun organisaties vooral spreken over *major decision issues*. Over de grote beleidsvragen waarmee de organisaties en hun cliënten geconfronteerd worden. Onderwerpen als de nieuwe locatie van de voorziening, het budget voor het komende jaar of het personeelsbeleid. Voor de bespreking van deze onderwerpen zijn kennis en cognitieve vaardigheden vereist waarover lang niet alle cliënten (vertegenwoordigers) beschikken. De overleggen over deze onderwerpen worden dan ook meer informatiebijeenkomsten. Tot ontevredenheid van de cliëntenraad, die vindt dat de raad te weinig invloed heeft op het besluitvormingsproces. Vaak ook tot ontevredenheid van de

managers en bestuurders, vanwege het gebrek aan relevante inbreng. De ontevredenheid wordt over en weer versterkt als tijdens het overleg cliënten met vragen komen die vooral met individuele ervaringen van henzelf of hun achterban te maken hebben. Vragen die volgens hun *counterparts* niet thuis horen in het overleg en dus niet serieus beantwoord worden. Van de weeromstuit wordt in de overleggen veel gepraat over regels, procedures en bevoegdheden; over stukken die niet op tijd geleverd zijn en adviezen die onvoldoende serieus worden genomen. Onderzoek laat zien dat de ervaringen in de zorg vergelijkbaar zijn met die van cliënten- en burgerparticipatie bij gemeenten. Door de *major decision bias* bij managers en bestuurders, maar ook bij veel cliënten- en participatieraden, heeft cliënten- en burgerparticipatie in



EEN DOORLOPENDE DIALOOG MET BURGERS

participatieraden, gaan de gesprekken dan ook veelal over 'het systeem': bijvoorbeeld de inrichting van de elektronische dossiers, het budget ervoor en het moment en de wijze waarop de cliëntenraad hierover mag meepraten. Wat het met cliënten doet om onderwerp van een dossier te zijn of wat de dagelijkse problemen zijn waarmee zij worstelen, is veelal geen onderwerp dat tussen (vertegenwoordigers van de) systeem- en leefwereld wordt besproken. En zo wordt de dominantie van 'het systeem' groter en groter, en wordt de cliënten- en burgerparticipatie welhaast deel van het systeem.

veel gemeenten een negatief imago en weinig effect. Dat moet anders. In de eerste plaats omdat hierdoor een democratisch instrument in de praktijk een wassen neus is en een bron van ergernis wordt. In de tweede plaats omdat een belangrijke mogelijkheid om de kwaliteit van de dienstverlening te monitoren en te verbeteren niet wordt benut.

Systeem- versus leefwereld

De *major decision bias* laat zich goed begrijpen vanuit de theorie van kritisch filosoof Jürgen Habermas.² Habermas bestudeert in zijn werk de spanning tussen de 'systeemwereld' en de 'leefwereld'. Termen die nog steeds veel gehoord worden, bijvoorbeeld in het debat over het sociaal domein. In dit debat is de systeemwereld vaak de veroorzaker van veel bureaucratisch leed en zou het accent

op de leefwereld moeten liggen. Zo simpel ziet Habermas het niet. Ruwweg kan je zeggen dat de leefwereld niet kan bestaan zonder de systeemwereld. Systemen helpen ons om het dagelijks leven te structureren en zo veel mogelijk zonder brokken door te komen. Het probleem volgens Habermas is dat de systeemwereld de neiging heeft de leefwereld te gaan domineren of – in zijn woorden – te koloniseren; de rationele instrumentele benadering belemmert zo het communicatieve handelen dat de kern is van de leefwereld. Oftewel: klantmanagers, vinklijstjes, *evidence based* methodieken en elektronische cliëntendossiers komen in de plaats van het goede gesprek met en tussen inwoners over bijvoorbeeld de belemmeringen om deel te nemen aan de lokale samenleving. Als er gesproken wordt tussen directies en cliënten- en

Dialoog als uitweg

Habermas ziet gelukkig ook een uitweg: echt praten, dialoog! Als instrumenteel werken en denken het gesprek belemmeren, is het noodzakelijk om hier weer of meer serieus aandacht aan te besteden. Door een echte dialoog te voeren tussen vertegenwoordigers van het systeem en de mensen die met dit systeem te maken hebben. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Habermas stelt zich een dialoog voor waarin iedere deelnemer gelijk is, dat wil zeggen: gelijk geïnformeerd en even belangrijk voor het voeren van het gesprek. Maar dat is in de dialoog tussen systeem- en leefwereld vaak niet het geval. Zeker niet als het over de *major decision issues* gaat. Voor dit probleem geven de Utrechtse onderzoekers een oplossing: voer het gesprek niet over de grote systeemvragen, maar neem het dagelijks leven van cliënten en burgers als uitgangspunt.



Figuur: Landelijke Cliëntenraad, Vrije Universiteit en Stimulansz.

Vanuit deze achtergrond en dit inzicht hebben de Landelijke Cliëntenraad, Stimulansz, de Vrije Universiteit en vier gemeenten gezamenlijk een aanpak ontwikkeld om de cliëntenparticipatie op het terrein van werk en inkomen een impuls te geven; om cliëntenraden en hun *counterparts* van hun *major decisions*-obsessie af te helpen.³ Kern van de aanpak is de doorlopende dialoog tussen beide geledingen en een ruime definitie van cliëntenparticipatie. Cliëntenparticipatie is de doorlopende dialoog tussen een organisatie (bestuur, management en medewerkers) en de cliënten (vertegenwoordigers) om het beleid en de uitvoering te verbeteren. De doorlopende dialoog wordt georganiseerd door van meet af aan als gemeente en cliënten (vertegenwoordigers) gezamenlijk op te trekken bij het organiseren en voeren van de dialoog. In de praktijk betekent dit dat er koppels of teams worden gevormd van gemeentelijke medewerkers en leden van een cliëntenraad om de dialoog op bestuurs- en managementniveau over een onderwerp voor te bereiden. De dialoog wordt niet gevoed door beleidsstukken, maar

door individuele ervaringen van cliënten. De koppels bepalen samen over welk vraagstuk ervaringen verzameld gaan worden. Zo verzamelde een cliëntenraad in het project ervaringen van daklozen met hun contacten met de sociale dienst, terwijl een andere raad de ervaringen optekende rond de toegang tot gemeentelijke voorzieningen. Het ophalen van ervaringen gebeurt door leden van de raad, omdat zij makkelijker contact krijgen met cliënten. De analyse vindt daarna weer gezamenlijk plaats. Na de analyse volgt de bespreking van de vragen met het management of het bestuur: wat gebeurt er in de dagelijkse uitvoering van beleid, voor wie pakt dit goed uit en voor wie niet? Gevolgd door de vragen: wat vinden we ervan en wat moet anders, beter?⁴ Door deze aanpak vindt gedurende het gehele proces een dialoog plaats, uitmondend in het gezamenlijk bespreken van de uitkomsten. Tijdens deze bespreking komen niet zozeer de regels of de individuele gevolgen van beleid en uitvoering op tafel, maar wordt vanzelf gesproken over de onderliggende waarden. Wat doet het

beleid of de uitvoering met cliënten en wat vinden we daarvan als cliënten en als beleidsmakers of -uitvoerders? Met de uitkomsten van de dialoog kan de gemeente een veranderingstraject ingaan, waarbij de cliëntenraad als adviesorgaan zijn 'klassieke' rol vervult.

In het schema hierboven staat het proces beschreven.

Utrecht

Een van de deelnemende gemeenten was Utrecht. Het koppel van de gemeente koos ervoor om ervaringen van cliënten op te halen rond vrijwilligerswerk van mensen met een uitkering. Het koppel was benieuwd of cliënten zich belemmerd of gesteund voelen om, gedurende hun periode zonder betaald werk, vrijwilligerswerk te doen. Tevens was de vraag wat het voor hen betekent om te weten dat de gemeente over je schouder meekijkt bij het kiezen voor en uitvoeren van vrijwilligerswerk. Het koppel kwam tot een aantal bevindingen die op directieniveau zijn besproken en gaan leiden tot aanpassingen van het beleid. Interessant voor het project was om te zien dat de dialoog daadwerkelijk tot stand kwam gedurende het proces van ophalen, analyseren en presenteren van de ervaringen van cliënten. Dat brengt bijvoorbeeld met zich mee dat leden van de koppels zich kwetsbaar-

De leefwereld kan niet bestaan zonder de systeemwereld



(der) durven op te stellen. Dat dit lukte, geeft het lid van de cliëntenraad aan bij de vraag wat haar les was voor het werken in een koppel: 'Openstaan voor elkaars mening en ideeën en goed luisteren. Opmerkingen en vragen over en weer [...] worden niet persoonlijk opgenomen.' Het is ook een proces waarin je moet investeren. De gemeentelijke functionaris hierover. 'Het is belangrijk dat we elkaar vragen blijven stellen: expliciteren van de gedachte achter hetgeen [door de ander] wordt voorgesteld.' Investeren en leren. Het cliëntenraadslid: '[De gemeentelijke medewerker] vond dat ik in de omschrijving van ons onderzoek al de conclusies voor-aannam. Dat klopte wel deels, dus daar ga ik beter op letten.'

Al met al zijn de resultaten uit de pilot positief. In de eerste plaats omdat alle betrokkenen in voortdurende dialoog met elkaar komen te staan. Vanaf de keuze van het onderwerp, tot de analyse en de uiteindelijke

bespreking van de bevindingen. Dat is leerzaam en plezierig en draagt bij aan het onderlinge vertrouwen en, uiteindelijk, aan de verbetering van het beleid en de dienstverlening van de gemeente. Daarnaast hoeven de cliëntenraden niet langer op hun tenen te lopen omdat ze niet langer kampen met onvoldoende kennis en vaardigheden om hun (wettelijke) taak te vervullen, en hebben zij mede de regie in de overleggen tussen de cliëntenraad en de gemeente. Door de nadruk te leggen op het ophalen en benutten van ervaringen kan de cliënten- en burgerparticipatie in gemeenten naar een hoger plan worden getrokken. Dat is nodig, omdat zo een belangrijk democratisch middel de aandacht krijgt die het verdient. Daarnaast krijgt de gemeente hiermee een krachtig leermiddel in handen om de klantgerichtheid en effectiviteit van de dienstverlening te verbeteren. Daar kan niemand tegen zijn.

Hans Bosselaar is senior onderzoeker en docent aan de Vrije Universiteit.

Noten

- Schillemans, Thomas, Hester van de Bovenkamp & Margo Trappenburg, From 'major decisions' to 'everyday life': direct accountability to clients. P. Mattei (ed.), *Public accountability and health care governance*, p. 165-192. Palgrave, 2016, DOI 10.1057/978-1-137-47299-1_8
- Lees hiervoor bijvoorbeeld Wouter Mensink (2015) <https://www.sociale-vraagstukken.nl/systeem-en-leefwereld-hoe-de-kloof-te-dichten/> of luister naar Harry Kunneman http://contentia.omroep.nl/urishieldv2/127m771ff-81676580d27005900ae9d000000.c9ea688f6f502ca4b9ed5377a2b6d069/human/podcast/hoorcolleges/HKunneman_openingslezing_Symposium_reflectieinzorg_271109.mp3
- De methodiek is te vinden op www.benutervaringen.nl. Stimulansz biedt ondersteuning aan gemeenten en organisaties die met de methodiek aan de slag willen, <https://www.stimulansz.nl/contactpersoon/wilma-kuiper/>
- De geïnformeerde lezer ziet hierin de vragen terug uit het werk *Making social science matter* van Bent Flyvbjerg (2001), Cambridge University Press.

'UIT DE HANGMAT JONGENS, KOM OP'

Henk Laros is nog maar pas voorzitter van de Adviesraad Sociaal Domein in de gemeente Fryske Marren, met dorpen als Balk, Joure en Lemmer. Van hem zijn geen grootse vergezichten te verwachten, wel het realisme en de betrokkenheid van de bewoner van een kleine gemeenschap.

De oud-directeur van een zorginstelling voor verstandelijk beperkten is geen man van grote woorden of irreële ambities. Henk Laros is zijn voorzitterschap in november vorig jaar daarom 'klein begonnen': een traject van inventariseren en vooral informeren. Wat Laros betreft, wordt de adviesraad door de gemeente al vroeg bij de voorbereiding van beleid betrokken. 'Hoe vroeger we mogen meedenken, hoe meer invloed we op

de uiteindelijke vormgeving van het beleid hebben.'

Een grotere betrokkenheid van de adviesraad bij het maken van beleid is niet zonder risico, erkent Laros. 'Als je niet oppast, ontstaat het beeld dat je je eigen vlees keurt.' De adviesraad moet er daarom scherp op blijven dat zijn onafhankelijke positie behouden blijft. 'Oftewel, we moeten dicht op de huid van de burger en de beleidsmakers kruipen en tegelijkertijd afstand houden.'

Dat is geen eenvoudige opgave in een gemeente van dertig kleine dorpen en buitenplaatsen, waar mensen elkaar wellicht niet allemaal persoonlijk kennen, maar waar de lijnen wel kort genoeg zijn om elkaar snel te vinden. De kleinschaligheid heeft overigens ook zo zijn voordelen, vindt Laros. 'De gemeente kan veel gemakkelijker



maatwerk leveren. Ook kan in een kleine gemeenschap relatief eenvoudig worden voorkomen dat er te veel geld naar de bureaucratie gaat. In de jaren voor de transitie was dat in de Wmo, de ggz en de jeugdzorg overal, ook hier, echt een probleem, *brek my de bek net iepen*.'

Laros hoopt dat de Adviesraad Sociaal Domein er de komende vier jaar mede voor kan zorgen dat de publieke middelen in Fryske Marren efficiënt worden besteed en dat burgers meer zelf doen. 'Tegen hen zeg ik vaak: "Uit de hangmat, jongens kom op."' (JvD)



Staatssecretaris Van Rijn (PvdA) bezoekt verzorgings- en verpleeghuis St. Jozefoord in Nuland

Zeggenschap nieuwe stijl

Al langer klinkt de roep om de positie van lokale advies- en cliëntenraden in zorg en welzijn te versterken. Meer rechten en het kunnen inkopen van extern advies vormen een eerste stap, maar zijn niet genoeg voor betekenisvolle zeggenschap. Sterke advies- en cliëntenraden opereren vanuit de leefwereld en organiseren informele en meer rechtstreekse vormen van zeggenschap.



U herinnert zich de beelden nog uit 2014. Staatssecretaris Van Rijn ontmoet meneer Ben Oude Nijhuis (82 jaar) naar aanleiding van kritiek op de zorg voor Van Rijn's moeder en andere dementerenden. Van Rijn ondervond aan den lijve wat er gebeurt als je een cliëntenraad niet serieus neemt; dan ligt het slechte nieuws zomaar op straat. Hij leerde ervan, want in recente beleidsprogramma's zoals *Waardigheid en trots* staat dat cliëntenraden een serieuze gesprekspartner moeten zijn voor het bestuur. In de nieuwe Wet op de medezeggenschap (Wmcz) hebben de raden – dus ook lokale adviesraden – ook meer rechten dan voorheen, zoals enquêterecht. Ook is er sindsdien gepleit voor

& Abma 2011; Mein & Oudenampsen 2015; Woelders & Abma 2015, 2017). Zo worden de cliëntenraden vaak pas laat betrokken in het besluitvormingsproces en voelen leden zich regelmatig overladen met beleidsstukken over abstracte strategische, langetermijnvraagstukken. Vraagstukken die ver van ze afstaan, zoals fusies en financiële kwesties. Ze ervaren zodoende weinig invloed. Bestuurders en managers geven aan dat zij de cliëntenraad dikwijls niet als een gelijkwaardige gesprekspartner beschouwen; eerder als een 'klachtenclub' of laatste hindernis die genomen moet worden. Dat komt mede door het type onderwerpen dat cliëntenraadsleden aandragen (de bijna spreekwoordelijke temperatuur van de aardappelen bijvoorbeeld) en het gevoel dat de cliëntenraad lang niet altijd over de competenties beschikt om over strategische vraagstukken mee te praten. Het handelen tussen raden en bestuur is daarmee vaak gevangen in een strategisch positiespel en onderhandelingen over procedurele kwesties. Wat gebruikers van zorg of ondersteuning écht belangrijk vinden, de inhoud van hun zorgen en hun leefwereld, en hun participatie blijven daardoor buiten beeld. De geest van de wet, geluiden laten doorklinken in de boardroom, wordt niet gerealiseerd. Een vergelijkbaar proces lijkt zich soms af te spelen bij adviesraden in gemeenten.

Geen vrije stem

Een ander probleem waarmee cliëntenraden vaak kampen – en hetzelfde kan gezegd worden van adviesraden voor het lokale sociale domein – is dat zij nauwelijks representatief zijn. Ze worden bevolkt door familieleden en/of de 'goede', actieve cliënten, vaak zelf met een achtergrond in de zorg. Advies- en cliëntenraadsleden worden geacht alle gebruikers te vertegenwoordigen, maar hebben weinig systematisch contact met hun achterban. Dit is ook lastig, zeker nu organisaties steeds groter worden en de zorg steeds vaker thuis wordt verleend. We zien dat het principe van representatieve democratie waarop de raden zijn gebaseerd in de nieuwe context duidelijk beperkingen oplevert. Dit model

biedt slechts aan weinig gebruikers de mogelijkheid om te participeren, zich vrijmoedig en rechtstreeks uit te spreken over de kwaliteit van zorg en leven, of het nu in de wijk is of in de instelling.

In reactie hierop ontstaan informele vormen van medezeggenschap (Mein & Oudenampsen 2015). Denk aan tevredenheidsonderzoeken, cliëntenpanels, huiskamergesprekken, activiteitencommissies, voedingscommissies, enquêtes en wat dies meer zij. Deze zijn bedoeld als aanvulling op de raden, maar hebben dikwijls het karakter van eenzijdig informeren en/of informatie 'ophalen'. Ze geven cliënten wel een keuze (*choice*), maar geen stem (*voice*) (Abma & Baur 2014). Macht en invloed blijven daardoor te veel geconcentreerd bij bestuur en professionals.

Epistemic injustice

Is dit alles een probleem? Ja, kunnen we ferm stellen op grond van het werk van Miranda Fricker (2007). Zij beargumenteert dat het ethisch gezien onrechtvaardig is als we bepaalde kennis (*episteme*) buiten beeld laten, omdat we de kenner niet erkennen als betrouwbaar en geloofwaardig (*testimonial injustice*) of niet in staat stellen om diens ervaringen te duiden en te communiceren (*hermeneutic injustice*). Dit treft heel vaak gebruikers van zorg en welzijn van wie wordt verondersteld dat ze geen valide kennis kunnen inbrengen, omdat ze onbetrouwbaar zijn vanwege hun emotionele instabiliteit of cognitieve beperkingen (Carel & Kidd 2014). Dit is niet alleen bijzonder pijnlijk voor degene die het betreft, maar het buiten beeld laten van bepaalde kennis en impliciet laten prevaleren van 'onze' (professionele, wetenschappelijke) kennis vertekent ook ons beeld van de werkelijkheid en vormt een gemiste kans om complexe vraagstukken vanuit meerdere perspectieven te belichten en van daaruit te zoeken naar gedragen en vernieuwende oplossingen. Fricker (2007) ziet als oplossing dat toehoorders zich werkelijk openstellen en luisteren naar de ander zonder daaraan vooraf sturing te geven. Zij benoemt dit als een morele deugd en

STERKE ADVIES- EN CLIËNTEN-RADEN VERTREKKEN VANUIT DE LEEFWERELD

versterking van advies- en cliëntenraden door meer ondersteuning en een eigen budget voor scholing en het inkopen van extern advies.

Strategisch positiespel in de boardroom

Extra middelen ter ondersteuning van raden is welkom. Om te beginnen kampen cliëntenraden met meerdere problemen, blijkt uit onderzoek naar het functioneren ervan in de ouderenzorg, de ggz en de zorg voor mensen met verstandelijke beperkingen (Baur

Niet strategisch handelen, maar communicatieve actie staat centraal

verantwoordelijkheid voor het creëren van een goed gesprek.

Het goede gesprek

Advies- en cliëntenraden hebben een formele juridische basis en bieden in principe de mogelijkheid om alledaagse zaken aan te kaarten die gebruikers raken, deze te agenderen en op te sturen naar de bestuurskamer of de gemeenteraad. In de praktijk is dit echter nauwelijks terug te vinden door de dominantie van systeemwaarden (waaronder productiviteit, efficiency) en strategische communicatie gericht op de verbetering van de eigen positie (Baur & Abma 2011). Het werk dat raadsleden doen, wordt primair bepaald door de bestuursagenda in plaats van andersom, en het goede gesprek in de zin van een gelijkwaardige dialoog blijft te vaak nog achterwege. De leefwereld-issues klinken daardoor veel te weinig door in de bestuurskamer of de raad. Zeggenschap verwordt hiermee tot een vorm van schijnparticipatie in de ogen van gebruikers en raadsleden. Meer rechten, ondersteuning en het kunnen inkopen van advies zijn een eerste stap, maar bieden niet voldoende oplossing voor deze problemen. Immers, ook met het inkopen van adviezen blijven strategische bestuurskwesaties en strategisch positie spel leidend. De raad verstevigt dan wel zijn positie ten opzichte van het bestuur door meer kennis en informatie, maar van een goed gesprek op basis van leefwereld-issues en machtsdeling is dan nog steeds geen sprake. Het bestuur en de organisatie hoeven in deze oplossing immers niet te veranderen; alle verantwoordelijkheid voor de zeggenschap ligt bij de raden. We moeten in dezen omdenken. Er is een fundamenteel andere benadering nodig die uitgaat van de leefwereld en de participatie van gebruikers. Gebruikersparticipatie nieuwe stijl betekent dat er een omgeving wordt gecreëerd die participatie verwelkomt en uitgaat van gelijkwaardigheid en wederzijds leren.

Leefwereldervaringen

Verbeteringen zijn mogelijk als raadsleden actief een rol nemen in het optekenen, samenvoegen en doorgeven van noden van gebruikers en samen met hen en

anderen zoeken naar 'oplossingen'. Ze geven dan niet alleen advies, maar worden proactieve gesprekspartners van het bestuur. Door 'bottom-up' met gebruikers een verbeteragenda te ontwikkelen, wordt de cliëntenraad gevoed en geleid vanuit de leefwereld. Zo'n proces is gebaseerd op meer directe en deliberatieve vormen van democratie. Niet de strategische beleidsagenda van bestuur en management, maar de leefwereldervaringen van gebruikers worden dan leidraad voor praktijkverbeteringen in de zorg. Vaak gaat het dan om kwesties die raken aan welzijn en kwaliteit van leven van gebruikers (Boelsma e.a. 2014). In ons onderzoek hebben we gezien dat een onderwerp, zoals de maaltijden of de sociale veiligheid, zo urgent en betekenisvol kan zijn dat gebruikers een sterke interne motivatie ontwikkelen om zich hiervoor met elkaar in te zetten.

Ze verbinden zich tijdelijk met elkaar, moedigen elkaar aan en ondervinden steun in de groep. Dit bevordert de relationele en persoonlijke empowerment en trots (Baur & Abma 2012) en maakt collectieve actie mogelijk (Abma & Baur 2012). Gebruikers toetsen hun ideeën bij andere gebruikers, en gaan vanuit hun eigen kracht in dialoog met anderen zoals zorgverleners, vrijwilligers, managers en cliëntenraadsleden om hun ideeën te delen. Door vervolgens als groep gebruikers het gesprek aan te gaan met bestuurders of gemeenteraad en gezamenlijk te zoeken naar mogelijkheden en voorwaarden, is het mogelijk oplossingen te vinden aansluitend bij het gebruikersperspectief. Niet strategisch handelen, maar communicatieve actie staat dan centraal. Dan kan er sprake zijn van echte inspraak en invloed. 'Samenspraak' is een mooie verwoording van dit relationele proces (Duijs e.a. 2017; Heijmans e.a. 2018).

Openstellen voor gelijkwaardige samenwerking

Van zorg- en welzijnsorganisaties en gemeenten vereist dit dat zij de rol en het belang van vertegenwoordigers en het gebruikersperspectief erkennen, en zich openstellen voor gelijkwaardige samenwerking. Dit partnerschap staat en valt met een open, respectvolle en gelijkwaardige houding waarbij gebruikers als actieve, doelbewuste mensen worden benaderd (Baur e.a. 2013a). Cruciaal is daarbij het erkennen van de eigen geprivilegieerde positie en kennis; oftewel onze *epistemic privilege* (Carel & Kidd 2014). Deze

Het Centrum voor Cliëntervaringen (CvC) is een leerplatform voor participatie en participatief actieonderzoek ontstaan vanuit samenwerking tussen VUmc (Amsterdam Public Health) en Cliëntenbelang Amsterdam. Het CvC faciliteert cliëntvertegenwoordigers bij het achterhalen van de werkelijke context van hun achterban en ervaringen, wensen, behoeften en barrières. Dit ondersteunt raden bij het formuleren van cliëntgerichte adviezen, wat een goede basis is voor het 'goede gesprek' over relevante thema's. Het versterkt advies- en cliëntenraden om vanuit een solide basis het gesprek aan te gaan over voor gebruikers relevante praktijkverbeteringen.



epistemic privilege omvat de macht om bepaalde verhalen al dan niet te erkennen en er daadwerkelijk wat mee te doen; dit is niet zozeer een individuele deugd als wel een kwestie van erkenning van verschillende kennistradities en culturen (bijvoorbeeld een opkomende discipline als Mad Studies). Gesprekspartners bij de instellingen/gemeenten hebben vanuit hun voorrangspositie een bijzondere verantwoordelijkheid om ruimte en voorwaarden te creëren voor andere vormen van kennis (Fricker 2007). Dit is niet altijd eenvoudig in een setting die wordt gekenmerkt door gepolariseerde verhoudingen en negatieve ervaringen uit het verleden. Het vraagt om opbouw van wederzijds vertrouwen, bewustwording van de waarde/filosofie van gebruikersparticipatie en kritische reflectie op de belemmeringen voor betekenisvolle zeggenschap en gebruikersparticipatie binnen het huidige systeem.

Barrières overwinnen?

Meer betekenisvolle zeggenschap is kortom een tweeledig proces. Uit veel onderzoek komt naar voren dat participatie vaak eenzijdig wordt neergelegd bij degenen die geacht worden te participeren en zich aan te passen, in dit geval gebruikers (Woelders & Abma 2015). Zo'n benadering werpt weinig vruchten af, en is maar al te vaak *disempowering*. Immers, het vraagt en overvraagt gebruikers om zich aan te passen en te voldoen aan normen die vaak nauwelijks haalbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan de geletterdheid en verbale vaardigheden die worden verondersteld. Als zeggenschap en gebruikersparticipatie echt belangrijk worden gevonden, dan zal de omgeving waarin wordt geparticipeerd zich moeten openstellen en zullen soms aanpassingen nodig zijn zodat zeggenschap daadwerkelijk mogelijk wordt. Ook voor mensen die cognitief of anderszins beperkt zijn. Dit is niet altijd gemakkelijk. Onze professionele denk- en handelingskaders en systeemwereld werpen dikwijls barrières op voor echte zeggenschap en participatie. Zijn wij bereid het houvast die we hierin vinden te verlaten? Zijn wij bereid om onze *time frames* aan te passen om écht tijd te maken voor een gesprek met iemand die zich moeilijk uitdrukt als gevolg van niet-aangeboren hersenletsel, afasie, dementie of een verstandelijke beperking? Willen en kunnen we vertragen om ons af te stemmen op de ritmes van gebruikers en het geduld opbrengen om echt naar iemand te luisteren? Of gaan

we toch – en vaak ongemerkt – liever in gesprek met iemand die onze taal spreekt en naar onze boardroom toe komt ondanks zijn pleinvrees, en zijn we vervolgens verbaasd als iemand afhaakt (Baur e.a. 2012)?

Coaching en facilitatorschap van medezeggenschap op maat

De ondersteuning die beschikbaar wordt gesteld aan advies- en cliëntenraden zou dus deels ten goede moeten komen aan het verbeteren en meer in balans brengen van de (machts)verhoudingen en aan het creëren van een welkome participatieomgeving die ruimte biedt aan andere vormen van kennis. Ik denk daarbij concreet aan het geven van workshops en trainingen om leden en andere toehoorders te leren hoe zij de ervaringen van gebruikers kunnen horen en optekenen (*testimonial justice*), interpreteren, samenvoegen en doorgeven (*hermeneutic justice*), maar ook aan bewustwording en reflectie bij professionals en bestuurders. Voorts is daadwerkelijke ondersteuning nodig om een gelijkwaardige dialoog tot stand te brengen tussen cliënten- en adviesraden en bestuur; dit geldt zeker nu de verhoudingen nog sterk asymmetrisch zijn. Dat vereist ondersteuning in de vorm van coaching en facilitatorschap, tijd om mensen met elkaar te verbinden, om naar verhalen te luisteren, te komen tot relevante thema's en draagvlak op te bouwen. Het Verwey-Jonker Instituut pleitte eerder voor meer 'medezeggenschap op maat' (Mein & Oudenampsen 2015). Recentelijk sprak ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zich in *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld* (2017) uit voor meer rechtstreekse vormen van democratie in de zorg en het sociale domein. Wij hebben daartoe een methodiek ontwikkeld, gevalideerd en vertaald in een handleiding voor de praktijk (Baur e.a. 2013b; www.participatiekompas.nl; www.centrumvoorcliëntenverenigingen.com). *Best practices* kunnen daarbij dienen als inspiratie (Heijnsman e.a. 2018). Op deze wijze kunnen ideeën en onderwerpen die gebruikers zelf naar voren brengen aan *epistemic justice* bijdragen en tot relevante aanpassingen leiden op het gebied van beleid van de organisatie én de feitelijke zorg- en welzijnspraktijk.

Tineke Abma is hoogleraar Participatie en Diversiteit bij het VU medisch centrum, Amsterdam.

Bronnen

- Abma, T.A. & V. Baur, Seeking connections, creating movement. The power of altruistic action. HCA, 2012, DOI: 10.1007/s10728-012-0222-3
- Abma, T.A. & V. Baur, User involvement in long-term care. Toward a care ethics approach. *Health Expectations*, 27 April, 2014, DOI: 10.1111/hex.12202
- Baur V. & T.A. Abma, Resident councils between life-world and system: Is there room for communicative action? *Journal of Aging Studies*, 25, p. 390-396, 2011, DOI: 10.1016/j.jaging.2011.03.001
- Baur, V. & T.A. Abma, 'The taste buddies.' Participation and empowerment in a residential home for older people. *Aging & Society*, 32, 6, p. 1055-1078, 2012
- Baur V., T.A. Abma & I. Baart, 'I stand alone.' An ethnodrama about the (dis)connections between a client and professionals in a residential care home. HCA, 2012, DOI: 10.1007/s10728-012-0203-6
- Baur, V., T.A. Abma, F. Boelsma, S. Woelders, Pioneering partnerships. Resident involvement from multiple perspectives. *Journal of Aging Studies*, 27, p. 358-367, 2013a
- Baur, V., F. Boelsma, S. Woelders & T.A. Abma, *Handleiding PARTNER*. Amsterdam: VUmc, 2013b
- Boelsma, F., V.E. Baur, S. Woelders & T.A. Abma, 'Small' things matter: Residents' involvement in practice improvements in long-term care facilities. *Journal of Aging Studies*, 31, p. 45-53, 2014, DOI: 10.1016/j.jaging.2014.08.003
- Carel, H. & I.J. Kidd, Epistemic injustice in healthcare. A philosophical analysis. *MHCP*, 17, p. 529-540, 2014
- Duijs, S., A. Heijnsman & T.A. Abma, *Ruimte voor kwetsbaarheid en verschil*. Rapport. 2017, <https://centrumvoorcliëntenverenigingen.files.wordpress.com/2016/07/ruimte-voor-kwetsbaarheid-en-verschil-webversie.pdf>
- Fricker, M., *Epistemic injustice. Power and the ethics of knowing*. Oxford: Oxford University Press, 2007
- Heijnsman, Anke, Susan Woelders & Tineke Abma, Versterking bewonersparticipatie met de PARTNER-benadering in een woonzorgcentrum. *Geron*, 20, 1, 2018, <http://www.participatiekompas.nl/praktijkvoorbeelden/de-partner-benadering-relatieel-empowerment-en-partnerschap-tussen-clients-ABnten-en>
- <http://cases.zorgaanzet.org/#I505925>
- <https://www.centrumvoorcliëntenverenigingen.com>
- Mein, A.G. & D. Oudenampsen, *Medezeggenschap op maat*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2015
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*. Rapport. Den Haag, 2017
- Woelders S. & T.A. Abma, A different light on normalization: Critical theory and responsive evaluation studying social justice in participation Practices. *New Directions for Evaluation*, 146, p. 9-18, 2015, DOI: 10.1002/ev.20116
- Woelders, S. & T. Abma, Looking at participation through the lens of Habermas' theory: opportunities to bridge the gap between life-world and system? M. Murphy (red.), *Habermas and social research. Between theory and method*, p. 122-137. Oxon / New York: Routledge, 2017

Burgerparticipatie 3.0 is geen luxe maar noodzaak

Transformeren is: anders denken, anders doen, anders organiseren. Ook op het gebied van burgerparticipatie.

De bestaande structuren van burgerparticipatie kennen tekortkomingen. De deelnemers zijn meestal zestig-plus, vergadertijgers, man, met weinig binding met jongeren, allochtonen of mensen met psychische problemen, en te veel denkend en werkend vanuit de systeemwereld. We zien dit bij een breed pallet aan burgerorganisaties als politieke partijen, belangenorganisaties en adviesraden. Daarnaast roeren burgers zich op social media, beginnen ze zelf een burgerinitiatief en hebben 'gevestigde' structuren weinig feeling met deze vormen van burgerparticipatie.

In het sociaal domein is er de noodzaak om te weten hoe het de mensen echt vergaat, om aan te sluiten bij hun 'leefwereld'. Dat kan door actief op zoek te gaan naar mensen en hun ervaringen en ideeën.

Waarom?

'Maatschappelijke democratie is inspraak, betrokkenheid, en zeggenschap van mensen over en in maatschappelijke verbanden, zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties', aldus Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Volgens onze Nationale ombudsman zijn er drie spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie: (1) heldere keuzes vooraf (welke vorm van participatie

past); (2) een constructieve houding (de gemeente moet ook echt geïnteresseerd zijn en waarde hechten aan de inbreng van burgers); en tot slot (3) goede informatieverstrekking (burgers op tijd en volledig informeren). In een gemeente waar een 'vinkjes-cultuur' heerst en er geen echte ambitie is om 'maatschappelijke democratie' te stimuleren en vorm te geven, zal burgerbetrokkenheid verspilling zijn van ieders tijd.

Waarom zou je überhaupt burgers betrekken bij plannen? Nou, gewoon omdat het plan dan beter wordt. Er geldt ook zoiets als *The Wisdom of Crowds*-wetmatigheid. Burgers bij plannen betrekken doe je niet alleen om meer draagvlak te creëren of vanwege legitimiteit. Burgers beschikken over belangrijke kennis. Daarom moet je hen betrekken. Héél kort samengevat: twee weten meer dan één.

Participation

Persoonlijk ben ik niet zo'n voorstander van 'participatie': mensen betrekken bij publieke besluitvorming. Bij mij komt het beeld naar voren van muffige dorpszaaltjes waarin iedereen zich druk maakt om bij de microfoon te komen en zijn punt te scoren. De wijze dames en heren (altijd in pak) achter de forumtafel weten vaak wel beter... het besluit is al genomen en voor de vorm wordt er een avond georganiseerd, ook wel *window dressing* genoemd. Geef

mij maar *participation*. Dit staat voor *decision-making* en *ownership*, voor (mede-)verantwoordelijkheid en eigenaarschap. Geen pakken in een zaal, maar mensen die samen de mouwen opstropen en op basis van gelijkwaardigheid en met respect voor ieders deskundigheid en inbreng samen aan de slag gaan om een klus te klaren.

Niet iedereen doet mee

Ondanks mijn idealisme ben ik ook een realist. Niet iedereen doet mee, ook al zijn de werkwijzen en meetings nog zo hip en leuk. Moet je dat als overheid of organisatie überhaupt ook willen? Als mens, als burger, heb je ook het recht om je ergens niet tegenaan te bemoeien. Omdat je even met andere zaken in het leven bezig bent, omdat je al zo veel moet (thuis en op het werk), omdat je geen zin hebt. Want al dat 'moeten' en 'kiezen' kan ook heel slecht vallen. In zijn werk *The paradox of choice* schreef Schwartz (2004) al over de toename van depressie bij de toename van keuzes. Dus pleit ik voor begrip voor mensen die niet mee willen doen met participatie. Oordeel niet te snel over hen, je weet immers nooit wat de motieven van mensen zijn. Maar doe wel je uiterste best om mensen te betrekken. Sluit aan bij hun 'leefwereld', ga naar de plaatsen waar mensen vertoeven, drink je een delirium aan koffie met hen, en LUISTER.

We moeten zoeken naar nieuwe vormen

Burgerparticipatie als window dressing?



**WEES WEL
REALIST:
NIET IEDEREEN
DOET MEE**

van burgerparticipatie, want de 'oude' vormen passen slechts een select deel van de samenleving en sluiten niet aan bij de transformatie en ontwikkelingen in onze maatschappij. 'De gemiddelde leeftijd van leden van burgeradviesraden ligt dichterbij de honderd dan bij de twintig', aldus Sjoerd Wiersma (22), actief voor het JongerenNetwerk¹. 'Jongeren snappen ook de vaak ambtelijke taal niet, ondanks hun opleiding. En het gaat allemaal zo traag... Jongeren willen actie, iets concreets doen, zien dat er iets met hun bijdrage gebeurt... Het proces van participatie wordt bepaald door ouderen. Jongeren voelen geen eigenaarschap, ze voelen zich niet betrokken en ervaren geen drive.'

Drie voorbeelden

Wat zijn dan 'nieuwe' vormen van burgerparticipatie? Ik zal drie verschillende Gelderse voorbeelden geven. Allereerst een voorbeeld uit Lingewaard: het instellen van de *Commissie van Waarden*. Een groep bestaande uit ervaringsdeskundigen, inwoners, jongeren, leerkrachten, hulpverleners en consulenten die samen de nieuwe werkwijzen van professionals 'scherp' houden.² Een tweede voorbeeld is het project *Tha Bus on Tour*. Scholieren en docenten van middelbare scholen krijgen les van jongeren die ervaring hebben met jeugdhulp of jeugd-ggz. Jongeren vertellen hun verhaal,

wat helpt om vooroordelen op te heffen en taboes te doorbreken. Ze laten zien dat een toekomst mogelijk is, ook in een soms uitzichtloze situatie.³

En ten slotte een voorbeeld uit Rivierland: het *Netwerk van Adviesraden*. 'Oude' adviesraden werken samen en proberen burgerparticipatie een eigentijdse vorm te geven. Bijvoorbeeld door regionale themabijeenkomsten te organiseren samen met ervaringsdeskundigen, vakbond, ondernemers, onderwijs, gemeenten en instellingen.⁴

De opbrengsten voor mensen én samenleving

Er zijn verschillende niveaus van *participation*: individueel en collectief. Waarbij dat collectieve weer is te onderscheiden in operationeel en strategisch. Als je het over vormen hebt, moet je kijken welke vorm of methodiek past bij welke mensen en welk niveau. Hiervoor heeft Zorgbelang een handleiding ontwikkeld gebaseerd op praktijkervaringen en literatuur.⁵ De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2008) gaf in *Verkenning participatie* een schets van de individuele en collectieve baten van participatie. Zo draagt het bij aan individueel welzijn en het gevoel erbij te horen. Op collectief niveau levert participatie sociale cohesie en solidariteit op. Dit is te vertalen naar opbrengsten op financieel-economisch gebied: meer

inkomen, meer welvaart, continuïteit van diensten en voorzieningen.

Burgerparticipatie 3.0

De ontwikkelingen in de samenleving gaan snel. Burgerparticipatie moet daarom aansluiten bij ontwikkelingen in het veld. Daarvoor is het nodig om te experimenteren met nieuwe vormen: doen in plaats van vergaderen én verjonging en vernieuwing. De 'agenda' voor deze nieuwe vormen van burgerparticipatie moet zijn: samenwerking initiëren, innovatie stimuleren, al doende uitproberen en leren van nieuwe vormen van democratie; samenhang stimuleren tussen meerdere domeinen; invloed uitoefenen op meerdere niveaus (strategisch en operationeel). Kortom: burgerparticipatie 3.0 is geen luxe maar noodzaak in een snel veranderende samenleving.

Noten

- 1 Zie <https://www.project-jongerenennetwerk.nl/>
- 2 Meer weten: https://www.lingewaard.nl/wiz/de-commissie-van-waarden_42323/
- 3 Meer weten: <http://www.thabus.nl>
- 4 Meer weten: <http://adviesradenrivierland.nl/over-ons/>
- 5 Zie <https://www.zorgbelang Gelderland.nl/publicaties/2018/03/participatieplan-zgb/>

Joke Stoffelen is senior adviseur bij Zorgbelang Gelderland.

