

Anders betrokken

De inzet van andere vormen van cliëntenparticipatie in gemeenten



kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Movisie is het landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vier actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, zelfredzaamheid, participatie, veiligheid en huiselijk/seksueel geweld.

We investeren in de kracht en de onderlinge verbinding van burgers. We doen dit door maatschappelijke organisaties, overheden, maatschappelijk betrokken bedrijven en burgerinitiatieven te ondersteunen, te adviseren én met hen samen te werken. Lokaal of landelijk, toegesneden op het vraagstuk en de organisatie. Zo kunnen deze organisaties en hun professionals hun werk voor de samenleving zo goed mogelijk doen.

Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl.

COLOFON

Auteur(s): Daan de Bruijn, Hanneke Mateman

Projectnummer: WP201803

Datum: november 2018

© Movisie

Dit rapport is kosteloos te downloaden van www.movisie.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het Ministerie van VWS en in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Inhoud

1	Inleiding.....	4
1.1	Collectieve cliëntenparticipatie.....	4
1.2	Formele en alternatieve vormen	4
1.3	Cliëntenparticipatie in verandering.....	5
1.4	Verandering in beeld.....	6
2	Onderzoeksopzet en respons.....	7
2.1	Doel van het onderzoek	7
2.2	Onderzoeksaanpak	7
2.3	Respons en onderzoeksgroep	7
3	Resultaten.....	9
3.1	Algemeen beeld	9
3.2	Gebruik van alternatieve participatievormen.....	11
4	Conclusies en reflectie.....	18
Bijlage 1	Artikel Movisies oktober/november 2018 door Tea Keijl	19
Bijlage 2	Stellingen stand van zaken.....	21

1 Inleiding

1.1 Collectieve cliëntenparticipatie

Collectieve¹ cliëntenparticipatie houdt in dat cliënten, patiënten en andere belanghebbenden al in een vroeg stadium meepraten, meedenken en zo mogelijk meebeslissen over het beleid van een gemeente of instelling. Zij geven advies over en hebben invloed op het beleidsproces en het hulp- en ondersteuningsaanbod.

De veruit meest gebruikte definitie voor collectieve cliëntenparticipatie is van Edelenbos en luidt²:

‘Het vroegtijdig betrekken van einddoelgroepen bij de vorming van beleid en verbetering van de kwaliteit, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke besluit.’

Het gaat dus niet om het vrijblijvend mee laten praten, maar om het betrekken van gebruikers en andere belanghebbenden bij de hulp- en dienstverlening waar zij een beroep op doen, in combinatie met daadwerkelijke invloed op het beleid of de hulp- en dienstverlening. Waar burgerparticipatie in principe kan gaan over alle beleidsterreinen, gaat het bij cliëntenparticipatie dus om een proces in een specifieke context. Mensen hebben bepaalde basisvoorzieningen nodig op het gebied van wonen, welzijn en zorg om zo zelfstandig mogelijk te kunnen functioneren. Cliëntenparticipatie is bedoeld om beleid gericht op die basisvoorzieningen te ontwikkelen, vast te stellen en te evalueren met de inbreng van cliënten en belanghebbenden. Zij beschikken over specifieke kennis van hun eigen problemen en de gewenste aanpak en kunnen beleidsmakers vertellen over hun ideeën voor de verbetering van de dienstverlening en ondersteuning.

1.2 Formele en alternatieve vormen

In de praktijk wordt vaak onderscheid gemaakt naar het verschil in de organisatiestructuur van cliëntenparticipatie; er zijn formele en informele (of alternatieve) vormen.

Formele vormen

De meest voorkomende structuren zijn de formele, meer structurele en geïnstitutionaliseerde vormen van collectieve cliëntenparticipatie: belangenorganisaties, adviesraden en doelgroepenplatforms. Met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) werd de betrokkenheid van cliënten- en belangenorganisaties veelal gebundeld in een Wmo-raad. Sinds met ingang van 2015 meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij gemeenten zijn komen te liggen, zijn of worden deze raden vaak omgezet in bredere adviesraden sociaal domein, waarin bijvoorbeeld de voormalige Wmo-raad, WWB-raad en WSW-raad worden samengevoegd. Deze participatieraden hebben een formele adviesfunctie en worden vaak al in een vroeg stadium bij beleidsontwikkeling betrokken³.

¹ Voor toelichting op het onderscheid tussen individuele en collectieve cliëntenparticipatie zie <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2018-05/Wat-werkt-bij-clientenparticipatie.pdf>

² Edelenbos, J. (2000). Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. TU Delft: proefschrift.

³ Verschelling, M., Sok, K. e.a. (2014). De toekomst van cliëntenparticipatie (artikelenreeks), deel 2, Utrecht: Movisie.

Belangenorganisaties en cliëntenraden zijn vooral betrokken bij de uitvoering van het beleid, dus aan het eind van het proces. Zij bewaken de belangen van hun achterban tijdens de uitrol van beleid.

Alternatieve of informele vormen

De formele vormen van cliëntenparticipatie zijn niet voor iedereen even geschikt of aantrekkelijk. Bijvoorbeeld omdat mensen hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken, daar niet structureel tijd voor kunnen of willen maken, niet mobiel zijn of vrijwel alleen bereikbaar zijn via hun sociale netwerk (familie, vrienden, burens en hulpverleners). Daarom is het goed dat er ook allerlei *alternatieve of informele* vormen bestaan om cliënten en burgers te betrekken bij het beleid⁴. Het gaat hierbij om meer flexibele vormen van participatie die niet in verordeningen zijn vastgelegd en die naar behoefte kunnen worden ingezet. Met alternatieve vormen worden alle tijdelijke, incidentele – vaak informele – vormen van participatie bedoeld om inwoners/cliënten te betrekken bij beleid, uitvoering en regelgeving in het sociaal domein⁵. Daarbij kan gedacht worden aan themabijeenkomsten, regionale klankbordgroepen, actiegroepen, cliëntenpanels en burgerraden, maar ook bijvoorbeeld het werken met persona's (fictieve, maar realistische vertegenwoordigers van cliënten), spelvormen, de inzet van digitale panels en online communities, en het organiseren van kwaliteit- en inkoop sessies met cliënten.

1.3 Cliëntenparticipatie in verandering

Mede als gevolg van de decentralisatie en transformatie in het sociaal domein is de wijze waarop gemeenten invulling geven aan cliëntenparticipatie in beweging. Naast de formele vormen van cliëntenparticipatie hebben steeds meer gemeenten de wens om meer en meer diverse groepen inwoners te spreken en te betrekken bij beleidsvoorbereiding en uitvoering.

Gemeenten hebben diverse redenen om interactieve processen op te zetten. Voor beleidsmakers levert cliëntenparticipatie allereerst duidelijke signalen op over wensen, behoeften en verwachtingen van cliënten. Door deze signalen te verwerken, krijgt het beleid een groter draagvlak en zal er minder weerstand tegen ontstaan. Ten tweede draagt cliëntenparticipatie bij aan de betrokkenheid van cliënten en burgers en vermindert het de afstand tussen burgers en overheid. Ten slotte is cliëntenparticipatie een middel voor kwaliteitsverbetering: het beleid sluit beter aan bij de behoeften en leefwereld van cliënten en dat levert winst op voor de overheid en burgers⁶.

Een bijkomend effect van cliëntenparticipatie is empowerment van cliënten en burgers. Met het oog op het vergroten van eigen kracht, is het essentieel om de mogelijkheden van cliënten om invloed uit te oefenen op besluitvorming te blijven continueren en ontwikkelen: op een bewuste en betrokken manier omgaan met beleid aangaande relevante thema's en voorzieningen zorgt voor het gevoel hier als gelijkwaardige partij aan bij te dragen.

⁴ Oudenampsen, D., Nederland, T., Doğan, G. & Lammerts, R. (2006). Adviseren over maatschappelijke ondersteuning. Cliëntenparticipatie bij gemeenten.

⁵ Hiermee wordt bedoeld op het terrein van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet

⁶ Wistow, G. & Barnes, M. (1993). User involvement in community care: origins, purposes and applications. In: Public Administration, Volume 71 (3), 279-299.

1.4 Verandering in beeld

In 2009 bracht Movisie de publicatie 'Cliëntenparticipatie in beeld. Inventarisatie praktijkvoorbeelden van cliëntenparticipatie' uit. Hierin wordt aandacht besteed aan methodes voor collectieve cliëntenparticipatie die ondersteuningsorganisaties en kennisinstututen in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Deze worden op verschillende plekken en in verschillende vormen in de praktijk toegepast. Het resultaat is een groot aantal voorbeelden van uitgewerkte methodieken, initiatieven, structurele en tijdelijke participatievormen, instrumenten en technieken, waarmee vaak juist de minder mondige burger of cliënt gehoord wordt⁷.

Helaas bestonden er tot nu toe nog geen betrouwbare cijfers over de omvang van informele of alternatieve cliëntenparticipatie binnen gemeenten en hoe zij het gebruik van alternatieve vormen ervaren en waarderen.

Met dit eerste verkennende onderzoek willen we daar verandering in brengen.

⁷ Voorbeelden zijn te vinden op www.movisie.nl/kennisdossiers/clientenparticipatie/praktijkvoorbeeld.

2 Onderzoeksopzet en respons

2.1 Doel van het onderzoek

Het onderzoek wil in kaart brengen:

- welke en hoe vaak alternatieve vormen van cliëntenparticipatie worden ingezet door gemeenten;
- of de ervaringen van gemeenten met alternatieve vormen van cliëntenparticipatie overeenkomen met hun verwachtingen;
- wat dit betekent voor de ondersteuningsbehoefte en continuïteit van cliëntenparticipatie in gemeenten.

2.2 Onderzoeksaanpak

In samenwerking met de VNG is een websurvey met gesloten en open vragen uitgezet onder beleidsambtenaren in het sociaal domein.

2.3 Respons en onderzoeksgroep

Aantal verzonden enquêtes	100%	210
Respons	40%	83
Volledig ingevuld ⁸	32%	68
- <i>Formeel</i>	- 20,6%	- 14
- <i>Alternatief</i>	- 79,4%	- 54

Toelichting op de respons

Met 83 respondenten op een totaal van 210 verzonden enquêtes komt het responspercentage van de websurvey uit op bijna 40%.

De vragenlijst is (gedeeltelijk) ingevuld door vertegenwoordigers van 83 verschillende gemeenten, maar uiteindelijk zijn er daarvan 68 geheel of grotendeels ingevuld en bruikbaar voor verdere analyse. Het deel van de vragenlijst, alleen bedoeld voor respondenten die ervaring hebben met de inzet van alternatieve participatievormen, is ingevuld door 54 respondenten.

Respondenten

Het merendeel van de respondenten omschrijft zijn/haar functie als beleidsmedewerker sociaal domein. Daarnaast is de vragenlijst ook ingevuld door strategisch adviseurs of programmamanagers bij gemeenten.

⁸ Volledig, dat wil zeggen: alle vragen die op de respondent van toepassing zijn.

Respons naar gemeentegrootte

Aantal inwoners per gemeente

Minder dan 20.000	23,5%	16
20.000 – 50.000	44,1%	30
50.000 – 100.000	25,0%	17
Meer dan 100.000	7,4%	5
Totaal	100,0%	68

Nagenoeg twee derde van de respondenten is afkomstig uit een kleine tot middelgrootte gemeente (tot 50.000 inwoners) en een kwart van de deelnemers aan de enquête vertegenwoordigd een gemeente met 50.000 tot 100.000 inwoners. Vanuit de grotere steden (>100.000) zijn er 5 respondenten.

Wanneer we de verdeling vergelijken met de landelijke verdeling van gemeenten naar gemeentegrootte, zijn in deze enquête de kleine gemeenten (met minder dan 20.000 inwoners) ondervertegenwoordigd, terwijl met name de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners oververtegenwoordigd zijn.

3 Resultaten

3.1 Algemeen beeld

De eerste vragen van de enquête gingen over de redenen om betrokkenheid en medezeggenschap van inwoners/cliënten in het sociaal domein te organiseren en de manier waarop deze betrokkenheid vorm krijgt.

Welke meerwaarde heeft de betrokkenheid en medezeggenschap van deze inwoners/cliënten voor uw gemeente?

Op deze open vraag kwamen veel gelijklopende antwoorden, zoals:

- Het krijgen van inzicht in de behoeften en wensen van inwoners/cliënten, zodat het beleid aansluit bij wat zij nodig hebben.
- Het zorgt voor beter inzicht in de uitwerking van beleid in de praktijk van inwoners.
- Het helpt bij het maken van de juiste afwegingen en keuzes bij het maken van beleid of uitvoeringszaken en als toetsingskader bij het maken van beleidskeuzes.
- Vergroten van het draagvlak voor beleid en uitvoering.
- Vergroten van de kwaliteit van het beleid en de mate waarin het beleid/de oplossingen passend zijn.
- Het vergroot de betrokkenheid van inwoners bij beleid en uitvoering (als waarde op zich zelf).
- Het zorgt voor meer eigen of medeverantwoordelijkheid bij inwoners.

In deze antwoorden zien we de diverse motieven voor cliëntenparticipatie terug: werken aan draagvlak, kwaliteitsverbetering van beleid en uitvoering, vergroten klanttevredenheid, vergroten van effectiviteit en efficiency door betere aansluiting van vraag en aanbod.

Hoe organiseert uw gemeente de betrokkenheid en medezeggenschap van inwoners/cliënten bij beleid, uitvoering en regelgeving op het terrein van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet?

Uitsluitend via (formele) advies- en/of cliëntenraden	20,6%	14
Wij combineren formele en alternatieve vormen van cliëntenparticipatie	79,4%	54
Totaal	100,00%	68

Een zeer ruime meerderheid van de deelnemende gemeenten geeft aan dat zij medezeggenschap van inwoners/cliënten bij beleid, uitvoering en regelgeving in het sociaal domein regelen via een combinatie van formele en alternatieve vormen.

Gemeentegrootte in relatie tot type cliëntenparticipatie

	Uitsluitend formeel	Combinatie formeel-alternatief
Minder dan 20.000	2 (12,5%)	14 (87,5%)
20.000 – 50.000	8 (26,7%)	22 (73,3%)
50.000 – 100.000	4 (23,5%)	13 (76,5%)
Meer dan 100.000	-	5 (100%)

Wanneer we kijken naar de relatie tussen aantal inwoners per gemeente en de gehanteerde vormen van cliëntenparticipatie, zien we (zoals verwacht) dat het merendeel van de gemeenten een combinatie van formele alternatieve vormen hanteert. Bij grotere gemeenten met meer dan 100.000 inwoners lijkt dat zelfs de standaard te zijn. Wat daarbij opvalt, is dat in gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners nog relatief vaak uitsluitend formele vormen voorkomen. In kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zien we juist dat in vrijwel alle gevallen gekozen wordt voor een combinatie van formele en informele vormen.

Hoe waardeert u het contact en de samenwerking met de (formele) advies- en/of cliëntenraden?

Goed	50,7%	34
Voldoende	41,79%	28
Matig	7,46%	5
Slecht	-	-
Totaal	100,00%	67

Ruim 90% van de respondenten die de vraag heeft beantwoord (67 van de 68), waardeert het contact en de samenwerking met de (formele) advies- en/of cliëntenraden voldoende tot goed. Vijf gemeenten (allen kleiner dan 50.000 inwoners) zijn minder tevreden over het contact en beoordelen het als matig.

Bent u van plan om in de toekomst gebruik te gaan maken van alternatieve vormen van cliëntenparticipatie?

Ja	53,85%	7
Nee	-	-
Weet ik niet	46,15%	6
Totaal	100,00%	13

Deze vraag is alleen beantwoord door gemeenten die tot op heden geen alternatieve participatievormen hebben ingezet. Ruim de helft van deze gemeenten is van plan om in de toekomst ook alternatieve participatievormen in te zetten en de overige gemeenten geven aan dit nog niet te weten.

Waarom bent u dit wel/niet van plan?

Op de vraag naar de reden om in de toekomst alternatieve participatievormen in te zetten, antwoorden gemeenten vooral dat ze behoefte hebben om andere groepen bewoners bij het beleid te betrekken, die ze via de formele participatie niet bereiken. Genoemd worden daarbij vooral jeugd of een specifieke groep gebruikers van bepaalde voorzieningen.

Gemeenten die nog geen concrete plannen hebben om in de toekomst alternatieve participatievormen in te zetten, geven aan dat ze eerst de mogelijkheden willen verkennen of aarzelen vanwege de tijd die het kost om intern en/of bij de formele adviesraden meer draagvlak te genereren.

Eén gemeente is tevreden over de formele participatiestructuur en verwacht geen meerwaarde van de inzet van alternatieve participatievormen.

3.2 Gebruik van alternatieve participatievormen

Uit de totale groep respondenten blijven er 54 gemeenten over die alternatieve participatievormen inzetten en de vragen over het gebruik en hun ervaringen met alternatieve participatievormen in het sociaal domein beantwoord hebben.

Waarom kiest uw gemeente voor het gebruik van alternatieve participatievormen? (meerdere antwoorden mogelijk)

Door deze vormen hebben we directer contact met burgers waardoor er meer begrip en draagvlak ontstaat voor het beleid.	77,78%	42
Via deze vormen horen we dingen waarmee we het beleid en de uitvoering echt kunnen verbeteren.	70,37%	38
Deze vormen spreken andere doelgroepen aan (bijv. jongeren, migranten, LVB).	57,40%	31
We willen onderzoeken of deze vormen meer/andere informatie opleveren dan de formele adviesstructuur.	24,07%	13
Anders, namelijk: ...	16,67%	9
N = 54		

De meest genoemde reden voor gemeenten om alternatieve participatievormen in te zetten, is een directer contact met inwoners, waardoor er meer begrip en draagvlak voor beleid ontstaat. Ook heeft bijna driekwart van de gemeenten de verwachting dat ze hierdoor dingen horen waarmee ze beleid en uitvoering kunnen verbeteren. Bijna 60% geeft aan dat alternatieve participatievormen andere doelgroepen aanspreken. Dat was ook de belangrijkste motivatie voor gemeenten die van plan zijn in de toekomst alternatieve vormen in te zetten.

Andere redenen om te kiezen voor alternatieve vormen die worden genoemd:

- 'En/en' is meestal beter dan 'of/of'.
- Gedeeld eigenaarschap creëren; ons doel is een beter samenspel tussen overheid en samenleving. Ook voor het imago zijn alternatieve participatievormen belangrijk. We willen laagdrempelig/bereikbaar/benaderbaar zijn. Alternatieve participatievormen helpen hier bij.

- Het ligt erg aan het onderwerp, sommige onderwerpen lenen zich beter om een bredere of specifiekere doelgroep te bevragen. En op deze manier hebben we niet alleen de mening van de vaste groep belangenbehartigers, een verrijking dus.
- Inwoners zijn als geen ander uitstekend in staat om mee denken, ontwikkelen en te bepalen wat goed is voor henzelf en hun leefomgeving.
- Omdat het voor jezelf ook gewoon leuk en inspirerend is.
- We hebben met een bestuurlijk vernieuwingstraject (met het creëren van een nieuwe cultuurvisie) bewust een andere participatievorm ingezet om te onderzoeken of deze vorm ons de mogelijkheid geeft om meer informatie op te halen. Inwoners hebben bij dit traject de cultuurvisie vorm gegeven (en hierover besloten).

Welke alternatieve vormen heeft u als gemeente ingezet om inwoners/cliënten te betrekken bij onderwerpen uit het sociaal domein? (meerdere antwoorden mogelijk)

Themabijeenkomst	86,79%	46
Straat/buurt/dorpsgesprekken	64,15%	34
Panels/focusgroepen	58,49%	31
Digitale participatievormen: bijv. flitspeiling/digitale enquête via Facebook of andere E-tools	50,94%	27
Een vorm waarin eten en drinken gecombineerd wordt met een gesprek (high tea, pizza meeting, e.d.)	45,28%	24
Een buurtschouw/wijksafari	41,51%	22
Een ideeënwedstrijd	30,19%	16
Een spel, simulatie, game	22,64%	12
Theatervoorstelling	11,32%	6
Anders, namelijk: ...	30,19%	16
N = 53		

De meest gekozen alternatieve vorm is een themabijeenkomst. Ook straat/buurt- of dorpsgesprekken worden door een groot deel van de respondenten genoemd evenals panels of focusgroepen. Bijna de helft van de respondenten heeft ook digitale participatievormen ingezet. Ook wordt participatie relatief vaak als combinatie van eten en drinken met een gesprek georganiseerd. Wat minder voor de hand liggende creatieve participatievormen zoals een spel, simulatie of een theatervoorstelling worden beperkt ingezet.

Andere vormen die worden ingezet, zijn:

- vormen waarbij dromen of toekomstscenario's worden verbeeld en/of uitgeschreven;
- vormen waarbij verhalen worden opgehaald over ervaringen (bijv. via klantreizen, verhalenkamer of vertelmaatschappij);
- inzetten op community building en (faciliteren en stimuleren van) bestaande bewonersinitiatieven betrokkenheid op bredere thema's realiseren;
- debatvormen zoals talkshows of jongerendebatten;
- hackathons, negatieve brainstorm of spiegelgesprekken;

- ontmoetingen met (en tussen) wijken organiseren, met lokale belangengroepen.

Bij welke vraagstukken of thema's worden alternatieve vormen ingezet om inwoners/cliënten te betrekken?

Uit de antwoorden wordt duidelijk dat gemeenten de vraag breed opvatten (en niet alleen gericht op het sociaal domein). Er zijn een aantal veel genoemde (beleids)thema's en vraagstukken waarbij gemeenten (ook) gebruiken maken van alternatieve participatievormen om inwoners en cliënten te betrekken, namelijk:

- Jeugd: o.a. 18+/18-, alcohol, jeugdzorg ; NB diverse keren worden pizza-meetings genoemd als specifieke vorm
- Lokaal gezondheidsbeleid/visie
- Beleidsplan/Visie sociaal domein (breed)
- Mantelzorg(ondersteuning)
- Cliëntondersteuning
- Armoedebeleid
- Toegankelijkheid/VN-verdrag
- Eenzaamheid
- Dementie
- Beschermd Wonen, Verward gedrag
- Veiligheid
- Vluchtelingen/Statushouders
- Dorps- en wijkplannen en inrichting van buurten, wijken en aanverwante ruimtelijke opgaves die inwoners raken
- Cultuurvisie/cultuurbeleid
- Sportbeleid en speelplekken/speeltuinen
- Subsidiebeleid

Zijn de alternatieve vormen ingezet voor specifieke doelgroepen?

Altijd, het inzetten van alternatieve vormen was in elk participatietraject gericht op specifieke doelgroepen.	11,32%	6
Soms, het inzetten van alternatieve vormen was in sommige participatietrajecten gericht op specifieke doelgroepen.	75,47%	40
Nee, het inzetten van alternatieve vormen was in geen van de participatietrajecten gericht op specifieke doelgroepen.	13,21%	7
Totaal	100,00%	53

Driekwart van de gemeenten die alternatieve participatievormen hebben ingezet geven aan dat dit soms gericht was op het betrekken van specifieke doelgroepen. Van de overige 25% geeft de helft aan dat de inzet van alternatieve vormen nooit op specifieke doelgroepen was gericht en de andere helft dat het altijd gericht was op specifieke doelgroepen. Elk participatietraject vraagt dus om maatwerk, waarbij de vorm en doelgroep afhankelijk zijn van het beoogde resultaat.

Hoe vaak heeft uw gemeente in 2017 eerdergenoemde alternatieve vormen ingezet?

1 of 2 keer per jaar	18,87%	10
3 t/m 5 keer per jaar	41,51%	22
6 t/m 8 keer per jaar	9,43%	5
Meer dan 8 keer per jaar	30,19%	16
Totaal	100,00%	53

De meeste gemeenten (80%) zetten meer dan 2 keer per jaar alternatieve participatievormen in, waarbij iets minder dan een derde van de respondenten op deze vraag zelfs aangeeft dat meer dan 8 keer per jaar te doen.

We hebben ook onderzocht of de frequentie van inzet van alternatieve participatievormen samenhang vertoont met de gemeentegrootte. Daaruit blijkt dat naarmate de omvang van de gemeente toeneemt er relatief vaker alternatieve participatievormen worden ingezet.

Wie neemt/nemen doorgaans het initiatief voor de inzet van alternatieve vormen?

De gemeente	86,79%	46
Wijkbewoners	7,55%	4
Advies- of cliëntenraden	3,77%	2
Andere belangenorganisaties	1,89%	1
Totaal	100,00%	53

In nagenoeg alle gemeenten waar alternatieve participatievormen worden ingezet is de gemeente hiervan meestal de initiatiefnemer, in een paar gevallen komt het initiatief van wijkbewoners. Advies- of cliëntenraden en andere belangenorganisaties zijn nagenoeg nooit degenen die de inzet van deze vormen initiëren.

Hoe komen signalen of verzoeken voor agendaonderwerpen van cliënten/inwoners binnen bij de gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk)

Door rechtstreeks persoonlijk of telefonisch contact met medewerker van de gemeente.	58,49%	31
Door schriftelijk of mail contact met medewerker van de gemeente.	28,30%	15
Via een speciaal daartoe ingericht contactadres of website.	9,43%	5
Tijdens werkbezoeken van wethouders of ambtenaren.	24,53%	13
Via de eigen georganiseerde verbanden (cliënten- of belangenorganisaties).	41,51%	22
Anders, namelijk: ...	20,75%	11
N= 53		

Signalen van inwoners en cliënten komen vooral bij de gemeenten terecht via direct persoonlijk (telefonisch) contact met een medewerker van de gemeente en/of via cliënten- en belangenorganisaties. Daarnaast zijn ook werkbezoeken van ambtenaren en wethouders of schriftelijk contact met de gemeente veelgenoemde kanalen waarlangs signalen of agendaonderwerpen bij de gemeente terecht komen.

Andere manieren waarop signalen/onderwerpen bij de gemeente terecht komen:

- via de professionals van onze uitvoeringsorganisaties én via vrijwilligers van maatschappelijke vrijwilligersorganisaties;
- via de wekelijkse ‘inloopsprekuren’ van onze wethouders;
- na een cliëntenervaringsonderzoek of naar aanleiding van een onderzoeksrapport van bijvoorbeeld de GGD;
- na een bijeenkomst met de doelgroep;
- via een dorpscontactpersoon (speciaal aangestelde functionaris) of gelijksoortige verbindings-/ procesfuncties (bijv. buur(t)mannen/ vrouwen);
- eigen gesprekken in de stad op initiatief van gemeente;
- via andere georganiseerde verbanden van inwoners en/of professionele organisaties (bijv. een burgeradviesraad).

Op welke manier worden deelnemers doorgaans betrokken bij vervolgactiviteiten na de inzet van een alternatieve participatievorm? (meerdere antwoorden mogelijk)

Deelnemers ontvangen een verslag.	33,96%	18
Deelnemers ontvangen een verslag en kunnen hier nog op reageren.	47,17%	25
Deelnemers worden geïnformeerd over wat de gemeente heeft gedaan met hun inbreng/hoe deze in beleid of besluitvorming is gebruikt.	77,36%	41
Deelnemers worden uitgenodigd voor vervolgbijeenkomsten of andere activiteiten.	77,36%	41
N = 53		

Bijna 80% van de gemeenten geeft aan dat ze deelnemers aan alternatieve participatievormen informeren over wat de gemeente heeft gedaan met hun inbreng c.q. hoe deze in beleid of besluitvorming is gebruikt. Hetzelfde deel van de gemeenten geeft aan dat deelnemers worden uitgenodigd voor vervolgbijeenkomsten of andere activiteiten. De helft van de gemeenten geeft aan dat deelnemers een verslag ontvangen waarop ze ook kunnen reageren. Dit laatste antwoord is opvallend positief en niet conform de ervaringen in onze adviespraktijk, waarin we zien dat terugkoppeling vaak ontbreekt, dus het vermoeden bestaat dat dit enigszins sociaal wenselijk is geantwoord of dat de respondenten in dit opzicht misschien niet representatief zijn voor de totale doelgroep.

Stand van zaken alternatieve vormen cliëntenparticipatie

Aan de hand van enkele stellingen hebben wij gepeild wat de stand van zaken is bij gemeenten als het gaat om de inzet van alternatieve vormen, het interne draagvlak hiervoor, de opbrengsten voor de gemeente en het moment en de manier waarop inwoners/cliënten betrokken worden (zie voor een overzicht van de stellingen en scores bijlage 2).

Driekwart van de gemeenten geeft aan dat de inzet van alternatieve vormen niet (meer) in de 'kinderschoenen' staat, dat ze dat stadium dus zijn ontgroeid.

Wel geeft 38% aan dat er onder collega's geen breed draagvlak is voor de inzet van die alternatieve vormen.

Driekwart van de gemeenten geeft aan dat het hen lukt om met de inzet van alternatieve vormen de signalen en ervaringen van inwoners/cliënten te verzamelen. Ruim 90% geeft aan dat het weliswaar meer tijd kost, maar dat het ook meer oplevert om alternatieve vormen in te zetten. En ruim twee derde zegt dat de opgehaalde informatie ook geschikt is om te vertalen naar concreet beleid.

Wat betreft de communicatie met inwoners en cliënten geeft twee derde van de gemeenten aan altijd aan de voorkant van het beleidsproces in gesprek te gaan met de inwoners om wie het gaat.

40% van de gemeenten laat niet altijd aan deelnemers weten wat ze met hun mening of ervaringen hebben gedaan en hoe dit het beleid heeft beïnvloed. Dat wijkt af van de antwoorden op de vorige vergelijkbare vraag. Daaruit bleek dat slechts 21% van de gemeenten deelnemers aan alternatieve participatievormen **niet** informeert over wat er met hun inbreng gebeurt. Op basis van de signalen uit onze eigen adviespraktijk lijkt het percentage van 40% een realistischer beeld van de werkelijke situatie te geven.

Wat ervaart u als de belangrijkste drempels om alternatieve vormen van inwoner/cliëntenparticipatie in te zetten in uw gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk)

Het werven/bereiken van de juiste doelgroep.	60,38%	32
De motivatie en betrokkenheid van inwoners/cliënten vasthouden.	50,94%	27
De tijdsinvestering die inwoners/cliëntenparticipatie van de gemeente vraagt.	47,17%	25
De verschillen in tempo tussen gemeente en inwoners/cliënten.	45,28%	24
De verschillen in taal tussen overheid en inwoners/cliënten.	26,42%	14
Belangenverschillen tussen gemeente en cliënten.	26,42%	14
Het vertalen van de input van inwoners/cliënten naar het beleid.	18,87%	10
Gebrek aan kennis over andere, alternatieve vormen van inwoner/cliëntenparticipatie.	16,98%	9
Anders, namelijk: ...	11,32%	6
Wij ervaren geen drempels bij het vormgeven van inwoner/cliëntenparticipatie	1,89%	1
N = 53		

Nagenoeg alle gemeenten geven aan drempels te ervaren met het vormgeven van inwoners/cliëntenparticipatie. De grootste ervaren drempel is het werven en bereiken van de juiste doelgroep. Ruim 60% van de respondenten noemt deze drempel. Ook noemt een relatief groot deel van de gemeenten als drempels het vasthouden van de betrokkenheid en motivatie van inwoners/cliënten, de tijdsinvestering die het vraagt en de verschillen in tempo tussen gemeente en inwoners/cliënten.

Verskil in taal en verschil in belangen tussen inwoners en gemeenten worden door ruim een kwart van de respondenten als drempel ervaren. Daarnaast worden nog een aantal aanvullende drempels genoemd.

Andere drempels die worden ervaren:

- Het bestuurlijk stelsel in Nederland is niet gericht op openheid, flexibiliteit en snelheid.
- Het draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie voor participatie is nog verschillend, waardoor het soms om lef vraagt om het toch te gaan doen, zodat het zichzelf kan bewijzen.
- Het zijn vaak dezelfde betrokken inwoners/cliënten die deelnemen aan de participatietrajecten/mogelijkheden. Het is moeilijk om andere doelgroepen te bereiken.
- Verwachtingsmanagement naar de inwoner. Wij zijn nog niet altijd voldoende helder in het duidelijk aangeven wat de maximale invloed van de bewoners is in dat specifieke geval.

4 Conclusies en reflectie

Uit het onderzoek blijkt dat alternatieve vormen van inwoners- en cliëntenparticipatie flink in de lift zitten. Een groeiend aantal gemeenten is of wil daarmee aan de slag.

De meerwaarde is duidelijk: contact tussen gemeente en een grote verscheidenheid aan inwoners zorgt ervoor dat beleid beter aansluit op behoeften van inwoners, waardoor er meer draagvlak ontstaat en dat geeft gemeenten meer zicht op de uitwerking van beleid in de praktijk.

Co-creatie zorgt voor een grotere betrokkenheid van burgers, meer eigen verantwoordelijkheid en prioritering door inwoners en inzicht bij bestuurders en beleidsmakers.

Veelzeggend is het feit dat de stelling 'De inzet van alternatieve vormen kost ons meer tijd, maar het levert ons ook meer op.' heel hoog scoort onder de respondenten. Wanneer gemeenten de meerwaarde van alternatieve participatievormen hebben ervaren is de bereidheid om te investeren groot en groeit het draagvlak. Zoals een van de respondenten in een interview (zie voor de volledige tekst bijlage 1) aangaf na een geslaagd initiatief:

'Van hoog tot laag en van links tot rechts in het gebouw; iedereen wil nu snappen hoe het werkt.'

Wel blijkt dat veel gemeenten (met name met een inwoneraantal tussen de 20.000 en 100.000) nog zoeken naar de manier waarop deze alternatieve inwoner- en cliëntenparticipatie dan vorm kan en moet krijgen.

Daarbij gaat het onder meer om de vraag hoe deze alternatieve vormen zich verhouden tot de vaak al lang bestaande formele advies- en cliëntenraden. Gemeenten willen de bestaande goede relaties niet onder druk zetten en samen optrekken in het nadenken over alternatieve vormen vraagt tijd.

Bij gemeenten die al wel ervaring opgedaan hebben met alternatieve vormen blijft het lastig om passende vormen te vinden om de juiste doelgroep te bereiken. Op de vraag naar welke vormen ingezet worden, komen toch vooral de wat traditionelere gespreksvormen naar voren, meer (inter)actieve vormen worden minder ingezet. Misschien is het daardoor dat jongeren als doelgroep lastig bereikbaar blijven?

De wens om meer en andere burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid te betrekken, is breed aanwezig bij gemeenten. Er wordt ook al volop geëxperimenteerd met nieuwe vormen. De komende jaren zal duidelijk worden welke vormen het best passend zijn voor welke doelgroep en welk doel.

Bijlage 1 Artikel Movisies oktober/november 2018 door Tea Keijl

Hoe regelen gemeenten alternatieve participatie van inwoners?

In het hele land ontstaan er alternatieve vormen van inwonerparticipatie. Om een goed overzicht te krijgen, onderzocht Movisie de stand van zaken. Dat leverde een schat aan mooie voorbeelden op.

Eind juni werd een enquête verstuurd naar 210 gemeenten. 68 vulden hem volledig in en daarvan hebben er 54 ervaring met alternatieve vormen van inwonerparticipatie. Om te beginnen wilde Movisie inzicht krijgen in de verwachte meerwaarde van de betrokkenheid en medezeggenschap van de inwoners en cliënten. De respondenten geven uiteenlopende antwoorden op deze open vraag, maar in de kern gaan de meeste over de ambitie van gemeenten om dichterbij de inwoners te willen staan, zoals 'beleid beter aan laten sluiten' en 'beter inzicht in de uitwerking van beleid in de praktijk'. Voor een deel van de respondenten ligt de meerwaarde ook in de mogelijkheid om verantwoordelijkheden anders te beleggen: 'Het zorgt voor meer eigen of medeverantwoordelijkheid bij inwoners.'

Maatschappelijk akkoord

De wens van directer contact met burgers speelde zeker een rol in Tubbergen. Deze Twentse gemeente met negen kerkdorpen werkt na de laatste gemeenteraadsverkiezingen niet met een coalitieakkoord, maar met een maatschappelijk akkoord, vertelt programmaregisseur participatieprocessen Rian Stamsnieder. 'Dat akkoord is echt een co-product van de inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, verenigingen en de gemeente.' Aan deze vergaande vorm van inwonerbetrokkenheid ging een meerjarig traject vooraf, onder de noemer Mijn Dorp 2030. 'Daar zijn we in 2015 mee gestart. We wilden samen met de inwoners nadenken over de toekomst van hun dorp. Elk dorp heeft dat op zijn eigen manier ingevuld, op zo'n manier dat het past bij de identiteit. In het ene dorp is de leegstaande kerk bijvoorbeeld een belangrijk thema, in een ander de slepende kwestie van het samenvoegen van de school en het kulturhus.'

Thematische fietstour

Na de gemeenteraadsverkiezingen ging de raad met de inwoners in gesprek. Elk dorp had een eigen 'kernavond', legt Stamsnieder uit. 'Dat ging over de vraag wat iedereen wilde bereiken. Maar het ging expliciet ook over de vraag wat daarvoor de eerste stap zou moeten zijn, en vooral wie die zou moeten zetten.' Tijdens een thematische fietstour ging de raad in gesprek met maatschappelijke organisaties en ondernemers. Al die informatie is verzameld in een conceptversie Maatschappelijk Akkoord Tubbergen. Daarop konden inwoners reageren tijdens een open debatavond. Stamsnieder ziet veel winstpunten in het directe contact met de inwoners. Meedoen aan het carnavalsgebeuren is in nuchter Twents 'een van de manieren om aan een goede relatie te werken. Er heerst hier nu veel meer een wij-gevoel. Dankzij de dialoog begrijpen inwoners beter dat er geen oneindige portemonnee is. Met als resultaat dat de dorpen nu zelf prioritering aangeven. Naast de verbeterde relatie tussen gemeente en inwoners, wordt ook de samenhang in de dorpen sterker.' De dorpen hebben voor de procesbegeleiding elk acht uur per week een zogeheten buurtman of -vrouw; een vanwege competenties en gedrevenheid geselecteerde ambtenaar.

Hackaton tegen eenzaamheid

Gemeenten zetten een keur aan alternatieve vormen in om inwoners te betrekken. Het varieert van een high tea of klantreis tot een wijksafari of hackaton. Driekwart van de gemeenten laat de keuze van de vorm soms afhangen van de beoogde doelgroep. Zoals de Friese plattelandsgemeente

Ooststellingwerf, die een hackaton tegen eenzaamheid organiseerde. De mensen die het betreft, zijn lastig te bereiken, vertelt teamleider samenleving Katja Moesker. 'We kwamen ze op het spoor via de huisarts. Samen met verenigingen, professionals, studenten en bedrijven wilden we het probleem als het ware kraken, in een ideeënmarathon. De sessie duurde van negen tot negen.' Waar bij reguliere bijeenkomsten de ideeën na een paar uur wel op zijn, dwong deze opzet om op dat lastige punt samen verder te gaan. 'Doordat de doelgroep zelf meedeed, bleven alleen ideeën over waar zij in geloofden. Al op de dag zelf ontstonden prototypen van aanpakken die meteen een test- en een verbeterfase doorliepen en nu in de praktijk draaien.'

Vloggende jongeren

Een andere lastig te bereiken doelgroep vormen de jongeren. Dit vraagstuk speelt bij veel gemeenten die Movisie ondersteunt en adviseert. In Ooststellingwerf werkten ze samen met de middelbare school aan een laagdrempelige manier. Moesker: 'We hebben de leerlingen uitgenodigd om te vloggen over jeugdbeleidsthema's, zoals verslaving. Onder schooltijd kregen ze vlog-les en tijdens een talkshow met onder meer raadsleden werden de filmpjes vertoond en besproken.' Een van de raadsleden erkende na het zien dat hij niet wist dat drugsverslaving onder jongeren zo'n groot probleem was. Dat zegt genoeg over de waarde van deze vorm.

Olievlek van jewelste

Driekwart van de gemeenten geeft aan dat de inzet van alternatieve vormen de beginfase inmiddels voorbij is. Desondanks ervaren veel gemeenten nog struikelblokken. Die conclusie valt te trekken op grond van de adviestrajecten van Movisie, en het blijkt ook uit de enquête. Zo noemen bijna vier van de tien respondenten een gebrekkig draagvlak onder collega's. Ook in Oss kwam dat langzaam op gang, vertelt beleidsadviseur Vanessa Duterloo. 'Maar nu is er een olievlek van jewelste.' Met het oorspronkelijke doel de betaalbaarheid en de kwaliteit van zorg en welzijn op peil te houden, kreeg ze ruimte voor een vergaand experiment in de wijk De Ruwaard. 'Simpel gezegd hebben we er een hek omheen gezet en een zak geld naar de maatschappelijke organisaties gebracht. Zodat die samen met de inwoners kunnen bepalen én doen wat echt nodig is.'

Formeel benoemde aanjager

Het draagvlak in de wijk groeide enorm vanaf het moment dat een formeel benoemde aanjager het ideaal van inwonerparticipatie van de beleidstafel naar de leefwereld wist te brengen. 'Hij werkte destijds bij een van de maatschappelijke organisaties en heeft een enorme intrinsieke motivatie. De organisaties financieren gezamenlijk zijn inzet. Hij is actief op jacht gegaan en gebleven naar casussen.' Het bijkomende resultaat was een enorme beweging in de wijk, en het besef bij de inwoners dat zij het vertrouwen kregen. 'Iemand vroeg om de sleutel van een leegstaand pand. Hij kreeg die en nu komen in dit Huis van de Wijk wekelijks driehonderd mensen. Om een kinderkookclub te organiseren, fietsen te repareren of gewoon onder de mensen te zijn. Dat is duizend keer waardevoller dan welke inspraakavond ook.' Dit soort voorbeelden helpt voor het draagvlak onder de collega's. 'Van hoog tot laag en van links tot rechts in het gebouw; iedereen wil nu snappen hoe het werkt.'

Bijlage 2 Stellingen stand van zaken

Stellingen	1 helemaal oneens	2 oneens	3 eens	4 helemaal eens	Gem. score
Het inzetten van alternatieve vormen staat in onze gemeente in de kinderschoenen.	8%	68%	13%	11%	2,28
Aan de voorkant van het beleidsproces gaan wij altijd in gesprek met de groepen over wie het gaat.	0,00%	32%	51%	17%	2,85
Onder mijn collega's is er een breed draagvlak voor de inzet van alternatieve vormen.	6%	32%	57%	6%	2,62
Het lukt ons om met de inzet van alternatieve vormen de signalen en ervaringen van inwoners/cliënten te verzamelen.	0,00%	25%	68%	8%	2,83
De inzet van alternatieve vormen kost ons meer tijd, maar het levert ons ook meer op.	0,00%	8%	58%	34%	3,26
We zijn in staat om de informatie die we ophalen uit het gebruik van alternatieve vormen te vertalen naar concreet (nieuw of aangepast) beleid.	0,00%	30%	58%	11%	2,81
We laten de deelnemers altijd weten wat we met hun mening en ervaringen gedaan hebben en of en hoe het beleid daardoor beïnvloed is.	4%	36%	45%	15%	2,72