



Koepel Adviesraden
sociaal domein

Handreiking Cliënt en inwonerparticipatie



4

rollen die de adviesraad kan innemen

8

relevante vragen die adviesraden aan de gemeente kunnen stellen

Participatie is een begrip dat verschillende betekenissen kent. Participatie betekent volgens Van Dale letterlijk 'deelneming; het hebben van een aandeel in iets'. Er wordt onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale participatie:

- Van horizontale participatie is sprake wanneer iemand iets doet voor een ander of voor zijn of haar directe leefomgeving;
- Van verticale participatie is sprake als burgers invloed uitoefenen op beleid. Het kan gaan om de ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van beleid. Dit kan in twee contexten: het beleid van gemeenten of andere overheidsorganen, of het beleid van organisaties zoals zorginstellingen.

Verticale client- en inwonerparticipatie; invloed uitoefenen op beleid

In deze handreiking gaat het over verticale participatie, de invloed van cliënten en inwoners op beleid en uitvoering. Het gaat hierbij niet om de invloed van een individuele cliënt op het eigen hulpverleningstraject, maar om groepen cliënten of inwoners die als collectief inbreng hebben op instellings- of overheidsbeleid. Cliënten en inwoners denken mee, geven advies en hebben invloed op het beleidsproces en het hulp- en ondersteuningsaanbod van een gemeente of instelling.

Wat zegt de wet?

Het is bij wet geregeld wat de gemeente minimaal moet doen om inwoners, specifiek cliënten of hun vertegenwoordigers, te betrekken bij de uitvoering van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. In het kader van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet hebben cliënt- en adviesraden het recht om gevraagd en ongevraagd advies te geven over beleidsvoorstellen en verordeningen en over zaken die de uitvoering van de wet raken. Als de gemeente een beleidsnota maakt over een bepaald onderwerp binnen het sociaal domein, dan moet de gemeente de cliënt- of adviesraad dus om advies vragen. Als ze een ongevraagd advies geven denken ze dus in een vroeg stadium mee en/of proberen ze aandacht te vragen voor bepaalde beleids- of uitvoeringszaken. De gemeente kan een advies overnemen. Is dat niet het geval, dan moet de gemeente dit wel motiveren tegenover de betreffende raad. De raden hoeven niet over iedere kleine beleidswijziging of iedere aanpassing van de verordeningen advies gevraagd te worden, maar bijvoorbeeld wel over belangrijke kader nota's zoals het in de Wmo en de Jeugdwet genoemde periodieke beleidsplan.

De gemeente heeft enige beleidsvrijheid voor wat betreft de inrichting van de raden, maar ze moet wel voldoen aan de minimale vereisten uit de wet. De gemeente kan in plaats van twee of drie afzonderlijke raden een brede advies-

raad sociaal domein instellen, waar de belangrijkste beleidsvoorstellen en verordeningen ter advisering worden voorgelegd. De gemeente voldoet niet aan de eisen van de wet wanneer zij periodiek een groep cliënten/bewoners uitnodigt om met de gemeente over het beleid te praten. Er moet wel sprake zijn van een overlegstructuur met ambtelijke ondersteuning en tijdige aankondiging van overleg en voldoende tijd om beleidsstukken te lezen.

Veel gemeenten hebben inmiddels een Adviesraad Sociaal Domein en een aantal gemeenten heeft daarnaast nog een cliëntenraad op het terrein van werk en inkomen. Gemeenten gebruiken daarnaast ook informele vormen om inwoners te betrekken, bijvoorbeeld raadspleinsessies, pizzameetings, wijktafels en inzet van online platforms.

Inclusieve cliënt- en inwonerparticipatie

Cliënten zijn inwoners, maar niet alle inwoners zijn cliënten; gebruikers van zorg en ondersteuning. Beiden bezitten een ander type kennis. Cliënten ervaren hoe het is om met een (tijdelijke) beperking of problematiek in het leven te maken te hebben. En zij weten hoe het is om hulp of ondersteuning te zoeken, aan te vragen en te ontvangen. Cliënten staan in contact met de professionals die vanuit of in opdracht van de gemeente hulp bieden op het gebied van jeugd, welzijn, werk of zorg aan huis. Deze ervaringen zijn onmisbaar: ze geven inzicht in hoe het beleid in het dagelijks leven van mensen uitpakt. Daarbij zijn de ervaringen van een brede en diverse groep cliënten cruciaal. Mensen die bijvoorbeeld verschillen wat betreft levensfase, seksuele oriëntatie, religie, etniciteit en sociaal economische situatie moeten de mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen op beleid. Vandaar dat we ook spreken van inclusieve client- en inwonerparticipatie.

Hoe pakt het beleid uit in het dagelijkse leven van inwoners?

De transformatie heeft de verhouding tussen lokale overheid en burger fundamenteel veranderd. Gemeenten hebben te maken met een veelomvattend takenpakket en zijn verantwoordelijk voor werk en inkomen, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning van mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn en onvoldoende kunnen participeren. De taaiere vraagstukken waar gemeenten voor staan vereisen een samenspel tussen inwoners, professionals en gemeenten. Dat vraagt onder meer bredere interactie en samenwerking van gemeenten met een brede en diverse groep inwoners, die hun ervaringen en inzichten met de gemeente delen, en teruggeven hoe beleid en dienstverlening in hun dagelijks leven uitpakt. Het wordt dus belangrijker om bij het verhaal van mensen zelf te komen.

Wat betekent dit voor adviesraden sociaal domein?

Voor lokale advies- en cliëntenraden betekent dit dat waar voorheen met name gefocust werd op de eerste fase van het beleidscyclus (adviseren bij het ontwikkelen over conceptbeleidsplannen) nu meer de focus komt te liggen op de uitvoering van het beleid, op de vraag wat er daadwerkelijk in de praktijk van de plannen terecht komt. In het bijzonder geldt dat voor de gevolgen van het beleid voor kwetsbare inwoners. Zowel om hun maatschappelijke inbedding te vergroten als om input voor hun adviezen te krijgen, willen steeds meer adviesraden daarom beter weten hoe het beleid in de praktijk uitpakt.

Nieuwe rollen en andere vormen van adviesraden Van oudsher beschikken gemeenten over vaste structuren en organen om inspraak van cliënten en inwoners te organiseren, zoals een adviesraad, platform of cliëntenraad. Het zijn formele vormen, doorgaans met een vaste vergaderstructuur en ingebed in de beleidscyclus van gemeenten. Via deze vormen is vaak maar een beperkte groep inwoners betrokken.

Op veel plekken in het land zoeken gemeenten en inwoners daarom naar een andere invulling van cliënt- en inwonerparticipatie. Er wordt hierbij nagedacht over het doel, de vorm en rollen. Er spelen vragen als: kunnen we de huidige adviesraad anders inrichten met andere rollen en verhoudingen, of moeten we een nieuwe vorm en invulling met elkaar ontwikkelen? Ook de ontwikkeling naar brede participatieraden of adviesraden sociaal domein hoort hierbij. Movisie en de Koepel schreven hierover eerder de publicatie *Partners in Participatie* (link toevoegen): een handreiking voor de samenwerking adviesraden en gemeenten, met daarin vier nieuwe rollen voor adviesraden.

Dat zijn:

- 1) Signaleren en monitoren,
- 2) Meedenken aan de voorkant,
- 3) Bewaken van inwonerparticipatie en
- 4) Agenderen en ongevraagd adviseren.

Belangrijk bij al deze rollen is de samenwerking tussen gemeente en inwoners/adviesraad. Client- en inwonerparticipatie is steeds meer iets dat je in partnerschap realiseert, waarbij je de verwachtingen over en weer regelmatig afstemt. Naast de reguliere en formele vormen van cliëntenparticipatie zien we ook steeds meer informele vormen van cliëntenparticipatie

In het voorjaar van 2018 gingen drie lokale, nieuwe Participatieraden in de drie IJmondgemeenten van start. Deels met vertrouwde leden, deels met nieuwe leden zoals Dorine Vermeulen van de Participatieraad in Velsen. 'Bij ons is de gehele raad compleet nieuw', vertelt ze, 'dus we moesten onszelf eigenlijk ook nog uitvinden. We zijn allemaal verbinders, netwerkers met een brede blik. Wij gaan als raad niet over de inhoud, maar over het proces. Wij willen vooral uitzoeken op welke manier we de inwoners het beste kunnen betrekken.' (uit: [Artikel 'Participatieraden IJmond vinden zichzelf uit'](#))

opkomen, bijvoorbeeld in de vorm van panels, digitale peilingen en dialoogsessies. Hiermee worden meer en diverse groepen inwoners/ cliënten bereikt, ook die minder georganiseerd of mondig zijn. Inwoners/cliënten denken dan tijdelijk mee over concrete thema's waar zij ervaring mee of ideeën over hebben. Het benutten van die input voor het beleid en de terugkoppeling daarover is een aandachtspunt. Ook cliëntenparticipatie op regionaal niveau vraagt aandacht, aangezien er regionaal steeds meer beleid wordt gemaakt en besluitvorming plaatsvindt, maar cliëntenparticipatie vaak lokaal is georganiseerd.

Drie generaties van burgerparticipatie

Veel van de bovenstaande vraagstukken zijn onderdeel van de verschuiving/ontwikkeling van het formele naar informele en van het (mee)denken naar het (mee)doen. Dit is ook terug te zien in de uiteenzetting van de drie generaties van burgerparticipatie (link bron):

- De eerste generatie is die van inspraak in formele besluitvormingsprocedures. Dit werd in de jaren '70 van de vorige eeuw afgedwongen door mondige burgers en is vervolgens een wettelijk vastgelegd recht geworden. Kern is inspraak en zeggenschap van burgers rond beleid dat door de overheid gemaakt wordt.
- De tweede generatie is die van interactieve beleidsvorming. Hierin hebben burgers juist in eerdere, vroege fasen van het beleidsproces via informele vormen de gelegenheid om beleid mede vorm te geven. Deze generatie is in de jaren '90 van de vorige eeuw ontstaan. Zowel bij de eerste als de tweede generatie is het overheid die bepaalt bij welke onderwerpen burgers betrokken zijn, of dat nu aan het eind (inspraak) of in het begin van het beleidsproces is (interactieve beleidsvorming).
- De derde generatie van het burgerinitiatief draait die verhouding tussen inwoners en overheid om: de civil society initieert, de overheid participeert in deze door burger geïnitieerde projecten. In deze generatie die sinds begin van deze eeuw opkomt, bepalen

burgers zelf waarvoor zij zich willen inzetten en zouden daarmee inhoudelijk leidend zijn waar doorgaans de overheid de lijnen uitzet.

De drie generaties maar ook de verschuiving van ontwikkelingen die worden genoemd (van het formele naar informele etc.) zijn geen vervangingen van elkaar en hebben allemaal hun sterke en zwakke kanten. Participeren in formele besluitvormingsprocessen kan bewoners afschrikken die zich liever richten op praktische zaken, terwijl informalisering – zoals dat binnen de tweede en derde generatie projecten bewonersparticipatie vorm kan krijgen - kan leiden tot uitsluiting onder inwoners. Al deze vormen kunnen naast elkaar bestaan en elkaar versterken.

Relevante vragen voor adviesraden en gemeenten

- 1 Zijn gemeente en adviesraad daadwerkelijk partners in het realiseren van client- en inwonerparticipatie? Wordt er bijvoorbeeld met een gezamenlijke agenda gewerkt? Realiseren ze samen participatiemomenten voor inwoners?
- 2 Wordt er geïnvesteerd in het laagdrempelig organiseren van 'tegengeluid' dat cliënten en inwoners kunnen bieden, gezien de meerwaarde die dit kan opleveren voor de kwaliteit van het beleid?
- 3 Worden alle doelgroepen voldoende gehoord? Wordt er ook actief ingezet op het bereiken van moeilijk bereikbare groepen? Waar kunnen zij terecht met hun ideeën, initiatieven, knelpunten en signalen? Veel participatiemomenten zijn talig van aard, wordt er ook gezocht naar vormen die minder talig zijn of gericht zijn op samen doen om daarmee andere groepen inwoners aan te spreken?
- 4 Zet de gemeente in op een verandering in werkwijze en attitude om naar buiten en in contact te treden met haar inwoners en met hen samen te werken in het beleidsproces?
- 5 Wordt er voldoende gekeken naar hoe beleid uitpakt in de praktijk, met name voor kwetsbare inwoners?
- 6 Zijn er mogelijkheden voor cliënten en inwoners om

In het Brabantse Someren werken inwoners en gemeente sinds begin 2018 met het Samen voor Someren model. Met fysieke stamtafels en een digitaal platform is er een groeiende groep inwoners actief aan de slag met vraagstukken in het sociaal domein. Op het platform kunnen inwoners hun ideeën kwijt en kunnen zij initiatieven ondernemen (samenvoorsomeren.nl). 'Hoewel het platform nog doorontwikkeling nodig heeft, was de totstandkoming ervan geheel in lijn met de beoogde verbreding', vertelt beleidsmedewerker Lizzy Nijssen van de gemeente. 'Want een groep jongeren tussen de veertien en twintig jaar heeft het platform ontworpen en gebouwd. Dat was precies de doelgroep die we vooral voor ogen hadden.' (uit: [Artikel 'Experimentele inwonerparticipatie zet Someren in doe-stand'](#))

- vanaf het begin van het beleidsproces mee te denken?
- 7 Signalen en ervaringen passen niet altijd bij de actuele beleidsonderwerpen. Wordt er ruimte gecreëerd op de gemeentelijke beleidsagenda?
 - 8 Veel signalen gaan over verbeteringen in de uitvoering en niet in beleid, wordt dat voldoende meegenomen in het signaleren en verbinden daarvan?

Waar kan ik meer informatie vinden?

- Movisie: [Themapagina Burgerparticipatie](#)
- Movisie en Koepel: [Partners in participatie](#)
- Koepel Adviesraden Sociaal Domein: [Handreiking. Evaluerend onderzoek door adviesraden](#) (i.s.m. Henk Beltman)
- Movisie: [Rapport beter beleid met ervaringskennis van inwoners](#)
- Movisie: [Ervaringskennis in beleid](#)
- Koepel Adviesraden Sociaal Domein: [Handreiking. Bereiken en betrekken van kwetsbare groepen inwoners](#) (i.s.m. Henk Beltman)



Deze handreiking is opgesteld door Movisie (Karin Sok en Shahrzad Nourozi) in samenwerking met Vilans (Inge Redeker en Marjolein de Meijer).
Eindredactie: Koepel Adviesraden Sociaal Domein