

Inge van Dommelen blikt terug

Participeren is weer relevant

Inge van Dommelen en de Wmo-raad: het is een gelukkige combinatie. Sinds de introductie van de Wmo in 2007 maakte ze alle stormen van dichtbij mee: als ambtenaar (provinciaal, lokaal), als lid van de Wmo-adviesraad in Delft én als directeur van de Koepel Adviesraden Sociaal Domein. Nu ze afscheid neemt van de Koepel, blikt ze terug.

Toen de Tweede Kamer in 2006 de Wmo aannam, ging dat gepaard met een amendement van toenmalig PvdA-parlementariër Laurette Spelman: 'Gemeenten moeten hun oor te luisteren leggen bij Wmo-raden'. Het doel was om ervoor te zorgen dat het cliënten- en inwonersperspectief werd meegenomen bij de ontwikkeling en uitvoering van Wmo-beleid. Sinds 2010 is er een vereniging voor Wmo-raden en andere adviesraden: de Koepel Adviesraden Sociaal Domein (aanvankelijk 'Koepel Wmo-raden'). Na zeven jaar neem ik afscheid van deze vereniging, waar ik bestuurslid, adviseur en directeur was. Uiteraard blijf ik nauw betrokken bij de participatiepraktijk op zowel landelijk en lokaal niveau. Hoe hebben de adviesraden zich ontwikkeld op lokaal niveau? En wat kan de toekomst van participatie op lokaal niveau brengen?

Participatie, het oor te luisteren leggen, inbreng van burgers in gemeentelijk beleid: persoonlijk vind ik ze verschrikkelijk belangrijk. Waarom? Anno 2017 is het voor overheden moeilijker dan ooit om aannemelijk te maken wat hun toegevoegde is en welk collectief inwonersbelang zij dienen. Kijk alleen maar naar hoe moeilijk het is voor politieke partijen om leden te werven – en de komende tijd nieuwe gemeenteraadsleden. Kijk maar naar het feit dat politici vaker bedreigd worden dan ooit.

De legitimiteit van bestuur en beleid staat onder druk. Daarom is participatie van inwoners en cliënten belangrijker dan ooit: om te luisteren, te vertellen, om een dialoog aan te gaan. Om oplossingen en beleid te ontwikkelen die echt werken voor gemeenten en inwoners, waar inwoners zich mede-eigenaar van voelen.

Versnippering

Hoe zag en ziet lokale participatie eruit en wat is de rol van adviesraden daarin? Vóór de introductie van de Wmo op 1 januari 2007

was in gemeenten vaak sprake van versnipperde belangenbehartiging door verschillende groepen belanghebbenden. Gemeenten – overheden in het algemeen – zijn fan van formele participatievormen die zij makkelijk een plek kunnen geven in hun beleidscyclus. En voor de gemeenteraad is het handig om te kunnen vragen: 'Heb je x wel betrokken bij deze nota?' Vooral ouderen en 'gehandicapten' met een fysieke beperking waren van oudsher gesprekspartners van gemeenten. Dat kwam deels door de Welzijnswet, die in dezen voorschrijvend was. Vertegenwoordiging van GGZ-cliënten ontbrak meestal.

Vanaf 2007 ontstonden Wmo-adviesraden, voornamelijk samengesteld uit vertegenwoordigingen van ouderen- en gehandicaptenraden. Zij organiseerden zich aanvankelijk volgens de prestatievelden die de Wmo kende. Vertegenwoordigers van vrijwilligers en mantelzorgers werden via de lokale welzijnsorganisaties snel gevonden. Het bleek echter een stuk lastiger te zijn om de mensen bij Wmo-raden te betrekken die zich minder makkelijk organiseren, zoals mensen in de maatschappelijke opvang en GGZ-cliënten. (Als Wmo-adviesraad Delft hadden wij in die periode het zeldzame geluk dat een ervaringsdeskundig lid van de cliëntenraad GGZ ook lid was van onze raad.)

Behartiging en advisering

Wmo-raden deden in deze periode vooral aan belangenbehartiging. Maar dan wordt er opeens gesproken over de optie om zorg en welzijn te decentraliseren naar (ofwel: te laten uitvoeren door) gemeenten. Dat leidt tot een belangrijke trend onder Wmo-raden: naast een belangenbehartigende functie gaan ze nu ook steeds meer een adviserende en beïnvloedende rol vervullen. Dit gaat vaak verder dan het becommentariëren van één van de prestatie-of beleidsvelden. Zo hebben Wmo-raden vanaf dat moment ook



Inge van Dommelen: 'De adviesraad kan de verbindende factor zijn in een gemeente als het gaat om participatie'.

een mening over Welzijn Nieuwe Stijl en wat dit betekent voor de voorzieningen en de mensen in de gemeente. Ze vinden iets van preventie en woonservicezones. Althans, zo was het in onze Delftse raad en de regio Zuid-Holland. Het leidt regelmatig tot discussies en spanningen binnen Wmo-raden tussen vrijwilligers die liever aan belangenbehartiging doen en vrijwilligers die willen adviseren en beleid willen beïnvloeden.

Adviesraad sociaal domein

Vanaf de introductie van de Wmo 2015 ontstaan steeds bredere adviesraden die nu ook allerlei verschillende namen krijgen: Van 'adviesraad sociaal domein' tot 'participatieraad' tot 'maatschappelijk burgerplatform'. De agenda wordt navenant breder. Steeds meer raden adviseren 'sociaal domein-breed', dus behalve over de Wmo ook over de Participatiewet en de Jeugdwet. De raadsleden, allemaal vrijwilligers, krijgen het steeds drukker met vragen van gemeenten, moeten steeds meer weten van steeds meer beleidsvelden, en van al die verschillende – vaak kwetsbare – mensen die te maken hebben met dit gemeentelijk beleid en uitvoering: kinderen en hun ouders, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, mensen die beschermd wonen, enzovoort. Veel vrijwilligers in Wmo-raden maken plaats voor vrijwilligers die meer affiniteit hebben met deze bredere werkwijze. Die vrijwilligers zijn steeds

minder cliënten zelf, omdat de hoeveelheid vragen de leefwereld van cliënten overstijgt. De vraag die dat oproept is: hoe representatief is de Wmo-raad nu nog? Representativiteit is een thema dat al vanaf het prille begin van de Wmo en de Wmo-raad een vraagstuk is. En dat zal dus nog wel even zo blijven.

Punt van zorg

De werving van vrijwilligers voor de adviesraden zie ik in toenemende mate als een punt van zorg. Het lid-zijn van een adviesraad kost vaak zó veel tijd dat het alleen is weggelegd voor vrijwilligers die niet (meer) werken. Dat is een ongewenste situatie. De werkbelasting, wat je kunt vragen van welwillende vrijwilligers, en hoe je deze mensen faciliteert in hun raadswerk: het zijn punten die nog weinig structureel op de gemeentelijke agenda verschijnen. Maar de Koepel Adviesraden Sociaal Domein ziet dat ze steeds urgenter worden. Zowel als Koepel en samen met kennisinstituut Movisie doen we hier onderzoek naar. Persoonlijk zie ik in de dagelijkse praktijk dat adviesraden met een goede facilitering – eigen budget, scholing, secretariële ondersteuning – functioneler te werk gaan dan adviesraden die het slechts met een pot koffie moeten doen: de relatie van de goed gefaciliteerden met de gemeente is overwegend beter, deze vrijwilligers zijn beter toegerust voor hun taak, en ze blijven langer betrokken bij de adviesraad. De Koepel blijft voor



FOTO: SHUTTERSTOCK

Het gemeentehuis in Delft. In deze gemeente heeft burgerparticipatie structureel een plek.

deze thema's dan ook terecht aandacht vragen, want het is toch fantastisch dat je als gemeente zo'n groep betrokken vrijwilligers hebt die zich willen inzetten voor jouw inwoners? Ik begrijp best dat het soms lastig is, samenwerken met vrijwilligers. Maar wat moet je als gemeente zonder al die vrijwilligers?

Plek verworven

Hebben adviesraden sociaal domein hun plek verworven? Anno 2017 is het werk en speelveld van de adviesraad sociaal domein complexer dan ooit. Adviesraden hebben hun plek verworven binnen het participatiespeelveld, maar de betrokken leden lopen ook tegen de grenzen van hun kunnen én willen op. Er zijn daarnaast gemeenten die hun adviesraad 'opdoeken' en kiezen voor alternatieve vormen van participatie voor hun beleidsontwikkeling. Daarmee ontzeggen zij zichzelf de continuïteit waarin een adviesraad voorziet ('Tijdens de vorige vergadering gaf de wethouder aan dat hij zou terugkomen op...'). Deze gemeenten nemen daarmee ook afscheid van betrokken burgers die aandacht besteden aan het cliëntperspectief én die aan beleidsbeïnvloeding doen – zeker als er geen sprake is van een platform of netwerk dat participatie structureel kan faciliteren. Participatie structureel

faciliteren is een belangrijke voorwaarde als je kwetsbare mensen een stem wilt geven. Deze gemeenten kiezen vaak voor eenmalige inspraakvormen (zoals de G-1000 of een Burgertop), waarbij het niet-zelden ontbreekt aan zorgvuldige terugkoppeling richting inwoners en cliënten. Maar wanneer je als gemeenten niet zorgt voor structurele inbedding van participatie, zet je naar mijn mening de legitimiteit van je beleid op het spel.

Koplopers

Er zijn gelukkig enkele 'koplopergemeenten' die verschillende participatievormen hebben opgezet: van een adviesraad tot enkele informele manieren van inspraak. Denk aan Utrecht, Zaanstad en Leeuwarden. Ik geloof in die veelvormigheid van participatie, passend bij de 'couleur locale'. Tegelijkertijd zie ik voorzichtig een beweging ontstaan waarin leden van adviesraden contact zoeken met sleutelfiguren in buurten en wijken, dat ze zelf sleutelfiguren worden en dat ze een verbindende rol beginnen te vervullen tussen alle belanghebbenden in een gemeente. Zij kiezen dus voor een bredere rolopvatting dan adviserend alleen. Er zijn zelfs leden/adviesraden die zich zó verbonden voelen met een doelgroep of thema, dat zij een eigen initiatief starten, zoals een dagbesteding

Ik roep de adviesraden en gemeenteraden op om de lokale participatie eens lekker op te schudden

voor ouderen met dementie (gemeente Peel en Maas). Of ze ondersteunen burgers die een kleinschalige voorziening voor beschermd wonen willen opzetten (Leerdam). Deze beweging valt en staat echter wel bij een betrokken wethouder.

Participatie en dialoog

Wat brengt de toekomst? Kijkend naar deze ontwikkelingen, wat zou de toekomst dan kunnen of moeten brengen voor participatie op lokaal niveau?

Participatiepalet

Ik geloof in méér vormen van participatie: voor iedere vraag de juiste vorm. Dat is steeds belangrijker. Inmiddels spelen er lokaal zó veel verschillende vragen – van mensen die na beschermd te hebben gewoond zelfstandig thuis gaan wonen tot en met de implementatie van de Omgevingswet – dat slechts één participatievorm onvoldoende is om inwoners en cliënten te betrekken. Er is een palet aan participatievormen nodig: van een Groo om argeloze en ongeorganiseerde inwoners (en dus niet de ‘usual suspects’) te betrekken bij een onderwerp dat nieuw is voor hen (zoals de Omgevingswet) tot een adviesraad die (mee)bepaalt wat de belangrijkste participatiethema’s zijn (zoals in Ridderkerk gebeurt). Van ongeorganiseerde jongeren die via een ‘peer-to-peer’-aanpak hun zegje doen (Maastricht, Jeugdzorg) tot georganiseerde cliënten in een cliëntenraad (Leiden). En dan zijn er nog allerlei tussenvormen, zoals focusgroepen en kindergemeenteraden. Daarnaast is het belangrijk dat participatie structureel een plek heeft binnen de gemeentelijke cyclus, om inwoners te betrekken én om terug te koppelen wat de opbrengsten zijn van hun inbreng, zodat inwoners betrokken blijven (zoals in Delft). De narratieve aanpak (‘gestructureerd vertellen’) voor evalueren van beleid is hiervoor naar mijn mening een hoopgevende vorm (Hilversum).

Dialoognetwerk

De adviesraad kan bij uitstek een verbindende factor zijn in een gemeente als het gaat om participatie. Dat kan als je om je heen een flexibele ‘schil’ weet te vormen van allerlei mensen die zich in verschillende participatievormen bezighouden met dialoog en uitwisseling, onafhankelijk van de gemeente. Dan ben je als adviesraad de drijvende kracht van een netwerk. Zo’n netwerk (in delen of in gezamenlijkheid) behartigt belangen, beïnvloedt beleid, bepaalt de agenda – telkens afhankelijk van waar een thema of situatie om vraagt. Door die verbinding op te zoeken, kunnen adviesraden anticiperen op de toekomst.

Dit is mede noodzakelijk omdat gemeenten bezig zijn te kantelen. Dat proces verloopt weliswaar langzaam, maar het is onomkeerbaar. Een gekantelde gemeente ontwikkelt beleid op basis van de dialoog met inwoners, cliënten en belanghebbenden. De ene keer leidt dat tot een beleidsstuk (zoals een verordening), de andere keer tot een ‘ontwikkelagenda’ die wordt besproken aan een ‘ontwikkeltafel’.

Het is daarom voor inwoners en adviesraden – en andere vormen van participatie – zeer belangrijk om ‘aan de voorkant’ van de beleidscyclus invloed uit te oefenen. Als een beleidsstuk eenmaal gereed is, is het een gelopen race. Het gaat erom vroegtijdig de dialoog te voeren, een onafhankelijke gesprekspartner te zijn en zo invloed uit te oefenen. Daarvoor zijn verschillende vormen van participatie noodzakelijk, náást de adviesraad en het cliëntenperspectief.

Weer relevant

Terwijl lokale politieke partijen moeite hebben om betrokken leden te vinden, gebeurt er landelijk iets wat daarmee in tegenspraak is: er verschijnen steeds meer kleine nieuwe politieke partijen ten tonele. Wat je daarvan verder ook mag vinden, ze staan wél voor een beweging: politiek bedrijven, invloed uitoefenen en meedoen, zijn weer relevant. Hoe mooi is het als straks al die nieuwe gemeenteraadsleden én adviesraden deze beweging omarmen en méér inwoners betrokken zijn bij hun gemeenteraadswerkzaamheden en het oplossen van de complexe lokale vraagstukken van de toekomst? Daarbij geloof ik dat ‘jong geleerd, oud gedaan’ helpt. Hoe mooi is het als gemeenten investeren in onderwijs, in samenwerking met bijvoorbeeld de werkplaatsen sociaal domein om kinderen al op de basisschool te leren ‘participeren’? Denk aan een kindergemeenteraad (Schiedam) of een schooldebat (onder andere Rotterdam). Kinderen, scholieren en studenten gaan vaak onbevangen in gesprek en kunnen daardoor – met de juiste steun – in gesprek komen met mensen die het geloof in participeren hebben verloren of ‘kwetsbaar’ zijn.

Als adviesraden sociaal domein erin slagen om in te spelen op deze beweging en nieuwe doelgroepen weten te bereiken en betrekken, verhogen zij hun representativiteit en relevantie. Als politici hetzelfde doen, vergroten zij hun legitimiteit. Ik roep adviesraden en gemeenteraden dan ook op om de lokale participatie eens lekker op te schudden, met alle discussies die daarbij horen. En op die manier bij te dragen aan de transformatie van het sociaal domein, met de mensen die ertoe doen. ▲