Luisteren naar burgers

Onderzoek over de adviespraktijk en adviesstructuur
in het sociale domein

gemeente Berg en Dal

juli 2023

Werkgroep Burgerparticipatie

In opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders
gemeente Berg en Dal

Omslagontwerp: Jan van Loon
Foto's: Joke Stoffelen

Inhoudsopgave

1. Inleiding

In Nederland is betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid in wetten vastgelegd. Dit recht op burgerparticipatie is onder meer vastgelegd in artikel 150 van de Gemeentewet. Ook alle wetten in het sociaal domein hebben artikelen over burgerparticipatie en –betrokkenheid. Over de ontwikkelingen rond burgerparticipatie binnen de gemeente Berg en Dal heeft de Werkgroep Burgerparticipatie van onze gemeente eerder een overzicht gegeven en adviezen voor verbetering. Zie hiervoor allereerst het rapport *'Evaluatie burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal'* (2020). Daarvoor hebben we met name onderzoek gedaan naar burgerinitiatieven. Ook in onze adviesnota '*Dorpsagenda's in de gemeente Berg en Dal'* (2022) laten we zien hoe burgers kunnen werken aan het verbeteren van hun eigen leefomgeving. De recente landelijke spanningen rond de afstand tussen politiek en burgers onderstrepen het belang om de komende jaren flinke stappen te zetten in het versterken van de rol van burgers bij beleidsontwikkeling binnen gemeenten.

In de hier gepresenteerde nota richten we ons op de burgeradviesstructuur binnen het sociaal domein. In de gemeente Berg en Dal en bij de betrokken wethouder vallen daar de volgende gemeentelijke taken onder:

- jeugd en jeugdzorg
- passend onderwijs
- maatschappelijke ondersteuning
- participatie
- werk en inkomen
- volksgezondheid en welzijn

De taak rond volksgezondheid wordt vormgegeven in samenwerking met andere gemeenten in de gezondheidsregio Gelderland-Zuid.

1.1 De opdracht

Op verzoek van wethouder Irma van de Scheur onderzoekt de Werkgroep Burgerparticipatie de burgeradviesstructuur en het functioneren van adviesraden binnen het sociaal domein. De startvraag van de wethouder luidde: Kunnen de verschillende burgeradviesraden in de gemeente Berg en Dal geïntegreerd worden en leidt dit tot een meer integrale en brede kijk? Na verder overleg met wethouder en ambtenaren is de vraag verbreed: Wat zou de ideale manier zijn om burgers te betrekken bij de beleidsvorming in het sociaal domein? We beschouwen hierbij adviesgroepen van burgers als één van de instrumenten van burgerparticipatie binnen de gemeente. In hoofdstuk 3 vindt u een verdere toelichting op deze opdracht.

Bij het uitvoeren van deze opdracht hebben wij twee onderzoeken uitgevoerd. Allereerst hebben we gesprekken gevoerd met alle huidige adviesgroepen binnen het sociaal domein en met de betrokken wethouder en ambtenaren. Ten tweede hebben we breder gezocht naar wat we kunnen leren van ervaringen, ontwikkelingen, werkwijzen en oplossingen in andere gemeenten. Vooral het kennisinstituut Movisie is daarvoor een belangrijke informatiebron. We hebben daarbij naar wettelijke kaders voor burgerparticipatie in het sociale beleid gezocht. De resultaten van beide onderzoeken vormen de basis van onze conclusies en aanbevelingen.

1.2 Leeswijzer

Eerst bespreken we in hoofdstuk 2 wat het sociaal domein inhoudt, welke wetten het kader vormen voor dit domein, en welke beleidsthema's en knelpunten op de agenda van het sociaal domein staan.
We gaan ook in op het wettelijk kader voor burgerparticipatie. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 een overzicht van de verschillende rollen en taken die burgers kunnen vervullen in hun participatie aan de ontwikkeling van gemeentebeleid, hier binnen het sociaal domein. We bespreken verschillende ondersteunende kaders die landelijk gebruikt worden bij burgerparticipatie en advisering van gemeentebeleid door burgers. Belangrijke vraag daarbij: hoe moet je aan burger-adviezen werken om daarmee ook resultaat te boeken. We gaan ook in op inzichten en leerervaringen die elders met burgeradvisering zijn opgedaan.

In hoofdstuk 4 werken we de opdracht van wethouder Irma van de Scheur aan onze Werkgroep en de daarbij horende onderzoeksvragen nader uit. We lichten toe hoe we die vertaald hebben in het lokale onderzoek onder de bestaande adviesgroepen en verantwoorden de door ons gebruikte werkwijze en onderzoeksmethodiek. In hoofdstuk 5 bespreken we de resultaten van dit onderzoek.

In hoofdstuk 6 vatten we eerst de belangrijkste conclusies uit ons onderzoek samen. We gaan in op de evaluatie van de huidige structuur van adviesgroepen en leemtes die zich daarin voordoen. Vervolgens presenteren we een aantal visies en concrete aanbevelingen gericht op het versterken van de adviesrol van burgers bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid in het sociaal domein. We bespreken daarbij mogelijkheden om de kwaliteit van dit adviesproces en van de adviezen zelf verder te verbeteren en gaan in op de ondersteunende rol die de gemeente daarbij kan vervullen.

We presenteren een aantal opties die gemeente en burgers zouden kunnen gebruiken om de advies-structuur de komende jaren stapsgewijs te verbeteren. We gaan ook in op een aantal overwegingen die daarbij meegenomen zouden moeten worden bij het maken van keuzes uit deze opties. We besteden ook aandacht aan de wens van de gemeente om toe te werken naar een structuur en werkwijze die uitvoerbaar en doelmatig is.

Tenslotte doen we enkele aanbevelingen om te bevorderen dat de resultaten van dit onderzoek zowel binnen de gemeente als onder burgers actief besproken worden en in goed overleg vertaald worden naar een sterkere adviesrol van burgers bij gemeentelijk beleid.

2. Het sociaal domein: wettelijk kader en thema's

Dit hoofdstuk gaat over de vraag wat het sociaal domein precies inhoudt. We gaan allereerst in op het wettelijk kader van het sociaal domein en hoe dat binnen de gemeente Berg en Dal is ingevuld. Ten tweede bespreken we wat de belangrijkste inhoudelijke thema's zijn op de agenda van het sociaal domein. De achterliggende gedachte is dat advisering door burgers over alle beleidsthema's moet kunnen gaan en dat de besproken thema's binnen de adviesgroepen het hele sociaal domein zouden moeten dekken. Inzicht in de thema's is ook nodig om aandacht te kunnen geven aan de onderlinge samenhang tussen de verschillende thema's en wat dit betekent voor een integrale beleidsaanpak binnen de gemeente. Een integrale aanpak wordt tegenwoordig nagestreefd omdat dit voor burgers betere resultaten oplevert en tot een meer efficiënt gebruik van gemeentelijke budgetten kan leiden.

2.1 Wettelijke kaders voor het sociaal domein

Het betrekken van burgers bij beleid kent een lange geschiedenis en krijgt steeds meer wettelijke verankering. Hierna bespreken we de wettelijke kaders voor burgerparticipatie in het sociaal domein. De taken van de gemeenten binnen het sociaal domein zijn in eerste instantie vastgelegd in drie wettelijke kaders.

- **De Jeugdwet** is er voor alle vormen van jeugdhulp en bekostiging van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringsmaatregelen. Met deze wet kan de gemeente zorgen voor vroegtijdige inzet van hulp en zorg en bijdragen aan het voorkómen van ernstige problemen.
- **De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)** gaat over het bevorderen van maatschappelijke participatie via het bieden van diverse vormen van ondersteuning. Ook moeten gemeenten zich actief inzetten op het gebied van preventie en vroegsignalering om te voorkomen dat mensen zwaardere vormen van ondersteuning nodig hebben.
- **De Participatiewet** heeft als uitgangspunt dat iedereen naar vermogen deelneemt aan (participeert in) de samenleving en zoveel mogelijk in het eigen onderhoud voorziet. Het is de taak van de gemeente om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar betaald werk toe te leiden of te ondersteunen bij het werk, of naar vrijwilligerswerk. Het tweede doel van de Participatiewet is zorgen dat iedereen een inkomen heeft, ook mensen die niet in staat zijn in eigen levensonderhoud te voorzien.

Het sociaal domein en het domein van de volksgezondheid zijn nauw met elkaar verbonden. De gezondheid van mensen en ook van jeugdigen wordt in sterke mate bepaald door de sociale omgeving waarin ze leven. Denk aan de grote invloed die sociale steun heeft op gezondheid. Datzelfde geldt voor de invloed van het wel of niet veilig kunnen opgroeien, kunnen rondkomen, bestaanszekerheid voelen, en zinvol kunnen participeren in de samenleving. Anderzijds heeft een goede gezondheid weer grote invloed op schoolprestaties en op het kunnen werken en participeren in de samenleving.

Daarom zijn in veel gemeenten het sociaal domeinbeleid en het volksgezondheidbeleid nauw met elkaar verbonden. Beide vallen vaak onder dezelfde wethouder. Dat is ook in onze gemeente Berg en Dal het geval. Daarom beschouwen we ook de Wet publieke gezondheid (Wpg) als een onderdeel van het wettelijk kader voor burgerparticipatie in het sociaal domein. In deze nota gebruiken we de term 'sociaal domein' dus in brede zin, inclusief volksgezondheid.

- **De Wet publieke gezondheid (Wpg)** regelt het lokale gezondheidsbeleid, de jeugdgezondheidszorg, ouderengezondheidszorg, infectieziektebestrijding en preventie & gezondheidsbevordering.

In de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet wordt specifiek aandacht besteed aan participatie van burgers bij beleidsvorming en uitvoering van beleid. Zo zijn binnen gemeenten een Wmo-adviesgroep en een Cliëntenraad wettelijke vereisten. Maar ook bij het uitvoeren van de Wpg wordt landelijk bepleit om burgers bij beleidsvorming te betrekken (zie RIVM www.loketgezondleven).

In bijlage A. wordt nog een verdere toelichting op deze wettelijke kaders gegeven.

Het gaat hierbij steeds om het betrekken van burgers bij beleidsvorming door hen (1) de gelegenheid te geven om beleidsvoorstellen te doen en gevraagd / ongevraagd advies te geven bij besluitvorming daarover, (2) hen daarvoor te voorzien van ondersteuning en informatie, en (3) hen de gelegenheid te geven deel te nemen aan periodiek overleg en onderwerpen te agenderen.

Daarnaast is er het VN-Kinderrechtenverdrag uit 1989. Daarin zijn in 54 artikelen de rechten van kinderen en jongeren vastgelegd. Rondom het betrekken van kinderen en jeugd bij gemeentebeleid is artikel 12 van belang. Daarin is geformaliseerd dat kinderen in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun mening te geven over zaken die hen betreffen.

2.2 Thema's binnen het sociaal domein: beleidsuitdagingen

Wat houdt het sociaal domein in feite in? Wat zijn daarin de belangrijke thema's? En dus ook: waarover zouden adviesgroepen moeten adviseren?

Binnen het sociaal domein staan gemeenten voor een groot aantal stevige beleidsopgaven die de komende jaren om een effectieve aanpak vragen. Dat is zichtbaar in het sociaal domeinbeleid van onze eigen gemeente en in rapporten hierover van het CBS en Movisie (o.a. De Klerk et al 2022). Het gaat over vele uitdagingen waaronder het stijgende gebruik van jeugdzorg en andere zorgvoorzieningen, overbelast zorgpersoneel, lange wachtlijsten, stijgende zorgkosten, toenemende armoede en de invloed daarvan op gezinnen en kinderen, versterken van weerbaarheid van jeugd, bereiken en ondersteunen van kwetsbare groepen, gezondheid en leefbaarheid, toenemende eenzaamheid, herbezinning op de begrippen 'zelfredzaamheid' en 'eigen kracht' omdat de mogelijkheden daarvan overschat blijken te zijn. Verder ook het realiseren van een inclusieve samenleving, integraal werken en financiële belemmeringen. Voor deze uitdagingen moeten samen met lokale partners én burgers werkzame oplossingen gezocht worden.

In figuur 1 hebben we de kernthema's in het sociaal domein op een rij gezet. Zowel de gemeenten maar ook adviserende burgers kunnen bepalen wat hierin op dit moment de prioriteiten zijn.

Kernthema's in sociaal domein

- Jeugdbeleid
- Weerbaarheid van jongeren versterken
- Kwetsbare jongeren, o.a. jongeren met een beperking
- Sterk toegenomen vraag jeugdzorg, wachtlijsten en hoge kosten
- Van zorg naar preventie
- Gezonde leefstijl versterken
- Armoede
- Sociale ongelijkheid, ongelijke kansen
- Vluchtelingen en statushouders
- Inclusieve samenleving en sociale samenhang
- Herbezinning op versterken van zelfredzaamheid, eigen kracht en samenredzaamheid, rol vrijwilligers
- Participatie in de samenleving
- Ouderenbeleid
- Eenzaamheid onder ouderen
- Ouderen met een beperking
- Langer thuis wonen van ouderen
- Integrale en effectieve aanpak van vraagstukken in het sociaal domein

Figuur 1 Kernthema's

2.3 Naar een samenhangende visie en integraal sociaal beleid

De thema's genoemd in figuur 1 zijn geen 'eilandjes'. Het gaat niet om losse onderwerpen waarvoor per thema apart beleid moet worden ontwikkeld. Zoals we hiervoor al onderstreepten, zijn sociale thema's en gezondheidsthema's nauw met elkaar verbonden. Tussen de sociale thema's bestaan tal van samenhangen. Zo heeft armoede grote invloed op participatie, eenzaamheid en op hoe jeugdigen zich ontwikkelen. Samenredzaamheid, sociale cohesie en het werk van vrijwilligers bepalen mee of mensen met beperking in de samenleving kunnen blijven participeren. Hetzelfde geldt voor de kans van ouderen om langer thuis te kunnen blijven wonen. Ook de behoefte aan meer nadruk op preventie en niet uitsluitend zorg raakt vele thema's binnen de sociale agenda.

De consequentie is dat het effectiever en efficiënter is om thema's meer in samenhang aan te pakken. Wat je op het ene thema doet kan ook een gunstige uitwerking hebben op andere thema's. Zo kan het verminderen van armoede bijdragen aan het gezonder en socialer opgroeien van jeugd, maar ook aan minder sociaal isolement bij volwassenen zonder werk en bij ouderen.

De gemeente tracht deze samenhang onder meer te versterken via hun strategisch beleid gericht op 'één gezin, één plan' en door een gebiedsgerichte aanpak. In dit laatste wordt gestreefd naar het samenhangend aanpakken van meerdere problemen en aandachtspunten binnen een wijk, buurt of dorp. Het is belangrijk dat in het gemeentebeleid de komende jaren aan de diverse uitdagingen op een samenhangende, en niet op een versnipperde wijze gewerkt wordt.

Deze samenhang dient ook aandacht te krijgen binnen het werk van de verschillende adviesgroepen in het sociaal domein en in de adviezen die zij uitbrengen aan de gemeente. Dat hoeft voor adviesgroepen niets vreemds te zijn omdat ook in de dagelijkse leefwereld deze thema's voortdurend met elkaar verbonden zijn. We komen in het volgende hoofdstuk op deze samenhang en de gewenste aandacht voor een integrale aanpak terug bij het bespreken van de kwaliteit van advisering en in het laatste hoofdstuk bij onze aanbevelingen.

3. Ondersteunend kader voor beleidsadvisering door burgers

In dit hoofdstuk presenteren we een denkkader dat burgers en gemeente kan ondersteunen bij het invullen van de adviesrol van burgers bij de ontwikkeling van gemeentebeleid in het sociaal domein. Dit kader bestaat uit de volgende elementen: de verschillende rollen die burgers hierbij kunnen vervullen en taken die daarbij horen, en de stappen in het proces van beleidsadvisering die nodig zijn om resultaat te boeken. Tenslotte gaat het ook om de vraag wat er nodig is om de kwaliteit van beleidsadvisering door burgers te verbeteren en hun werk te ondersteunen zodat hun werk uiteindelijk een zo positief mogelijk resultaat oplevert voor de burgers in Berg en Dal.
Dit kader vormde de achtergrond bij de gesprekken die we gevoerd hebben met de huidige adviesraden in Berg en Dal. We rapporteren daarover in hoofdstuk 4 en 5. Daarnaast gebruiken we dit kader bij het formuleren van adviezen voor het verder versterken van de beleidsadvisering door burgers (hoofdstuk 7).

3.1 Ontwikkelen van een ondersteunend denkraam

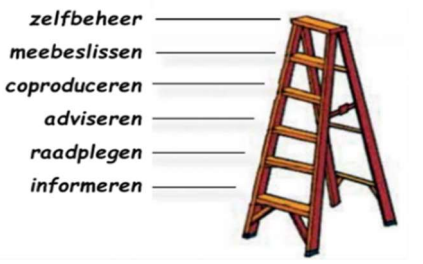
We hebben in de literatuur en bij landelijke bronnen gezocht naar modellen en concepten waarmee we participatie van burgers bij beleidsontwikkeling in gemeenten kunnen onderzoeken, duiden en versterken. We gebruiken daarbij vier leidende vragen:

1. Welke soorten rollen kunnen burgers vervullen bij beleidsontwikkeling?
2. Uit welke stappen bestaat het proces van resultaatgericht adviseren bij gemeentebeleid?
3. Wat zijn succesfactoren en voorwaarden voor resultaatgerichte beleidsadvisering?
4. Hoe zou de organisatie en structuur van beleidsadvisering door burgers er uit moeten zien?

We hebben in ons onderzoek drie hulpmiddelen gebruikt: de participatieladder, PDCA-cyclus en het CLEAR-model. Ieder van deze modellen biedt een eigen bijdrage aan het ondersteunende denkkader voor burgerparticipatie waarop we uiteindelijk uitkomen: (1) *Participatieladder*: beschrijft de verschillende niveaus van burgerparticipatie en de rollen van burgers die daarbij horen, (2) *PDCA-cyclus:* de stappen nodig om te zorgen dat burgerparticipatie daadwerkelijk tot positieve resultaten leidt, en (3) *CLEAR-model*: de factoren van invloed op succesvolle burgerparticipatie en hoe de gemeente die kan bevorderen. Aanvullend hebben we gezocht naar inzichten en leerervaringen uit advisering door burgers elders in het land. We bespreken hierna ieder van deze bijdragen. In hoofdstuk 6 over de vertaling naar aanbevelingen betrekken we hierbij ook de resultaten van ons eigen onderzoek bij de adviesgroepen in Berg en Dal.

De participatieladder: niveaus en rollen

Bij burgerparticipatie wordt vaak de 'participatieladder' van Arnstein gebruikt die Edelenbos en Monnikhof (1996) naar de Nederlandse situatie hebben vertaald. De ladder (fig. 2) beschrijft een hiërarchie in wijzen van participeren door burgers aan gemeenten: burgers informeren, burgers raadplegen, advisering door burgers, coproductie van burgers en overheid samen, en meebeslissen en zelfbeheer door burgers als 'hoogste' treden.



Participatieladder volgens Edelenbos en Monnikhof (1996)
Figuur 2

Bij ieder van deze niveaus is de rol van de burger anders: toehoorder, meedenker, adviseur, partner en regisseur. Het idee erachter is te bevorderen dat burgerparticipatie in gemeenten steeds hogere trappen

op de ladder bereikt. In ons rapport richten we ons specifiek op het versterken van de derde trap: de burger als adviseur bij gemeentebeleid.

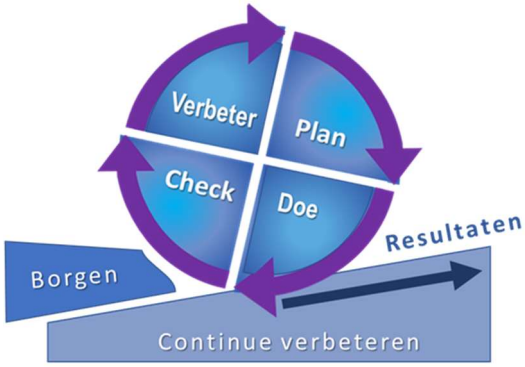
De participatiematrix: de stappen naar resultaat

Hoewel de participatieladder een bruikbaar instrument is, weerspiegelt het onvoldoende de veelvormige en complexe praktijk van burgerparticipatie vandaag de dag. Daarin gaat het niet alleen om *participatieniveaus* en de verschillende rollen van burgers daarbij. Het gaat ook om *resultaatgericht werken* en het zetten van *de juiste stappen in het proces* naar een succesvol resultaat.

Een beter kader om aan burgerparticipatie te werken biedt de *participatiematrix*, waarin deze beide aspecten gecombineerd worden. We bouwen hierbij voort op de participatiematrix die door Smits et al (2020) ontwikkeld is. Daarin staan de verschillende rollen van burgers uit de participatieladder op de horizontale as, en de verschillende stappen in het proces op weg naar succesvolle resultaten op de verticale as. Bij iedere stap horen andere taken en acties. Dit denken in stappen naar effect is belangrijk binnen elke vorm van burgerparticipatie, ook bij de adviestaak van burgers in gemeenten.

Voor de indeling van dit soort stappen en taken worden in de praktijk verschillende soorten modellen gebruikt. De participatiematrix van Smits noemt slechts drie stappen: voorbereiding, uitvoering en implementatie. Daaraan ontbreken twee belangrijke stappen. Dat is allereerst het *monitoren* van de resultaten, dus voortdurend kijken naar wat al wel en wat nog niet bereikt is. Daarna volgt de stap van steeds *samen evalueren, leren en verbeteren*. Tegenwoordig worden deze extra stappen als een essentieel kenmerk gezien van ieder proces waarin partners samen aan maatschappelijke resultaten willen werken. Bovendien is de weg van idee naar resultaat geen rechte lijn, maar een proces waar je meerdere malen doorheen gaat, net zo lang tot het beoogde eindresultaat bereikt is.

Een vollediger, bruikbaar en goed communiceerbaar stappenmodel biedt de PDCA-cyclus van Deming. Daarin worden vier basisstappen onderscheiden: **Plan, Doe, Check, Verbeter.** Deze worden als een cyclisch werk- en leerproces worden beschreven. We hebben dit model in een wat aangepaste vorm (fig. 3) als basis gebruikt voor de verticale as van de participatie-matrix: de fasen van het beleidsproces (zie fig. 4).



Figuur 3 Plan-Doe-Check-Verbeter

Plan: Daarin onderscheiden we twee deelstappen: *ideevorming* en *voorbereiden* van een werkzaam actieplan voor de aanpak van een gekozen vraagstuk (bijv. armoede, overbelast zorgsysteem, eenzaamheid ouderen). Goede voorbereiding omvat een heldere omschrijving van het probleem en van het resultaat dat je wil realiseren en bij wie, inzicht in de achtergronden van het probleem, een plan van aanpak om het beoogde resultaat te realiseren en een goede onderbouwing daarvan.

Doe betreft zowel de concrete *uitvoering* van de voorgenomen activiteiten als de ondersteunende implementatie taken. Implementatie betreft ook het realiseren van de voorwaarden die voor een succesvolle en duurzame uitvoering nodig zijn. We denken daarbij aan voldoende budget, vaardigheden, zorgen voor lokaal draagvlak, inzet van vrijwilligers, ondersteunend beleid bij lokale organisaties en nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen. We noemen dit tegenwoordig ook wel de *borging* van de nieuwe aanpak (toegevoegd in figuur 3).

Check in het cyclische werkproces betreft de stappen *monitoring* en *evaluatie*. Bij monitoring gaat het om het regelmatig verzamelen van informatie en feedback over hoe de voorgenomen activiteiten in de praktijk verlopen en of de beoogde resultaten ook echt behaald zijn. Vervolgens wordt deze informatie

door de betrokkenen geëvalueerd en conclusies getrokken over wel of niet behaalde successen of over knelpunten die zich daarbij hebben voorgedaan.

Verbeter: Resultaten kunnen leiden tot behoefte aan het verbeteren van de aanpak. Ze leren ons wat wel en niet werkt. Dit kan ook *nieuwe ideeën* opleveren over een meer effectieve of meer efficiënte aanpak. De cyclische pijl verwijst naar het gebruiken van deze ideeën en informatie als input voor een nieuw verbeterde Plan-Doe-Check-Verbeter-cyclus.

In figuur 4, de door ons voorgestelde **participatiematrix**, brengen we beide elementen samen. We laten zien dat burgers verschillende rollen kunnen vervullen bij participatie en dat zij bij ieder van de actieve rollen (adviseur, partner, regisseur) via de Plan-Doe-Check-Verbeter-stappen gedegen kunnen werken aan het realiseren van resultaten. Wij beschouwen deze participatiematrix als een bruikbaar denkkader voor burgers in adviesgroepen, maar ook voor ambtenaren die werken aan verbetering van beleid en daar actief burgers bij betrekken. We hebben dit kader ook gebruikt als basis voor de gesprekken met alle betrokkenen in ons lokale onderzoek (zie hoofdstuk 4 en 5).

Fasen in het beleidsproces naar succesvol resultaat			Rollen van burgers in het beleidstraject				
			Toehoorder Burger wordt geïnformeerd	**Meedenker** Meningen van burgers worden gepeild	**Adviseur** Burgers geven (on)gevraagd advies (adviesraden)	**Partner** Burgers en gemeente werken in co-creatie aan project	**Regisseur** Burgers nemen initiatief, beslissen, coördineren
	Plan	**Idee ontwikkelen** vanuit een analyse					
		Voorbereiden van de aanpak					
	Doe	**Uitvoeren** Activiteiten					
		Borgen Randvoorwaarden					
	Check	**Monitoring** van uitvoering en resultaten					
		Evalueren proces, effecten & impact					
	Verbeter	**Nieuwe ideeën** continue leren en verbeteren					

Figuur 4 Participatiematrix

Bevorderende factoren bij beleidsadvisering: het CLEAR model

Wat in het beoogde denkkader nog ontbreekt is inzicht in factoren die bevorderend of belemmerend werken op participatie van burgers bij beleidsadvisering. Kort gezegd, wat zijn de succesfactoren daarbij? Inzicht hierin levert informatie op over wat de gemeente kan doen om deze vorm van burgerparticipatie te bevorderen en de kwaliteit ervan te versterken.

We baseren ons hierbij op het CLEAR-model, toegepast bij burgerparticipatie in Rotterdam (Steur en van der Goot, 2006). Het model is door Lowndes en Pratchett (2006) ontwikkeld als een hulpmiddel bij het analyseren en bevorderen van burgerparticipatie. Het beschrijft de verschillende factoren van invloed op het betrekken van burgers bij besluitvorming van een gemeente. CLEAR is een Engelstalig begrip en staat voor: Can-Like-Enabled-Asked-Respond. In het Nederlands vertaald gaat het om de volgende vijf factoren: **Kunnen – Willen – Toegang krijgen – Gevraagd worden – Reactie krijgen.**

- **Kunnen**: hebben burgers de vaardigheden, competenties en het zelfvertrouwen om te participeren? Wat hebben zij nodig aan training of scholing om deze vaardigheden te ontwikkelen en te ontplooien?
- **Willen**: dit zegt iets over de politieke en sociale context waarbinnen participatie in gemeenten plaatsvindt. Is het sociale klimaat in de gemeente daarvoor gunstig genoeg? Is er onder bewoners voldoende sociale betrokkenheid, samenhang en vertrouwen? Wordt burgerparticipatie als belangrijk ervaren? Biedt een gemeente hiervoor voldoende prikkels?
- **Toegang krijgen**: gaat ervan uit dat burgers via lokale organisaties en groeperingen participeren in het beleidsproces. Hebben burgers toegang tot deze lokale netwerken? Gemeenten kunnen lokale participatie vergroten door maatschappelijke organisaties en groeperingen te faciliteren en te subsidiëren, goed contact met hun achterban te stimuleren en hun adviesrol te erkennen.
- **Gevraagd worden**: gaat over de vraag of burgers worden uitgenodigd en aangesproken om in advisering te participeren en of dat succesvol gebeurt. Dat kan op verschillende manieren. Deelname aan wettelijk vereiste adviesraden is er één van, maar het kan ook gaan om adviesgroepen die vanuit burgers zelf zijn ontwikkeld. De vraag om beleidsadviezen kan van de gemeente óf van lokale organisaties komen.
- **Reactie krijgen**: heeft betrekking op de wijze waarop gemeenten omgaan met de inbreng en adviezen van burgers. Geven zij burgers het gevoel dat er naar hen geluisterd wordt en er met hun mening of advies rekening gehouden wordt? Leidt het tot resultaat?

Deze factoren en deze uitdagingen voor gemeenten om burgerparticipatie bij beleidsontwikkeling te bevorderen zijn door Lowndes en Pratchett in figuur 5 weergegeven.

Dit model kan als een diagnostisch instrument gebruikt worden om te beoordelen hoe het in een gemeente met burgerparticipatie gaat. Wat gaat goed, wat gaat minder goed? Het kan ook gebruikt worden als agenda voor het bevorderen van participatie van burgers bij gemeentebeleid. De rechterkolom beschrijft concrete ondersteunende acties die de gemeente kan inzetten.

De onderliggende factor hierbij is de vraag hoe serieus burgers genomen worden door gemeenten als partner bij beleidsontwikkeling. Onderzoek naar het verloop van lokale participatieprocessen laat zien dat dit voor burgers een kernpunt is willen ze bereid zijn om mee te doen (Bleijenberg, 2021). Daarbij blijken drie zaken van belang: 'respect', 'stem' en 'uitleg'. Bij *respect* gaat het niet alleen om de houding en bejegening vanuit de gemeente richting burgers, maar ook om het rekening houden met burgers als het gaat om de keuze voor een locatie of tijdstip voor overleg. Met *stem* wordt bedoeld dat ambtenaren bij het invullen van participatie ook echt ruimte aan burgers geven om hun stem te laten horen en hun perspectief in te brengen. *Uitleg* betreft heldere informatie aan burgers geven over het participatieproces, het doel ervan, hoe het wordt aangepakt en wat uiteindelijk de uitkomsten zijn. Dit geeft participanten houvast in een voor hen onzekere situatie. Na afloop gaat het er om duidelijke uitleg te geven over de uiteindelijke keuzes die zijn gemaakt en waarom (pag. 147).

	Sleutelfactoren voor burgerparticipatie	Uitdagingen voor de Overheid
Kunnen	Participatieve vaardigheden, zoals mondelinge en schriftelijke vaardigheden, omgaan met computers	Training en ondersteuning van vrijwilligers en burgers, aanbieden van scholing in participatie en adviseren
Willen	Aanwezigheid vertrouwen, gemeenschapsgevoel en 'sociaal kapitaal'	Gemeenschapsontwikkeling, opbouwen van 'sociaal kapitaal' en vertrouwen
Toegang krijgen	Aanwezigheid van een maatschappelijk middenveld en koepelorganisaties	Faciliteren en subsidiëren van maatschappelijk middenveld; bevorderen relatie tussen burgers en maatschappelijke organisaties
Gevraagd worden	Mogelijkheden bieden aan burgers deel te nemen; actief burgers verzoeken deel te nemen	Creëren van instrumenten om burgers te betrekken, waaronder burgeradviesgroepen, peilingen, inspreekavonden etc.
Reactie krijgen	Als er wordt geluisterd, er sprake is van een reactie van overheidszijde en er iets met de mening of het advies van burgers gedaan wordt	Een klimaat, beleid en structuur ontwerpen die de respons van ambtenaren, wethouders en raad naar burgers verbeteren

Figuur 5 CLEAR-model: burgerparticipatie, factoren en uitdagingen voor burgers en gemeente

3.2 Kwaliteitscriteria voor burgerparticipatie in beleidsontwikkeling

In het voorgaande hebben we de contouren beschreven van een ondersteunend kader voor beleidsadvisering door burgers. We zijn ingegaan op de rollen en taken van adviserende burgers en op het stapsgewijs werken aan resultaten. We hebben ook stilgestaan bij factoren die beleidsadvisering door burgers kunnen bevorderen en ondersteunen. Elementen van dit kader zijn participatieladder, de PDCA/V-cyclus, de participatiematrix en het CLEAR-model.

Heldere rollen, stapsgewijs werken aan oplossingen en zorgen voor ondersteuning van adviserende burgers raken alle de kwaliteit van dit systeem van beleidsadvisering. We zijn ons er van bewust dat bij het zorgen voor kwaliteit van beleidsadvisering door burgers in gemeenten meer zaken een rol spelen. Voor het kunnen verbeteren van de kwaliteit lijkt het ons wenselijk dat adviesgroepen en gemeente hierover een gezamenlijke visie ontwikkelen en ook kwaliteitscriteria formuleren die alle betrokkenen gaan hanteren.

Daarom bespreken we in deze paragraaf wat kwaliteit bij beleidsadvisering door burgers inhoudt en hoe we dat in kwaliteitscriteria kunnen vertalen. We baseren ons hierbij op wat we hierover in hoofdstuk 2 hebben besproken en wat onze verkenning van landelijke bronnen aan leerervaringen hebben opgeleverd.

Wat bedoelen we met kwaliteit bij beleidsadvisering door burgers?

Kwaliteit is een breed begrip dat je nader moet definiëren om het hanteerbaar te maken. We maken daarbij een onderscheid tussen *algemene doelen en uitgangspunten* en de vertaling ervan in specifieke kwaliteitskenmerken, hierna *kwaliteitscriteria* genoemd. Bij dit laatste gaat het om heldere criteria die alle betrokkenen kunnen hanteren om de kwaliteit van beleidsadvisering door burgers te evalueren en waar nodig verder te verbeteren. Met kwaliteit van beleidsadvisering bedoelen we:

> "*het hebben van een structuur en een proces van beleidsadvisering door burgers dat adviezen oplevert welke zichtbaar bijdragen aan het beleid en de beleidsuitvoering van de gemeente en leiden tot een betere kwaliteit van het leven en de leefomgeving van de burgers in de gemeente".*

We hanteren hierbij acht uitgangspunten: (1) versterking van de invloed van burgers op het gemeentebeleid, (2) aansluiting van beleid op de behoeften en leefwereld van burgers, (3) gemeente en burgers zijn samenwerkende partners, (4) burgers vroegtijdig betrekken, (5) integraal werken aan vraagstukken, (6) resultaat gericht werken, (7) werken volgens het Plan-Doe-Check-Verbeter-model en (8) aandacht voor uitvoerbaarheid, doelmatigheid en flexibiliteit.

Kwaliteit waarvan?

Bij het benoemen van specifieke aandachtspunten voor het evalueren en verbeteren van de kwaliteit van beleidsadvisering is het de vraag waarop die kwaliteitscriteria precies van toepassing zijn.
Het lijkt ons zinvol hierbij een onderscheid te maken tussen:

1. Kwaliteit van hoe adviesgroepen **functioneren** en aan beleidsadviezen werken (**proces**)
2. Kwaliteit van de **samenstelling** van de adviesgroepen en de **relatie met hun achterban**
3. Kwaliteit van de **structuur** van het geheel van adviesgroepen binnen het sociaal domein
4. Kwaliteit van de **samenwerking en communicatie** tussen gemeente en adviesgroepen,
5. Kwaliteit van de uitgebrachte **beleidsadviezen** (hoe hoger de kwaliteit, hoe meer invloed)
6. Kwaliteit van **hoe de gemeente omgaat met de beleidsadviezen** bij hun beleidsontwikkeling

Voor ieder van deze categorieën kunnen specifieke kwaliteitscriteria benoemd worden.

Bij de onderstaande uitwerking hiervan hebben we van meerdere bronnen gebruikt gemaakt. Allereerst de resultaten van een landelijk onderzoek (van Schaijk e.a. 2020) naar goede praktijkvoorbeelden van burgerparticipatie in het sociaal domein. Daarnaast hebben we ons gebaseerd op bevindingen in de rapporten '*Leidraad burgerbetrokkenheid'* van Movisie (2016), *'Beleid maken met burgers'* van het Fries Sociaal Planbureau (2020) en de website van *De wakkere Burger.*

1. Kwaliteit functioneren van adviesgroepen en werken aan beleidsadviezen

Eerder hebben we het systematisch en stapsgewijs toewerken naar een beleidsadvies al als een belangrijk kwaliteitscriterium benoemd. Dat betekent aandacht besteden aan wat het doel van een beoogd advies is, helder maken waarom het nodig is en voor wie het advies bedoeld is. Wie moeten er iets mee doen en kunnen, en welke groep burgers moet er uiteindelijk baat bij hebben en wat is die baat. Adviezen zijn gericht op oplossingen. Daarbij is het belangrijk dat een adviesgroep nagaat of er meerdere oplossingen zijn en afweegt welke oplossing het best uitvoerbaar is en het meeste succes op gaat leveren. Voorts moet besproken worden wat er nodig is om het advies te kunnen vertalen in beleid, actie en resultaat. Dus aandacht besteden aan kosten die ermee gemoeid zijn, welke personele capaciteit en vaardigheden voor de realisering nodig zijn, en hoe je voldoende draagvlak voor het voorstel krijgt. Het betekent ook checken of er wettelijke of andere belemmeringen zijn die acceptatie en uitvoering van het advies in de weg staan. Tenslotte is het ook zaak om regelmatig terug te blikken en te kijken naar wat adviezen uiteindelijk wel of niet hebben opgeleverd, daarvan te leren en mogelijk besluiten tot verbeterde of aanvullende adviezen.

Kwaliteit vraagt ook om afstemming van de adviezen op initiatieven van burgers zelf. Om die reden hebben we in onze eerdere adviesnota's gepleit voor gemeentebeleid dat burgerinitiatieven en lokale dorps- en buurtagenda's ondersteunt. Op dit punt is binnen de gemeente duidelijk vooruitgang geboekt. De gemeente steunt het idee dat burgers actief werken aan het verbeteren van de leefbaarheid van hun eigen dorp, buurt of wijk via burgerinitiatieven en dorpsagenda's. Dit sluit naadloos aan bij het 'gebiedsgericht werken' dat de gemeente als een handelingsprincipe gebruikt. Adviesgroepen zouden hun adviezen daarom bijvoorbeeld kunnen laten aansluiten op wat er binnen dorpsagenda's leeft en hun initiatieven ondersteunen. Daarbij past dat de adviezen ook onderbouwd worden met ervaringskennis van burgers.

2. Kwaliteit samenstelling van adviesgroepen en relatie met achterban

De samenstelling van adviesgroepen is geen invuloefening aan de hand van een vooraf opgesteld teamprofiel. Adviesgroepen van burgers zijn het resultaat van de bereidheid van burgers om daarin te investeren. Bestaande adviesgroepen hebben vaak een lange geschiedenis waarin de leden al veel tijd en ervaring hebben gestoken. De groepen zijn een sociale eenheid gaan vormen met betekenisvolle onderlinge contacten. Participatie aan een adviesgroep kan voor de groepsleden ook bijdragen aan een zinvolle invulling van hun leven. Hun investering verdient waardering en respect.

Toch is het vanuit het perspectief van burgerparticipatie belangrijk ook aandacht te besteden aan de *representativiteit van de samenstelling* van adviesgroepen. Zijn de burgers wiens belangen zij behartigen voldoende in de groep vertegenwoordigd? Is er een redelijke verdeling naar leeftijd, sekse en geografische gebieden? Om dezelfde reden vormt ook het onderhouden van regelmatig contact met de lokale achterban een aandachtspunt voor de kwaliteit van een adviesgroep. Dit waren ook thema's in het onderzoek onder de adviesgroepen dat we in hoofdstuk 5 en 6 zullen bespreken.

3. Kwaliteit totale structuur van adviesgroepen binnen het sociaal domein

Belangrijk aandachtspunt betreft hier allereerst de vraag of de bestaande adviesgroepen in het sociaal domein gezamenlijk alle *kernthema's binnen dit domein dekken*, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Zijn deze thema's terug te vinden in de doelen en agenda's van de adviesgroepen? Er zouden zich op dit criterium geen duidelijke witte vlekken moeten voordoen.

Een ander kwaliteitscriterium is de vraag of de adviesgroepen afzonderlijk en gezamenlijk voldoende aandacht geven aan de *samenhang tussen de diverse thema's* binnen het sociaal domein en aan de implicaties van die relaties. Worden er verbindingen gelegd tussen adviezen van afzonderlijke adviesgroepen en wordt er toegewerkt naar een samenhangend effectief en efficiënt sociaal beleid? In het beleid van gemeenten wordt steeds meer de waarde van een *integrale aanpak* erkend. Of blijven de adviesgroepen als gescheiden eenheden werken en versterken ze daardoor de kans op een versnipperd en daardoor minder effectief beleid? In hoofdstuk 6 gaan we nader in op onze visie op de totale structuur van adviesgroepen in het sociaal domein.

De kwaliteit van adviesgroepen kan extra versterkt worden door de groepen de mogelijkheid te bieden hun deskundigheid verder te ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld door hen de gelegenheid te geven ervaringsdeskundigen of professionele experts over hun thema's te raadplegen of kennis te nemen van successen die vergelijkbare adviesgroepen in andere gemeenten hebben geboekt.

4. Kwaliteit van beleidsadviezen

Deze kwaliteit wordt door meerdere kenmerken bepaald. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- Start met een heldere vraag- en doelstelling, en maak duidelijk voor wie het advies bedoeld is
- Leg helder uit wat het probleem is
- Bouw het verhaal logisch op en kom met overtuigende argumenten
- Zorg dat de belangen en visies terug te vinden zijn van de burgers om wie het uiteindelijk gaat

- Trek duidelijke conclusies en kom met concrete aanbevelingen die uitvoerbaar zijn
- Gebruik begrijpelijke en aansprekende taal.

Extra kwaliteit krijgt een advies als het ook een zekere originaliteit heeft en echt iets toevoegt aan het bestaande beleid of de bestaande praktijken binnen de gemeente.

Een extra aandachtspunt is oog hebben voor de bredere context van het thema waar het advies over gaat. We hebben eerder al gewezen op het belang van een integrale aanpak. Thema's vormen geen eilandjes in het leven van burgers. Het is belangrijk in een advies ook aandacht te besteden aan relaties met andere thema's. Zo kan werken aan meer participatie van burgers niet alleen armoede verminderen maar ook eenzaamheid en depressie. Het versterken van sociale en emotionele vaardigheden bij kinderen kan bijdragen aan minder jeugdproblemen en minder druk op de jeugdhulp, en tevens zorgen dat jeugdigen het op school beter doen en betere kansen in hun leven ontwikkelen.

5. Kwaliteit van samenwerking en communicatie tussen gemeente en adviesgroepen

De kwaliteit van het functioneren van adviesgroepen en hun adviezen kan versterkt worden door het onderhouden van goede relaties en communicatie met betrokken ambtenaren en wethouder. Dat kan ervoor zorgen dat de adviesgroep tijdig alle informatie krijgt die ze nodig heeft voor een goed advies. Vroegtijdig overleg met ambtenaren geeft een beter zicht op de bestaande beleidspraktijk en waar de kansen op succes liggen. Tijdig en open overleg (sparren) kan ook bijdragen aan meer steun vanuit de gemeente voor het uitgebrachte advies. Dat vergroot weer de kans dat het advies uiteindelijk tot daadwerkelijke verbeteringen in het leven van burgers gaat leiden.

Het opbouwen van goede communicatie en relatie tussen adviesgroep en gemeente vergt aandacht en tijd. Het is goed om daar samen duidelijke afspraken over te maken. Investeren daarin – van beide kanten – loont uiteindelijk. Dat is ook onze eigen ervaring als adviesgroep van de gemeente.

Naast een goede samenwerking met de gemeente vinden wij ook de onderlinge samenwerking tussen de adviesgroepen in het sociaal domein van belang. Soms staan dezelfde of overlappende thema's in meerdere adviesgroepen op de agenda, of hebben verschillende thema's en dus ook adviezen invloed op elkaar. Dan is het belangrijk dat adviesgroepen onderling overleggen. Door betere afstemming kan een beter gezamenlijk resultaat bereikt worden. Daarom zou het goed zijn dat adviesgroepen regelmatig geïnformeerd worden over elkaars agenda's.

Tenslotte is er de vraag hoe we moeten aankijken tegen de wenselijkheid van contact tussen adviesgroepen en de gemeenteraad. Het is immers vaak de gemeenteraad die beslissingen neemt over beleidswijzigingen en dus ook over de vraag of een advies wel of niet gesteund wordt. Deze relatie heeft naar ons idee nog weinig aandacht gekregen en behoeft verdere discussie.

6. Kwaliteit van hoe de gemeente omgaat met beleidsadviezen van burgers

De kwaliteit van het functioneren van adviesgroepen is ook afhankelijk van de wijze waarop de gemeente omgaat met adviezen van adviesgroepen. Uit landelijke ervaringen is bekend dat dit niet altijd goed gaat. Zowel voor de motivatie van de adviesgroep als voor de kans om adviezen verder te verbeteren is een zorgzame respons vanuit de gemeente op een uitgebracht advies cruciaal. De gemeente is ook zelf onderdeel van dit kwaliteitsverhaal. Reageren op het advies en toelichten wat de gemeente er mee gaat doen en wat het uiteindelijk oplevert zijn daarin cruciale elementen.

Om dit adviesproces in de gemeente te verstreken is het verder belangrijk dat de gemeente helderheid biedt over de status van de diverse adviesgroepen binnen de gemeente. Dit zou bij voorkeur in een convenant of gemeentelijke verordening vastgelegd moeten worden. Daarin kunnen ook afspraken gemaakt worden over de wijze van contact, ondersteuning van de adviesgroep en over wat de gemeente met adviezen gaat doen.

3.3 Organisatie en vorm van beleidsadvisering

We hebben ook gekeken naar hoe beleidsadvisering door burgers in gemeenten elders geregeld is. Elke gemeente maakt gebruik van adviesraden die wettelijk zijn vastgelegd (Wmo-adviesgroep, Cliëntenraad Werk en Inkomen). Burgers adviseren gemeenten via meerdere kanalen en vormen. Hoe de gehele adviesstructuur eruit ziet verschilt tussen gemeenten. Belangrijkste verschil is dat sommige gemeenten gebruik maken van één brede raad voor het sociaal domein en andere gemeenten van meerdere soorten adviesgroepen. Er zijn ook 'burgerkamers' gestart (LSA).

Voor de keuze tussen of een brede sociaal domein-raad of afzonderlijke adviesraden voor ieder deelgebied zijn verschillende overwegingen. Toewerken naar een samenhangend en dus integraal beleid binnen het sociaal domein pleit voor een brede adviesraad waarin verschillende thema's in samenhang behandeld kunnen worden. Dat kan meer effectief en efficiënt sociaal beleid opleveren. Voor ambtenaren en wethouders betekent een brede adviesraad minder tijdsinvestering.

Volgens Movisie staat daar echter tegenover dat burgers eerder bereid zijn aan een adviesraad deel te nemen als het gaat om een thema waar ze zich bij betrokken voelen en deskundigheid in kunnen opbouwen. De kans op goed onderbouwde adviezen zal groter zijn wanneer sprake is van grotere betrokkenheid en deskundigheid. Dat pleit voor meerdere adviesraden. Deze keuze komt terug in ons lokale onderzoek (hoofdstuk 4 en 5) en bij de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

Burgerparticipatie in beleidsvorming kan in vele vormen gerealiseerd worden, zowel formele als meer informele vormen (Kamerbrief van Minister van BZ, maart 2023). Naast vaste adviesraden bestaan er ook andere vormen om burgers bij beleidsvorming te betrekken (zie figuur 6). Dat kunnen vormen zijn van kortdurend en tijdelijke aard en vormen die ook grotere groepen burgers kunnen betrekken bij specifieke beleidskeuzes. De keuze van de vorm hangt mede af van waar het precies om gaat, actuele omstandigheden, maar ook van hoe burgerparticipatie zich in een gemeente ontwikkeld heeft. Het kan verstandig zijn meerdere vormen van advisering in het sociaal domein te combineren.

Sociaal domein-raad, Burgeradviesraad of Burgerkamer

Afzonderlijke adviesraden voor deelgebieden o.a.
- Wmo Adviesraad,
- Cliëntenraad Werk en inkomen
- Jeugdraad, Ouderenraad

Tijdelijke adviescommissies (specifiek thema)

Eenmalige of regelmatige gesprekstafels met:
- ervaringsdeskundigen
- belangengroepen, vrijwilligersorganisaties
- dorps- of wijkraden, dorpsagendacommissies

Schriftelijke of online raadpleging burgers via:
- vast representatief burgerpanel (bijv. 800 burgers)
- open oproep in lokale media

Burgerfora / hoorzittingen voor alle belanghebbenden

Ontwerpateliers, co-creatieprojecten

Figuur 6 Organisatievormen van beleidsadvisering door burgers in gemeenten

3.4 Tot besluit

In dit hoofdstuk hebben we op basis van een verkenning van de literatuur over burgerparticipatie en advisering van gemeenten door burgers een referentiekader geformuleerd. Onderdelen hiervan zijn de participatieladder en de participatiematrix waarin de participatieladder met een gefaseerde werkwijze gecombineerd wordt, en aandachtspunten voor het versterken van burgerparticipatie.

Daarnaast hebben we ruim aandacht geschonken aan de kwaliteit van de beleidsadvisering door burgers. We hebben daarbij verschillende invalshoeken gebruikt, zoals de samenstelling en de werkwijze van adviesgroepen, de adviezen zelf en de relatie tussen adviesgroepen en gemeente. We hebben diverse criteria besproken die gebruikt kunnen worden om de bestaande kwaliteit te evalueren en deze verder te versterken. In het laatste hoofdstuk doen we op basis van deze verkenning én de resultaten van ons lokale onderzoek (zie volgende hoofdstukken) een voorstel voor een kwaliteitshandleiding bij beleidsadvisering door burgers. In dat hoofdstuk gaan we ook dieper in op onze visie op de totale adviesstructuur binnen het sociaal domein.

We hebben het besproken referentiekader en de visies op kwaliteit als achtergrond gebruikt bij onze gesprekken met de adviesgroepen in onze gemeente. Tijdens het onderzoek hebben we de bruikbaarheid ervan voor de praktijk verder verkend en bekeken of er verdere verbeteringen mogelijk zijn. Tenslotte biedt het kader een fundament voor de aanbevelingen die wij aan het einde van dit rapport doen over de toekomst van de advisering door burgers bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

4. Opzet van het lokale onderzoek

In het kader van dit onderzoek heeft de Werkgroep Burgerparticipatie gesprekken gevoerd met lokale adviesraden, platforms voor thema's in het sociaal domein, de gemeente en andere betrokkenen. In dit hoofdstuk beschrijven we onze aanpak en werkwijze.

4.1 Onderzoeksopdracht

De gemeente heeft de Werkgroep Burgerparticipatie verzocht om een onderzoek te doen naar de advisering van de gemeente door huidige burgeradviesraden. Ter voorbereiding heeft de Werkgroep Burgerparticipatie met de wethouder en betrokken ambtenaren overlegd over de precieze formulering van de vraag en het doel van de opdracht. Deze is als volgt:

De hoofdvraag vanuit de gemeente luidde: *Kunnen de verschillende adviesraden in de gemeente Berg en Dal geïntegreerd worden en leidt dit tot een meer integrale en bredere kijk op de geagendeerde thema's?* De gemeente is van mening dat de adviesraden te gescheiden functioneren, te weinig de samenhang van de verschillende thema's in het oog houden en heeft vragen over de efficiëntie van de bestaande adviesstructuur. Deelvragen hierbij zijn:

- Op welke manier hangen de thema's waarover de diverse raden adviseren met elkaar samen?
- Kan er een betere en efficiëntere samenwerkingsvorm ontwikkeld worden?
- Op welke wijze komen de adviezen tot stand?
- Op welke wijze bewaakt een adviesraad zijn onafhankelijkheid?
- Hoe kan er aan een meer integrale aanpak van vraagstukken gewerkt worden?
- Op welke wijze werken raden samen op regionaal niveau? Voordelen en nadelen hiervan?

Verbreding van de onderzoeksvraag

Als onafhankelijke partij en vanuit een helicopterview, heeft de Werkgroep Burgerparticipatie in overleg met de gemeente de onderzoeksvraag wat verbreed:

Wat zou de ideale manier zijn om burgers te betrekken bij de beleidsvorming van het sociaal domein?

De bovenstaande vragen van de wethouder worden daarin meegenomen. De reden voor deze verbreding is dat we het belangrijk vinden ook aan een aantal andere zaken aandacht te besteden zoals de thema's in het sociaal domein, kwaliteitscriteria, relatie tussen adviesraden, contact met de achterban, en hoe de gemeente omgaat met de adviezen.
Op basis van deze vraagstelling hebben we een vragenlijst opgesteld die we voorafgaand aan de interviews aan alle deelnemers hebben toegestuurd (zie bijlage B).

Onafhankelijk en transparant

De Werkgroep Burgerparticipatie hecht er waarde aan om in dit onderzoek onafhankelijk en transparant te werken. Dat doen we door naast de vragen van de gemeente ook eigen vragen aan de geïnterviewden voor te leggen. We hebben onafhankelijkheid bewaakt door rolonduidelijkheid uit te sluiten. Leden van de Werkgroep die ook actief zijn binnen de groeperingen waarmee we in gesprek zijn gegaan hebben uiteraard niet deelgenomen aan deze gesprekken.

Tijdsperiode

In de periode maart 2022 tot juni 2022 heeft de Werkgroep Burgerparticipatie gesprekken gevoerd met 13 personen. Aan deze gesprekken namen deel: leden van lokale adviesraden, vrijwilligers en platforms rondom thema's in het sociaal domein, de gemeente en andere betrokkenen. In par. 4.3 geven we een nadere toelichting op de groepen en organisaties waarmee gesproken is.

4.2 Werkwijze

Op basis van de gesprekken met de wethouder en ambtenaren heeft een subgroep van de Werkgroep Burgerparticipatie een onderzoeksopzet gemaakt en dit onderzoek uitgevoerd. Vervolgens heeft de onderzoeksgroep zich verder verdiept in het thema door ook landelijke teksten hierover en ervaringen van elders te bestuderen. De resultaten daarvan hebben we reeds in hoofdstuk 2 en 3 besproken.

De Werkgroep heeft gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Dat betekent dat we gesprekken hebben gevoerd met de betrokkenen zodat we helder konden krijgen wat er leeft bij de deelnemers aan de adviesgroepen en waarom. We waren benieuwd naar hun achterliggende motieven, ervaringen, ideeën, behoeften en gebeurtenissen. Met enige regelmaat zijn de resultaten en de gang van zaken met de gehele Werkgroep Burgerparticipatie besproken en door hen van feedback voorzien.

In *gesprek.* We zijn in eerste instantie in gesprek gegaan met de lokale adviesraden en met enkele vrijwilligersorganisaties en platforms rondom thema's in het sociaal domein. Deze uitkomsten vormden de basis van ons gesprek met de wethouder en de ambtenaren die gebruik maken van de diensten van deze lokale adviesraden.

Participatieve bijeenkomst. Onze eerste uitkomsten en scenario's hebben we in een participatieve bijeenkomst voorgelegd aan een selectie van de geïnterviewden op 29 september 2022 in Groesbeek. Dit gaf ons antwoorden op openstaande vragen en verstevigde het draagvlak voor het uiteindelijke eindadvies. In de bijeenkomst hebben we deelnemers verschillende scenario's voorgelegd voor de toekomst van beleidsadvisering door burgers in onze gemeente en naar hun reacties gevraagd. Bij het schrijven van deze scenario's hebben we ook gebruik gemaakt van informatie over hoe advisering door burgers in andere gemeenten georganiseerd is.

Analyse

Op basis van de gesprekken zijn eerst gesprekverslagen op hoofdlijnen gemaakt. Hieruit heeft de onderzoeksgroep de belangrijkste thema's en visies afgeleid en conclusies geformuleerd. In hoofdstuk 5 worden alle resultaten besproken. De uitkomsten van de participatieve meeting worden in par. 5.7 apart besproken. Op basis van alle resultaten samen presenteren we in hoofdstuk 6 een discussie en een reeks eindconclusies en aanbevelingen.

Eindrapport

Het eindrapport is meermalen met de gehele Werkgroep Burgerparticipatie besproken en uiteindelijk vastgesteld. Voorafgaand aan de eindversie hebben alle gespreksdeelnemers de gelegenheid gekregen om kennis te nemen van het concept en daar feedback op te geven. Ook deze feedback is gespreksonderwerp geweest binnen de Werkgroep, waarbij we zorgvuldig aandacht hebben besteed aan het behouden van onze onafhankelijkheid.

4.3 Deelnemende groepen

In de uiteindelijke vraagstelling voor dit onderzoek hebben we gekozen voor een brede opstelling. Via dit onderzoek willen wij ons bezinnen op hoe burgers als adviseur betrokken zijn bij de beleidsvorming van de gemeente en hoe dat er in de toekomst – idealiter – uit zou moeten zien. Daarbij onderscheiden wij drie typen groepen: (1) formele adviesraden die wettelijk geregeld zijn, (2) erkende adviesgroepen die op initiatief van burgers of organisaties zijn ontstaan en naast een geschiedenis van advisering aan de gemeente ook andere lokale functies vervullen, en (3) advisering van burgers vanuit zelfstandige lokale organisaties of belangengroepen, waaronder ook dorpsraden en stuurgroepen van dorpsagenda's. In de gesprekken voor ons onderzoek hebben we alleen de eerste twee categorieën betrokken. In hoofdstuk 5 over conclusies en aanbevelingen gaan we ook op advisering vanuit de derde categorie in.

We realiseren ons dat er geen simpel onderscheid is tussen de termen 'adviesgroep' en 'adviesraad'. Zo is de Wmo-adviesgroep een wettelijk ingestelde adviesraad, maar dat geldt weer niet voor de Seniorenraad. In deze nota gebruiken we de term 'adviesgroepen' als een overkoepelende term.

Hieronder beschrijven we de groepen met wie we in gesprek zijn geweest.

Lokale adviesraden

- **De Wmo-adviesgroep Berg en Dal**
  https://www.bergendal.nl/wmo-adviesgroep-berg-en-dal
  Naast praktische ondersteuning aan inwoners in de gemeente, is er een beleidsgroep actief die gesprekspartner van de gemeente is en aan B&W advies geeft over Wmo-thema's.

- **De Cliëntenraad Werk en Inkomen**
  De raad heeft geen website; informatie staat vermeld op de site van de gemeente:
  https://lokaaltotaal.nl/berg-en-dal/organisaties-en-verenigingen/c/clientenraden/clientenraad-werk-en-inkomen-berg-en-dal
  De raad geeft advies aan B&W over zaken die de Participatiewet betreffen.

- **De Seniorenraad**
  https://seniorenraadbergendal.nl/
  De Seniorenraad is een stichting en geeft gevraagd en ongevraagd advies over zaken die voor senioren van belang zijn, en wel op de terreinen wonen, welzijn, zorg, veiligheid en vervoer. Er is regelmatig contact met de ouderenbonden en -verenigingen in de gemeente Berg en Dal, Stichting Forte Welzijn, Wmo-adviesgroep, woningcorporatie Oosterpoort.
  De Seniorenraad is door de gemeente erkend als adviesraad.

Bij de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 5 geven we een uitgebreider profiel van deze adviesraden.

Vrijwilligersorganisaties en platforms

Daarnaast hebben we op advies van de gemeente ook gesprekken gehad met enkele vrijwilligers-organisaties en platforms. Ook in eerdere onderzoeksnota's van de Werkgroep Burgerparticipatie hebben we reeds verslag gedaan van gesprekken met lokale groepen en vrijwilligersorganisaties, o.a. met burgers betrokken bij dorpsagenda's en dorpsraden.

- **Vrijwillige ouderenadviseurs**
  Getrainde vrijwilligers die bij ouderen (>50 jaar) thuiskomen. De ouderenadviseur helpt met vragen over inkomen, vervoer, lichamelijke beperkingen, zelfstandig blijven wonen, zinvol invullen van tijd, eenzaamheid en afhankelijkheid. De ouderenadviseur bemiddelt ook tussen een oudere en bijvoorbeeld een zorgverzekeraar of een verzorgingshuis. De adviseur helpt de oudere om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en ondersteunt bij praktische zaken, zoals het aanvragen van voorzieningen in huis, het invullen van ingewikkelde formulieren of het aanvragen van een Wmo-vervoerspas. Een ouderenadviseur kan ook meegaan naar het keukentafelgesprek waarin de gemeente beoordeelt of de oudere voor een bepaalde voorziening in aanmerking komt. Ze hebben geen adviserende functie naar gemeenten. Ouderenadviseurs houden zich zelf niet bezig met beleidsadvisering.

- **Armoedeplatform Berg en Dal**
  Het Armoedeplatform vormt een netwerk van organisaties die zich bezig houden met armoede in de gemeente Berg en Dal. Ook de gemeente participeert in dit platform. De partners zijn zeer divers van aard. Het doel van het platform is naast kennisuitwisseling ook delen van ervaringen, dus wat kom je tegen in de praktijk. De organisaties geven de gemeente officieus advies om het armoedebeleid te verbeteren. Het platform is geen officieel adviesorgaan van de gemeente.

- **Stichting SchuldHulpBuddy SSHB support**
  SSHB support bestaat sinds 2016 en is opgericht door de samenwerkende kerken en Humanitas. Het is een vrijwilligersorganisatie die in samenwerking met de gemeente uitvoering geeft aan het beleid rond schuldhulpverlening. In de gemeente zijn 40-50 vrijwilligers actief die zich bezig houden met budgetondersteuning, schuldhulpondersteuning en een formulierenspreekuur.
  SSHB support heeft geen beleidsadviserende functie.

- **Dementievriendelijk Berg en Dal**
  De stichting Dementievriendelijk Berg en Dal wil inwoners, gemeente en organisaties in Berg en Dal bewust maken van de impact van dementie op de samenleving. De stichting geeft ongevraagd advies aan de gemeente. https://www.dementievriendelijkbergendal.nl/

Overige gespreksdeelnemers

- **Ambtenaren** van de gemeente Berg en Dal die de adviesgroepen ondersteunen, te weten de Wmo-adviesgroep, Cliëntenraad Werk en Inkomen en Seniorenraad. Zij functioneren ook als contactambtenaar voor diverse andere lokale groepen, zoals dorpsagenda's.

- **De wethouder** voor Welzijn en volksgezondheid, Wmo en jeugd, Werk en inkomen.

Ook onze eigen Werkgroep Burgerparticipatie is een van de door de gemeente erkende adviesgroepen binnen het sociaal domein. Omdat deze Werkgroep tevens de onderzoeker is binnen dit rapport, is de Werkgroep technisch geen gesprekspartner in dit onderzoek. Wel zijn de visies van de Werkgroep over advisering van de gemeente door burgers zowel in de inleidende hoofdstukken 2 en 3 als in het slothoofdstuk verwerkt.

5. Resultaten van de gesprekken

In het kader van de opdracht hebben we met 13 mensen gesproken, afkomstig van zes groepen en organisaties. Hieronder beschrijven we de resultaten van de gesprekken. We hebben deze als volgt gegroepeerd: we starten met een vergelijking van feitelijke zaken rondom de drie officiële adviesraden. Om vervolgens in te zoomen op een aantal bevindingen: de representativiteit en de contacten met de achterban, de samenwerking met de gemeente, thematiek en witte vlekken, status van de groepen en de gerichtheid op de toekomst. De resultaten betreffen de situatie tot medio 2022.

5.1 Vergelijking drie adviesraden

De gemeente Berg en Dal kent drie officiële adviesorganen binnen het sociaal domein. Het gaat om de Wmo-adviesgroep, de Cliëntenraad Werk en Inkomen en de Seniorenraad. Een aantal feitelijke zaken rondom deze raden geven we in de onderstaande tabel weer (figuur 6).

.	Wmo-adviesgroep	Cliëntenraad Werk en Inkomen	Seniorenraad
Doel	Belangenbehartiging van alle mensen die een beroep doen op de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning)	Belangenbehartiging van cliënten en uitkeringsgerechtigden (Participatiewet)	Collectieve belangenbehartiging van 55-plussers
Taak	Beleidsadvisering Praktische ondersteuning Themabijeenkomsten voor burgers	Beleidsadvisering Casus-gerichte advisering	Beleidsadvisering Onderlinge kennis-uitwisseling en samenwerking
Thema's	Wmo-voorzieningen, algemeen en maatwerk Vervoersvoorzieningen Woonvoorzieningen Toegankelijkheid, bruikbaarheid en bereikbaarheid van openbare gebouwen, wegen en instellingen	Zoeken naar werk Uitkeringen Hulp bij laag inkomen Toegankelijkheid van de gemeente voor cliënten en bejegening door de gemeente	Zorg & Welzijn Wonen Vervoer/Mobiliteit Veiligheid Primair gericht op belangen van senioren (55-plus)
Aantal leden	11 leden	4 leden	9 leden
Overeenkomst met gemeente	Vastgelegd in opdracht	Op basis van verordening	Een stichting, door de gemeente informeel erkend als adviesgroep
Budget	Jaarbudget €3549	Jaarbudget € 3000	Jaarbudget €3500
Vacatiegelden	Leden ontvangen geen vergoeding per vergadering	Op basis van declaratie.	Leden ontvangen vergoeding van € 20,- per

			vergadering, plus €100,- per jaar voor kantoorkosten.
Huishoudelijk reglement en rooster van aftreden	Ja	Nee	Ja, in statuten vastgelegd
Vergader-frequentie	Een keer per maand	Eenmaal per twee weken	Een keer per maand
Ondersteuning vanuit gemeente	Ambtelijke ondersteuner is bij elke vergadering aanwezig	Ambtelijk ondersteuner sinds kort weer aanwezig; daarvoor lange tijd niet	Ambtelijke ondersteuner is bij elke vergadering aanwezig
Overlegfre-quentie met wethouder	Een- à tweemaal per jaar (tijdens coronaperiode nauwelijks overleg)	Een- à tweemaal per jaar	Tweemaal per jaar
PR en communicatie	Website https://wmoadviesgroepbergendal.nl Jaarplan 2022 Jaarverslag 2021	Nieuwsbrief door voorzitter gemaakt (tot 2018), verspreid onder uitkerings-gerechtigden via gemeente Geen jaarplan Geen jaarverslag	Website https://seniorenraadbergendal.nl/ Jaarplan 2022 Jaarverslag 2021

Figuur 6 Vergelijking adviesraden

Uit de tabel blijkt dat elke adviesgroep zich richt op beleidsadvisering en daarbij de belangen van een bepaalde bevolkingsgroep vertegenwoordigt. De vergaderfrequentie is 1 tot 2 maal per maand. Niet iedere adviesgroep heeft een huishoudelijk regelement. Bij twee adviesgroepen wordt gewerkt met jaarplannen, jaarverslagen en het regelmatig informeren van de achterban. Bij één adviesgroep is dat niet het geval. Het aantal leden varieert tussen 11 en 4. Ook het ontvangen van vacatiegelden en onkostenvergoedingen wisselt. Alle adviesgroepen hebben regelmatig contact met de gemeente.

Hierna gaan we dieper in op de resultaten van de gesprekken. We bespreken achtereenvolgens de representativiteit van de samenstelling van de groepen en het contact met hun achterban (5.2), de werkwijze en samenwerking met de gemeente (5.3), de thema's van de adviesgroepen in relatie tot het geheel van thema's in het sociaal domein (5.4), de toekomstgerichtheid (5.5) en de status van de adviesgroepen (5.6).

5.2 Representativiteit en contact met achterban

Als we praten over representativiteit gaat het over de mate waarin de samenstelling van de adviesgroepen een goede afspiegeling vormt van de populatie en met name van de groep wiens belangen zij behartigen. Bij representativiteit kan gekeken worden naar verhouding mannen-vrouwen, leeftijd, opleidingsniveau, culturele achtergrond, weerspiegeling van dorpskernen en ervaringskennis met de thema's van de betreffende adviesgroep. Dit was een van de onderwerpen die we met de adviesgroepen hebben besproken. Gezamenlijk kennen de groepen zo'n 23 actieve leden waarvan één lid een niet Westerse achtergrond heeft, de gemiddelde leeftijd is hoog en de man-vrouw verdeling 13:10. Jongeren, jongvolwassenen en ouders worden niet vertegenwoordigd.

Wmo-adviesgroep

Algemeen

De Wmo-adviesgroep kent tien leden en zij komen op voor de belangen van zo'n 2450 inwoners met een Wmo-indicatie. Op de website vinden we de namen van de leden voorzien van foto's. Er is geen begeleidende tekst dus we kunnen op basis hiervan niet inschatten in welke mate de doelgroep wordt vertegenwoordigd. De verhouding man-vrouw is 4-6, waarbij de vrouwen in de meerderheid zijn. De groep geeft zelf te kennen dat zij zich onvoldoende representatief vindt: de gemiddelde leeftijd is relatief hoog, er zijn nauwelijks contacten met jonge inwoners met een beperking, inwoners van de voormalige gemeenten Ubbergen en Millingen aan de Rijn zijn in de minderheid. Middels advertenties probeert de groep nieuwe leden te werven. Het initiatief om mensen te werven ligt bij de groep zelf, vanuit de gemeente ervaren zij hierbij geen ondersteuning.

Contacten achterban

De Wmo-adviesgroep onderhoudt contacten met de achterban via themabijeenkomsten (door corona is deze activiteit gedurende twee jaar stil komen te liggen), het bieden van praktische ondersteuning via de cliëntcontactgroep, werkgroepen en de website. Hierdoor weet de adviesgroep redelijk goed wat er speelt en leeft bij hun achterban. Zelf geven ze aan dat ze signalen ontberen van kinderen, jongeren en hun ouders.

Cliëntenraad Werk en Inkomen

Algemeen

De raad noemt zichzelf kwetsbaar met haar beperkt aantal leden (4). Zij vertegenwoordigen zo'n 930 inwoners met een bijstandsuitkering. Ze vindt zichzelf onvoldoende representatief. Van de huidige leden heeft niemand zelf met de Participatiewet van doen. De raad zou niet alleen meer leden willen hebben, maar ook meer representatief willen zijn qua afspiegeling van de diverse dorpskernen en qua ervaring met de Participatiewet. De man-vrouw verhouding is 2-2, waarbij één van de leden een niet-Westerse achtergrond heeft.

Contacten achterban

De Cliëntenraad Werk en Inkomen onderhield contacten met de achterban via de nieuwsbrief die door de gemeente wordt verspreid onder uitkeringsgerechtigden. Deze activiteit is al voor de coronaperiode stil komen te liggen. Er worden geen activiteiten ontplooid om te weten wat er leeft bij de achterban en om signalen op te halen. De signalen die nu worden ingebracht zijn op casus-niveau, zonder voldoende onderbouwing of de signalen representatief zijn.

De Seniorenraad

Algemeen

De Seniorenraad heeft negen leden en vertegenwoordigt de ouderen in de gemeente Berg en Dal. Er zijn ruim 8.800 inwoners ouder dan 65 jaar. De raad rekent inwoners vanaf 55 jaar tot haar achterban, maar omdat deze leeftijd niet in de statische berekeningen wordt gehanteerd is het exacte aantal niet aan te geven. Ruw geschat betreft dit ruim 14.700 inwoners, oftewel rond 42% van de bevolking in Berg en Dal. Uit deze cijfers blijkt ook dat het percentage ouderen in onze gemeente beduidend hoger ligt dan het landelijke cijfer (rond 33%). Onze gemeente heeft relatief een omvangrijk aantal ouderen.
Op de website vinden we alleen de namen, geen achtergrondinformatie over de leden. De verdeling man-vrouw is 7-2, waarbij de vrouwen in de minderheid zijn. De raad is van mening dat de dorpskernen redelijk vertegenwoordigd zijn. Al wordt er continu gewerkt aan het werven van nieuwe leden, het blijft een *"moeizame aangelegenheid".*

Contacten achterban

Het bereiken van de achterban verloopt niet via de Seniorenraad. De leden hebben via hun connecties met de lokale ouderenbonden op een 'getrapte' wijze contact met senioren in het dorp. Dat betekent dat alleen signalen via deze bonden ingebracht worden. Dit vormt geen representatie van de ouderen in de gemeente, is de conclusie.

5.3 Werkwijze en samenwerking met gemeente

De adviesgroepen hebben uiteenlopende ervaringen in hun samenwerking met de gemeente.

De Wmo-adviesgroep ervaart de samenwerking en afstemming met de gemeente als een 'doorlopend proces' waarbij het stellen van vragen, contact en afstemming vrij soepel verlopen. Beleidsmedewerkers zien hun rol als faciliterend. Plannen worden in een vroeg stadium besproken waardoor het niet tot een officieel adviestraject komt.

Zowel de leden van de Cliëntenraad Werk en Inkomen als de beleidsmedewerkers van de gemeente omschrijven de samenwerking als moeizaam. De raad voelt zich soms onheus bejegend, de beleids-ambtenaren betreuren dat zij geen respons ontvangen op vragen om advies en reacties. Begin 2022 zijn er nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt.

Ook de Seniorenraad ziet de samenwerking met de gemeente als een 'doorlopend proces' waarbij vragen, contact en afstemming vrij soepel verlopen. Beleidsmedewerkers zien de raad als een sparringpartner aan wie zij vroegtijdig plannen kunnen voorleggen en bespreken.

We constateren verder dat er geen sprake is van samenwerking tussen de verschillende adviesgroepen over overlappende of gerelateerde thema's. Er is ook geen samenwerking met adviesgroepen van andere gemeenten over belangrijke zaken die gemeente overstijgend zijn.

In geen van de drie adviesgroepen is sprake van stapsgewijs werken volgens het Plan-Doe-Check-Verbeter-model. Er wordt niet systematisch gewerkt aan het monitoren en evalueren van de adviesresultaten en waar nodig aan het verbeteren van de adviezen.

5.4 Thematiek en witte vlekken

De adviesgroepen houden zich bezig met thema's die in het sociaal domein van belang zijn en komen op voor de belangen van burgers die hiermee te maken hebben. Vergelijken wij de thema's waar de drie adviesgroepen zich mee bezighouden (figuur 6, pag. 24) met de lijst van kernthema's in het sociaal domein (figuur 1, pag. 8), dan constateren we dat er belangrijke witte vlekken bestaan. Voor een aantal belangrijke thema's in het sociaal domein is in de gemeente Berg en Dal geen advisering door burgers geregeld. Tussen de bestaande adviesgroepen zit veel overlap, zowel wat betreft thema's als wat betreft de groep burgers waar de aandacht op gericht is.

Overlap van thema's tussen adviesgroepen

Voorbeelden van thema's die overlappen tussen de adviesgroepen zijn: zorg, welzijn, wonen, veiligheid, mobiliteit, vervoer, schuldenproblematiek, eigen bijdragen en kosten. Verder is er bij veel groepen aandacht voor ouderen. Daarnaast komen sommige van deze onderwerpen ook in het Armoedeplatform aan de orde. Hierin zitten ook vertegenwoordigers van de drie adviesraden, naast andere groeperingen en stichtingen. Voor burgers kan het onduidelijk zijn wie voor wat is en bij wie men wel of niet moet zijn. Dit kan leiden tot een gevoel van concurrentie tussen de adviesgroepen en dat wordt ook in de gesprekken aangehaald. Daarnaast hebben personen soms zitting in meerdere groepen. Voor het werven van leden voor de groepen of raden 'vist' men in dezelfde vijver. De eerder geschetste afname van het aantal vrijwilligers zal dit mogelijk versterken.

Naast overlap tussen de groepen qua thematiek is er in de praktijk ook sprake van samenhang tussen de thema's van de diverse adviesgroepen. Ter illustratie: leven in armoede, leven met beperkingen, hulp bij laag inkomen, behoefte aan Wmo-voorzieningen, woonproblematiek en lichamelijke en mentale gezondheidsproblemen hangen onderling nauw samen en betreffen voor een deel dezelfde groep burgers. Effectief beleid vereist daarom nadenken over slimme combinaties van beleidsmaatregelen met een goede onderlinge afstemming, die samen meerdere positieve effecten opleveren.

Witte vlekken qua thematiek

Er zijn een aantal thema's die door geen van de adviesgroepen worden opgepakt. De witte vlekken betreffen met name thema's rondom kinderen, jongeren en hun ouders; jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg; preventie; alcohol, drugs en middelengebruik; sport en bewegen; geestelijke gezondheidszorg; onderwijs en ontwikkeling; veiligheid en geweld. Dit betekent dus dat op geen van deze belangrijke thema's beleidsadvisering door burgers gerealiseerd is.

Witte vlekken in vertegenwoordiging burgers

In verschillende wetten zijn artikelen opgenomen met aandacht voor beleidsparticipatie door de burgers die het betreft. De gespreksdeelnemers gaven aan dat de volgende groepen burgers onvoldoende betrokken worden, de 'witte vlekken' qua doelgroepen. Het betreft kinderen, jongeren, hun ouders en naasten, laaggeletterden, mensen met een visuele en/of auditieve beperking.
Als onderzoekers voegen we hieraan toe: de mensen die te maken hebben met chronische mentale problematiek, mensen met een verstandelijke beperking, en inburgeraars en vluchtelingen.

5.5 Toekomstgerichtheid

De uitdagingen in het sociaal domein zijn geschetst in hoofdstuk 2 en 3. Dat betreft deels urgente actuele vraagstukken maar ook thema's waaraan gewerkt moet worden via lange termijn investeringen. Dat vereist toekomstgericht denken en adviseren. Die toekomst betreft niet alleen de sociale thema's maar ook de toekomst van beleidsadvisering door burgers in onze gemeente.

De gesprekspartners van zowel de groeperingen als de gemeente, met uitzondering van het Armoedeplatform, waren sterk gericht op het hier en nu en op het behouden (status quo) of verbeteren van de huidige adviesstructuur en belangenbehartiging voor de 'eigen' groepen. Veel minder aandacht was er voor de uitdagingen van de toekomst in een veranderende en meer complexe samenleving met nieuwe thema's en mogelijk ook andere doelgroepen.

5.6 Status van de adviesgroepen

Het wettelijk kader voor participatie is vrijwel onbekend bij de gesprekpartners van zowel de adviesgroepen als de gemeente. Terwijl dit kader en de modelverordeningen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hen hierin juist kunnen ondersteunen, wordt er niet op teruggegrepen. Modelverordeningen bieden handvatten om advisering te structureren en om goede samenwerkingsafspraken tussen gemeente en adviesraden vast te leggen. Daarin zouden ook afspraken kunnen worden opgenomen over aandacht besteden aan kwaliteit van advisering en ondersteuning daarbij. Hiervan wordt geen gebruik gemaakt in de gemeente Berg en Dal met uitzondering van de Cliëntenraad Werk en Inkomen: zij hebben een verordening uit 2016. De Seniorenraad is een stichting, en dat maakt de invloedssfeer van de gemeente beperkt.

Het aandachtsgebied van de Cliëntenraad Werk en Inkomen beperkt zich tot de cliënten die gebruik maken van de Algemene bijstand en gaat niet over de volle breedte van de Participatiewet. De raad is ook minder gericht op beleidsadvisering.

De drie adviesgroepen die hiervoor besproken zijn hebben alle een erkende status als adviesgroep binnen onze gemeente vanwege hun wettelijke status, op basis van een gemeentelijke verordening of informeel. De status van andere georganiseerde groepen die vanuit hun expertise beleidsadviezen willen of kunnen geven is niet geregeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Armoedeplatform en Dementie-vriendelijk Berg en Dal, waarmee wij hebben gesproken. Dat geldt ook voor andere groepen van vrijwilligers, denk bijvoorbeeld aan de groepen verbonden aan dorpsagenda's of vrijwilligers betrokken bij de opvang van vluchtelingen en statushouders.

5.7 Participatieve bijeenkomst

Op 29 september 2022 hebben we een participatieve bijeenkomst georganiseerd met deelnemers van de drie erkende adviesraden/-groepen samen, dus de Seniorenraad, de Cliëntenraad Werk en Inkomen en de Wmo-adviesgroep. Het doel van deze bijeenkomst was om onze eerste bevindingen voor te leggen, en reacties te vragen op verschillende scenario's voor burgeradvisering die waren uitgewerkt (zie hieronder) en hun oordeel te vragen over welk scenario hun voorkeur heeft.

Scenario's burgeradvisering

De zes scenario's beschrijven verschillende opties voor het organiseren van beleidsadvisering door burgers aan de gemeente. Aanleiding was de vraag van de gemeente Berg en Dal om met 'sparringpartners' (meedenkers) te kunnen werken aan vraagstukken in het sociaal domein. De zes scenario's geven verschillende antwoorden op de vraag wat de ideale manier is om burgers te betrekken bij de beleidsvorming van het sociaal domein.

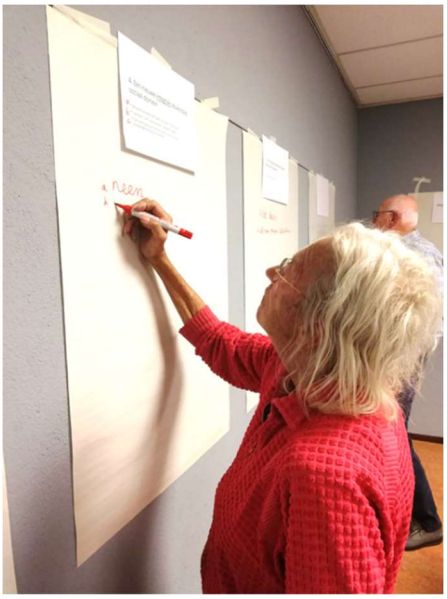
1. ***Meedenkers vanuit de adviesraden***
   - vanuit elke raad 2 of 3 mensen in gesprek met gemeente over vraagstuk
   - adviesgroepen blijven intact
2. ***Meedenkers vanuit betrokken partijen***
   - vanuit elke raad 2 of 3 mensen in gesprek met gemeente over vraagstuk
   - \+ andere betrokken partijen (bv. vrijwillige ouderenadviseurs, huisartsen, onderwijs, stichting Dementievriendelijk Berg en Dal…)
3. ***Meedenkers vanuit de samenleving***
   - burgers & professionals met kennis en ervaring op persoonlijke titel, mogelijk mixen met scenario 2
4. ***Eén nieuwe <u>integrale</u> adviesraad sociaal domein***
   - bestaande groeperingen gaan op in één nieuwe raad
   - \+ aandacht voor 'witte vlekken': jongeren/ouders…..
     Seniorenraad levert mensen aan → belangenbehartiging van ouderen
5. ***Eén integrale adviesraad vanuit <u>bestaande</u> groepen***
   - Elke groep levert 2 mensen aan
6. ***Ander voorstel……?***

Figuur 7 Zes scenario's van burgeradvisering

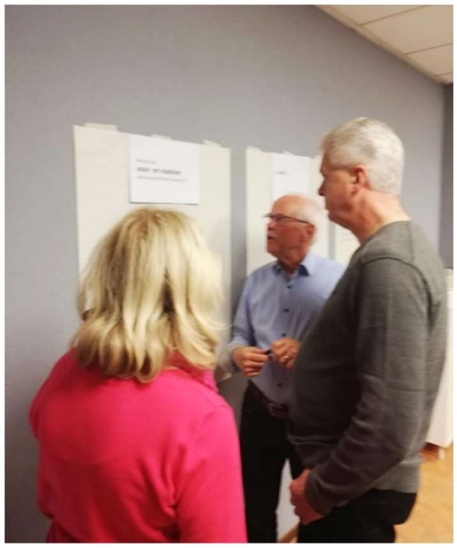
We hebben de deelnemers gevraagd van ieder van de scenario's de voor- en nadelen te beschrijven en een waarderingsscore te geven. Daarnaast hebben we deelnemers gevraagd wat ze in hun werk binnen hun adviesgroep nodig hebben, wat gemist wordt, wanneer er sprake is van kwaliteit en wat het advieswerk hen oplevert.

Resultaten van de participatieve meeting

De meeste waardering is er voor scenario *1. meedenkers vanuit de bestaande adviesraden.* Vanuit elke groep gaan 2 of 3 mensen in gesprek met de gemeente om mee te denken over de aanpak van een specifiek vraagstuk, eventueel aangevuld met enkele vertegenwoordigers uit maatschappelijke organisaties. De bestaande groepen blijven dan bestaan. Kortom, men staat open voor de behoefte van de gemeente aan sparringpartners.



Deelnemers vinden het belangrijk om samen de belangen te behartigen van speciale groepen. Bovendien is er een 'vertrouwd' gevoel in iedere raad. Elke raad vormt een team waarbinnen mensen zich 'senang' voelen. De raden vormen ook een sociale context waarbinnen men sociale contacten heeft en onderhoudt. Men voelt zich gezien en gewaar-deerd, men kent elkaar en zet zich samen in voor een sociaal doel. Ook dat men zich als burger door de gemeente gehoord, serieus genomen en gewaardeerd voelt wordt als erg belangrijk ervaren.



Er is geen draagvlak voor een brede integrale adviesraad. Het roept de vrees op voor contactverlies met de specifieke doelgroep, afname van specialistische kennis en het verlies van de hiervoor genoemde sociale context van de groep.

Men geeft ook aan dat er nog geen ervaring is opgedaan met een ander model. Mocht hiermee gestart worden, wil men daar eerst een tijdje mee experimenteren om te beoordelen of het een verbetering oplevert. Men is ook huiverig voor een te complexe en te gelaagde structuur.

Verder vragen de deelnemers nadrukkelijk om aandacht voor het meedenken vanuit jongeren en opvoeders, omdat dat nu gemist wordt in de gemeente Berg en Dal. Als ander aandachtspunt wordt genoemd het zorgen voor een goed contact met burgers (achterban).

Tenslotte is ook ingegaan op de vraag wanneer er sprake is van kwaliteit in de adviesgroepen en bij de advisering. Het belang hiervan wordt duidelijk onderstreept. Er is wel behoefte aan meer helderheid over wat criteria voor kwaliteit zijn. Ook wordt de behoefte aan ondersteuning in de vorm van deskundigheidsbevordering genoemd en het jaarlijks evalueren hoe het in de adviesraad of adviesgroep gaat.

5.8 Conclusies

Uit het onderzoek onder de deelnemers van de lokale adviesgroepen blijkt allereerst veel motivatie en betrokkenheid onder de deelnemers bij hun werk. Men is ook bereid mee te denken over de verdere doorontwikkeling van het systeem van advisering van burgers bij beleidsvorming in de gemeente Berg en Dal.
Uit het onderzoek komen verschillende punten naar voren die extra aandacht vragen bij het samen nadenken over hoe binnen onze gemeente het betrekken van burgers bij het sociale beleid van de gemeente versterkt kan worden:

a) werken aan een betere representativiteit in de samenstelling van de adviesgroepen en de relatie met en communicatie tussen adviesgroepen en hun specifieke achterban;

b) het oplossen van inhoudelijke witte vlekken: thema's binnen het sociaal domein waarop geen advisering door burgers plaats vindt, met name jeugdthema's en jeugdzorg, preventie, sport en bewegen, geestelijke gezondheid, onderwijs en ontwikkeling, middelengebruik, veiligheid en geweld;

c) meer toekomstgerichtheid bij de advisering van gemeentebeleid door burgers, dus niet alleen aandacht voor actuele kwesties, maar ook voor belangrijke vragen in het sociaal domein waar de gemeente in de komende jaren antwoord op moet vinden;

d) de wenselijkheid van meer investeren het versterken van kwaliteit bij beleidsadvisering door burgers;

e) bij advisering gebruik maken van de cyclus van steeds monitoren van resultaten, deze evalueren en waar mogelijk verder verbeteren;

f) de structuur van beleidsadvisering door burgers binnen onze gemeente verder ontwikkelen en verbreden. Belangrijk is daarbij allereerst dat daarin een oplossing gevonden wordt voor het totaal ontbreken van advisering over het jeugdbeleid en het betrekken hierbij van opvoeders, jeugd zelf en anderen die zich bezighouden met de zorg voor jeugdigen.

g) Er blijkt geen draagvlak voor het laten opgaan van de bestaande adviesgroepen in één gemeenschappelijke adviesraad voor het sociaal domein. Men hecht aan het voortbestaan van afzonderlijke themagerichte adviesgroepen. Wel komt er in het onderzoek naar voren dat er weinig aandacht is voor de samenhang tussen de diverse thema's in het sociaal domein en voor advisering bij het integrale beleid dat nodig is om thema's succesvol in samenhang te kunnen aanpakken.

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper op deze aandachtspunten in en verkennen we de mogelijke acties om hier verbetering in aan te brengen.

6. Conclusies, discussie en aanbevelingen

Het uitgangspunt voor ons onderzoek was de vraag *"Wat zou de ideale manier zijn om burgers te betrekken bij de beleidsvorming in het sociaal domein?"*. Daarbij heeft de gemeente verzocht extra aandacht te besteden aan de vraag "*Kunnen de verschillende raden in de gemeente Berg en Dal geïntegreerd worden en leidt dit tot een meer integrale en brede kijk?"*

Op basis van de opdracht, het literatuuronderzoek, de gesprekken, de participatieve meeting en het interne beraad binnen de Werkgroep Burgerparticipatie bespreken we in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen en conclusies.

Vervolgens presenteren we aan de gemeente en betrokken adviesgroepen een aantal aanbevelingen gericht op het verder verbeteren van de beleidsadvisering door burgers aan de gemeente binnen het sociaal domein. We doen ook enkele voorstellen voor de bespreking van onze conclusies en aanbevelingen om te bevorderen dat deze ook tot breed gedragen besluiten en verbeteringen gaan leiden.

Het versterken van burgerparticipatie en het betrekken van burgers bij gemeentebeleid en bij het verbeteren van het lokale leefklimaat staat overal in het land op de agenda's van gemeenten. Deze trend is ook duidelijk binnen Gelderland zichtbaar, zo blijkt uit een analyse van de coalitieakkoorden 2022-2026 door de Leefbaarheidsalliantie Gelderland. Een grotere invloed van burgers op de ontwikkeling en uitvoering van gemeentebeleid is inmiddels een duidelijke en onomkeerbare trend. Dit is een stapsgewijs proces waarvoor geen pasklare handleiding bestaat. Het is een kwestie van hiervoor nieuwe vormen uitvinden, uitproberen, evalueren, leren en stapsgewijs verbeteren, zodat je aansluit bij de lokale situatie, cultuur en energie.

Er is rond burgerparticipatie gelukkig duidelijk voortgang gemaakt, ook in onze gemeente. Tegelijkertijd doen zich op deze weg ook regelmatig knelpunten voor en wordt duidelijk aan welke verbeterpunten er in de komende tijd gewerkt moet worden. Dat blijkt ook duidelijk uit de resultaten van het onderzoek dat we op verzoek van het college van B&W in onze gemeente Berg en Dal hebben uitgevoerd. Dit onderzoek sluit aan op eerdere evaluaties die wij als Werkgroep Burgerparticipatie hebben uitgevoerd naar de situatie rond burgerparticipatie in het algemeen (2020) en meer specifiek rond de ontwikkeling van dorpsagenda's in onze gemeente (2022).
In de hier gepresenteerde evaluatienota richten we ons specifiek op de adviserende rol van burgers bij de ontwikkeling en implementatie van gemeentebeleid binnen het sociaal domein.

Hierna bespreken we onze bevindingen en conclusies toegespitst op de volgende tien thema's:

1. Visie en beleid van de gemeente over advisering door burgers
2. Thema's in het sociaal domein en witte vlekken in de advisering
3. Bevorderen van een integrale en samenhangende aanpak
4. Alternatieven voor beleidsadvisering via één burgeradviesraad
5. Erkenning, status en taken van adviesgroepen
6. Representativiteit en achterban van adviesgroepen
7. Werken aan kwaliteit van beleidsadvisering
8. Behoefte van de gemeente aan 'sparren' met adviserende burgers
9. Taken en rol van de gemeente bij beleidsadvisering door burgers
10. Stapsgewijs verbeteren en sturing

6.1 Visie en beleid van de gemeente over advisering door burgers

De gemeente Berg en Dal heeft de laatste jaren duidelijk geïnvesteerd in het versterken van burgerparticipatie en ondersteunen van burgerinitiatieven. Dit is beschreven in de notitie *Samen maken we Berg en Dal* en de bijhorende website. Deze notitie beschrijft een aantal ambities en uitgangspunten van de gemeente bij burgerparticipatie, in het bijzonder toegespitst op het ondersteunen van burgerinitiatieven. Op de website wordt ook aandacht gevraagd voor de *dorpsagenda's* die in de gemeente ontwikkeld zijn. De gemeente steunt deze ontwikkeling zowel in financiële zin als via medewerkers van de gemeente die een actieve adviserende en ondersteunende rol vervullen naar de diverse kernen in de gemeente.

Wat nog ontbreekt is een heldere visie en samenhangend beleidskader over de rol van burgers bij de ontwikkeling van gemeentebeleid en bij het vertalen van beleid naar de praktijk. We hebben dit ook in de twee voorgaande adviesnota's over burgerparticipatie geconstateerd. Dit is opnieuw de conclusie uit het hier gerapporteerde onderzoek, toegespitst op het sociaal domein.

Dit betreft zowel een visie op de thema's voor advisering, als op het adviseringsproces en de organisatie van de advisering. De onderzoeksvraag vanuit de gemeente voor het huidige onderzoek en het gevoerde overleg met de wethouder en betrokken gemeenteambtenaren weerspiegelt dat de gemeente open staat voor zo'n samenhangende visie en beleid.

Voorgestelde oplossing

De gemeente ontwikkelt in overleg met de adviesgroepen een samenhangende beleidsvisie over beleidsadvisering door burgers in het sociaal domein en legt die aan de raad voor.

Dit roept de vraag op wat er in zo'n gemeentelijke beleidsvisie aan de orde zou moeten komen, hier toegespitst op het sociaal domein. Op basis van het door ons uitgevoerde onderzoek en de discussies over de resultaten ervan binnen onze Werkgroep Burgerparticipatie denken wij aan uitspraken over de volgende onderwerpen:

- Belang dat de gemeente hecht aan beleidsadvisering door burgers en waarom, dus welke voordelen de gemeente daarvan verwacht
- Helder maken wat het belang ervan is voor burgers. Wat levert het hen op?
- Wat de kernthema's in het sociaal domein zijn waarop advisering zich moet richten
- Visie op hoe advisering door burgers er structureel en organisatorisch uit zouden moeten zien: welke adviesgroepen zijn er nodig, hun taakomschrijvingen en formele status
- Belang van aandacht voor relatie tussen thema's, samenwerken aan een integrale aanpak daarvan en wat dat betekent voor het adviseringsproces
- Wijze waarop adviesgroepen van burgers zouden moeten worden samengesteld, en belang van representatieve vertegenwoordiging van maatschappelijke groepen
- Aandacht voor kwaliteitsaspecten van advisering door burgers en wat de gemeente daarbij kan doen aan het ondersteunen van adviesgroepen
- Wijze van het overleg tussen adviesgroepen en gemeente, hoe de gemeente met adviezen omgaat en het belang van terugkoppeling over de resultaten ervan.
- Aandacht voor resultaatgericht werken en resultaten monitoren en zichtbaar maken

Een extra thema dat de gemeente aan ons voorgelegd heeft is hun behoefte niet alleen adviezen te ontvangen maar te kunnen beschikken over *sparringpartners (meedenkers)*. Daarmee worden burgers of groepen bedoeld die samen met de gemeente willen brainstormen over oplossingen van belangrijke vraagstukken. Dat is niet hetzelfde als het uitbrengen van adviezen. Hoe zou zo'n rol kunnen worden ingevuld en door wie? We bespreken dit in paragraaf 8 van dit hoofdstuk.

6.2 Thema's in het sociaal domein en witte vlekken in de advisering

Niet alle kernthema's uit het sociaal domein, zoals samengevat in hoofdstuk 2, zijn terug te vinden in de agenda's van de bestaande adviesgroepen (zie figuur 8). Er zijn duidelijke witte vlekken. Dat constateren de gesprekspartners uit de bestaande adviesgroepen ook zelf. Thema's waarop geen advisering vanuit burgers geregeld is betreffen: jeugdproblematiek en jeugdbeleid, de stijgende vraag naar jeugdzorg en onbetaalbaar wordende zorgkosten, de noodzakelijke omslag van zorg naar preventie en bevorderen van gezondheid en welzijn, sociale samenhang binnen de bevolking, opvang van vluchtelingen en statushouders, en het verminderen van sociale problemen zoals eenzaamheid en sociale ongelijkheid in gezondheid en kansen.

		Cliëntenraad Werk-Inkomen - WMO Adviesgroep	Senioren raad	
	Jeugd	**Volwassenen**	**Ouderen**	**Alle leeftijden**
Zorg & Ondersteuning Participatie Werk & Inkomen	Groot beroep > jeugdhulp hoge kosten	Werk en Inkomen Participatie cliëntenondersteuning	Langer thuis wonen Extra zorg/voorzieningen Wonen en zorg Participatie Mantelzorg	Armoede & schulden aanpak Participatie Iedereen doet mee Beschermd wonen
Volksgezondheid Preventie welzijn van zorg naar preventie	Jeugdgezondheidszorg Gezonde Start Versterken opvoeden en veilig opgroeien Sociale en emotionele weerbaarheid Gezonde leefstijl	Gezonde en actieve leefstijl Samenredzaamheid mantelzorg	Gezond ouder worden Eenzaamheid en participatie Veiligheid Dementie	Preventie ziekten en sociale problemen Inclusieve samenleving Sociale ongelijkheid gezondheid/welzijn Lokaal preventie akkoord
Aandacht voor specifiek doelgroepen	Kwetsbare jeugd Kinderen in armoede Kinderen/jongeren met een beperking Asielzoekerskinderen	Mensen in WAO Volwassenen met een beperking	Alleenstaande ouderen Ouderen met een beperking	Mensen met een lichamelijke of mentale beperking Vluchtelingen statushouders

Figuur 8 Verdeling thema's in het sociale domein over bestaande adviesgroepen

We adviseren de gemeente en adviesgroepen allereerst om met elkaar overeenstemming te bereiken over welke thema's van belang zijn binnen het sociaal domein van de gemeente Berg en Dal. Daarnaast moet er samen een oplossing gevonden worden voor de geconstateerde witte vlekken. Ons uitgangspunt hierbij is dat burgers over alle grote thema's in het sociaal domein adviezen en oplossingen moeten kunnen inbrengen.

Voorgestelde oplossingen

We leggen de gemeente en andere betrokkenen vijf opties voor om dit probleem van de witte vlekken in advisering op te lossen.

a) Het instellen van een extra adviesgroep Jeugd of in overleg andere passende vormen. Voor dit initiatief lijkt een breed draagvlak te bestaan. Er kan daarbij ook gedacht worden aan aparte subcommissies gericht op (1) jeugdgerichte preventie en welzijnsthema's en (2) op het zoeken naar oplossingen voor de sterke groei van de vraag naar jeugdhulp en de onbetaalbaar wordende kosten daarvan. Hierbij kan ook de hulp van externe deskundigen ingeroepen worden en waar nodig regionale samenwerking worden gezocht.

b) *Bepaalde thema's zouden aan de agenda's van bestaande adviesgroepen toegevoegd kunnen worden of daarin zwaarder kunnen worden aangezet.*
We denken bijvoorbeeld aan aandacht voor mensen met een beperking of ggz-problematiek, gezondheid en preventie. Dit zijn belangrijke thema's zowel voor de Seniorenraad als voor een nieuwe adviesraad Jeugd. Er kan ook gedacht worden aan het verbreden van agenda's van de Wmo-adviesraad, bijvoorbeeld met de thematiek rond vluchtelingen of statushouders. Dat vereist mogelijk aanpassingen in de samenstelling van de betreffende raden.

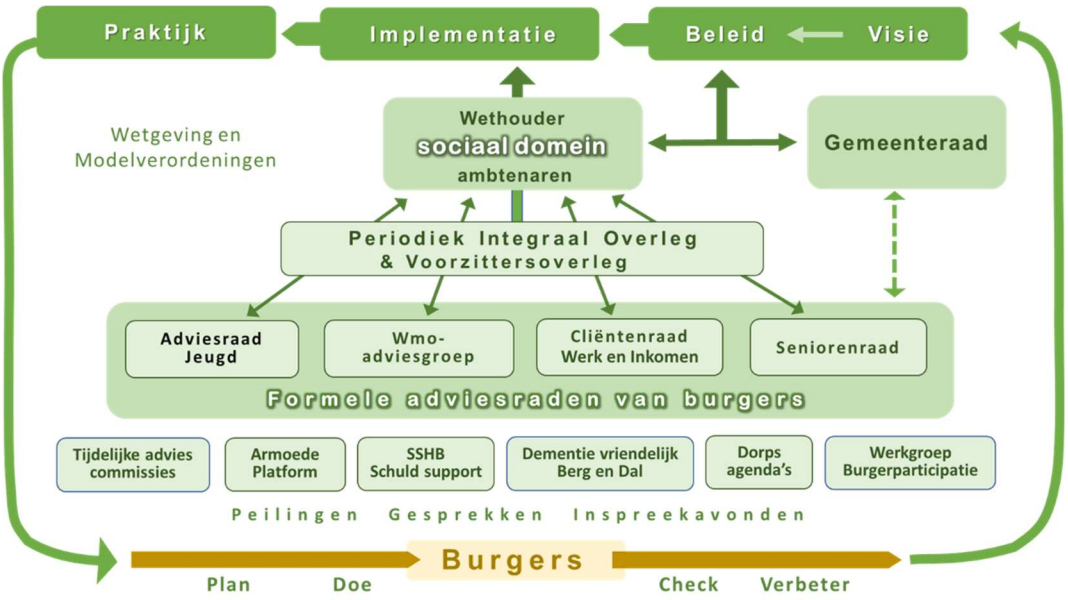
c) *Voor een specifiek en urgent thema een tijdelijke ad hoc adviesgroep instellen,* bijvoorbeeld rond het thema vluchtelingen en statushouders of rond het vraagstuk van eenzaamheid. Zo'n groep kan samengesteld worden uit leden van bestaande adviesgroepen en betrokken burgers uit organisaties daarbuiten.

d) *Gericht advies vragen aan groepen of organisaties in de gemeente die door burgers zelf zijn opgericht,* bijvoorbeeld het Armoedeplatform, Dementievriendelijk Berg en Dal of burgergroepen rond dorpsagenda's. Zo kan het Armoedeplatform, dat zich nu vooral bezighoudt met onderlinge uitwisseling van informatie tussen de participanten, worden doorontwikkeld tot een gemeentelijke beleidsadviesgroep over de aanpak van armoede. Betrek de burgers om wie het gaat.

e) *Een thema op de agenda zetten van een gezamenlijk overleg van voorzitters of vertegenwoordigers van alle adviesgroepen.*

Wij adviseren van meerdere van deze opties gebruik te maken.

Als impuls voor de discussie over onze nota en aanbevelingen geven we in de onderstaande figuur 9 een mogelijke schets van een toekomstig integraal systeem van beleidsadvisering door burgers in het sociaal domein.



Figuur 9 Een mogelijke toekomstige structuur voor burgeradvisering in het sociaal domein

6.3 Bevorderen van een integrale en samenhangende aanpak

We hebben in de inleidende hoofdstukken 2 en 3 toegelicht dat de vraagstukken binnen het sociaal domein geen eilandjes vormen. We hebben uitgelegd dat er tussen de verschillende thema's tal van relaties bestaan die vragen om een integrale en samenhangede aanpak. Het kan gaan om vraagstukken die elkaar oproepen en versterken of om vraagstukken met een gemeenschappelijke achtergrond. Dan is er ook een samenhangende aanpak nodig en geen versnipperd beleid van losstaande maatregelen. Uit het onderzoek komt naar voren dat zo'n integrale aanpak binnen de huidige adviesgroepen nog weinig aandacht krijgt.

Voorgestelde oplossingen

a) Hoe een geagendeerd thema samenhangt met andere thema's in het sociaal domein en wat dit betekent voor het maken van een advies, wordt een vaste vraag bij elk advies.

b) Hoe thema's onderling samenhangen en wat dat betekent voor een samenhangende beleidsaanpak wordt geagendeerd in het voorzittersoverleg en het halfjaarlijkse gemeenschappelijke overleg van de adviesgroepen met de gemeente.

c) De gemeente ontwikkelt samen met experts en vertegenwoordigers van adviesgroepen en lokale partners een inzichtelijke visie over hoe diverse thema's binnen het sociaal domein samenhangen en wat dat zou kunnen betekenen voor een vertaling naar een effectieve en doelmatige integrale aanpak. Daaruit worden concrete voorbeelden en een handleiding ontwikkeld die de adviesgroepen kunnen ondersteunen bij het maken van adviezen met een meer integraal karakter.

6.4 Alternatieven voor beleidsadvisering via één burgeradviesraad

Vanuit de gemeente bezien heeft het hebben van één algemene burgeradviesraad diverse voordelen. Het zou de overlegstructuur tussen gemeente en adviserende burgers veel simpeler en tijdbesparend maken. Bovendien is er dan meer gelegenheid om aandacht te besteden aan de samenhang tussen verschillende vraagstukken en te werken aan een integrale aanpak daarvan. Diverse gemeenten in Nederland, zoals bijvoorbeeld de gemeente Heumen, hebben een dergelijke overkoepelende burgeradviesraad.

We hebben deze optie in de participatieve meeting voorgelegd aan de gesprekspartners uit de adviesgroepen en ook binnen de Werkgroep Burgerparticipatie besproken. De reactie hierop is eensluidend. Men is tegen het opheffen van de themagerichte adviesgroepen en het vervangen daarvan door één burgerraad.

Daarvoor worden meerdere argumenten gegeven. Men is bang dat dan het opbouwen van de specifieke band met bepaalde groepen en hun thema's en belangen dan onvoldoende kans krijgt. Verder zijn vrijwilligers vooral bereid om in beleidsadvisering te investeren als het over thema's gaat waarin zij geïnteresseerd of bij betrokken zijn. Hieraan ontlenen zij hun motivatie om zich in te zetten. Ook het opbouwen van deskundigheid rond een thema is beter gegarandeerd binnen themagerichte adviesgroepen. Dat verbetert de kwaliteit van adviezen. Er werd ook opgemerkt dat bij een brede burgerraad mogelijk 'verwatering' van de advisering optreedt. Bovendien wordt bij een brede burgerraad een grotere kans verwacht op het ontstaan van een concurrentiepositie en spanning in relatie tot de gemeenteraad. De raad vertegenwoordigt immers alle burgers uit de gemeente.

Men realiseert zich wel de mogelijke voordelen van één adviesraad voor het besteden van aandacht aan de relaties tussen de diverse thema's binnen het sociaal domein en het beter afstemmen van adviezen op elkaar. Hiervoor dragen de gesprekspartners en ook onze Werkgroep enkele alternatieven aan.

Voorgestelde oplossingen voor een breder overleg

a) Een maandelijks of tweemaandelijks overleg van de voorzitters van de adviesgroepen waarin gesproken wordt over onderlinge afstemming en mogelijkheden voor het uitbrengen van meer integrale adviezen vanuit meerdere adviesgroepen gezamenlijk.

b) Bij grote vraagstukken kan de gemeente voor een themagericht overleg vertegenwoordigers uit meerdere adviesgroepen uitnodigen, eventueel aangevuld met deelnemers uit andere betrokken lokale organisaties, vrijwilligersgroepen of specifieke externe deskundigen. Qua vorm kan dit een eenmalig adviesoverleg zijn of een tijdelijke adviesgroep.

c) Tweemaal per jaar zou de gemeente een vast overleg met leden van alle adviesgroepen kunnen organiseren om samen met de wethouder en ambtenaren uit het sociaal domein beleidsontwikkelingen in het sociaal domein te bespreken.

Een van de redenen van de gemeente voor haar voorstel om de adviesgroepen samen te voegen in een gemeenschappelijke adviesraad betreft overwegingen van haalbaarheid en efficiëntie. Het bestaande overleg dat de wethouder en ambtenaren met alle adviesgroepen voeren kost veel tijd. Dit is een reëel probleem en wordt nog groter wanneer het aantal adviesgroepen en adviesrelaties wordt uitgebreid, zoals we in dit rapport adviseren. Onze Werkgroep ziet mogelijkheden om aan dit probleem tegemoet te komen.

Voorgestelde oplossingen voor efficiënter overleg

- De wethouder en betrokken ambtenaren overleggen 3-4 maal per jaar met de voorzitters van adviesgroepen gezamenlijk.
- De wethouder legt eenmaal per jaar een kort bezoek af bij elk van de adviesgroepen om te zorgen voor een goede band tussen beiden. Tijdens dit overleg kan de wethouder reageren op eerdere adviezen, specifieke aandachtspunten voor de agenda van de adviesgroep inbrengen en kunnen de leden van de adviesgroep vragen stellen.
- De wethouder of een ambtenaar namens haar kan een extra overleg organiseren met een adviesgroep, of met leden vanuit meerdere adviesgroepen wanneer er sprake is van een acute of dringende behoefte aan een advies.

6.5 Erkenning, status en taken van adviesgroepen

De gemeente kent twee formele adviesgroepen: Wmo-adviesgroep en de Cliëntenraad Werk en Inkomen. In de Wmo en de Participatiewet wordt het recht op beleidsadvisering vanuit de groep van betrokken burgers beschreven. De afspraken met de eerste groep zijn vastgelegd in een 'opdracht' van de gemeente en met de tweede in een gemeentelijke verordening. In beide gevallen is er formeel sprake van een beleidsadviserende rol. In de praktijk worden er door de Cliëntenraad Werk en Inkomen adviezen over individuele casussen uitgebracht, maar geen beleidsadviezen. Dit betekent feitelijk dat er over het Wmo-beleid van de gemeente geen advisering vanuit burgers plaatsvindt.

Daarnaast functioneert de Seniorenraad als een informeel erkende adviesgroep, zonder formele erkenning en overeenkomst via een gemeentelijke verordening. Ook het Armoedeplatform zou als een adviesgroep beschouwd kunnen worden. De gemeente participeert hierin. Beleidsadvisering vanuit het Armoedeplatform is tot nu toe echter nog weinig ontwikkeld. Een mogelijke beleidsadviserende rol van andere lokale vrijwilligersorganisaties (bijv. Dementievriendelijk Berg en Dal) is onduidelijk. Bij de gemeente bestaat nog geen visie over de rol van beleidsadvisering door deze externe organisaties.

Deze bevindingen leiden onmiskenbaar tot de conclusie dat de rol en status van diverse advies-groepen of adviesrelaties niet helder geregeld is. In onze visie vormt dit een belemmering voor een stevige beleidsadviserende rol van burgers binnen het sociaal domein van de gemeente. Dit onderstreept de

noodzaak om binnen de gemeente een samenhangend en consistent beleid te ontwikkelen met betrekking tot beleidsadvisering door burgers, dus een heldere visie op de status, erkenning, taken en rol van deze adviesgroepen.

Adviesrecht. De vraag over de status van adviesgroepen is rechtstreeks verbonden met de vraag wanneer er bij groepen of organisaties van burgers sprake is van een adviesrecht. Adviesrecht is in eerste instantie voorbehouden aan de twee adviesorganen waarvoor dat wettelijk geregeld is. Daarnaast kan een gemeenteraad besluiten aan extra adviesraden het recht te geven om gevraagd en ongevraagd advies te geven.

Bij andere gevallen waarin een (advies)groep, burger of organisatie binnen de gemeente gevraagd of ongevraagd adviezen kunnen geven, betreft dit het door de gemeente *gelegenheid geven tot advisering*. Het adviesrecht weegt weliswaar zwaarder dan het gelegenheid tot advisering bieden. Maar ook in dit laatste geval vragen adviezen in onze visie om een serieuze weging door de gemeenteraad, en kunnen deze niet standaard worden afgedaan met 'voor kennisgeving aangenomen'.

Hoe serieus adviezen door niet-erkende of door wettelijk verankerde adviesgroepen worden gewogen hangt in feite af van de wil daartoe van gemeenteambtenaren, bestuurders en raad. Dit wordt bepaald door het belang dat de gemeente en de raad aan burgerparticipatie willen geven. De raad wordt er doorgaans pas bij betrokken als wethouders of het college deze adviezen aan de raad voorleggen (in beleidsstukken met vermelding van ingekomen reacties op ter-inzage-legging (termijn 6 weken) en de ambtelijke weging van de reacties / adviezen). Het is ook denkbaar dat adviezen rechtstreeks aan de raad worden uitgebracht.

Voorgestelde oplossingen

a) Wij bevelen aan dat gevraagd en ongevraagd advies mogen geven als burgerrecht in de Participatienota 'Samen maken wij Berg en Dal' bij raadsbesluit wordt opgenomen. Dat bevordert dat de gemeente serieus met de gegeven adviezen omgaat, adviezen serieus worden gewogen en teruggekoppeld.

b) In het gemeentebeleid en via raadsbesluiten wordt vastgelegd welke adviesgroepen er binnen het sociaal domein erkend worden, wat hun taken zijn en hoe de totale structuur voor beleidsadvisering vanuit burgers in onze gemeente georganiseerd is.

c) Daarnaast dient een procedure te worden ontworpen waarlangs andere groepen of organisaties van burgers gevraagd of ongevraagd beleidsadviezen uit kunnen brengen rond specifieke kwesties die hun belangen betreffen. Eventueel kunnen deze adviezen eerst voor behandeling ingebracht worden in een van de erkende adviesgroepen.

6.6 Representativiteit en achterban van adviesgroepen

De adviesgroepen van burgers zouden qua samenstelling een goede weerspiegeling moeten vormen van de verschillende bevolkingsgroepen in de gemeente of van de doelgroepen wiens belangen een adviesgroep behartigt. Daar zijn alle gesprekspartners het wel over eens. Dit blijkt in feite niet het geval. Zo ontbreekt de stem van jeugdigen en hun opvoeders totaal. Maar ook die van specifieke groepen zoals bijvoorbeeld mensen die in armoede leven, mensen met een beperking, vluchtelingen en statushouders. Daarnaast zijn in de bestaande adviesgroepen vooral mensen van oudere leeftijd actief, vaak ook mensen met een gemiddeld hogere opleiding. Ook de vertegenwoordiging vanuit de verschillende delen van de gemeente vraagt aandacht. De verhouding tussen het aantal mannen-vrouwen is over het algemeen redelijk verdeeld.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat er meer aandacht nodig is voor een goede relatie tussen adviesgroepen en hun achterban. In sommige groepen is dat goed geregeld, in andere groepen is er weinig contact en informatie-uitwisseling met de achterban. Daardoor komen signalen uit de bevolking onvoldoende

binnen en wordt het moeilijk om in te schatten of uitgebrachte adviezen voldoende draagvlak hebben. Juist daar waar bepaalde groepen zelf niet rechtstreeks in een adviesgroep kunnen participeren is contact met deze achterban extra belangrijk.

We concluderen dat het wenselijk is de representativiteit en de relatie met de achterban verder te versterken. Daar dient wel een duidelijke kanttekening bij gemaakt te worden. Beleidsadvisering door burgers is vrijwilligerswerk. Dat vereist het hebben van motivatie en tijd om zich voor dit soort werk in te zetten en het hebben van bepaalde vaardigheden die bij dit advieswerk nodig zijn. Deze voorwaarden betekenen praktisch dat de groep burgers waaruit geput kan worden enigszins beperkt is. Het verklaart mede waarom de leden van de huidige adviesgroepen geen representatieve afspiegeling vormen. Zo hebben ouderen na hun pensioen simpelweg meer tijd voor dit soort werk en biedt hun inzet voor hen ook een zinvolle maatschappelijke tijdsbesteding. We moeten daarin realistisch zijn.

Voorgestelde oplossingen

Ondanks de genoemde kanttekeningen en beperkingen zien wij diverse mogelijkheden om representativiteit en het contact met de achterban te verbeteren.

a) Binnen alle adviesgroepen zou besproken moeten worden hoe representatief de samenstelling van de leden is en zou overwogen kunnen worden om enkele vertegenwoordigers extra toe te voegen uit nog-niet-vertegenwoordigde groepen en gerichte aanpassingen doen op het moment dat er sprake is van vertrekkende leden.

b) Door het instellen van een extra adviesraad Jeugd kan het alom ontbreken van een stem uit deze bevolkingsgroep opgelost worden.

c) Ook het advies aan de gemeente om aan bestaande vrijwilligersorganisaties of belangengroepen gericht advies te vragen bij specifieke kwesties kan er aan bijdragen dat alle groeperingen van burgers bij advisering betrokken worden.

d) De gemeente kan ook andere vormen gebruiken om input van burgers bij beleids-vorming binnen te halen, zoals websites, sociale-media-contacten, werkbezoeken, contacten met dorpsagenda's, inspreekavonden, co-creatieprojecten etc. (zie fig. 6, pag. 19). Deze vormen kunnen door de gemeente zelf benut worden maar ook door de adviesgroepen. Zo zou iedere adviesgroep een 'actieve' website moeten hebben waarin informatie geboden wordt aan de achterban of een inspreekavond.

6.7 Werken aan kwaliteit van beleidsadvisering

Of beleidsadviezen van burgers invloed hebben op het gemeentebeleid en bijdragen aan een betere kwaliteit van leven van burgers is mede afhankelijk van de kwaliteit van de advisering en wat de gemeente uiteindelijk met de adviezen doet. In de huidige situatie krijgt deze kwaliteit geen aandacht. Het is een breed begrip en behoeft concretisering. We hebben dit begrip in hoofdstuk 3 nader gedefinieerd en uitgewerkt (pag. 15).

> ***Kwaliteit van beleidsadvisering*** hebben we omschreven als "*het hebben van een structuur en een proces van beleidsadvisering door burgers dat adviezen oplevert welke zichtbaar bijdragen aan het beleid en de beleidsuitvoering van de gemeente en leiden tot een betere kwaliteit van het leven en de leefomgeving van de burgers in de gemeente*".

We hanteren daarbij acht algemene ***uitgangspunten voor kwaliteit:***
(1) versterking van de invloed van burgers op het gemeentebeleid, (2) aansluiting van beleid op de behoeften en leefwereld van burgers, (3) gemeente en burgers als samenwerkende partners, (4) vroegtijdig burgers bij beleidsvorming betrekken, (5) integraal werken aan vraagstukken, (6)

resultaatgericht werken, (7) werken volgens het Plan-Doe-Check-Verbeter-model en (8) aandacht voor uitvoerbaarheid, doelmatigheid en flexibiliteit.

Vervolgens hebben we verder uitgewerkt aan welke kwaliteitskenmerken die structuur en dat proces moeten voldoen om tot deze positieve resultaten te kunnen leiden. We hebben daarbij een onderscheid gemaakt tussen kwaliteitscriteria van toepassing op:

(1) hoe adviesgroepen functioneren en aan beleidsadviezen werken (proces), (2) de samenstelling van de adviesgroepen en de relatie met hun achterban, (3) de structuur van het geheel van adviesgroepen binnen het sociaal domein, (4) de samenwerking en communicatie tussen gemeente en adviesgroepen, (5) de uitgebrachte beleidsadviezen, en (6) hoe de gemeente omgaat met beleidsadviezen.

Hoe hoger de kwaliteit op al deze aspecten hoe meer we positieve resultaten van de beleidsadvisering mogen verwachten, ook voor de burgers zelf

Vervolgens hebben we deze kwaliteitscriteria per aspect nader omschreven. Ter illustratie bij de kwaliteit van de adviesgroepen hebben we het belang onderstreept van een representatieve samenstelling ten opzichte van de doelgroep wiens belangen zij behartigen. Bij het advies zelf hebben we het belang benadrukt van een heldere vraag- en doelstelling, een goede opbouw van het verhaal, een degelijke onderbouwing van het advies, begrijpelijk en aansprekend taalgebruik, het toevoegen van duidelijke conclusies en concrete aanbevelingen, helder maken voor wie het advies bedoeld is en wat het voor positieve resultaten kan opleveren.

Voorgestelde oplossingen

a) We bevelen aan dat de betrokken partijen in het komende jaar samen een concrete en praktische handleiding maken voor het hanteren van kwaliteitscriteria bij beleidsadvisering door burgers, gebaseerd op de hiervoor beschreven uitgangspunten, het CLEAR-model (pag. 13) en enkele toepassingen.
Bij voorkeur aantrekkelijk vormgegeven op één pagina.

b) Kwaliteit vraagt ook om een investering in training en ondersteuning van de adviesgroepen en ambtenaren die hier bij betrokken zijn.

6.8 Behoefte van de gemeente aan 'sparren' met adviserende burgers

Zoals eerder toegelicht is de behoefte van de gemeente aan 'sparren' met burgers over het aanpakken van sociale vraagstukken iets anders dat het vragen om onderbouwde adviezen. Sparren betekent met gemeenteambtenaren en wethouder brainstormen en meedenken over oplossingen. Ook dit kan de kwaliteit van beleidsvorming rond specifieke kwesties ten goede komen. De vraag is dan in welke vorm dit 'sparren' gerealiseerd kan worden:

Voorgestelde oplossingen

a) De gemeente kan 1 of 2 leden van een of meerdere adviesgroepen uitnodigen om samen met ambtenaren en wethouder mee te denken over oplossingen van een probleem of het realiseren van een bepaalde ambitie. Er wordt dan samen toegewerkt naar kansrijk beleid. De gemeente kan daarvoor ook vertegenwoordigers uit lokale groepen of organisaties uitnodigen. Er is draagvlak voor deze oplossing.

b) Het is ook denkbaar dat adviesgroepen niet alleen adviezen aan de gemeente uitbrengen, maar ook bereid zijn af en toe rond een specifiek vraagstuk op te treden als sparringpartner van de gemeente. Dit kan het voordeel hebben dat burgers in een heel vroeg stadium van beleidsontwikkeling binnen de gemeente al invloed kunnen uitoefenen op zich ontwikkelende beleidsideeën.

6.9 Taken en rol van de gemeente bij beleidsadvisering door burgers

Het succes van het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van beleid in het sociaal domein is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente dit proces steunt en de adviezen serieus neemt. In onze visie bestaat die steun uit verschillende elementen:

- Een samenhangend gemeentebeleid over burgeradvisering, waarin het belang onderstreept wordt van advisering door burgers bij het samen zoeken naar oplossingen voor sociale vraagstukken. Betrek adviesgroepen hier in een vroeg stadium bij.
- Een heldere structuur bieden voor beleidsadvisering door burgers. Dit kunnen formele adviesraden zijn, niet-wettelijke adviesgroepen, dorpsagenda-groepen of andere informele vormen van burgeradvisering. Voor een overzicht zie figuur 6 (pag. 19) en de digitale ParticipatieWijzer voor gemeenten van ProDemos (www.participatiewijzer.nl).
- Regelmatige contacten tussen gemeente en adviesgroepen waarin waardering blijkt voor de investering die burgers hierbij leveren.
- Ondersteuning van de adviesgroepen door de gemeente in de vorm van het regelmatig aanbieden van relevante informatie, overlegmogelijkheden, en mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering.
- Openstaan voor de aangeboden adviezen, zorgen voor een serieuze behandeling ervan binnen de gemeente en waar nodig binnen de raad, respons geven op de uitgebrachte adviezen en informatie over wat er met het advies gedaan is en welke resultaten het opgeleverd heeft. De gemeente kan ook vragen om verdere verheldering, verbetering of doorontwikkeling van een advies.

De relatie met de gemeenteraad

Een specifiek aandachtspunt voor verder overleg is de relatie tussen de adviesgroepen en de gemeenteraad, het uiteindelijk beslisorgaan over beleidsvoorstellen. Adviezen worden in eerste instantie uitgebracht aan de ambtenaren en de wethouder. Indien geaccepteerd worden adviezen verwerkt in beleidsvoorstellen die aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd. Op basis van ons onderzoek hebben wij de indruk dat de adviesgroepen en hun adviezen weinig zichtbaar zijn binnen de raad en mogelijk nog weinig invloed hebben op de beraadslaging en besluitvorming. Deze indruk kan wellicht ook het gevolg zijn van het nog beperkte aantal zwaarwegende adviezen of een te weinig aansprekende wijze van presenteren. Het is wenselijk dat hierover gesprekken plaats gaan vinden, ook met de raad.

Zoals eerder opgemerkt zou er ook sprake kunnen zijn van een spanningsveld en mogelijk zelfs een concurrentiepositie tussen de gemeenteraad en de gezamenlijke adviesgroepen van burgers omdat zij beide spreekbuis van de burgers van Berg en Dal beogen te zijn.

Voorgestelde oplossingen

Het hiervoor gegeven advies over de ontwikkeling van een samenhangend beleid met betrekking tot beleidsadvisering door burgers wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. In dit beleid worden heldere afspraken gemaakt over de rol en status van de adviesgroepen, het informeren van de raad over uitgebrachte adviezen, over de wijze waarop en wanneer deze adviezen in de raad besproken worden en over het informeren van de adviesgroepen over de resultaten hiervan.

6.10 Stapsgewijs verbeteren en sturing

Toewerken naar een door alle partijen gezamenlijk gewenste adviesstructuur en hoge kwaliteit van advisering zal tijd kosten. Het aantal gewenste verbeteringen is niet gering. We doen hieronder een aantal voorstellen om deze complexe uitdaging hanteerbaar te maken.

Voorgestelde oplossingen

a) Stel als gemeente in overleg met de voorzitters van de erkende adviesgroepen, inclusief de Werkgroep Burgerparticipatie een lijst op van gewenste verbeteringen.

b) Beschouw het werken aan deze verbeteringen als een proces in stappen, bijvoorbeeld over een periode van 3 jaar. Bepaal welke verbeteringen prioriteren in het eerste jaar en welke in de jaren daarna. Dit voorkomt een te zware belasting doordat er aan te veel verbeteringen tegelijk gewerkt wordt, waardoor de kans op mislukking wordt vergroot.

c) Werk met lerende experimenten. Gedurende een experimentele periode van 6 tot 12 maanden kan met nieuwe werkvormen ervaring opgedaan worden, bijvoorbeeld met een nieuwe adviesraad Jeugd en een nieuw integraal overleg dat periodiek met de gemeente bijeenkomt. Op basis van de ervaringen met het experiment kan tot een meer definitieve werkvorm besloten worden. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen en uittesten van een gemeenschappelijke kwaliteitsrichtlijn.

d) Monitor en evalueer regelmatig de voortgang en verbeteringen, maak successen zichtbaar en verbeter waar nodig de koers.

e) Verdeel het werken aan gewenste verbeteringen over diverse ‘trekkers’. Dit kunnen voorzitters zijn van adviesgroepen, kleine taakgroepen of ambtenaren.

f) Stel een kleine stuurgroep van ambtenaren en enkele leden van adviesgroepen in die in overleg met de wethouder dit hele verbeterproces komende 3 jaar coördineert.

7. Samenvatting en aanbevelingen

Op verzoek van wethouder Irma van de Scheur heeft de Werkgroep Burgerparticipatie een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van burgeradviesraden en de structuur van beleidsadvisering door burgers binnen het sociaal domein binnen de gemeente Berg en Dal.

De startvraag van de wethouder luidde: Kunnen de verschillende burgeradviesraden in de gemeente Berg en Dal geïntegreerd worden en leidt dit tot een meer integrale en brede kijk? Na verder overleg met wethouder en ambtenaren is op initiatief van de Werkgroep de vraag verbreed: Wat zou de ideale manier zijn om burgers te betrekken bij de beleidsvorming in het sociaal domein? We beschouwen hierbij adviesgroepen van burgers als één van de instrumenten van burgerparticipatie binnen de gemeente. Het onderzoek is onderdeel van het actieve beleid van de gemeente om burgerparticipatie binnen de gemeente te versterken. Beleidsadvisering door burgers is daar een belangrijk onderdeel van. Het uitgangspunt hierbij is de opvatting dat advisering door burgers het sociale beleid van de gemeente aanzienlijk kan versterken en daardoor bijdraagt aan een betere kwaliteit van leven in onze gemeente.

Dit onderzoek is extra actueel omdat uit vele bronnen duidelijk is geworden dat burgers in Nederland ervaren dat zij onvoldoende een stem hebben in de besluiten die hen raken (Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse zaken, maart 2023; Nationale Ombudsman 2023). Dit raakt direct het vertrouwen in de politiek en het draagvlak voor gemeentelijk beleid in de samenleving. Het belang van meer luisteren naar burgers door gemeenten is een terugkerend thema in veel landelijke nota's.

Bij het uitvoeren van deze opdracht hebben wij twee onderzoeken uitgevoerd. Allereerst hebben we gezocht naar wat we kunnen leren van ervaringen, ontwikkelingen, werkwijzen en oplossingen in en rond beleidsadvisering door burgers in andere gemeenten. We hebben daarbij ook de wettelijke kaders voor burgerparticipatie in het sociale beleid betrokken. Ten tweede hebben we gesprekken gevoerd met alle huidige adviesgroepen binnen het sociaal domein, enkele vrijwilligersorganisaties, en met de betrokken wethouder en ambtenaren. De resultaten van beide onderzoeken vormden de basis voor onze reflecties en conclusies die we in het voorgaande hoofdstuk hebben besproken. Parallel daaraan hebben we een grote reeks oplossingen voorgesteld die de gemeente en burgers samen kunnen helpen om beleids-advisering door burgers en dus onze participatieve democratie verder te versterken (zie hoofdstuk 6). Hieronder vatten we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit dit rapport samen.

Conclusies en aanbevelingen

1. Visie en beleid van gemeente over advisering door burgers

Conclusie: er ontbreekt in de gemeente een samenhangend beleid voor het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van beleid in het sociaal domein. Er is ook geen inzicht via websites in de beleidsadviezen die door de adviesgroepen zijn ingebracht.

Aanbeveling

Ontwikkel als gemeente in overleg met de adviesgroepen een **samenhangende visie** op beleidsadvisering door burgers in het sociaal domein en leg die voor medio 2024 ter besluitvorming aan de raad voor. In hoofdstuk 6 hebben wij voorstellen gedaan voor de te behandelen thema's in deze beleidsnota. Figuur 9 (pag. 35) schetst een mogelijke structuur.

2. De thema's in het sociaal domein en witte vlekken in de advisering

In figuur 1 op pag. 8 hebben we de kernthema's binnen het sociaal domein samengevat. Uit het onderzoek concluderen we dat een aantal van deze thema's niet geagendeerd worden in de

bestaande adviesgroepen. Er zijn duidelijke witte vlekken. De belangrijkste betreft het jeugdbeleid, jeugdproblematiek, de toenemende vraag naar jeugdzorg en de onbetaalbaar wordende zorgkosten. Andere ontbrekende thema's: werken aan de omslag van zorg naar preventie, bevorderen van sociale samenhang binnen de bevolking, opvang van vluchtelingen en statushouders, en het verminderen van sociale problemen zoals bijvoorbeeld eenzaamheid en sociale ongelijkheid in gezondheid en kansen.

Aanbevelingen

- Stel een extra adviesraad Jeugd in. Daarbinnen kunnen subcommissies zich richten op (1) jeugdgerichte preventie en welzijnsthema's en (2) het zoeken naar oplossingen voor de sterke groei van de vraag naar jeugdhulp en de onbetaalbaar wordende kosten daarvan.
- Voeg ontbrekende thema's toe aan de agenda's van bestaande adviesgroepen.
- Maak gebruik van tijdelijke 'ad hoc adviescommissies' voor dringende en acute vraagstukken.
- Vraag advies aan lokale organisaties of groepen met ervaringskennis op het betreffende thema. Vraag het Armoedeplatform om een eigen beleidsadviescommissie in te stellen.
- Zet het ontbrekende thema op de agenda van een periodiek gezamenlijk overleg van voorzitters of vertegenwoordigers van alle adviesgroepen.

3. Bevorderen integrale en samenhangende aanpak van thema's in het sociaal domein

Vraagstukken binnen het sociaal domein vormen geen eilandjes. Tussen de verschillende thema's bestaan tal van relaties die vragen om een integrale en samenhangede aanpak en geen versnipperde aanpak. Uit het onderzoek komt naar voren dat zo'n integrale aanpak binnen de huidige adviesgroepen nog weinig aandacht krijgt.

Aanbevelingen

- Maak in alle adviesgroepen van de samenhang tussen een geagendeerd thema en andere thema's in het sociaal domein een vast aandachtspunt en bespreek welke implicaties dit heeft voor de te geven beleidsadviezen aan de gemeente.
- Besteed in het voorgestelde voorzittersoverleg en gemeenschappelijke overleg van vertegenwoordigers van adviesgroepen met de gemeente aandacht aan de samenhang tussen thema's en de vertaling ervan in een samenhangende, effectieve en efficiënte beleidsaanpak binnen het sociaal domein.
- Ontwikkel als gemeente samen met experts, vertegenwoordigers van adviesgroepen en andere relevante lokale partners een inzichtelijke visie over hoe diverse thema's binnen het sociaal domein onderling samenhangen en wat dat zou kunnen betekenen voor een vertaling naar een meer effectieve en doelmatige integrale aanpak daarvan binnen de gemeente.

4. Alternatieven voor beleidsadvisering via één burgeradviesraad

De gemeente legde aan de onderzoekers de vraag voor of de adviesgroepen zouden kunnen worden samengevoegd in één algemene burgeradviesraad. Dit zou diverse voordelen kunnen hebben. Het zou de overlegstructuur tussen gemeente en adviserende burgers simpeler en minder tijdrovend maken. Bovendien kan er dan meer aandacht gegeven worden aan de samenhang tussen verschillende vraagstukken en het werken aan een integrale aanpak daarvan.

Deze optie is aan de gesprekspartners uit de adviesgroepen voorgelegd en ook binnen de Werkgroep Burgerparticipatie besproken. De reactie is eensluidend. Men is om meerdere redenen duidelijk tegen het opheffen van de themagerichte adviesgroepen en het vervangen daarvan door één burgerraad (zie hoofdstuk 5 en 6). Men wil wel meedenken over een meer efficiënte invulling van het overleg tussen gemeente en adviesgroepen. Voor het versterken van een integrale visie op thema's zijn reeds onder 3 aanbevelingen gedaan.

Aanbevelingen

- De wethouder en betrokken ambtenaren overleggen 3-4 maal per jaar met de voorzitters van adviesgroepen gezamenlijk.
- De wethouder legt eenmaal per jaar een kort bezoek af bij ieder van de adviesgroepen om te zorgen voor een goede band tussen beiden. Tijdens dit overleg kan de wethouder feedback geven op de geleverde input vanuit de adviesgroep, specifieke aandachtspunten voor de agenda van de adviesgroep inbrengen en kunnen de leden van de adviesgroep vragen stellen.
- De wethouder kan indien nodig een extra overleg organiseren met leden vanuit meerdere adviesgroepen wanneer er sprake is van een acute of dringende behoefte aan een advies.

5. Erkenning, status en taken van adviesgroepen

De bevindingen van dit onderzoek leiden onmiskenbaar tot de conclusie dat de rol en status van diverse adviesgroepen of adviesrelaties niet helder geregeld is. De beleidsadviesrol komt nog onvoldoende uit de verf. Er is ook weinig zicht op uitgebrachte adviezen. Redenen hiervoor zijn in het voorgaande hoofdstuk toegelicht. Dit vormt een belemmering voor een stevige beleids-adviserende rol van burgers binnen het sociaal domein van de gemeente. Daardoor wordt de positieve invloed van deze adviesmogelijkheid op het gehele sociale beleid ernstig beperkt.

Aanbevelingen

- Neem via een raadsbesluit het gevraagd en ongevraagd advies mogen geven als burgerrecht op in de Participatienota 'Samen maken wij Berg en Dal'.
- Leg in het gemeentebeleid en via raadsbesluiten vast welke adviesgroepen binnen het sociaal domein erkend worden, wat hun taken zijn en hoe de totale structuur voor beleids-advisering door burgers in onze gemeente georganiseerd is.
- Ontwerp een procedure waarlangs ook andere groepen of organisaties van burgers gevraagd of ongevraagd beleidsadviezen kunnen inbrengen rond specifieke kwesties die hun belangen betreffen.
- Maak via websites formeel uitgebrachte adviezen zichtbaar en toegankelijk.

6. Representativiteit en achterban van adviesgroepen

Uit ons onderzoek blijkt dat er meer aandacht nodig is voor een representatieve samenstelling van adviesraden en voor het verbeteren van de relatie met de achterban. In sommige groepen is die relatie goed geregeld, in andere groepen is er weinig contact en informatie-uitwisseling met de achterban. Daardoor komen signalen uit de bevolking onvoldoende binnen en wordt het moeilijk om in te schatten of uitgebrachte adviezen voldoende draagvlak hebben.

Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat het aantal vrijwilligers die de motivatie, vaardigheden en tijd hebben om zich voor dit soort beleidsadvieswerk in te zetten beperkt is. Zo hebben ouderen na hun pensioen meer tijd voor dit soort werk en biedt hun inzet voor hen ook

een zinvolle maatschappelijke tijdsbesteding. Dit verklaart mede waarom ouderen in deze adviesgroepen oververtegenwoordigd zijn.

Aanbevelingen

- Bespreek binnen alle adviesgroepen hoe representatief hun samenstelling is ten opzichte van de groepen die zij vertegenwoordigen. Voeg indien nodig enkele vertegenwoordigers toe uit nog-niet-vertegenwoordigde groepen of wanneer sprake is van vertrekkende leden.
- Het instellen van een extra adviesgroep Jeugd (zie aanbeveling onder 2) kan de inbreng van belangen en adviezen van jeugd en opvoeders aanzienlijk versterken. Die ontbreekt nu volledig.
- Maak ook gebruik van de vele andere vormen waarmee input van burgers bij beleids-vorming binnengehaald kan worden. Bijvoorbeeld via websites, sociale-media-contacten, werkbezoeken van de gemeente, contacten met groepen die dorpsagenda's beheren, inspreekavonden etc.

7. Werken aan kwaliteit

We constateren dat er binnen de gemeente nog geen visie is op kwaliteit van beleidsadvisering. Ook binnen de adviesgroepen heeft een visie op kwaliteit nog weinig aandacht gehad. Een hogere kwaliteit kan bijdragen aan meer invloed van burgers op het sociaal beleid, meer effectief beleid, betere afstemming op behoeften van burgers en meer draagvlak in de bevolking. We verwachten dat daardoor ook de resultaten van het beleid voor burgers positiever zullen zijn.

In hoofdstuk 3 en 6 hebben we nader omschreven wat we onder kwaliteit van beleidsadvisering verstaan en waardoor kwaliteit bepaald wordt. Het gaat niet alleen om de kwaliteit van de adviezen zelf, maar ook om de kwaliteit van de samenstelling en werkwijze van adviesgroepen en hoe de gemeente met de adviezen omgaat en adviesgroepen ondersteunt.

We hebben in dit rapport ook diverse kwaliteitscriteria beschreven die gebruikt kunnen worden om het adviesproces op de genoemde aspecten verder te verbeteren.

Aanbevelingen

- Ontwikkel als gemeente samen met vertegenwoordigers uit adviesgroepen een praktische handleiding voor werken aan betere kwaliteit van adviezen en het functioneren van adviesgroepen. Werk samen aan een vast format voor de opbouw en indiening van adviezen.
- Maak als gemeente een kwaliteitsslag in het ondersteunen en versterken van adviesgroepen en de wijze van omgaan met de uitgebrachte adviezen (verder uitgewerkt onder 9).
- Adviesgroepen kunnen hun expertise versterken door binnen de regio uitwisseling en samenwerking te zoeken met soortgelijke adviesgroepen in andere regiogemeenten of met adviesgroepen die regionaal werkzaam zijn.

8. Behoefte van de gemeente aan 'sparren' met adviserende burgers

De gemeente zou graag de mogelijkheid hebben om met meedenkende burgers 'te sparren' over het aanpakken van sociale vraagstukken. Dat is iets anders dat het vragen om onderbouwde adviezen. Ook deze vorm van betrokkenheid van burgers kan bijdragen aan een meer werkzaam

beleid met een breder draagvlak. De vraag is vervolgens in welke vorm dit 'sparren' gerealiseerd kan worden.

Aanbevelingen

- Nodig 1 of 2 leden van meerdere adviesgroepen uit om samen met ambtenaren en wethouder mee te denken ('sparren') over oplossingen van een probleem of het realiseren van een bepaalde ambitie. Er wordt dan samen toegewerkt naar kansrijk beleid. Er kunnen ook vertegenwoordigers uit lokale groepen of organisaties uitgenodigd worden.
- Adviesgroepen kunnen naast het voorbereiden van uitgewerkte adviezen, af en toe ook als sparringpartner optreden bij het meedenken over een specifiek vraagstuk. Extra voordeel hiervan is dat burgers al in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling invloed kunnen uitoefenen op zich ontwikkelende beleidsideeën. Sparren met de gemeente hoeft niet uit te sluiten dat een adviesgroep over hetzelfde thema later een apart advies uitbrengt.

9. Taken en rol van de gemeente bij beleidsadvisering door burgers

Het succes van het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van beleid in het sociaal domein is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente de adviesgroepen ondersteunt en de adviezen serieus neemt. Deze visie op de kwaliteit van de rol van de gemeente bij beleidsadvisering door burgers bestaat uit verschillende elementen, zoals hieronder toegelicht.

Aanbevelingen

- Een samenhangend gemeentebeleid waaruit het belang van beleidsadvisering door burgers blijkt bij het samen zoeken naar oplossingen voor sociale vraagstukken.
- Regelmatige contacten met de gemeente waaruit waardering blijkt voor de investering die burgers hierbij leveren en waardoor een goede samenwerkingsrelatie kan worden opgebouwd.
- Ondersteuning van de adviesgroepen in de vorm van het aanbieden van relevante informatie, overlegmogelijkheden en mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering.
- Openstaan voor de aangeboden adviezen, zorgen voor een serieuze behandeling ervan binnen de gemeente en waar nodig binnen de raad, respons geven op de uitgebrachte adviezen en informatie geven over wat er met het advies gedaan is en welke resultaten het opgeleverd heeft.

10. Stapsgewijs verbeteren en sturing

Toewerken naar een door alle partijen gewenste adviesstructuur en hoge kwaliteit van de advisering door burgers zal tijd kosten. Het aantal gewenste verbeteringen is niet gering. We doen een aantal aanbevelingen om deze complexe uitdaging hanteerbaar te maken.

Aanbevelingen

- Formuleer een route waarlangs het hier aangeboden onderzoek en de daaruit afgeleide aanbevelingen worden besproken binnen de gemeente en de gemeenteraad. Stimuleer dat de op basis daarvan aanvaarde aanbevelingen vertaald worden in besluitvorming en in de implementatie daarvan.

- Stel gezamenlijk met de adviesgroepen en de Werkgroep Burgerparticipatie een lijst op van gewenste verbeteringen.
- Werk aan deze verbeteringen in stappen, bijvoorbeeld over een periode van 3 jaar. Bepaal wat de prioriteiten zijn voor het eerste jaar en welke voor de jaren daarna.
- *Werk met lerende experimenten. Gedurende een experimentele periode van 6 tot 12 maanden kan met nieuwe werkvormen ervaring opgedaan worden en kunnen ze verbeterd worden.*
- *Monitor de voortgang van verbeteringen ('check'), evalueer deze jaarlijks, maak successen zichtbaar en verbeter waar nodig de koers.*
- *Stel een kleine stuurgroep samen van ambtenaren en enkele leden van adviesgroepen die in overleg met de wethouder dit hele verbeterproces komende 3 jaar coördineert.*

Tot slot

Het luisteren naar burgers en hen actief betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeente-beleid wordt tegenwoordig gezien als een essentieel onderdeel van onze democratie. Meer luisteren naar en betrekken van burgers zorgt voor minder afstand tussen bevolking en overheid en voor een veel breder maatschappelijk draagvlak voor gemeentebeleid en de uitvoering daarvan. Dit is extra actueel geworden nadat in 2015 een grote landelijke bestuurlijke decentralisatie plaatsvond in het sociaal domein, van landelijke overheid naar gemeenten. Deze decentralisatie liep parallel aan een transitie van een hoofdzakelijk representatieve naar een participatieve democratie.

Die transitie is niet zonder problemen verlopen, ook binnen onze eigen gemeente niet. Het ontwikkelen van een participatieve democratie en burgerparticipatie bij beleidsontwikkeling is een kwestie van uitvinden, uitproberen, ervaringen opdoen en steeds verder verbeteren. De gemeente Berg en Dal is daar volop mee bezig. Het vormt ook de basis voor het hier gepresenteerde onderzoek.

We hopen via dit onderzoek en de daaruit voortgekomen conclusies en vele aanbevelingen een stevige en bruikbare impuls te hebben gegeven aan het verder versterken van de participatie van burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van het sociale beleid van de gemeente. Er zijn tal van aanwijzingen dat actieve advisering door burgers dit beleid sterker maakt en daardoor bijdraagt aan de kwaliteit van leven van de burgers in onze mooie gemeente.

Als Werkgroep Burgerparticipatie gaan we met veel belangstelling volgen wat er met onze conclusies en aanbevelingen in de komende maanden en jaren gaat gebeuren. Waar wenselijk en mogelijk willen we daarin graag een actieve ondersteunende rol blijven vervullen.

Tot slot willen we de vele burgers bedanken die zich in adviesgroepen of andere rollen binnen onze gemeente hebben ingezet bij de advisering en ontwikkeling van het sociale beleid. Ook voor hun bijdragen aan dit onderzoeksrapport via de gesprekken zijn wij hen zeer erkentelijk.

Een luisterend oor naar elkaar is het begin van succesvol werken aan een beter sociaal leefklimaat.

Geraadpleegde literatuur

1. Bleijenberg Ch (2021). *In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen.* Academisch proefschrift. Radboud Universiteit.
2. De Klerk M, Eggink E, van Echtelt P, Kromhout M (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
3. Fries Sociaal Planbureau (2020). . Leeuwarden.
4. Lowndess V, Pratchett L (2006). CLEAR: *Understanding Citizen Participation in Local Government - and How to Make it Work Better.* Local Governance Research Unit, De Montfort University, Leicester, United Kingdom.
5. Lowndes V, Pratchett L, Stoker G (2006). *Local Political Participation: The Impact Of Rules-In-Use.* Local Governance Research Unit, De Montfort University, Leicester, United Kingdom.
6. Ministerie van Binnenlandse Zaken (2023). *Kamerbrief burgerparticipatie en burgerfora.*
7. Movisie (2016). *Leidraad burgerbetrokkenheid.* Utrecht.
8. Nationale ombudsman (2023). *Burger in zicht! Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de Wet maatschappelijke ondersteuning.* Rapport 2023/041, Den Haag.
9. ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat. *ParticipatieWijzer voor wethouders, gemeenteambtenaren en raadsleden.* https://www.participatiewijzer.nl/
10. Smits DW et al (2020). Designing a tool to support patient and public involvement in research projects: the Involvement Matrix. *Research Involvement and Engagement.* https://doi.org/10.1186/s40900-020-00188-4.
11. Steur B en van der Goot A (2006). *De diagnose van burgerparticipatie op lokaal niveau.* in: De boel bij elkaar houden; Essays naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 3.0, redactie D. Huitema, S. Meijerink, J. Ragetlie en B. Steur. Amsterdam: Rozenberg.
12. Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal (2020). *Evaluatie burgerparticipatie in de gemeente Berg en Dal.* Adviesnota.
13. Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal (2022). *Dorpsagenda's in de gemeente Berg en Dal. Inwoners werken aan hun eigen leefomgeving en rol gemeente nu en in de toekomst.* Adviesnota.

Bijlage A. Wetteksten

Hieronder staat een selectie van relevante teksten uit de diverse wetten met betrekking tot participatie.

Wmo 2015 artikel 2.1.3.3

In de verordening wordt bepaald op welke wijze ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers, worden betrokken bij de uitvoering van deze wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld de wijze waarop zij:

a. in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen;
b. vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
c. worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
d. deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
e. onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
f. worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

Wmo 2015 artikel 2.5.1

Het college onderzoekt hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en publiceert jaarlijks voor 1 juli de uitkomsten hiervan.

Memorie van toelichting Wmo 2015

In de memorie van toelichting Wmo 2015 staat niet vermeld dat er een verplichting is tot het instellen van een Wmo-adviesraad.

In 2.3.1 Het beleidsplan staat: *'...De gemeente krijgt de ruimte om binnen het sociale domein verbindingen te leggen die noodzakelijk zijn voor een effectief en efficiënt beleid, waarbij het bevorderen van de participatie van de ingezetene centraal staat. Ook dit vraagt de nodige beleidsruimte voor gemeenten. Het is van groot belang dat de gemeenteraad het plan eerst vaststelt na zorgvuldige afweging en uitgebreide consultatie van ingezetenen van de gemeente. De regering gaat er overigens vanuit dat veel gemeenten de bestaande praktijk, om naast ingezetenen ook vrijwilligersorganisaties, aanbieders en cliënten en hun vertegenwoordigers bij deze consultatie te betrekken, zullen handhaven.'*

Participatiewet artikel 47

De gemeenteraad stelt bij verordening regels over de wijze waarop de personen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet en de daarop berustende bepalingen, waarbij in ieder geval wordt geregeld de wijze waarop deze personen of hun vertegenwoordigers:

a. vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
b. worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
c. deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
d. onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
e. worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

Memorie van toelichting Participatiewet

In de memorie van toelichting Participatiewet staat geen toelichting of uitwerking van artikel 47.

Jeugdwet artikel 2.10

De artikelen 2.1.3, derde lid, en 2.5.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 zijn van overeenkomstige toepassing.

Wet Passend onderwijs

https://wetten.overheid.nl/BWBR0020685/2022-04-01#Hoofdstuk4

VN-Kinderrechten artikel 12

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.
2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Bijlage B. Thema's en vragen uit interviews met leden adviesraden

Hoofdvraag

- Wat zou de ideale manier zijn om burgers te betrekken bij het sociaal domein?
- Wat zou er anders moeten dan wat er nu is?
- En wat is (of zou kunnen zijn) jullie rol hierin?

Status en werkwijze

- Wat is de opdracht van de adviesraad? Op welke wijze is deze vastgelegd?
- Wat is hun visie op hun werk?
- Wat is het unieke en de specifieke rol van de adviesraad binnen het sociaal domein?
- Wat is de werkwijze?
- Kun je de cultuur binnen de raad omschrijven?
- Hoe is de raad samengesteld? En op basis van welke criteria en werkwijze worden leden benoemd?
- Op welke wijze bewaakt een adviesraad zijn onafhankelijkheid?
- Wat kunnen de lokale raden leren van adviesraden die wel integraal werken zoals Druten en Oss?

Advisering

- Wie wordt geadviseerd? Ook ongevraagd?
- Hoe komt een advies tot stand?
- Waar wordt het beleid bepaald (lokaal of regionaal)?

Participatiematrix

- Welke rollen worden ingevuld door de adviesraad?
- En hoe verhouden die rollen zich onderling?

Netwerk en achterban

- Hoe ziet het netwerk eruit?
- Is er een achterban? Hoe ziet de achterban eruit? En op welke wijze wordt de achterban betrokken en of geraadpleegd?
- Op welke wijze is er contact met slachtoffers huiselijk geweld, jeugdigen en hun ouders, mensen die aangewezen zijn op beschermd wonen of maatschappelijke opvang, mantelzorgers (de verwachting is dat de raden geen of nauwelijks contact hebben met deze burgers of vertegenwoordigers van hen).

Samenwerking en afstemming

- Met wie wordt overleg gevoerd? En wat is de status van elk overleg?
- Wordt er samengewerkt met andere adviesraden (lokaal, regionaal, landelijk)?
- Op welke wijze werken raden samen binnen de regio? Wat zijn de voordelen en nadelen hiervan?
- Wat zijn de effecten van samenwerken? En hoe kan dit verbeterd worden?
- Wie zijn de relevante ambtenaren met wie wij in contact zouden moeten treden met betrekking tot dit onderzoek?

Evalueren en leren

- Wordt het werk van de raad geëvalueerd? Op welke wijze? En wat zijn de uitgangspunten?
- Wat zijn de effecten en wat is de impact van de raad?
- Wat gaat er goed?
- Wat kan beter?
- Worden op basis van een evaluatie zaken bijgesteld?

Bijlage C. Samenstelling van de Werkgroep Burgerparticipatie gemeente Berg en Dal

Herman Verblackt (voorzitter) woont in Groesbeek Centrum en was huisarts in Groesbeek van 1973 tot 2008. Daarna was hij tot 2011 adviserend geneeskundige van een Medisch Diagnostisch Centrum in Elst, tot 2012 bestuursvoorzitter van de Huisartsenpost in Nijmegen en van 2001 tot 2017 SCEN arts (consultatiearts bij euthanasieverzoeken). Hij was ruim 20 jaar clubarts van voetbalclub 'DeTreffers'. Nadat hij gestopt was als huisarts in Groesbeek is hij op vele terreinen sociaal maatschappelijk actief. Hij is thans o.a. voorzitter van de Seniorenraad gemeente Berg en Dal.

Thieu Hoeken woont in de Groenlanden in Ooij en is gepensioneerd, voorheen werkzaam in het onderwijs. Lid/fractievoorzitter PvdA gemeenteraad Ubbergen/Berg en Dal 2007-2018. Voorzitter Stichting Cultuur en Solidariteit; voorzitter Vereniging Buren en Schuren.

Clemens Hosman woont in Breedeweg. Hij is emeritus hoogleraar preventie mentale gezondheid aan de Universiteiten van Nijmegen en Maastricht. Sinds 1975 in Nederland en andere Europese landen werkzaam als onderzoeker en adviseur op het gebied van preventie van mentale en sociale problemen en de effectiviteit daarvan, o.a. als preventieadviseur van de Wereldgezondheids-organisatie (WHO). Hij heeft veel samengewerkt met praktijkorganisaties. Sinds 2014 is hij wetenschappelijke adviseur van de Gemeente Rotterdam en andere gemeenten op het gebied van jeugdbeleid, volksgezondheid, sociaal beleid, wijkgerichte preventie, aanpak van armoede en werken aan maatschappelijke impact van beleid.

Jan van Loon woont in Groesbeek Centrum en is werkzaam geweest in de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking (Groesbeekse Tehuizen) en de gemeentelijke sociale dienst (gem. Bergen (L)). Jan is gepensioneerd en secretaris van de Seniorenraad gemeente Berg en Dal, lid van het Armoede-platform, politiek actief in de plaatselijke PvdA als steunfractie- en carrousellid. Vrijwilligerswerk voor de Voedselbank Groesbeek en omstreken.

Peter Rutten woont in Ubbergen en is gepensioneerd. Hij is opgeleid als verpleegkundige en was werkzaam op verschillende terreinen van de gezondheidszorg. Daarnaast studeerde hij Sociale Pedagogiek aan de universiteit van Nijmegen en Utrecht. Aansluitend aan de tijd van hulpverlener was hij actief in het onderwijs en in het management. In zijn woonkern levert hij een bijdrage aan vrijwilligerswerk.

Joke Stoffelen woont in Groesbeek. Zij is werkzaam als senior adviseur bij Zorgbelang Inclusief. De focus ligt daarbij op het ondersteunen van cliëntparticipatie bij organisaties op het gebied van onderzoek, jeugd en zorg. Ze studeerde Gezondheidswetenschappen en promoveerde in 2018 aan de Universiteit van Maastricht. Daarnaast is zij vele jaren actief geweest als vrijwilliger voor mensen met een verstandelijke beperking. Momenteel actief als bestuurder in enkele stichtingen en lid van de raad van toezicht van Oidos Nijmegen.

Louise van der Waart woont in Groesbeek Centrum en is zo'n 35 jaar werkzaam geweest in zorg voor mensen met een verstandelijke beperking bij verschillende organisaties. Daarnaast actief geweest in het welzijnswerk in de gemeente Berg en Dal o.a. bij Forte Welzijn. Meer dan 20 jaar actief geweest binnen eerst het platform WVG/BTB daarna Wmo-adviesgroep Berg en Dal en betrokken geweest bij het regionaal vervoersoverleg. Zij is bestuurder bij de stichting Ugu Kidz. Samen met haar man heeft zij een kinderdagopvang gerealiseerd in de township Gamalakhe in Zuid Afrika.