



## Kennisdossier 8: Cliënten- en burgerparticipatie in de Wmo

### Een overzicht van de trends en ontwikkelingen

**Met de decentralisatie van taken naar de gemeenten is lokaal cliënten- en burgerparticipatie in de gemeenten een belangrijk en actueel thema. Hoe kunnen cliënten en burgers optimaal worden betrokken bij het nieuwe Wmo-beleid? Welke formele vormen van medezeggenschap zijn daarbij gewenst? Hoe kunnen ook minder mondige cliënten en burgers hun stem laten horen of voor hun belangen opkomen?**

In dit kennisdossier worden verschillende aspecten van cliënten- en burgerparticipatie overzichtelijk behandeld in informatiekaarten. De term 'burger' slaat op alle ingezetenen van een gemeente, het begrip 'cliënt' op degene op wie het Wmo-beleid direct van toepassing is. Er is gestreefd naar een compacte behandeling van de verschillende thema's. Voor de geïnteresseerde lezer staan er bij verschillende onderdelen weblinks om verder te lezen. Waar relevant zijn concrete tips voor Wmo-raden en belangenbehartigers opgenomen.

### Voor wie

We hopen dat dit dossier een inspirerend en informatief hulpmiddel zal zijn voor de lokale dialoog over cliënten- en burgerparticipatie tussen cliëntenorganisaties, belangenbehartigers, Wmo-raden, gemeenteraden, ambtenaren en wethouders.

### Leeswijzer

De indeling van dit kennisdossier is als volgt. Het dossier start met een overzicht van de verschillende betekenissen van het begrip participatie ([informatiekaart 1](#)). Hierna wordt de manier waarop lokale cliënten- en burgerparticipatie op dit moment is ingericht beschreven ([informatiekaart 2](#)). Vervolgens schetsen we de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot lokale cliënten- en burgerparticipatie ([informatiekaart 3](#)). De vraag hoe belangenbehartiging door specifieke cliëntengroepen een plek kan vinden in deze ontwikkelingen komt daarna aan de orde ([informatiekaart 4](#)). In de laatste twee informatiekaarten staat de verkenning van de veranderingen in de lokale dialoog en de veranderende verhoudingen tussen burgers en gemeenten centraal ([kaart 5](#) en [kaart 6](#)).

### Aandacht voor iedereen

Het programma Aandacht voor iedereen is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie AWBZ-Wmo zodat zij hun adviesrol beter kunnen vervullen als de gemeenten hun beleid ontwikkelen. Dit kennisdossier is samengesteld door Marjoke Verschelling, Karin Sok, Anne Lucassen en Renee Gunst (MOVISIE) in samenwerking met Henk Beltman en Nienke van der Veen (Aandacht voor iedereen).

### Aandacht voor iedereen

Postbus 1038, 3500 BA Utrecht, T 030 291 6622  
[secretariaattransitie1@iederin.nl](mailto:secretariaattransitie1@iederin.nl), [www.aandachtvooriedereen.nl](http://www.aandachtvooriedereen.nl)



# 1. Participatie en de begrippen

**Participatie is een veelomvattend begrip en heeft verschillende inhoudelijke betekenissen. Participeren betekent letterlijk ‘deelnemen’, maar de invulling van dat ‘deelnemen’ verschilt nogal. In deze informatiekaart behandelen we kort de meest gebruikte ‘participatie’-termen, met de focus op die vormen van participatie waarbij cliënten/burgers betrokken zijn bij het beleid en de uitvoering daarvan. Ook kijken we hoe deze vormen van beleidsparticipatie in de nieuwe Wmo worden verankerd.**

## Betrokken bij beleid en uitvoering: de begrippen

We gebruiken verschillende begrippen als we het hebben over meedenken over beleid, recht op inspraak en invloed uitoefenen op zaken waarbij je betrokken bent. Bijvoorbeeld medezeggenschap, inspraak en belangenbehartiging. ‘Medezeggenschap’ gaat over het recht om mee te beslissen over zaken waar je bij betrokken bent. ‘Inspraak’ gaat iets minder ver. Het is de historische voorganger van het begrip participatie en betekent “de mogelijkheid tot mening geven over zaken waar je bij betrokken bent”. ‘Belangenbehartiging’ gaat over alle activiteiten die ervoor zorgen dat zaken die belangrijk zijn voor een bepaalde groep mensen aan bod komen. Het opkomen voor belangen staat hierbij centraal (zie: [informatiekaart 4](#)).

Maar wat betekenen vervolgens begrippen als cliëntenparticipatie en burgerparticipatie en hoe verhouden die begrippen zich bijvoorbeeld tot een algemeen begrip als medezeggenschap? Het verschil zit vooral in de groep mensen die meedenkt en de belangen die zij hebben. Bij ‘medezeggenschap’ gaat het bijvoorbeeld over werknemers die hun werkgever van advies voorzien of studenten die meedenken met het beleid van de onderwijsorganisatie. Maar ook cliënten van zorginstellingen bij wie de medezeggenschap sinds 1996 is geregeld in de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen. In het verlengde daarvan kennen we het begrip ‘cliëntenparticipatie’. Hierbij gaat het om het betrekken van gebruikers, zoals cliënten en patiënten, bij zorg-, hulp- en dienstverlening waar zij een beroep op doen. Vanuit die hoedanigheid hebben zij belang bij een adequate zorg en dienstverlening. Denk aan de inbreng van cliënten in o.a. de jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, de Wmo en de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb). Een veel gebruikte definitie voor cliëntenparticipatie is die van Edelenbos (2000): “Het vroegtijdig betrekken van einddoelgroepen bij de vorming van beleid en verbetering van de kwaliteit, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke besluit”.

Bij ‘burgerparticipatie’ gaat het om de betrokkenheid van burgers bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van overheidsbeleid, in het bijzonder bij gemeentelijk (Wmo-)beleid. Denk aan Wmo-raden, burgerraadplegingen, maar ook burgerinitiatieven en -projecten. Het algemeen belang van burgers

## Kennisdossier Cliënten- en burgerparticipatie in de Wmo

## Informatiekaart 1: Participatie en de begrippen

staat hierbij voorop. Belangrijk hierbij is dat het algemeen burgerbelang kan verschillen van de belangen van specifieke groepen gebruikers (Koepel Wmo-raden, MOVISIE en Zorgbelang Noord-Holland, 2013).

Momenteel is 'overheidsparticipatie' een steeds vaker gehoorde term. Met deze term wordt vooral de kantelende verhouding tussen overheid en burger weergegeven (horizontalisering). De overheid ondersteunt burgers bij hun activiteiten en initiatieven. De overheid doet met de burger mee in plaats van andersom. Het samenspel van overheidsparticipatie en burgerparticipatie geeft vorm aan de participatiesamenleving.

De volgende termen worden ook steeds vaker genoemd in het kader van cliënten- en burgerparticipatie en de trends die zich daarbij voordoen:

- **Burgerinitiatieven:** van het begrip 'burgerinitiatief' bestaat geen algemeen geaccepteerde definitie. De kern die in veel begrippen terugkeert, is echter: een activiteit vrijwillig opgestart door burgers dat een meerwaarde heeft voor andere burgers en/of de samenleving. De overheid is hier vaak bij betrokken in faciliterende zin, maar houdt zich niet bezig met de inhoud.
- **Doe-democratie:** doe-democratie is een combinatie van politiek en sociaal burgerschap waarbij 'doen' ook een vorm is van meebeslissen. Het meedoen van burgers, bijvoorbeeld via burgerinitiatieven, staat in een doe-democratie voorop. Hiermee laten burgers zien waar zij voor staan (Raad voor het openbaar bestuur, 2012) (zie ook: [informatiekaart 6](#)).
- **Burgerkracht:** hiermee wordt het vermogen van burgers bedoeld om op eigen initiatief, maar zo nodig met hulp van overheid, instellingen en ondernemingen, zelf sociale en maatschappelijke problemen aan te pakken. Burgerkracht zie je bijvoorbeeld tot uiting komen in diverse burgerinitiatieven.

## Cliënten- en burgerparticipatie in de nieuwe Wmo

Op welke manier wordt de betrokkenheid van burgers en cliënten bij beleid en dienstverlening in de Wmo vastgelegd? De Wmo is in 2007 opgezet en in 2015 komt er een nieuwe Wmo. Het wetsvoorstel daarvoor is inmiddels naar de Tweede Kamer gestuurd. De regering wil met dit wetsvoorstel tegemoetkomen aan de veranderende eisen en omstandigheden en beoogt met de voorstellen de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning, houdbaarheid en zorg voor elkaar te doen toenemen, zodat ook mensen die afhankelijk zijn van zorg en ondersteuning van de overheid, in de toekomst kunnen blijven deelnemen aan de samenleving en zo lang mogelijk in hun eigen vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen (Concept Memorie van Toelichting Wmo 2015). Zijn er verschillen in hoe cliënten/burgerparticipatie in de huidige Wmo is vastgelegd en hoe het in het nieuwe Wmo-wetsvoorstel 2015 staat beschreven en welke consequenties hebben die veranderingen?

- **Huidige Wmo (2007):** Hierin staat beschreven dat gemeenten burgers en cliënten met een verordening moeten betrekken bij het opstellen van beleid rondom maatschappelijke ondersteuning. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de behoefte van kleine doelgroepen en individuele burgers. De gemeente moet cliëntenorganisaties tijdig informeren, zodat zij met een voorstel kunnen komen, en jaarlijks een onderzoek naar cliënttevredenheid publiceren (artikel 11 & 12).

## Informatiekaart 1: Participatie en de begrippen

- **Wetsvoorstel Wmo 2015<sup>1</sup>**: In de nieuwe Wmo is veel overgenomen uit de oude wettekst, maar wie betrokken moet worden, is zeer algemeen geformuleerd. In de verordening wordt bepaald (art 2.1.3) op welke wijze *ingezetenen* worden betrokken bij de uitvoering van deze wet. Aandacht voor kleine en kwetsbare doelgroepen wordt bijvoorbeeld niet meer genoemd. Nieuw zijn de randvoorwaarden en de expliciete eis dat ingezetenen moeten worden ondersteund, zodat zij hun rol in het beleidsproces effectief kunnen vervullen. Met de nieuwe Wmo valt het borgen van kwaliteit van geboden zorg en voorzieningen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. De gemeente stelt hiervoor verordeningen op. Ook moet het college jaarlijks de ervaren kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning blijven toetsen.

De nieuwe Wmo leidt ook tot veranderingen in de medezeggenschap bij zorgaanbieders. Op dit moment is de Wmcz nog van toepassing op alle zorgaanbieders. In deze wettekst staat o.a. dat zorgaanbieders in elke instelling moeten zorgen voor een cliëntenraad, het regelen van leden en materiële ondersteuning. Veel diensten van de huidige aanbieders van AWBZ-zorg vallen echter vanaf 2015 onder de Wmo. Dit betekent dat niet alleen de Wmo, maar ook de Wmcz wordt aangepast. Zo is deze wet nu van toepassing op “elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin zorg wordt verleend als omschreven bij of krachtens de Zorgverzekeringswet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten”. En de term ‘maatschappelijke ondersteuning’ wordt uit de gehele wet verwijderd, omdat deze nu valt onder de Wmo (artikel 6). Dit betekent voor AWBZ-aanbieders die straks onder de Wmo gaan vallen, dat de wijze waarop zij nu hun cliëntenparticipatie organiseren straks niet meer bepaald wordt door de Wmcz, maar door de Wmo en de verordening die de gemeente daarvoor opstelt.

### Verder lezen

- *Concept Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning (2015)*: [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/03/concept-memorie-van-toelichting-wet-maatschappelijke-ondersteuning-2015.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/03/concept-memorie-van-toelichting-wet-maatschappelijke-ondersteuning-2015.html)
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*.
- Koepel Wmo-raden, MOVISIE en Zorgbelang Noord-Holland (2013). *Modellen voor lokale participatie*: [www.movisie.nl/publicaties/modellen-lokale-participatie](http://www.movisie.nl/publicaties/modellen-lokale-participatie)
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen*: [www.rob-rfv.nl/documenten/boekje\\_advies\\_loslaten\\_in\\_vertrouwen\\_webversie.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_loslaten_in_vertrouwen_webversie.pdf)

---

<sup>1</sup> Op het moment van schrijven is de wettekst nog in behandeling door de Tweede Kamer, dus de definitieve tekst staat nog niet vast.

## Informatiekaart 1: Participatie en de begrippen

### Aandacht voor iedereen

Het programma Aandacht voor iedereen is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie AWBZ-Wmo zodat zij hun adviesrol beter kunnen vervullen als de gemeenten hun beleid ontwikkelen. Dit kennisdossier is samengesteld door Marjoke Verschelling, Karin Sok, Anne Lucassen en Renee Gunst (MOVISIE) in samenwerking met Henk Beltman en Nienke van der Veen (Aandacht voor iedereen).

#### **Aandacht voor iedereen**

Postbus 1038, 3500 BA Utrecht, T 030 291 6622

[secretariaattransitie1@iederin.nl](mailto:secretariaattransitie1@iederin.nl), [www.aandachtvooriedereen.nl](http://www.aandachtvooriedereen.nl)



## 2. Huidige inrichting van cliënten- en burgerparticipatie

We kennen in Nederland een uitgebreid stelsel van adviesraden, cliëntenorganisaties, bewonersplatforms en dergelijke. Dit geldt voor zowel de Wmo als de AWBZ, de jeugdzorg en het veld van werk en inkomen. Via deze formele weg worden cliënten en burgers betrokken bij de kwaliteit van het beleid en de dienstverlening. Tegelijkertijd is cliënten- en burgerparticipatie meer dan dat. Want onderzoek toont aan dat via deze formele structuren veel groepen mensen, zeker die in kwetsbare posities, maar weinig worden bereikt. Terwijl dit juist de mensen zijn die het meeste belang hebben bij kwalitatief goed beleid en dienstverlening. Daarom investeren gemeenten en raden ook steeds meer - zij het nog mondjesmaat - in informele vormen van participatie, zoals themacafés, focusgroepen, wijkshouwen en digitale polls. In deze informatiekaart leest u in grote lijnen hoe cliënten- en burgerparticipatie momenteel is ingericht, zowel formeel als informeel.

### De wettelijke kaders

De Wmo is een wettelijk kader dat veel ruimte geeft aan de wijze waarop cliënten- en burgerparticipatie wordt vormgegeven: cliënten en burgers moeten betrokken worden, maar hoe, dat mag een gemeente zelf weten. Op de terreinen van de Wwb, de Wsw, de AWBZ en de jeugdzorg geven de betreffende wetten, zoals de Wmcz, meer (verplichtende) kaders aan. Denk bijvoorbeeld aan de instelling van een cliëntenraad.

### Het formele stelsel van cliënten- en burgerparticipatie

In Nederland zijn al decennia lang belangenorganisaties actief, zowel landelijk als regionaal en lokaal. Lokaal zijn ouderenbonden, gehandicaptenraden, migrantenplatforms, wijk- en dorpsraden actief om knelpunten in hun directe woon- en leefomgeving en in de zorg- en dienstverlening die zij ontvangen, te agenderen en aan te pakken. Die betrokkenheid van cliënten- en belangenorganisaties is met de komst van de Wmo meer gebundeld in de vorm van een Wmo-raad. Diverse cliënten, ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van belangen- en cliëntenorganisaties hebben destijds zitting genomen in de Wmo-raad om met elkaar de gemeente te adviseren.

De laatste jaren is een verschuiving te zien in de samenstelling en focus van de Wmo-raad, van cliëntenparticipatie naar burgerparticipatie (zie ook: AVI-kennisdossier De Wmo-raad en haar diverse achterban). Het zijn steeds meer burgers op persoonlijke titel die via een Wmo-raad of anderszins worden betrokken bij het gemeentelijk beleidsproces om doelgroepoverstijgend te adviseren. De Wmo-raadsleden hebben op hun beurt weer contact met lokale cliëntenorganisaties en -platforms. In dit getrapte model zijn de cliënten en hun organisaties als het ware de achterban, die op diverse plekken geen rechtstreeks contact meer heeft met de gemeente. Dit in tegenstelling tot het terrein van de AWBZ, maar ook de Participatiewet en de Jeugdwet. Op deze terreinen gaat het veel meer over cliëntenparticipatie. Cliënten zijn via cliëntenraden rechtstreeks betrokken bij het beleidsproces. Op

## Informatiekaart 2: Huidige inrichting van cliënten- en burgerparticipatie

het terrein van werk en inkomen zijn dat bijvoorbeeld de Wwb- en de Wsw-raden en de cliëntenraden van de Werkpleinen. In de AWBZ en de jeugdzorg gaat het bijvoorbeeld om cliëntenraden die functioneren binnen de betreffende instellingen.

### Rol- en cultuurverschillen

Er zijn belangrijke verschillen tussen Wmo-raden, cliëntenraden en belangenorganisaties: in cultuur, maar ook in het moment waarop ze betrokken zijn in het beleidsproces. In de Wmo is dat steeds meer in een vroegtijdig stadium en staat de rol van meedenker centraal. Dat dit samen kan gaan met de formele adviesfunctie van een raad bewijst bijvoorbeeld de Wet op de Ondernemingsraad, waarin formeel adviesrecht en toch vroegtijdig meedenken goed geregeld zijn. In veel gevallen is beleidsdeskundigheid in ruime mate aanwezig in de Wmo-raad, ervaringsdeskundigheid steeds minder. Samenwerking typeert de relatie tussen de raad en de gemeente.

Dit is anders bij belangenorganisaties en cliëntenraden op het terrein van de Wmo, AWBZ, werk en inkomen en jeugdzorg. Zij zijn meer betrokken bij de uitvoering van het beleid, dus aan het einde van het beleidsproces. De vraag hoe het beleid feitelijk uitpakt voor cliënten is een belangrijke voor cliëntenraden en belangenorganisaties. De rol van belangenbehartiger staat centraal. Ervaringsdeskundigheid is in ruime mate aanwezig, beleidsdeskundigheid vaak veel minder. Een 'luis in de pels' of 'gezonde tegenkracht' typeert vaak de relatie met de gemeente of instelling. De afhankelijkheidsrelatie die cliënten hebben ten aanzien van de instelling of gemeente, maakt cliëntenparticipatie wel kwetsbaar.

### Het informele circuit van cliënten- en burgerparticipatie

Zoals gezegd is cliënten- en burgerparticipatie meer dan alleen het systeem van raden, organisaties en platforms. Het kent ook een diversiteit aan informele en alternatieve vormen om mensen te betrekken, want niet alle groepen cliënten/burgers maken gebruik van formele cliënten- en burgerparticipatie. Bijvoorbeeld omdat ze zich niet aangetrokken voelen tot deze reguliere overlegvormen van cliëntenparticipatie. Of omdat ze de vaardigheden, tijd of mobiliteit missen om in dergelijke vormen te participeren. Gemeenten, Wmo-raden en cliëntenorganisaties zijn daarom op zoek naar andere, meer creatieve en informele vormen van cliëntenparticipatie. Zeker nu met de decentralisaties meer doelgroepen naar de Wmo komen die via de formele structuren moeilijk te betrekken zijn. Meer over informele vormen is te vinden in het artikel 'Participatieladder ordent praktijkvoorbeelden cliëntenparticipatie' (MOVISIE, 2012).

### Inbedding informele vormen

Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van formele vormen van cliënten- en burgerparticipatie. Hieruit blijkt dat o.a. representativiteit, verbinding met de achterban/samenleving en samenwerking met de beleidsmakers belangrijke elementen zijn die de mate van effectiviteit bepalen. Een recent onderzoek naar de effectiviteit van informele vormen, in dit geval focusgroepen, wijst uit dat hiermee een meer diverse groep, ook met meer ervaringskennis, bij het beleid wordt betrokken. Deze groep voelde zich ook daadwerkelijk betrokken en gehoord. Wel is een belangrijke vraag bij de inzet van informele vormen in hoeverre deze het beleid gaan beïnvloeden. Met andere woorden: hoe zorgen we ervoor dat informatie en ervaringskennis van mensen uit zo'n focusgroep niet onder in de la belandt, maar meegenomen wordt in het beleid en de dienstverlening van de gemeente of instelling? Een adviesraad heeft een plek in het besluitvormingsproces, een informele vorm van participatie niet automatisch (zie ook: Michel, 2013).

## Informatiekaart 2: Huidige inrichting van cliënten- en burgerparticipatie

*“De gemeente Leiden wil haar toekomstig beleid voor de Wmo mede baseren op de ideeën en meningen van inwoners, daarom is een project opgezet waarin cliëntenparticipatie centraal staat. (...) De focusgroep zal een open karakter hebben waarin mensen op een respectvolle manier met elkaar in gesprek gaan. (...) Het doel van de groepsdiscussie is het verdiepen van de beleving van de burgers vanuit meerdere perspectieven.” (Michel, 2013)*

### Informele en formele vormen van cliëntenparticipatie noodzakelijk

Als gevolg van de transities gaan veel onderdelen van de AWBZ en de jeugdzorg richting de gemeente en liggen verbindingen tussen doelgroepen van de Participatiewet, de Jeugdwet en die van de Wmo voor de hand. Het huidige systeem van Wmo- en cliëntenraden staat daarmee onder druk. Sommigen gemeenten ontwikkelen brede participatieraden. Andere gemeenten zoeken naar combinaties, samenwerking en nieuwe vormen (zie: [informatiekaart 3](#)).

### Tips en handvatten voor Wmo-raden en lokale belangenbehartigers

- Alternatieve en meer informele, ad hoc vormen, waarin burgers en cliënten kunnen meedoen in de beleidsvorming en waardoor ontmoetingen plaatsvinden, zijn belangrijk. Maar continuïteit en een formele stem van cliënten en burgers in het beleidsproces blijven eveneens van belang. Denk samen met uw gemeente na over hoe de gemeente burgers en cliënten ten eerste op diverse manieren betreft bij het beleid en ten tweede vertegenwoordigd ziet in raden, ook in de gemeenteraad.
- Wees u bewust van de verschillen in wettelijke kaders, rollen en cultuur tussen de verschillende advies- en cliëntenraden in de diverse sectoren. U zult met elkaar te maken krijgen. Door met elkaar in gesprek te gaan zijn verschillen in visie en aanpak beter te plaatsen. Neem ook de tijd om die verschillen met elkaar uit te wisselen. Dit vergroot het wederzijds begrip en vergemakkelijkt de communicatie.
- Wanneer u informele vormen toepast, zoek vooraf naar de inbedding van die vorm in uw adviesproces. Bijvoorbeeld als middel om een goed gefundeerd, gevraagd advies te kunnen geven. Of als middel om een belangrijk onderwerp uit de samenleving te agenderen via ongevraagd advies. Verlies dit laatste ook zeker niet uit het oog onder de druk van nota's en gevraagde adviezen. Maak keuzes, zodat u tijd genoeg heeft om uw oor te luister te leggen in de samenleving.

### Verder lezen

- AVI (2012). *Kennisdossier 'De Wmo-raad en haar diverse achterban'*: [www.aandachtvooredereen.nl/component/option.com\\_docman/Itemid.298/gid.706/task.doc\\_download](http://www.aandachtvooredereen.nl/component/option.com_docman/Itemid.298/gid.706/task.doc_download)
- Michel, H. (2013). *Onderzoeksrapport 'De effectiviteit van een Wmo-adviesraad versus die van focusgroepen'*: [www.movisie.nl/publicaties/effectiviteit-wmo-adviesraad-versus-die-focusgroepen](http://www.movisie.nl/publicaties/effectiviteit-wmo-adviesraad-versus-die-focusgroepen)
- MOVISIE (2012), *Participatieladder ordent praktijkvoorbeelden cliëntenparticipatie*: [www.movisie.nl/artikel/participatieladder-ordent-praktijkvoorbeelden-clientenparticipatie](http://www.movisie.nl/artikel/participatieladder-ordent-praktijkvoorbeelden-clientenparticipatie)



### Aandacht voor iedereen

Het programma Aandacht voor iedereen is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie AWBZ-Wmo zodat zij hun adviesrol beter kunnen vervullen als de gemeenten hun beleid ontwikkelen. Dit kennisdossier is samengesteld door Marjoke Verschelling, Karin Sok, Anne Lucassen en Renee Gunst (MOVISIE) in samenwerking met Henk Beltman en Nienke van der Veen (Aandacht voor iedereen).

#### **Aandacht voor iedereen**

Postbus 1038, 3500 BA Utrecht, T 030 291 6622

[secretariaattransitie1@iederin.nl](mailto:secretariaattransitie1@iederin.nl), [www.aandachtvooriedereen.nl](http://www.aandachtvooriedereen.nl)



### 3. Ontwikkelingen in cliënten- en burgerparticipatie

**Moeten cliënten van de AWBZ en de jeugdzorg zich aanmelden voor de Wmo-raad omdat zij straks voor hun begeleiding afhankelijk zijn van de gemeente? Is een brede participatieraad verstandig waarin Wmo en Sociale zaken integraal worden benaderd? Of missen we met dit systeem de boot, omdat het ons steeds verder afbrengt van de leefwereld van mensen? Allerlei vragen die momenteel spelen in een periode waarin gemeenten, burgers, cliënten en adviesraden zoekende zijn. Deze informatiekaart geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen die momenteel een rol spelen bij de vormgeving van cliënten- en burgerparticipatie. Ieder kopje van een alinea duidt op een concrete ontwikkeling.**

#### Samenwerking en verbreding

Omdat veel gemeenten de decentralisaties zo integraal mogelijk proberen aan te vliegen, wordt er lokaal ook gezocht naar een samenhangende benadering van cliënten- en burgerparticipatie. Dit vertaalt zich onder andere in een ontwikkeling naar bredere participatieraden. In deze raden worden bijvoorbeeld de Wmo-raad, Wwb- en Wsw-raad samengevoegd (zie ook: LCR en Koepel Wmo-raden, 2013). Maar ook vanuit de AWBZ en jeugdzorg kan verbreding van de Wmo-raad worden gezocht. De brede participatieraad is er voor een bredere doelgroep en een breder beleidsterrein. Een logische stap, maar de vraag is wel of iedereen zich vertegenwoordigd voelt via zo'n raad. Wordt het abstractieniveau niet nog veel groter en kan zo'n brede raad nog voldoende verbinding realiseren met de achterban, de samenleving? Via werkgroepen en klankbordgroepen, waarin een bredere groep mensen is vertegenwoordigd, proberen participatieraden de achterban te organiseren en verbindingen te leggen.

#### Regionalisering

Veel gemeenten gaan samenwerken om de uitdagingen die de decentralisaties met zich meebrengen het hoofd te kunnen bieden. Zij formuleren bijvoorbeeld op regionaal niveau beleid. Wmo- en cliëntenraden, maar ook gemeenteraden, zijn echter lokale organisaties, die lokaal het beleid beoordelen en beslissingen nemen. Vaak krijgen zij de regionale plannen pas in het laatste stadium voor ogen. Hierdoor is er weinig tot geen mogelijkheid om controle uit te oefenen of serieuze adviezen te geven. In dit geval spreken we van een democratisch tekort. Er is wettelijk gezien geen orgaan dat op regionaal niveau het beleid toetst en goedkeurt. Wel zijn er Wmo-raden die op regionaal niveau afstemmen of via een regionaal voorzittersoverleg proberen invloed uit te oefenen. De Wmo-raad Drechtsteden is een voorbeeld van een regionaal functionerende Wmo-raad. Ook zoeken gemeenteraden naar mogelijkheden om het democratisch tekort te slechten. Door gemeenschappelijke regelingen met andere gemeenten is het soms lastig voor raden om te sturen, waardoor gebrek aan controle op de loer ligt.

### Dialogo, ontmoeting en ervaringskennis

Naast deze verbreding en regionalisering is er juist ook een groeiende behoefte aan verbinding met cliënten, burgers, doelgroepen. Veel Wmo-raden en gemeenten zijn steeds verder van de samenleving af komen te staan. Gemeenten spreken vaak getrapt, dat wil zeggen via de adviesraden of andere burgerorganisaties, met hun burgers. Maar om het perspectief van burgers/cliënten goed te leren kennen, moeten gemeenten en burgers rechtstreeks met elkaar in gesprek en elkaar ontmoeten. Pas dan horen we de verhalen uit het dagelijks leven, die de input voor het beleid moeten zijn. Het organiseren van een vruchtbare dialoog met burgers vraagt om thema's die dicht bij de leefwereld van de inwoners liggen, en die concreter en eenvoudiger zijn. Door henzelf aangedragen in plaats van dat de gemeentelijke beleidsprocessen de thema's bepalen. Belangenorganisaties kunnen in die dialoog en ontmoeting een belangrijke rol spelen (zie ook: [informatiekaart 5](#)).

Belangrijk om op te merken is dat de wens om in gesprek te gaan met burgers op gespannen voet staat met verbreding van Wmo-raden en regionale samenwerking tussen gemeenten. Deze ontwikkelingen brengen thema's en beleid niet dichterbij, maar juist verder weg en bemoeilijken directe en concrete participatie van burgers en cliënten.

### Verbinding met de wijk en burgerinitiatieven

In veel wijken zijn wijkraden of bewonersplatforms actief. In eerste instantie vooral op het terrein van het groen en de inrichting van de wijk, maar ook steeds meer met een sociale opdracht. Ook krijgen steeds meer wijkraden daarvoor een eigen budget. De betrokkenheid van kwetsbare groepen bij deze wijkraden is (nog) vaak beperkt.

Daarnaast wordt een diversiteit aan burgerinitiatieven ontplooid door groepen bewoners die zich collectief eigenaar voelen van een probleem in de wijk, zoals het buurthuis dat wordt gesloten of het gebrek aan sportmogelijkheden voor hun kinderen met een beperking. De initiatieven ontstaan vanuit ongenoegen of verontwaardiging of vanuit solidariteit en betrokkenheid. De denk- en doekracht van burgers vraagt om onderlinge verbinding, ook richting kwetsbare mensen in de wijk. De nieuwe Wmo is er immers op gericht om cliënten langer zelfstandig en meer 'onder de mensen' in de wijk te laten wonen. Het is belangrijk dat zij ook gehoord en betrokken worden in de wijk-, buurt- en dorpsorganisaties.

### VN-verdrag

Onlangs zette het kabinet de eerste stappen om het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking goed te keuren. Het verdrag vertelt wat landen moeten doen om te komen tot een inclusieve samenleving, die open staat voor mensen met allerlei soorten handicaps. Geen baan, niet naar school, geen toegang tot de bioscoop of winkel. Het is slechts een beperkte opsomming van de problemen waar mensen met een beperking tegenaan lopen. Met de goedkeuring van het verdrag worden twee bestaande wetten aangepast: de Kieswet en de Wet gelijke behandeling handicap en chronische ziekte. Maar ook de andere relevante regelgeving verdient aandacht, zoals de Wmo, de Participatiewet, de Jeugdwet en het Bouwbesluit (College voor de Rechten van de Mens, 2013). Ook op lokaal niveau vraagt dit om actie: welke betekenis heeft het VN-verdrag voor de lokale situatie? Het is daarmee een nieuw en krachtig kader voor Wmo-raden en cliënten- en belangenorganisaties om met gemeenten aan de slag te gaan en de positie van kwetsbare groepen te versterken.

### Tips voor Wmo-raden en lokale belangenbehartigers

- Gebruik 2014 om met uw gemeente en collega-raden en -organisaties in gesprek te gaan over inrichting van cliënten- en burgerparticipatie. Wat willen we bereiken, wat zijn de rollen, taakopvattingen, hoe gaan we om met burgerinitiatieven, hoe borgen we ervaringsdeskundigheid, enz. Antwoorden hierop kunnen vervolgens leiden tot een verschuiving in vormen en rollen voor adviesraden, belangenorganisaties en betrokken burgers. De vier toekomstmodellen voor lokale participatie kunnen een handvat zijn voor een interne discussie (Koepel Wmo-raden, MOVISIE en Zorgbelang Noord-Holland, 2013)

## Informatiekaart 3: Ontwikkelingen in cliënten- en burgerparticipatie

Modellen voor lokale participatie:

- meer representatief meedenken
- meer vertrouwen op experts
- meer de belangen van centraal stellen
- meer creatieve en verbindende burgerkracht



	Model 1 Representatief meedenken	Model 2 Experts	Model 3 Belangen centraal	Model 4 Creatief en verbindend
Alle burgers	X	X		X
Vooraf cliënten			X	
Rechtstreeks				X
Via vertegenwoordigers	X	X	X	
Formeel	X	X	X	
Informeel				X
Integraal	X	X		X
Per specifieke doelgroep			X	
Ervaringsdeskundig	X		X	X
Beleidsdeskundig		X		

- Steeds meer Wmo-raden zijn bezig met het optimaliseren van het adviesproces, mede door de diversiteit en complexiteit aan ontwikkelingen, thema's en doelgroepen die op hen afkomen. Hierbij ligt het gevaar op de loer dat Wmo-raden gevestigde instituties worden die minder open staan voor verandering en een kritische blik. Zet veel meer in op contacten in de samenleving en activiteiten om mensen te horen, te spreken en te betrekken. Op die manier komt u erachter of het beleid in de praktijk uitpakt zoals het bedoeld was. Of iedereen wel welkom is, ook bij burgerinitiatieven? Durf daarbij te differentiëren. Specifieke groepen vragen om een andere werkwijze om 'gehoord' te worden, oriënteer je op wat mensen nodig hebben en organiseer de participatie. De informatie die dit oplevert, is direct bruikbaar voor nieuw beleid, buurtactiviteiten en aanpassingen in de dienstverlening. Belangenorganisaties kunnen hierin ook een belangrijke rol spelen.
- Werk aan kwaliteit en samenwerking. Vanwege bezuinigingen vechten organisaties voor hun bestaan, ook Wmo- en cliëntenraden en belangenorganisaties. Dit werkt concurrentie in de hand, wat niet in het belang van de cliënt is. Samenwerking is het sleutelwoord. Ga daarbij ook op zoek naar contacten met andere cliëntenraden en -organisaties in de AWBZ, jeugdzorg en werk en inkomen, om op die manier ook van elkaar te leren.

### Verder lezen

- College voor de Rechten van de Mens (2013), *Advies over de concepten van de Goedkeuringswet en Uitvoeringswet bij het VN-verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap*:  
[www.mensenrechten.nl/publicaties/detail/18564](http://www.mensenrechten.nl/publicaties/detail/18564)

### Informatiekaart 3: Ontwikkelingen in cliënten- en burgerparticipatie

- Koepel Wmo-raden, MOVISIE en Zorgbelang Noord-Holland (2013): *Modellen voor lokale participatie*: [www.movisie.nl/publicaties/modellen-lokale-participatie](http://www.movisie.nl/publicaties/modellen-lokale-participatie)
- LCR en Koepel Wmo-raden (2013). *Samen Sterk*: [www.landelijkeclientenraad.nl/LandelijkeClientenraad.aspx?id=344&idn=474](http://www.landelijkeclientenraad.nl/LandelijkeClientenraad.aspx?id=344&idn=474)

#### Aandacht voor iedereen

Het programma Aandacht voor iedereen is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie AWBZ-Wmo zodat zij hun adviesrol beter kunnen vervullen als de gemeenten hun beleid ontwikkelen. Dit kennisdossier is samengesteld door Marjoke Verschelling, Karin Sok, Anne Lucassen en Renee Gunst (MOVISIE) in samenwerking met Henk Beltman en Nienke van der Veen (Aandacht voor iedereen).

#### **Aandacht voor iedereen**

Postbus 1038, 3500 BA Utrecht, T 030 291 6622

[secretariaattransitie1@iederin.nl](mailto:secretariaattransitie1@iederin.nl), [www.aandachtvooriedereen.nl](http://www.aandachtvooriedereen.nl)



## 4. Belangenbehartiging 2.0

**Het opkomen voor de belangen van mensen die zorg en ondersteuning ontvangen. Het bundelen van die ervaringen en dit doorgeven aan beleidsmakers bij gemeenten en zorg- en welzijnsorganisaties. Het verhaal van cliënten vertellen, vanuit hun eigen beleving en ervaring. Dat zijn de waarden van collectieve belangenbehartiging. Deze belangenbehartiging staat echter onder druk. Belangenbehartigers hebben op veel plekken alleen nog via de Wmo-raad contact met de gemeente. Wmo-radelen zelf worstelen met hun relatie tot belangenbehartiging. Nieuwe vormen lijken nodig om de stem van de cliënt te laten doorklinken in het beleid en de uitvoering van de Nieuwe Wmo. In deze informatiekaart schetsen we de waarde van belangenbehartiging en de rol die een Wmo-raad wel en niet kan spelen daarin. Ook geven we enkele voorbeelden van alternatieve vormen voor het borgen van de belangen van mensen die zorg en ondersteuning ontvangen.**

### Collectieve en individuele belangenbehartiging

Door collectieve lokale belangenbehartiging worden ervaringen met zorg en ondersteuning van cliëntgroepen in beeld gebracht en ingebracht bij gemeenten en aanbieders. Vaak zijn dit geen droge signalen, maar verhalen geïllustreerd met persoonlijke belevingen van verschillende mensen, die samen één verhaal vormen. Deze ervaringskennis levert daarmee belangrijke informatie en terugkoppeling op over de uitwerking van beleid in de praktijk. De kunst van belangenbehartiging is om deze verhalen zo te vertalen dat ze daadwerkelijk input vormen voor de verbetering van beleid en uitvoering (zie ook: MOVISIE, 2011).

Naast de collectieve belangenbehartiging zijn er ook individuele vormen om de belangen van de cliënt lokaal te borgen in bijvoorbeeld het contact met de gemeente. Cliëntondersteuning is zo'n vorm, waarbij een burger onafhankelijk wordt ondersteund bij het zoeken van een antwoord op zijn hulpvraag. Een cliëntondersteuner kan de burger bijvoorbeeld ondersteunen in de voorbereiding of bij het voeren van het keukentafelgesprek.

*Echte invloed zit niet in het beïnvloeden van beleid,  
maar in het krachtiger maken van cliënten in hun eigen situatie.*  
(Albert Jan Kruijer, op congres 'Cliënt- en burgerparticipatie in de Wmo 2015')

### Belangenbehartiging: landelijk en lokaal

Belangenbehartiging kent veel verschijningsvormen, vaak gekoppeld aan een specifieke doelgroep. Zo zijn er op lokaal niveau ouderenbonden, gehandicaptenraden, ggz-platforms. Maar ook zijn bijvoorbeeld ouders van kinderen met gedragsstoornissen op sommige plekken lokaal vertegenwoordigd. Daarnaast kennen we landelijk en lokaal georganiseerde, aandoeningsgerichte patiënten- en cliëntenorganisaties.

### Kennisdossier Cliënten- en burgerparticipatie in de Wmo

### Ontwikkelingen in belangenbehartiging

De landelijke patiënten- en cliëntenorganisaties staan nu voor de uitdaging een omslag naar de lokale situatie te maken, nu de taken die hun doelgroepen aangaan van het Rijk naar gemeenten worden overgeheveld. Dit vraagt een omslag in het denken en werken van deze organisaties en vraagt extra inspanningen van de lokale belangenbehartigers. Tegelijkertijd zien we dat de middelen die cliënten- en belangenorganisaties krijgen voor hun rol in het behartigen van de belangen van kwetsbare burgers, afnemen. Gevolg hiervan is dat lokale collectieve belangenbehartiging in kracht afneemt of soms zelfs lijkt te verdwijnen.

Als we terugkijken is deze ontwikkeling al met de komst van de Wmo in gang gezet. Er werden Wmo-raden opgericht die in hun adviezen geacht worden de stem van kwetsbare groepen te vertolken. Wmo-raden zien zichzelf echter meer als adviesorgaan dan als belangenbehartiger. De verbinding van de Wmo-raad met haar achterban is al jarenlang een aandachtspunt, waardoor collectieve belangenbehartiging dreigt onder te sneeuwen. Dit wordt momenteel versterkt met de ontwikkeling naar bredere participatieraden, waarin de Wmo-raad, Wwb-raad en soms ook een Wsw-raad of een jeugdraad opgaan (zie [informatiekaart 3](#)). Hierdoor lijkt de directe stem van de burger/cliënt steeds meer naar de achtergrond te verdwijnen.

Aan de andere kant, daar waar nog wel georganiseerde belangenbehartiging is, zien we dat beleidsmakers zich de vraag stellen hoe representatief die belangenbehartiging is. Het lukt belangenorganisaties maar mondjesmaat om de jongere generatie of bijvoorbeeld allochtonen aan zich te binden. Daarnaast zien we dat het belangenbehartigers soms moeite kost om zich op een constructieve en positief-kritische manier op te stellen richting gemeenten of aanbieders. Vaak komt dit omdat hun ervaring vanuit het verleden leert dat hun input niet serieus wordt meegenomen in het beleid. Wanneer de relatie tussen belangenbehartigers en de gemeente op gespannen voet komt te staan, kan dit ertoe leiden dat de stem van de cliënt niet voldoende wordt gehoord.

### Wmo-raden en belangenbehartiging

Doordat de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten door de decentralisaties sterk toenemen, terwijl het budget afneemt, zal de stem van de cliënt/burger nog belangrijker worden. De kans bestaat dat verschillende belangengroepen min of meer met elkaar in strijd zullen gaan over de verdeling van de middelen ten gunste van hun eigen doelgroep. Een Wmo- of participatieraad zal op zoek moeten gaan naar de optimale verdeling voor iedereen en dus de belangen wegen en daarna meenemen in haar adviserende taak.

Daarnaast is het belangrijk dat belangenbehartigers zich niet laten verleiden tot concurrentie, maar samenwerken om op verschillende plekken de stem van de cliënten te vertolken. Niet alleen richting de gemeente, maar ook richting aanbieders kunnen ze laten weten wat ze belangrijk vinden of wat volgens hen beter kan. Tevens hebben ze de mogelijkheid om agenderend de pers op te zoeken en zo signalen uit de doelgroep te laten doorklinken. Ook kunnen ze met hun informatie gemeenteraadsleden voorzien van input bij maatschappelijke debatten. Tenslotte ligt daar de uiteindelijke afweging en besluitvorming. Adviseren en belangen behartigen zijn twee verschillende zaken, die beiden nodig zijn om beleid en dienstverlening te verbeteren.

### Nieuwe rollen voor lokale belangenbehartigers

Wwb-raden maken zich al lange tijd hard voor de belangen van mensen met een uitkering. Zij doen dat door in gesprek te gaan met de gemeente, Sociale Dienst en hierbij signalen van de achterban in te brengen. De Wwb-raadsleden zijn vaak zelf ook afkomstig uit de doelgroep of hebben een sterke band met hun achterban. Daarnaast bieden ze ook concrete hulp, bijvoorbeeld bij het aanvragen van tegemoetkomingen, bemiddelen naar voedselbanken of mensen de weg wijzen in het sociale domein. Het directe contact met de doelgroep geeft hen veel informatie over hoe beleid uitpakt in de praktijk.

## Informatiekaart 4: Belangenbehartiging 2.0

Dit aspect van concrete hulp kan mogelijk ook vernieuwing brengen in belangenbehartiging op andere terreinen.

In het zelfregiecentrum in Nijmegen wordt onderlinge steun, training en activering gecombineerd met collectieve belangenbehartiging ([zrc-nijmegen.nl/wie-zijn-wij](http://zrc-nijmegen.nl/wie-zijn-wij)). Het centrum richt zich op mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking en is een samenwerkingsverband tussen belangenorganisaties uit deze doelgroepen. Ook op andere plekken in het land zijn zelfregiecentra actief, bijvoorbeeld in Venlo, Roermond en Weert ([www.zelfregiecentrum.nl](http://www.zelfregiecentrum.nl)).

### Tips voor Wmo-raden en belangenbehartigers

- Ga als Wmo-raad en belangenbehartigers in gesprek over hoe je elkaar kunt aanvullen, elkaar van informatie kunt voorzien en kunt samenwerken. De verwachte ratificatie van het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking in 2015 en de invulling hiervan op lokaal niveau (zoals ook in het Wmo-wetsvoorstel staat) kan een mooie aanleiding zijn om dit gesprek te voeren.
- Houd bij de veranderingen in cliënten- en burgerparticipatie de waarde van belangenbehartiging en ervaringskennis in het oog en zoek naar mogelijkheden om deze te borgen. Zeker daar waar bredere participatieraden gevormd worden en het contact met de achterban en de signaleringsfunctie een aandachtspunt is. Niemand heeft het antwoord voor de opgaven waar ze zich voor gesteld zien. Er is dus ruimte om op een constructieve manier mee te zoeken en als belangenorganisaties een kwaliteitsslag te maken. Samenwerking tussen belangenorganisaties is daarbij een sleutel.

### Verder lezen

- MOVISIE (2011). *Taken en kwaliteiten van belangenbehartigers; competentieprofiel voor collectieve belangenbehartigers*: [www.movisie.nl/publicaties/taken-kwaliteiten-belangenbehartigers](http://www.movisie.nl/publicaties/taken-kwaliteiten-belangenbehartigers)

### Aandacht voor iedereen

Het programma Aandacht voor iedereen is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie AWBZ-Wmo zodat zij hun adviesrol beter kunnen vervullen als de gemeenten hun beleid ontwikkelen. Dit kennisdossier is samengesteld door Marjoke Verschelling, Karin Sok, Anne Lucassen en Renee Gunst (MOVISIE) in samenwerking met Henk Beltman en Nienke van der Veen (Aandacht voor iedereen).

#### **Aandacht voor iedereen**

Postbus 1038, 3500 BA Utrecht, T 030 291 6622

[secretariaattransitie1@iederin.nl](mailto:secretariaattransitie1@iederin.nl), [www.aandachtvooriedereen.nl](http://www.aandachtvooriedereen.nl)





## 5. Dialoog met burgers/cliënten versterken

**Steeds meer Wmo-raden en gemeenten zien het belang van een goede verbinding met de lokale samenleving en de diverse groepen cliënten en burgers daarbinnen. Minder energie stoppen in alle beleidsnotities en daar reacties op formuleren, en juist meer tijd steken in het verzamelen van signalen en ideeën uit de samenleving en de dialoog met burgers/cliënten. Dit past ook bij de veranderende verhouding tussen overheid en burger, waarbij burgers/cliënten actiever betrokken worden en zelf ook participeren in projecten en initiatieven. In deze informatiekaart geven we enkele voorbeelden van nieuwe manieren om signalen op te halen en de dialoog met cliënten en burgers aan te gaan.**

### Het vlindermodel

Er gaan steeds meer geluiden op dat een Wmo-raad meer focus zou moeten leggen op haar signaleringsfunctie. Een model om signalen actief op te vangen en ook zelf af te geven is het vlindermodel (naar voorbeeld van de cliëntenraad van zorgorganisatie Reinaerde). In dit model staat de vlinder symbool voor zowel een signalerende Wmo-raad met de antennes in de samenleving als een Wmo-raad die de signalen vertaalt naar beleid. Door deze antennes in de samenleving te organiseren komen er continu signalen binnen.



De twee vleugels van de vlinder symboliseren de twee rollen die de Wmo-raad heeft. De ene vleugel heeft de functie om gesprekken aan te gaan en op zoek te gaan naar signalen uit de samenleving. De Wmo-raad heeft hiervoor een actief netwerk om zich heen. Om dit netwerk op te zetten is veel creativiteit en organisatievermogen nodig. De andere vleugel heeft de functie om die signalen te vertalen naar beleid en daarmee het beleid te beïnvloeden. Niet

alleen voor de Wmo-raden, maar ook voor cliëntenraden en lokale belangenorganisaties is het ophalen van signalen uit de samenleving belangrijk.

### Niet alleen de Wmo-raad

Ook bij wethouders, ambtenaren, en gemeenteraadsleden leeft de urgentie om de stap naar cliënten en burgers te zetten en het gesprek aan te gaan. Dit kan richting dorps- en wijkraden, maar ook naar huiskamers van instellingen, activiteiten waaraan cliënten deelnemen en inloopochtenden. Op die manier bereikt een gemeente meer verschillende groepen mensen dan wanneer zij cliënten- en burgerparticipatie alleen vormgeeft via een raad.

### **Overheidsparticipatie in Hellendoorn**

De gemeente Hellendoorn heeft de laatste jaren veel geïnvesteerd in het werken volgens het principe van overheidsparticipatie. Een van de punten is de herijking van het subsidiebeleid. In tegenstelling tot het toewijzen van subsidies door de gemeente worden nu de budgetten neergelegd bij de dorpen/plaatselijke belangen. Samen met inwoners gaan de plaatselijke belangen aan de slag: hoe wordt voor de komende vier jaar subsidiegeld ingezet, welke activiteiten worden ondersteund?

Belangrijkste doel is plaatselijke belangen en inwoners in hun kracht zetten.

De gemeente Hellendoorn is in dat kader ook een train de trainer programma voor ambtenaren gestart, met als doel om alle lagen en alle ambtenaren van de verschillende afdelingen binnen de gemeente te leren werken volgens het principe van overheidsparticipatie. Ambtenaren leren onder andere problemen niet over de schutting te gooien, zelf met oplossingen te komen, enz. De training bestond uit meerdere dagdelen toegespitst op thema's als overheidsparticipatie, netwerken, houding, de moedige ambtenaar, denken met een bochtje. Zie ook: 'Gemeente & Gemeenschap' (BZK, 2013).

Daarnaast worden steeds meer nieuwe vormen ontwikkeld om met cliënten en burgers het gesprek aan te gaan en in dialoog beleid vorm te geven. Hieronder geven we drie voorbeelden.

#### **1. Co-creatie**

Co-creatie is een actief en creatief proces om in wisselwerking met elkaar producten, diensten of beleid te ontwikkelen of te verbeteren. De burgers waar het om gaat, hebben veel ervaringskennis over hoe zij wel en niet kunnen meedoen in de samenleving. Zij weten dus ook hoe een samenleving eruit zou kunnen zien die aansluit op hun behoeften en mogelijkheden. Dit is een schat aan informatie voor beleidsmakers van gemeenten en maatschappelijke organisaties in welzijn en zorg, die samen werken aan diensten en voorzieningen die de kwetsbare burger ondersteunen, maar ook voor een bezuinigingsdoelstelling staan. Door samen met burgers en organisaties aan de slag te gaan, kunnen creatieve oplossingen ontstaan, vergroten gemeenten en maatschappelijke organisaties het draagvlak voor hun beleid en delen zij de verantwoordelijkheid om het nieuwe beleid vorm te geven. Bij co-creatie worden verschillende, vaak creatieve methoden en instrumenten ingezet. Deze stimuleren het actieve en creatieve proces, en maken dialoog en wisselwerking tussen verschillende partijen mogelijk, ook partijen die niet zo makkelijk participeren (zie ook: MOVISIE, 2011 en de artikelen 'Co-creatie schept ruimte voor ideeën' en 'Digitale co-creatie in het sociale domein').

#### **2. Persona's**

Een persona is een denkbeeldig persoon uit de doelgroep die is gebaseerd op feitelijke informatie en kennis en opgebouwd is uit belangrijke kenmerken van de doelgroep. Werken met persona's maakt dat beleid en diensten beter afgestemd worden op de doelgroep waarvoor beleid of diensten bedacht worden. Niet het aanbod staat centraal, maar de leefsituatie en vragen van de burger/cliënt. Een persona zorgt ervoor dat een doelgroep niet in vage kenmerken wordt omschreven, maar gaat leven. Groepen burgers krijgen daarmee letterlijk een gezicht. Kern van de methode is dat persona's samen met de doelgroep gemaakt worden. De dialoog en het contact met de doelgroep is belangrijk voor het proces om te komen tot een goede persona, maar heeft ook meerwaarde in zichzelf. Door die dialoog ontstaat contact en begrip tussen de doelgroep en de beleidsmaker. De publicatie '(Wmo) beleid maken met persona's van MOVISIE laat zien hoe je met de doelgroep een persona kan maken en geeft voorbeelden hoe deze in de praktijk te gebruiken.

#### **3. Kwaliteit vanuit cliëntperspectief**

In zorg en welzijn worden verschillende kwaliteitscriteria en instrumenten gebruikt. Maar er wordt nog te weinig gevraagd wat de cliënt zelf eigenlijk onder 'kwaliteit' verstaat. Wat mensen ervaren aan kwaliteitsbeleving is naar het oordeel van de regering bepalend voor de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning. De regering verwacht van gemeenten dat zij het kwaliteitsbeleid in samenspraak met cliëntenorganisaties en aanbieders de komende jaren verder ontwikkelen en voorstellen doen voor professionele standaarden voor maatschappelijke ondersteuning. Met de betrokkenheid van de cliëntorganisaties op landelijk en op lokaal niveau wordt gewaarborgd dat in het denken over kwaliteit de burger centraal staat (bron: Concept Memorie van Toelichting Wmo 2015).

In dialoogsessies kunnen cliënten, aanbieders en gemeenten met elkaar de vraag beantwoorden wat kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning is. Belangrijk daarbij is dat belangenorganisaties niet allemaal hun eigen lijstjes met criteria gaan neerleggen, maar met elkaar samenwerken en komen tot een set generieke criteria. Dit versterkt hun positie. Uit onderzoek naar diverse

## Informatiekaart 5: Dialoog versterken

kwaliteitsinstrumenten blijkt ook dat voor een brede groep cliënten eigen regie, veiligheid, bejegening en sociaal netwerk en participatie belangrijke kwaliteitsaspecten zijn (zie ook: 'Zo werkt u aan kwaliteit in de Wmo'). Deze kwaliteitsstandaarden en vertaling in criteria dienen vervolgens als basis voor bijvoorbeeld de keuze van aanbieders, voor de te hanteren inkoopcriteria, als toetsingskader voor Wmo-raden en voor de interne kwaliteitstoetsing bij dienstverleners.

### Tips voor Wmo-raden en lokale belangenbehartigers

- Dialoog als uitgangspunt: geef ruimte voor een dialoog en direct contact met de doelgroep. Stimuleer de gemeente ook in die richting. Deze actie- en doegerichte benadering kost tijd, maar past bij de veranderende verhoudingen en is nodig om het beleid en dienstverlening beter op de behoeften van de burger af te stemmen.
- Veiligheid en gelijkwaardigheid zijn belangrijke aspecten in die dialoog en ontmoeting. Zorg voor een prettige sfeer, waarin iedereen zich gelijkwaardig voelt en wees ook helder over de participatieruimte: op welke onderwerpen kunnen burgers invloed uitoefenen en waar liggen zaken vast. Zo voorkom je valse verwachtingen.
- Houd rekening met de mogelijkheden van specifieke doelgroepen, zoals kinderen of jongeren met een verstandelijke beperking. Dit vraagt om creativiteit, contacten met sleutelfiguren en samenwerking met cliëntenorganisaties.

### Verder lezen

- *Concept Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning (2015):*  
[www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/03/concept-memorie-van-toelichting-wet-maatschappelijke-ondersteuning-2015.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/03/concept-memorie-van-toelichting-wet-maatschappelijke-ondersteuning-2015.html)
- Ministerie van BZK (2013). *Gemeente & Gemeenschap*:  
[www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20130527magazine-gemeente-en-gemeenschap.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20130527magazine-gemeente-en-gemeenschap.pdf)
- MOVISIE (2011). *Co-creatief ondernemen*:  
[www.movisie.nl/publicaties/cocreatief-ondernemen](http://www.movisie.nl/publicaties/cocreatief-ondernemen)
- MOVISIE (2012). *(Wmo) beleid maken met persona's*:  
[www.movisie.nl/publicaties/wmo-beleid-maken-personas](http://www.movisie.nl/publicaties/wmo-beleid-maken-personas)
- MOVISIE (2013). *Zo werkt u aan kwaliteit in de Wmo*.  
[www.movisie.nl/publicaties/zo-werkt-u-aan-kwaliteit-wmo](http://www.movisie.nl/publicaties/zo-werkt-u-aan-kwaliteit-wmo)
- MOVISIE (2014a). *Co-creatie schept ruimte voor ideeën*:  
[www.movisie.nl/artikel/cocreatie-schept-ruimte-idee%C3%ABn](http://www.movisie.nl/artikel/cocreatie-schept-ruimte-idee%C3%ABn)
- MOVISIE (2014b). *Digitale co-creatie in het sociale domein*:  
[www.movisie.nl/artikel/digitale-co-creatie-sociale-domein](http://www.movisie.nl/artikel/digitale-co-creatie-sociale-domein)

## Informatiekaart 5: Dialoog versterken

### Aandacht voor iedereen

Het programma Aandacht voor iedereen is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie AWBZ-Wmo zodat zij hun adviesrol beter kunnen vervullen als de gemeenten hun beleid ontwikkelen. Dit kennisdossier is samengesteld door Marjoke Verschelling, Karin Sok, Anne Lucassen en Renee Gunst (MOVISIE) in samenwerking met Henk Beltman en Nienke van der Veen (Aandacht voor iedereen).

#### **Aandacht voor iedereen**

Postbus 1038, 3500 BA Utrecht, T 030 291 6622

[secretariaattransitie1@iederin.nl](mailto:secretariaattransitie1@iederin.nl), [www.aandachtvooriedereen.nl](http://www.aandachtvooriedereen.nl)

## 6. Veranderende verhouding overheid en burgers

Door de troonrede tijdens Prinsjesdag 2013 werd de participatiesamenleving als begrip ineens landelijk nieuws. De ontwikkeling van de participatiesamenleving is echter al jaren aan de gang. Al lange tijd worden onderzoeken en adviezen geschreven over de veranderende verhoudingen tussen overheid en burgers. De verticaal georganiseerde overheid maakt langzaam plaats voor meer horizontale verhoudingen tussen burgers en overheid. De overheid trekt zich terug en vraagt van de burger meer onderlinge steun en zorg voor elkaar. Dit betekent dat de burger ook ruimte neemt en krijgt om eigen initiatieven te ontwikkelen en dat de overheid een meer faciliterende rol aanneemt en steeds meer taken loslaat. Een begrip dat in de lijn van deze ontwikkelingen ligt is de 'doe-democratie'. In deze informatiekaart kijken we naar de vraag hoe gemeenten, burgers/cliënten en Wmo-raden omgaan met deze veranderende verhoudingen waarvan de doe-democratie één van de illustraties is.

### Meedenken, meedoen en meebeslissen

De verhoudingen tussen overheid en burgers zijn in beweging. Enerzijds is er sprake van een representatieve democratie in de vorm van een gemeentebestuur. Anderzijds is er de participatieve democratie van actieve burgers in een samenleving. In onderstaand vliegwiel heeft MOVISIE drie 'werelden' in beeld gebracht die bestaan tussen de representatieve en participatieve democratie, om te laten zien hoe ze elkaar in de participatiesamenleving gaan raken.



Het gaat om de wereld van het meedoen (de lokale initiatieven die burgers nemen in hun eigen omgeving), de wereld van het meedenken (Wmo-raden, wijkplatforms, Wwb-raden) en de wereld van het meebeslissen (de lokale gemeentelijke politiek). Met elkaar kleuren zij de participatiesamenleving, waarin de overheid terugtreedt en ruimte geeft aan burgers om zelf te 'ondernemen' en naar elkaar om te zien.

De figuur laat zien dat samenwerking ontstaat als de drie werelden met elkaar in verbinding komen. Daar waar die verbindingen worden gelegd ontstaat 'doe-democratie', de plek waar burgers meebeslissen door te doen. Kenmerkend voor die doe-democratie is dat de overheid burgers steeds meer

## Informatiekaart 6: Veranderende verhouding overheid en burgers

vraagt om zelf initiatieven te nemen en voor zichzelf en hun naaste omgeving te zorgen. We zien daardoor steeds meer burgerinitiatieven ontstaan, waarin groepen burgers zelf projecten opzetten, bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid (onderhoud van groen in de buurt) en duurzaamheid (gezamenlijke inkoop van zonnepanelen). De overheid geeft hiervoor ruimte, stimuleert en faciliteert. Voor de kenmerken van de doe-democratie, zie: 'Kabinetsnota Doe-democratie', p. 13.

### Burgerinitiatieven

Maar ook in het sociale domein ontstaan burgerinitiatieven. Een voorbeeld hiervan zijn kleinschalige woonvormen die ouders inrichten voor hun kinderen met een beperking ([www.wooninitiatieven.nl](http://www.wooninitiatieven.nl)). Als het gaat om burgerinitiatieven in het sociale domein liggen er vaak drie redenen ten grondslag aan de start van een initiatief of project:

1. Vergroten van de leefbaarheid van wijk of dorp.
2. Vernieuwen van het aanbod van welzijn en zorg.
3. Bevorderen dat mensen met een beperking kunnen meedoen aan de samenleving.

Op de website van MOVISIE zijn meer voorbeelden van burgerinitiatieven te vinden, evenals in het AVI-kennisdossier 'Burgerprojecten in zorg en welzijn'.

### Een andere rol voor de Wmo-raad

In deze veranderende verhoudingen is dus ook de rol van de Wmo-raad aan het veranderen. Waar voorheen een adviserende rol de standaard was, zou het in de toekomst kunnen gebeuren dat een Wmo-raad een meer verbindende rol krijgt. Gaat zij bijvoorbeeld projecten in co-creatie met kwetsbare burgers oppakken? Of gaat ze kijken welke randvoorwaarden nodig zijn om het project te realiseren? De centrale vraag is hoe de Wmo-raad gaat aansluiten bij de initiatieven die door burgers genomen worden. Kan zij initiatiefnemers verbinden, of de koppeling maken tussen behoeften van kwetsbare burgers en initiatiefnemers, door alert te zijn op de toegankelijkheid van initiatieven voor mensen met een beperking? Mogelijk ontstaat dan een 'dubbele petten' structuur, waarbij leden van de Wmo-raad zowel in hun wijk een burgerinitiatief volgen als binnen de Wmo-raad nadenken hoe deze initiatieven in de gemeentelijke context een plek kunnen krijgen. Mellouki Cadat (2013) beschrijft een initiatief waarbij ook mensen uit een Wmo-adviesraad betrokken waren.

### Ook een andere rol voor de gemeenteraad

Daarnaast zien we dat in veranderende verhoudingen tussen overheid en burger ook de positie van de gemeenteraad verandert of zou moeten veranderen. Van gemeenteraadsleden - als volksvertegenwoordigers en als kaderstellers - wordt verwacht dat ze weten welke initiatieven er zijn om daar vervolgens ruimte voor te creëren. En om de gemeente deze waar nodig te laten faciliteren, zo wordt gezegd in de uitgave 'De rol van de raad' (Ministerie van BZK, 2013). Daarbij zal zij continu balanceren tussen betrokken zijn bij een initiatief en het overnemen van een maatschappelijk initiatief door de gemeente. Als dat laatste gebeurt, is het geen maatschappelijk initiatief meer en schieten raadsleden hun doel voorbij.

### Tips voor Wmo-raden en lokale belangenbehartigers

- Het vliegwiel gaat alleen draaien als de partijen in het wiel draaien. Soms draait iedereen dezelfde kant op en ontstaat veel energie. Soms draaien de partijen tegen elkaar in, dat geeft wrijving en kan initiatieven daardoor aan scherpte laten winnen. Feit is dat wel beweging nodig is. Dus durf te experimenteren en zoek elkaar op om te zien hoe u als Wmo-raad kan bijdragen aan initiatieven die de participatie en zelfredzaamheid van kwetsbare burgers in uw gemeente bevorderen.
- Gevaar is dat krachtige burgers initiatieven nemen en daarbij minder de belangen van kwetsbare burgers in het oog hebben en een uitsluitend karakter kunnen hebben (exclusie).

## Informatiekaart 6: Veranderende verhouding overheid en burgers

Dit vraagt scherpere van Wmo-raadsleden, belangenbehartigers en gemeenteraadsleden samen. Probeer zicht te hebben op wat er aan initiatieven ontstaat en wees betrokken, zodat u op een positieve manier bij de initiatieven aandacht kan geven aan eventuele exclusie. Kijk daarbij ook wat u aan gemeenteraadsleden overlaat en wat u zelf oppakt en maak dit bespreekbaar met de gemeenteraad, zodat u van elkaars krachten gebruik kunt maken.

- Door als privépersoon aan te sluiten bij de eigen netwerken in uw buurt of wijk, waar mogelijk ook initiatieven worden genomen, kunt u in een vroeg stadium betrokken zijn en meedenken over de invulling van de te nemen initiatieven. Op deze manier kunt u uw inclusieve kijk op de samenleving inbrengen op een informele manier.

### Verder lezen

- AVI (2012): *Kennisdossier 'Burgerprojecten in zorg en welzijn'*:  
[www.aandachtvooredereen.nl/component/option,com\\_docman/Itemid,298/gid,713/task,doc\\_download/](http://www.aandachtvooredereen.nl/component/option,com_docman/Itemid,298/gid,713/task,doc_download/)
- *Kabinetsnota Doe-democratie (2013)*:  
[www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/07/09/kabinet-overheidsparticipatie-bij-doe-democratie.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/07/09/kabinet-overheidsparticipatie-bij-doe-democratie.html)
- Mellouki Cadat (2013). *Bewoners willen het zelf doen*:  
[www.movisie.nl/artikel/bewoners-willen-zelf-doen](http://www.movisie.nl/artikel/bewoners-willen-zelf-doen)
- Ministerie van BZK (2013). *De rol van de raad*:  
[www.tijdvoorsamen.nl/art/uploads/files/2-RolVanDeRaad-DEF-web.pdf](http://www.tijdvoorsamen.nl/art/uploads/files/2-RolVanDeRaad-DEF-web.pdf)
- Voorbeelden van burgerinitiatieven op website MOVISIE:  
[www.movisie.nl/search/content/doe-democratie?filters=type%3Apraktijkvoorbeeld](http://www.movisie.nl/search/content/doe-democratie?filters=type%3Apraktijkvoorbeeld)

### Aandacht voor iedereen

Het programma Aandacht voor iedereen is opgezet om Wmo-raden en belangenbehartigers te informeren over de transitie AWBZ-Wmo zodat zij hun adviesrol beter kunnen vervullen als de gemeenten hun beleid ontwikkelen. Dit kennisdossier is samengesteld door Marjoke Verschelling, Karin Sok, Anne Lucassen en Renee Gunst (MOVISIE) in samenwerking met Henk Beltman en Nienke van der Veen (Aandacht voor iedereen).

#### **Aandacht voor iedereen**

Postbus 1038, 3500 BA Utrecht, T 030 291 6622

[secretariaattransitie1@iederin.nl](mailto:secretariaattransitie1@iederin.nl), [www.aandachtvooredereen.nl](http://www.aandachtvooredereen.nl)