

Evaluatie Adviesraad Sociaal Domein en inwonerbetrokkenheid in Rheden en Rozendaal

Eindrapportage 20 december 2017

Hoe zijn in Rheden en Rozendaal inwoners in het algemeen en cliënten¹ in het bijzonder betrokken bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie van het beleid van hun gemeente ten aanzien van welzijn, zorg en werk & inkomen? Welke rol speelt de Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal daarin? En welke stappen kunnen gezet worden om de betrokkenheid van inwoners verder te versterken en vergroten? Dat zijn de kernvragen waarop deze evaluatie een antwoord wil geven.

Wat u nu voor u heeft, is de *eindrapportage*. Deze is gebaseerd op het bestuderen van relevante documenten en op de uitkomsten van gesprekken die we gevoerd hebben met betrokkenen: inwoners van Rheden en Rozendaal, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, de Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal, een vertegenwoordiging van de gemeenteraad van Rheden, de betrokken wethouders van Rheden en Rozendaal, en de betrokken beleidsambtenaren van beide gemeenten².

Uit alle gesprekken en documenten is een rijk en veelzijdig beeld ontstaan over wat goed gaat en wat beter kan ten aanzien van inwonerbetrokkenheid in het algemeen en de rol van de Adviesraad in het bijzonder. In een *tussenrapportage* die op 28 november aan alle betrokkenen is gestuurd, hebben we de essentie hiervan weergegeven. We hebben in die tussenrapportage een aantal voorlopige conclusies getrokken en een aantal mogelijke ontwerpen geschetst voor het toekomstbestendig maken van inwonerbetrokkenheid in Rheden en Rozendaal.

Op basis van de voorlopige conclusies, die in deze eindrapportage onverkort zijn opgenomen, heeft de Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal op 4 december in de middag voltallig besloten zijn werkzaamheden per direct neer te leggen als gevolg van een gevoeld gebrek aan vertrouwen.

Op 4 december in de avond heeft vervolgens een gepland *werkatelier* plaatsgevonden met deelname van vertegenwoordigers van alle hiervoor genoemde betrokkenen. In dit werkatelier zijn de voorlopige opbrengsten en conclusies van de evaluatie toegelicht. In het licht van het besluit van de Adviesraad was er weinig behoefte onder de aanwezigen om nog nader in te gaan op de bevindingen. Des te relevanter werd daarmee het tweede deel van de bijeenkomst waarin aan de hand van de drie ontwerpen van gedachten werd gewisseld over manieren en criteria om de inwonerbetrokkenheid in Rheden en Rozendaal verder te versterken. De belangrijkste uitkomsten van het werkatelier hebben we opgenomen in deze eindrapportage.

Als laatste schetsen we ook de vervolgstappen die wat ons betreft aan de orde zijn om de gewenste inwonerbetrokkenheid te realiseren.

¹ Met cliënten wordt bedoeld alle inwoners van Rheden en Rozendaal die gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen in het sociaal domein: welzijn, zorg, werk & inkomen.

² Om de input van inwoners en maatschappelijke organisaties te verkrijgen, zijn algemene uitnodigingen geplaatst op de gemeentelijke sites en in lokale media. Daarnaast zijn gericht uitnodigingen gestuurd naar met name (vertegenwoordigers van) kwetsbare groepen en cliënten. Bij beide algemene bijeenkomsten en bij het werkatelier waren meer dan twintig deelnemers aanwezig.

1 Aanleiding en achtergrond

Op 28 maart 2017 heeft de gemeenteraad van Rheden een motie aangenomen waarin gevraagd wordt om per december 2017 een evaluatie te laten uitvoeren van de Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal (hierna: de Adviesraad) waarbij “ook nadrukkelijk gekeken wordt of de gestelde doelen, waaronder de mate waarin cliënten worden betrokken, worden gehaald.” De gemeenteraad acht deze evaluatie van belang, enerzijds als regulier onderdeel van de monitoring van de vormgeving en uitvoering van inwonerp participatie in de gemeenten Rheden en Rozendaal, anderzijds omdat er zorgen zijn over het onderling vertrouwen en de bestuurlijke verhoudingen binnen de Adviesraad, het vertrouwen tussen gemeente en Adviesraad en de kwaliteit van de adviezen. Deze zorgen zijn mede ingegeven door een eerdere evaluatie van de Adviesraad (inclusief de samenwerking met de gemeente) die in februari 2017 is aangeboden en door informatie die door voormalige leden van de Adviesraad en Themagroep Werk en Inkomen is gegeven.

1.1 De Adviesraad Sociaal Domein

De Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal is vanaf 1 januari 2015 actief als opvolger van de Wmo-raad en de Cliëntenraad. In de gemeentelijke verordening is vastgelegd dat het doel van de Adviesraad is om inwoners en cliënten te betrekken bij en een stem te geven in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid met betrekking tot het sociaal domein (artikel 2.1). In artikel 2.2 wordt daaraan toegevoegd dat beoogd wordt, door gebruik te maken van de kennis en ervaring van inwoners en cliënten, de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen, het draagvlak bij de uitvoering te vergroten en invulling te geven aan de participatie van inwoners en cliënten ten aanzien van het sociaal domein.

Wat betreft de taken van de Adviesraad geeft artikel 3 van de verordening uitsluitsel. Belangrijkste is dat de Adviesraad het college van burgemeester en wethouders gevraagd en ongevraagd informeert en adviseert over onderwerpen die het gemeentelijk beleid ten aanzien van het sociaal domein betreffen, en specifiek ten aanzien van cliënten. Daartoe wordt de adviesraad in de gelegenheid gesteld om mee te doen in de voorbereiding van gemeentelijk beleid en in de monitoring en evaluatie van de uitvoering. Het uitgangspunt daarbij is dat zoveel mogelijk in co-creatie gewerkt wordt. Om deze taken te kunnen uitvoeren, is de Adviesraad alert op ontwikkelingen en knelpunten binnen het sociaal domein en verzamelt hij op actieve wijze relevante informatie.

Op de website van de Adviesraad wordt nader geduïd wat de specifieke taakopvatting van de Adviesraad is: “Steeds is helder dat wij als Adviesraad geen belangenbehartiger zijn, noch vertegenwoordiger van individuele inwoners. Wij geven onafhankelijk advies over hoe de verbinding met specifieke inwonersgroepen invulling kan krijgen en letten goed op of deze op de juiste manier zijn betrokken of in voldoende mate een stem hebben gekregen. Op basis van evaluaties over de taken in het Sociaal Domein adviseert de Adviesraad over een eenduidige aanpak, die vooral op maat gesneden oplossingen mogelijk maakt.”

1.2 Andere vormen van inwonerbetrokkenheid in Rheden en Rozendaal

De Adviesraad is één van de manieren waarop de participatie van inwoners ten aanzien van welzijn, zorg en werk & inkomen vorm krijgt. De Adviesraad onderscheidt zich van de meeste andere manieren doordat het een formele vorm van inwonerbetrokkenheid is, ingesteld door de gemeenteraad en met adviesrecht aan het college van burgemeester en wethouders.

Daarnaast kennen de gemeenten Rheden en Rozendaal een aantal andere vormen van inwonerbetrokkenheid. Vanzelfsprekend heeft elke burger het recht om in te spreken bij vergaderingen van de gemeenteraad. Ook kunnen (groepen) inwoners zelf initiatieven indienen. Het inwonerpanel Rheden Spreekt is een online omgeving waarin de gemeente ten minste vier keer per jaar de aangemelde inwoners uitnodigt hun mening te geven. Ikbuurtmee is een werkwijze waarmee de gemeente samen met maatschappelijke organisaties aanwezig is in de buurten van de verschillende dorpen om met mensen in gesprek te gaan over hun leefomgeving. Daarnaast bestaat Ikbuurtmee ook online. In het gemeentehuis zelf kunnen mensen elke twee weken terecht bij het spreekuur met wethouders. Ten slotte organiseert de gemeente twee keer per jaar gesprekstafels om input van maatschappelijke partners voor het meerjarenbeleid te verkrijgen.

1.3 Terug- en vooruitkijken

Hoewel de directe aanleiding voor deze evaluatie de motie van de gemeenteraad van Rheden is ten aanzien van het functioneren van de Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal, is in de briefing benadrukt dat een breder perspectief wenselijk is. De rol en taken van de Adviesraad zijn immers niet los te zien van het gehele palet aan vormen van inwonerbetrokkenheid zoals hierboven geschetst. Ook is de gemeente Rheden met haar maatschappelijke partners, in het kader van de doorgaande decentralisaties in het sociaal domein, bezig met meer wijkgericht werken en met frontlijnsturing³. Aanbevelingen over de mogelijke rol en taken van de Adviesraad dienen dan ook in het kader van deze bredere ontwikkeling geplaatst te worden.

Deze evaluatie beoogt daarom niet alleen terug te kijken naar de effectiviteit van de Adviesraad, maar met name vooruit te kijken naar effectieve manieren om de inwonerbetrokkenheid in Rheden en Rozendaal te versterken.

1.4 Inwonerbetrokkenheid?

Voordat we overgaan naar de bevindingen, is het goed om te definiëren wat in het algemeen verstaan wordt onder inwonerparticipatie en cliëntenparticipatie en wat de (wettelijke) taak van de gemeente is.

Inwonerparticipatie (ook wel inwonerbetrokkenheid): Het betrekken van inwoners bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van overheidsbeleid, vooral gemeentelijk beleid. In dit proces geven gemeenten, inwoners en eventueel externe deskundigen of instellingen samen vorm en inhoud aan plannen of beleid via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak. Benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor beslissingen staan centraal.

Een specifieke vorm van inwonerparticipatie is *cliëntenparticipatie*: Het vroegtijdig betrekken van cliënten en gebruikers in het beleidsproces en bij het hulp- en ondersteuningsaanbod van een gemeente of instelling.

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om hun inwoners, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers, te betrekken bij het beleid in het sociaal domein (de Jeugdwet: artikel 2.10; de Wet Maatschappelijke Ondersteuning: artikel 2.13, derde lid; de Participatiewet: artikel 47). De wijze waarop zij dat doen is niet voorgeschreven. In de praktijk zien we dat veel gemeenten kiezen voor de vorm van een adviesraad. Zeker de laatste jaren is daarbij de vorm van een integrale adviesraad voor het sociaal domein in veel gemeenten ontstaan.

³ De gemeente Rozendaal werkt door haar geringe omvang per definitie wijkgericht in het fysieke domein. In het sociale domein is Rozendaal aangesloten bij het sociale gebiedsteam Velp.

2 De Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal

Vanwege de expliciete vraag van de gemeenteraad en gezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, gaan we allereerst in op de Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal. De Adviesraad geeft gevraagd en ongevraagd advies over ontwikkelingen in het sociaal domein in de gemeenten Rheden en Rozendaal. Ten tijde van de evaluatie bestond de Adviesraad uit tien leden: Een voorzitter, secretaris en penningmeester (samen het dagelijks bestuur, DB) en zeven leden. In ieder geval één lid is inwoner van de gemeente Rozendaal. De Adviesraad vergadert tien keer per jaar en op de agenda staan zowel nieuwe beleidsontwikkelingen als evaluaties van bestaand beleid. De vergaderingen worden voorbereid door het DB dat hiervoor apart bijeen komt. Voorstellen die naar de gemeenteraad gaan, worden altijd ter advisering aan de Adviesraad voorgelegd. De Adviesraad heeft de mogelijkheid om themagroepen in te stellen. Er is één vaste themagroep Werk & Inkomen die maandelijks bijeen komt.

2.1 Een belangrijke functie

Vrijwel zonder uitzondering benadrukken alle partijen die we gesproken hebben, dat het belangrijk is om een adviesraad sociaal domein (of een vergelijkbaar orgaan) te hebben. Deze functie laat zien dat er een formele manier is waarop de gemeente haar inwoners betreft bij en expliciet vraagt naar input voor beleidsontwikkeling in het sociaal domein. Juist omdat het een formeel orgaan is, dat is ingesteld door de gemeenteraad, maar wel onafhankelijk van de gemeente opereert, is het een 'tegenmacht' die van belang is om de structurele betrokkenheid van inwoners bij de vormgeving van het sociaal domein te borgen en zo het inwonersperspectief een kans te geven. De meeste andere beschikbare vormen van inwonersparticipatie hebben een meer vrijblijvend karakter. Let wel, dit staat los van het functioneren van de huidige Adviesraad.

2.2 Hart voor de zaak

Als eerste wordt duidelijk uit de reacties van vrijwel alle betrokkenen dat de leden van de Adviesraad betrokken zijn, veel tijd en energie in hun functie stoppen, een stevige dossierkennis hebben en moeite doen om tot goede adviezen te komen. Er is waardering voor deze vrijwillige inzet.

2.3 Tussen vertrouwen en wantrouwen

Wat betreft de huidige Adviesraad kan geconstateerd worden dat deze laveert tussen vertrouwen en wantrouwen. Dit geldt zowel binnen de Adviesraad zelf als in de relatie met de buitenwereld.

De Adviesraad kent een woelige interne ontwikkeling, waarbij in de afgelopen 2½ jaar veel wisselingen hebben plaatsgevonden en er doorlopende conflicten zijn met ex-leden die deels via de media en de gemeenteraad worden 'uitgevochten'. Na een evaluatie van de Adviesraad en de gemeente samen in 2016 is het voornemen uitgesproken om meer vanuit onderling vertrouwen te werken. Daartoe zijn werkafspraken gemaakt. Helaas komt ook tijdens de evaluatieperiode op meerdere manieren naar voren dat er binnen de Adviesraad sprake is van een gebrek aan gezamenlijke werkwijzen, onvoldoende openheid en weinig onderling vertrouwen. Sommige leden voelen zich onvoldoende gehoord en hebben de perceptie dat het dagelijks bestuur besluiten doordrukt. Tegelijk bemerken we bij het dagelijks bestuur reflexen om zoveel mogelijk te controleren wat leden zeggen om zo de eenheid naar buiten te bewaren. Ook is er onbegrip dat het dagelijks bestuur een hogere vergoeding krijgt voor hun inzet dan de leden vanwege hun hogere vergaderfrequentie. Er lijkt zo sprake van een tweedeling, die mede veroorzaakt wordt door de manier van werken van het dagelijks bestuur. Niet dat er een DB is, is hierbij het probleem, maar dat deze zich in besluitvorming, contacten met de gemeente en beloning boven de andere leden van Adviesraad lijkt te plaatsen.

Bij een aantal ambtenaren, gemeenteraadsleden en wethouders bestaat het beeld dat de Adviesraad teveel als los zand opereert en dat sommige leden er teveel voor hun eigen belang zitten, zoals voor de vrijwilligersorganisaties waarbij zij betrokken zijn of voor hun eigen gewin. Niet voor niets is de motie van de gemeenteraad, waarvan deze evaluatie het gevolg is, gebaseerd op deze beelden. Ons is niets gebleken van mogelijke belangenverstrengeling. Het enige dat de Adviesraad verweten zou kunnen worden, is dat er onvoldoende snel en compleet helderheid is gegeven over de nevenwerkzaamheden van zijn leden en over de wijze waarop de leden een vergoeding ontvangen voor hun inspanningen. Er is geen enkele aanleiding om hier iets anders achter te zoeken: in onze optiek heeft de Adviesraad integer gehandeld. De Adviesraad geeft juist expliciet aan dat de leden zich moeite getroosten om als bestuurslid of vrijwilliger actief te zijn bij andere maatschappelijke organisaties in Rheden en Rozendaal en zo input te vergaren over wat (kwetsbare) inwoners bezighoudt.

2.4 Namens en voor wie?

Als de leden van de Adviesraad er niet voor zichzelf zitten, namens en voor wie dan wel? Deze vraag blijkt één van de meest cruciale te zijn in de hele evaluatie. Het gaat hierbij specifiek om de interpretatie van artikel 2, lid 1 van de verordening: *“Het doel van de Adviesraad is inwoners en cliënten te betrekken bij en een stem te geven in de vormgeving, uitvoering en evaluatie van het gemeentelijke beleid met betrekking tot het sociaal domein.”*

Over dit artikel blijken drie opvattingen te zijn:

- De Adviesraad vindt dat hij de stem van alle inwoners representeert omdat de leden onafhankelijk benoemd zijn en geen specifieke achterban vertegenwoordigen. Elk van de leden heeft een eigen netwerk, maar er wordt verder nauwelijks actie ondernomen om systematisch de behoeften, ideeën en input van inwoners en specifiek van kwetsbare doelgroepen/cliënten op te halen en mee te wegen, behalve in de themagroep Werk & Inkomen. De Adviesraad benoemt bewust op haar site dat hij geen belangenbehartiger is noch vertegenwoordiger van individuele inwoners. Dat wordt volgens de Adviesraad ook onderschreven door de gemeente.
Onder representativiteit kan ook verstaan worden dat de Adviesraad in zijn samenstelling en werkwijze een afspiegeling is van het inwonerbestand van Rheden en Rozendaal, met daarbij extra vertegenwoordiging van doelgroepen die eerder en meer te maken hebben met beleid op het sociaal domein. De Adviesraad had ervoor kunnen kiezen in zijn aannamebeleid en in zijn werkwijze om te komen tot inhoudelijke adviezen bewust en structureel in te zetten op het verkrijgen van deze vorm van representativiteit, maar daarvan is nauwelijks sprake. De Adviesraad gedraagt zich in zijn werkpraktijk eerder andersom, namelijk als een verzameling inhoudelijke (en soms ervarings-) deskundigen die elk op hun eigen deelterrein zoveel mogelijk zonder last en ruggespraak adviseren.
- Met name de gemeente (wethouders, raadsleden en ambtenaren) is van mening dat het betrekken van inwoners en cliënten betekent dat de adviesraad actief en zichtbaar op zoek gaat naar de inbreng van beide groepen, en daarmee dus hun stem organiseert en vervolgens vertaalt in een advies. Deze activistische rol betekent niet dat de Adviesraad klakkeloos de mening van inwoners overneemt, maar in zijn advisering laat zien hoe de inbreng van inwoners verwerkt is. Het feit dat de meerderheid van de maatschappelijke organisaties en van de inwoners die aanwezig waren bij de gesprekken niet van het bestaan van de Adviesraad afwist, geeft aan dat de huidige adviesraad zich niet op die manier opstelt.
- Sommige gemeentelijke vertegenwoordigers en een deel van de maatschappelijke organisaties en inwoners vinden dat de Adviesraad met name de stem van cliënten (en andere kwetsbare groepen) zou moeten laten horen, juist omdat deze groepen vaak minder in beeld zijn en zelf minder in staat

zijn om hun stem te laten horen. De Adviesraad wordt in deze variant dus een expliciete vertegenwoordigende rol toegedicht.

Omdat de gemeente en inwoners een interpretatie geven die tegengesteld is aan die van de Adviesraad ten aanzien van het betrekken van en stem geven aan inwoners en cliënten, moge duidelijk zijn dat hier wrevel en vraagtekens over de werkwijze van de Adviesraad ontstaan. Overigens is de Adviesraad transparant geweest over zijn opvatting ten aanzien van het betrekken en stem geven. De gemeente als opdrachtgever had hierop al eerder kunnen ingrijpen, maar heeft dit niet gedaan. De Adviesraad kan dan ook moeilijk verweten worden dat hij vasthoudt aan een in zijn ogen goede manier van werken. Wel had hij zelf eerder de conclusie kunnen trekken dat deze interpretatieverschillen bijdragen aan de negatieve beelden over het functioneren van de Adviesraad.

2.5 Vragen bij effectiviteit

Tegelijk is duidelijk dat bovengenoemd verschil van interpretatie niet bijdraagt aan de effectiviteit van de Adviesraad: als de gemeente ziet dat de adviezen van de Adviesraad niet gebaseerd zijn op het breed betrekken van inwoners en cliënten, terwijl ze dat wel verwacht, daalt voor de gemeente de waarde van de adviezen. Het zelfde geldt voor inwoners en maatschappelijke organisaties die geen bijdrage hebben kunnen leveren aan een advies omdat ze daar niet voor gevraagd zijn.

Vanzelfsprekend is dit niet bij elk dossier de meest gewenste werkwijze, maar de Adviesraad betreft in principe geen inwoners bij de advisering. Overigens hebben de gemeenten dit in het algemeen niet expliciet laten weten aan de Adviesraad, terwijl uit de gesprekken scherp naar voren kwam dat dit met name voor ambtenaren en wethouders wel een belangrijk kritiekpunt op de Adviesraad is.

Er zijn nog meer vraagtekens te zetten bij de effectiviteit van de Adviesraad. Die hebben te maken met aard en inhoud van de adviezen. In de praktijk zijn veel adviezen technisch van aard en gaan ze vooral in op details van het voorgenomen beleid. De Adviesraad is zo geen inhoudelijke sparringpartner voor college, ambtenaren en gemeenteraad, maar een controleur van feitelijkheden. Volgens de Adviesraad heeft dit ermee te maken dat hij adviesaanvragen vaak in een (te) laat stadium krijgt, waardoor een inhoudelijk reactie niet goed te geven is. De betrokken ambtenaren erkennen dat het soms lastig is tijdig en volledig te zijn. Aan de andere kant heeft de Adviesraad de neiging om zich te verliezen in details, ook als stukken tijdig en volledig zijn aangeleverd, wat regelmatig gebeurt. Een inhoudelijk advies op hoofdlijnen komt zelden voor. Waar dit overigens wel gebeurt, zijn zowel Adviesraad als gemeenten tevreden over proces en inhoud van het advies.

Ten slotte zien we dat de Adviesraad betrokken wil zijn bij alle dossiers op het sociaal domein, van beleidsvoornemen tot evaluatie. Deze betrokkenheid en hang naar volledigheid zijn prijzenswaardig, maar dragen sterk bij tot de overbelasting van de leden van de Adviesraad en hebben niet altijd een positieve uitwerking op kwaliteit en effectiviteit van de adviezen.

Twee spiralen

Niet alleen in Rheden en Rozendaal, maar op meerdere plekken in Nederland zien we dat de samenwerking tussen adviesraden en gemeenten een zichzelf versterkend proces is, dat zowel een negatieve spiraal als een positieve spiraal kan opleveren. In deze spiralen kun je op elke plek instappen. Het gaat er dus niet om, dat alle stappen exact op deze wijze voorkomen, maar dat er een proces ontstaat waarin gemeente en adviesraad elkaar gevangen kunnen houden, of waar ze juist tot bloeiende samenwerking komen. De les is dat beide partijen iets kunnen doen aan de richting van de spiraal.

De negatieve spiraal

voorgenomen beleid wordt in een laat stadium van het proces en pas op het laatste moment naar de adviesraad gestuurd ---> de adviesraad ervaart te weinig tijd om een inhoudelijk advies te formuleren - --> de adviesraad gaat in communicatie en advisering vooral in op procedures en afspraken ---> de gemeenteraad neemt het advies voor kennisgeving aan --> college en ambtenaren ervaren weinig toegevoegde waarde van de adviesraad ---> er is bij de gemeente weinig aandacht voor en bewuste actie om beleidsvorming samen met de adviesraad vorm te geven ---> de gemeente zet eigen/andere vormen voor het betrekken van inwoners in --->

De positieve spiraal

in een vroegtijdig stadium betreft de gemeente de adviesraad bij voorgenomen beleid ---> de adviesraad denkt mee op inhoud en proces ----> meerdere manieren om inwoners te betrekken worden door de gemeente en/of de adviesraad ingezet ---> er komt een gezamenlijk gedragen voorstel ---> als er nog een advies nodig is, gaat dat vooral in op de randvoorwaarden voor uitvoering ---> de gemeenteraad weegt het advies mee --> college en ambtenaren ervaren veel toegevoegde waarde -->

Op dit moment overheerst in onze optiek de negatieve spiraal in Rheden en Rozendaal, maar er zijn dossiers waarin de positieve spiraal gevolgd is, zoals rond de huishoudelijke hulp. In die laatste gevallen ervaren alle betrokkenen een duidelijke meerwaarde. Een ander bemoedigend signaal is dat de gemeenteraden het van groot belang vinden dat er een advies van de Adviesraad is ten aanzien van alle beleidsvoornemens op het sociaal domein waarover de gemeenteraad een besluit dient te nemen.

2.6 Onderliggende patronen

Bovenstaande bevindingen zijn, zoals gezegd, in eerste instantie gebaseerd op gesprekken met groepen betrokkenen en bestudering van stukken. Uit die formele evaluatie kwamen al een aantal patronen naar voren, die vooral te maken hebben met de genoemde verschillende kijk op representativiteit, legitimiteit en kwaliteit. De gemaakte werkafspraken inclusief een schets van de situatie in december 2017, zoals verwoord in de eerdere evaluatie, zijn in de praktijk nauwelijks bewaarheid geworden.

Dat heeft vooral te maken met het uit de weg gaan (door alle betrokkenen) van een open en eerlijk gesprek over verwachtingen, werkwijzen en (samenwerkings)afspraken. Zowel vanuit de gemeente als vanuit de Adviesraad was het beter geweest als kritiek eerder was uitgesproken. In het onderling contact (tussen gemeenten en Adviesraad en binnen de Adviesraad) blijven veel zaken on gezegd of ze worden relatief positief verwoord.

Omdat we op meerdere momenten informeel en in de wandelgangen zowel van ambtenaren, gemeenteraadsleden en wethouders, als van leden en ex-leden van de Adviesraad dezelfde kritische noten opvingen, is er sprake van een patroon. Een dergelijk patroon van verstoorde en vastzittende verhoudingen, die soms eerder persoonlijk van aard lijken te zijn dan gebaseerd op inhoudelijke meningsverschillen, is destructief voor positieve samenwerking. Het is ja zeggen, en nee doen.

Deze observatie maakt dat veranderen vanuit de bestaande situatie erg moeizaam is en pas kans van slagen heeft wanneer personen en organisaties zich wezenlijk anders willen en kunnen opstellen. Wij betwijfelen of dat op alle fronten het geval is.

2.7 Niet op deze manier

Gebaseerd op de uitkomsten van de gesprekken en onze observaties is de conclusie daarom dat het weinig toegevoegde waarde heeft om de Adviesraad op de huidige wijze te laten doorgaan:

- College en ambtenaren van de gemeenten ervaren dat adviezen van de Adviesraad weinig inhoudelijke meerwaarde hebben en dat de Adviesraad niet namens een brede en identificeerbare achterban spreekt. Dat roept vragen op over legitimiteit en representativiteit van de adviezen. Ambtenaren missen een inhoudelijke sparring partner die (mede) namens inwoners spreekt.
- De Adviesraad zelf ervaart dat hij bijna als een bedrijf opereert in het organiseren en behandelen van adviesaanvragen en het afgeven van adviezen. Mede door de tijdsdruk en de eigen ineffektieve werkwijze merkt hij dat zijn adviezen technisch, ambtelijk en procedureel van aard worden. Ook ziet de Adviesraad geen realistische mogelijkheid om meer dan nu input van inwoners te organiseren vanwege het feit dat de leden zich als vrijwilligers toch al overbelast voelen.
- Intern functioneert de Adviesraad vooral als een verzameling individuen met verschillende expertisevelden. Door een ervaren gebrek aan gezamenlijkheid bij een aantal leden is er geen sprake van een team. Elk van de leden heeft een eigen netwerk cq. achterban, maar er wordt verder nauwelijks actie ondernomen om systematisch de behoeften, ideeën en input van inwoners en specifiek van kwetsbare doelgroepen op te halen en mee te wegen, behalve in de themagroep Werk & Inkomen. Er lijkt ook geen sprake van toegenomen onderling vertrouwen en ruimte voor diversiteit aan meningen en invalshoeken. Het evaluatietraject dat eerder is uitgevoerd, heeft wat dat betreft vooralsnog te weinig opgeleverd.
- Er is een cultuur gegroeid waarin een open en eerlijk gesprek onvoldoende gevoerd wordt met 'roddel en achterklap' en verstoorde verhoudingen als gevolg. Dit onderliggende patroon moet doorbroken worden om te komen tot constructieve samenwerking, zowel tussen gemeenten en Adviesraad, als binnen de Adviesraad zelf.

Bovenstaande conclusies zeggen overigens niets over de waarde van een Adviesraad in algemene zin, en zeker niet over de betrokkenheid en inzet van de leden van de Adviesraad: die worden door alle gesprekspartners zeer gewaardeerd.

3 Andere vormen van inwonerparticipatie

Zoals eerder aangegeven, is de Adviesraad één van de vormen van inwonerparticipatie die in de gemeenten Rheden en Rozendaal wordt ingezet. Met name in de gesprekken met betrokkenen is ook aandacht besteed aan de andere vormen.

3.1 Vormen

Zowel de gemeente Rheden als de gemeente Rozendaal organiseren rond specifieke (actuele) vraagstukken in het sociaal domein regelmatig interactieve trajecten met inwoners.

Beleidsmedewerkers geven aan dit als een belangrijk onderdeel van hun werk te zien, zeker bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Daarnaast worden de volgende manieren ingezet om inwoners te betrekken bij het beleid:

- Rheden spreekt – een online inwonerpanel;
- Bijeenkomsten met inwoners rond de totstandkoming van het meerjarenbeleidskader;
- Ik buurt mee! - een werkwijze waarin inwoners, gemeente, welzijnsorganisaties en de politie samenwerken aan een sociale, prettige en veilige buurt, o.a. via een website;
- Bijeenkomsten met inwoners rond de totstandkoming van de begroting.

De gemeente Rozendaal past vanwege haar kleine schaal geen digitale vormen toe.

Over het algemeen functioneren deze vormen naar tevredenheid in de ogen van de gemeente. Inwoners die hebben deelgenomen aan of onderdeel zijn van één van deze manieren van inwonerbetrokkenheid zijn eveneens positief over het bestaan en de werking ervan. Overigens zijn alle betrokkenen het erover eens dat het zinvol en effectief is om inwoners en namens hen opererende partijen zo vroeg mogelijk in de beleidsvorming te betrekken.

3.2 Maatwerk

De gemeenten vinden het belangrijk om per vraagstuk te bekijken wat passende manieren zijn om inwoners te betrekken. Wat passend is, hangt af van de thematiek, de randvoorwaarden (bijvoorbeeld beschikbare tijd en financiën), de historie en de reikwijdte van het thema. De toepassing van allerlei vormen van inwonerparticipatie past bij de ontwikkeling die gaande is naar een netwerkgemeente, waarin naar een nieuw samenspel tussen gemeente, inwoners en maatschappelijk middenveld wordt gezocht. Voorlopig lijkt het erop dat de verschillende vormen vaak los van elkaar worden ingezet, en dat bijvoorbeeld de Adviesraad niet betrokken wordt bij het nadenken over en gebruik maken van andere participatievormen.

3.3 Participatie werkt twee kanten op

Het gesprek met inwoners wordt op diverse wijzen en over diverse onderwerpen gevoerd. Dit gesprek kan door de gemeente worden geïnitieerd (top-down), maar andersom is het ook mogelijk dat inwoners over een thema met de gemeente in gesprek willen (bottom-up). Hoe toegankelijk de gemeente hiervoor is, wordt wisselend ervaren door partijen uit het maatschappelijk middenveld en individuele inwoners. Afhankelijk van 'hoe goed je de weg kent' en 'of je contacten binnen de gemeentelijke organisatie hebt', wordt de gemeente als een gemakkelijk benaderbare en welwillende gesprekspartner of juist als een gesloten bastion ervaren. Hiervoor wordt aandacht gevraagd. Het zou helpen als er meer duidelijkheid komt over (vaste) contactpersonen binnen de gemeente en als er een betere informatievoorziening komt over wat er speelt. Zeker nu inwoners(initiatieven) steeds meer verantwoordelijkheid op zich nemen, is het van belang dat ook inwoners makkelijk een gesprek kunnen initiëren wanneer zij ideeën hebben, knelpunten signaleren of gewoon een hulpvraag hebben. De relatie is wederkerig. Dat kan sterker uitgedragen worden door de gemeente in houding en gedrag.

3.4 Knelpunten

De huidige invulling van inwonerparticipatie in het sociaal domein in Rheden en Rozendaal is veelzijdig te noemen. Op allerlei wijzen praten en doen inwoners mee: zowel in de beleidscyclus als praktisch in de uitvoering van inwonerinitiatieven (bijvoorbeeld via het zelf beheren van een buurthuis). Uit de gesprekken en onze observaties kwamen nog wel een aantal knelpunten naar voren.

Wie doet er (niet) mee?

Veelal praat en denkt nu een soortgelijke, bekende groep inwoners mee. Het is de kunst om participatievormen zo in te richten, dat ook cliënten en andere kwetsbare c.q. moeilijk bereikbare groepen hieraan graag deelnemen. Dat kan ook zijn door voor hen een aparte vorm op maat in te zetten. Voor het betrekken van jongeren zijn daar positieve ervaringen mee opgedaan. Een gedane suggestie is ook om cliëntondersteuners te benutten

Een tweede aandachtspunt is of het gaat om inwoners die betrokken worden of intermediairs (professionals uit het werkveld). Hoewel het belangrijk is om ook deze laatste groep te betrekken, moet dit niet verward worden met inwonerparticipatie.

Bekendheid en positionering

Wat opviel tijdens de gesprekken is dat voor het merendeel van de aanwezige inwoners de meeste vormen óf onbekend waren óf pas na het noemen ervan herkend werden. Het lijkt er dan ook op, ervan uitgaande dat juist toch al actieve en betrokken inwoners bij de bijeenkomsten in het kader van deze evaluatie zijn gekomen, dat de verscheidene participatievormen relatief onbekend zijn bij de inwoners. Door in te zetten op het vergroten van de bekendheid van de diverse vormen, het doel ervan en de onderlinge samenhang kan inwonerparticipatie meer herkenbaar worden gepositioneerd.

Samenhang

In onze optiek ontberen de gemeenten op dit moment een heldere visie op wat inwonerparticipatie is en waartoe het dient. Tegelijkertijd wordt in de praktijk, met name in de gemeente Rheden, op velerlei wijze invulling gegeven aan inwonerparticipatie. Er valt winst te behalen door een overkoepelende visie op inwonerparticipatie te ontwikkelen, waarin ook de rol van de gemeente(raad) aan bod komt. Vervolgens kan onder deze visie inzichtelijk gemaakt worden welke vormen bestaan, wanneer welke vormen ingezet kunnen worden en hoe vormen onderling (al dan niet) samenhangen. Ook is het belangrijk om daarin met elkaar spelregels te ontwikkelen die ruimte bieden aan inwonersinitiatieven om verder te komen.

4 Naar toekomstbestendige inwonerbetrokkenheid

Hoe nu verder vanaf hier? We zetten de belangrijkste conclusies nog even op een rijtje:

- Een adviesraad voor het sociaal domein kan zeker meerwaarde hebben en is belangrijk als één van de formele vormen voor inwonerparticipatie. De huidige Adviesraad Sociaal Domein Rheden Rozendaal opereert echter weinig effectief ondanks de betrokkenheid en inzet van de leden. Dit heeft enerzijds te maken met de taakopvatting van de Adviesraad en het gebrek aan onderling vertrouwen binnen de Adviesraad en tussen gemeenten en Adviesraad, en anderzijds met de aard en inhoud van de advisering, mede als gevolg van moeizame afstemming tussen gemeenten en Adviesraad. Vooral moet ook het onderliggende patroon van elkaar niet aanspreken en de waarheid zeggen worden aangepakt. Als er in de toekomst een adviesraad blijft, moet er dus het nodige veranderen in rollen, taken, samenwerking en bejegening.
- De gemeenten zetten meerdere andere vormen van inwonerparticipatie in. Deze hebben de potentie om de betrokkenheid van inwoners te vergroten, en waar ze worden ingezet, lijkt dat ook te lukken. Omdat ze echter nog weinig bekend zijn bij het brede publiek, niet structureel ingezet worden en niet in samenhang gepresenteerd worden vanuit een overkoepelende visie, is hier nog winst te behalen. Daarnaast geldt dat deze vormen vooral vanuit de gemeente richting inwoners werken, en dat het met name voor minder mondige burgers lastig is om hun stem bij de gemeente kenbaar te maken. Wijkgericht werken en frontlijnsturing bieden hiervoor kansen.

Op basis van de uitkomsten van de gesprekken, inclusief het werkatelier en onze ervaring met vergelijkbare trajecten bij andere gemeenten, formuleren we eerst een aantal randvoorwaarden voor toekomstbestendige inwonerbetrokkenheid in Rheden en Rozendaal. Daarna presenteren we drie mogelijke ontwerpen voor de toekomst. Deze ontwerpen zijn vooral bedoeld om het gesprek op gang te brengen.

4.1 Vanaf het begin betrekken

Over dit criterium zijn alle betrokkenen het eens: het helpt enorm om inwoners zo vroeg mogelijk in de cyclus van gemeentelijke beleidsontwikkeling te betrekken. Dat kan door gezamenlijke

planontwikkeling, door inwonerinitiatieven, en/of door het gezamenlijk vormgeven van het proces van inwonerbetrokkenheid. Zo ontstaan gedeeld eigenaarschap en wederzijds begrip op een moment dat er aan vorm en inhoud van het beleid nog gesleuteld kan worden.

4.2 Heldere verwachtingen

Zeker gezien de uitkomsten van de evaluatie is het belangrijk dat er tussen gemeentelijke vertegenwoordigers en inwoners eenduidig wordt uitgesproken wat van elkaar verwacht wordt en wat dat betekent voor vorm en inhoud van de inwonerbetrokkenheid. Zeker als in de toekomst formele vormen van inwonerbetrokkenheid, zoals een adviesraad, blijven bestaan, is het cruciaal om niet alleen deze afspraken vast te leggen maar ze ook met elkaar in de praktijk te toetsen en bespreekbaar te houden. Daarbij hoort ook de manier van omgaan met elkaar.

4.3 Gelijkwaardig

Een derde criterium is dat in dit proces van gezamenlijke beleidsontwikkeling alle partijen een gelijkwaardige rol hebben. Dat betekent vooral dat ieders inbreng evenveel waarde wordt toegekend en serieus genomen. Het betekent ook dat de toegang tot informatie voor alle deelnemers gelijk is. En het houdt in dat alle deelnemende partijen hun belangen helder maken en bereid zijn te werken aan een gezamenlijk belang.

4.4 Met zoveel mogelijk inbreng

Als vierde is het van belang om de rijkheid aan kennis en ervaringen te benutten. Dat kan betekenen dat er verschillende complementaire vormen van inwonerparticipatie en overheidsparticipatie worden ingezet, en dat dit op verschillende momenten in een beleidsproces gebeurt. De reeds bestaande vormen bieden daartoe alle kans.

4.5 Voor iedereen toegankelijk

Vervolgens is het belangrijk dat niet alleen de gekozen vormen maar ook de taal die gebruikt wordt en de wijze en het tijdstip waarop informatie gedeeld worden, ervoor zorgen dat iedereen die dat wil, kan aanhaken. Begrijpelijke taal die aansluit bij de belevingswereld van degenen voor wie het beleid bedoeld is, is cruciaal.

4.6 Naar cliënten toe

Ten zesde is het noodzakelijk om specifiek aandacht te besteden aan de stem en behoeften van cliënten. Daartoe dienen formele en informele participatievormen ingezet te worden die dit mogelijk maken. De ervaring wijst daarbij uit dat het onvoldoende is om te vertrouwen op generieke manieren van inwonerbetrokkenheid als manier om de inbreng van cliënten boven water te krijgen. De gemeente dient het voortouw te nemen in het op maat en actief opzoeken en ophalen van deze inbreng, met gebruikmaking van reeds succesvol gebleken aanpakken en partners.

4.7 Nieuw lokaal samenspel

Bovenstaande criteria vormen de ingrediënten van een nieuw lokaal samenspel, waarin de traditionele rollen van alle spelers ter discussie staan. Inwoners maken samen met de gemeente beleid, of nog beter: gaan samen met maatschappelijke organisaties aan de slag om lokale maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Meestal is de gemeente opdrachtgever, soms ook inwoners. Soms denken inwoners met de gemeente mee, vaak is het andersom. Inwoners kijken niet standaard naar de gemeente als er iets in hun buurt niet goed gaat, maar pakken het zelf op en vragen daarin de gemeente om ondersteuning. De gemeente beschouwt inwoners niet als kritische burgers, maar maakt dankbaar gebruik van hun lokale kennis en praktische oplossingen. De gemeenteraad is niet zozeer

een controleur van het gemeentelijk apparaat maar veeleer een weger van het democratisch gehalte van het samenspel tussen overheid en inwoners: is dat wel voldoende inclusief, transparant en gericht op maatschappelijke impact? In dit geval vult de gemeenteraad zijn controlerende taak in door toezicht te houden op het proces van inwoner- en cliëntenparticipatie.

Een wat al te idealistische visie? Wij zien voldoende aanwijzingen dat dit nieuwe samenspel in Rheden en Rozendaal werkelijkheid kan worden. In de drie mogelijke ontwerpen hieronder hebben we varianten uitgewerkt.

4.8 Drie mogelijke ontwerpen voor de toekomst

1) De Adviesraad als procesorganisator

In dit ontwerp is sprake van een *lokale participatiecommissie* bemenst door inwoners die de (cliënt)participatie bewaken, aanjagen en faciliteren. De participatiecommissie geeft de gemeente advies over het proces van (cliënt)participatie, maar heeft zelf ook een taak in het organiseren van die participatie. Deze commissie gaat dus niet over de inhoud, maar is juist goed in netwerken, is meer organisatorisch en faciliterend en kan gezien worden als een aanspreekpunt en sparringpartner voor de gemeente voor het initiëren en organiseren van burgerbetrokkenheid op onderwerpen in het sociaal domein.

Van deze adviesraad wordt niet verwacht dat zij zelf over alle onderwerpen een inhoudelijk advies kan geven. Wel wordt verwacht dat een dergelijke adviesraad over een netwerk beschikt om mensen bij elkaar te brengen die over de verschillende onderwerpen in het sociaal domein iets in te brengen hebben. Deze mensen, samengebracht in (tijdelijke) themagroepen, voorzien de gemeente van input en advies. Er is oog voor diverse 'doelgroepen' en de stille meerderheid. De adviesraad houdt de gemeente daar scherp op.

Het proces van (cliënt)participatie wordt per thema op maat vormgegeven. De participatiecommissie werkt samen met project/beleidsmedewerker(s) van de gemeente, die een taak hebben op het terrein van (cliënt)participatie cq. het sociaal domein. Samen met de gemeente werkt de commissie vindplaatsgericht, zet passende communicatie en participatievormen in, onderhoudt haar netwerk en uitwisseling tussen gemeenten en diverse inwoner- en cliëntgroepen. Zo wordt aan representativiteit en legitimiteit gewerkt.

Daarnaast hebben de participatiecommissie en projectmedewerker(s) van de gemeente aandacht voor signaleren, onderzoeken van signalen en waar nodig agenderen van collectieve punten die uit die signalering voortkomen.

Extra optie: de participatiecommissie heeft ook een rol in de monitoring en kwaliteitsbewaking van tijdelijke werkgroepen of andere participatievormen en de adviezen die uit die groepen en vormen voortkomen.

2) De expert-raad met achterbanraadpleging

In dit ontwerp is sprake van een adviesraad, die in nauw contact staat met diverse bestaande cliëntenraden, belangenorganisaties, inwonerinitiatieven en maatschappelijke partners, voor verbinding tussen de leefwereld en de beleidscontext. De adviesraad bestaat uit een mix van competenties (ervaringsdeskundigheid, kennis van politiek en beleid, netwerken en organiseren, etc.). Nog veel meer dan nu presenteert de adviesraad zich als een onafhankelijk platform van experts.

De adviesraad pikt signalen uit de samenleving op, net zoals de bestaande cliëntenorganisaties, belangenorganisaties en maatschappelijke partners dat ook doen. Zij hebben regelmatig contact en overleg met elkaar in zogenoemde netwerkbijeenkomsten om hun signalen met elkaar te delen en af te stemmen over wat er leeft in de samenleving. Op deze wijze werkt de adviesraad aan representativiteit en legitimiteit.

De adviesraad agendeert de meest prangende signalen richting gemeente en doet vervolgens verder onderzoek naar de signalen. Dit doet zij door samen met de gemeente diverse participatievormen in te zetten om met verschillende groepen burgers in gesprek te komen en hun ervaringen en ideeën te horen over het betreffende signaal/onderwerp. De adviesraad zet vervolgens die input van burgers om in een advies richting gemeente. De gemeente benut deze input om de nodige beleidsaanpassingen te doen en koppelt terug richting adviesraad en betrokken burgers.

Hetzelfde proces geldt voor vragen van de gemeente: de adviesraad adviseert en coproduceert op inhoudelijke onderwerpen in het sociaal domein. Hierbij benut ze haar contacten met inwoners en cliëntenraden in de samenleving en zet alternatieve participatievormen in om ervaringen en ideeën over het onderwerp te verzamelen. Advisering vindt niet achteraf plaats, maar aan de voorkant, vroegtijdig in het beleidsproces.

Variant: meer scheiden van taken en competenties

Een variant op dit ontwerp is denkbaar door bijvoorbeeld de taken en competenties wat meer te scheiden. In plaats van te gaan voor een mix van taken en competenties in een adviesraad, wordt er extra geïnvesteerd in een gemeentelijk participatieteam dat inzet op signalering in de samenleving en gebruik van allerlei participatievormen. Daarmee wordt de (vrijwillige) adviesraad ontlast. Het participatieteam heeft de opdracht om meer thematisch en op maat per beleidstraject het contact met cliënten en inwoners te organiseren. Zij gaat de wijken in, legt contacten met diverse groepen, organiseert tijdelijke thematafels, oplooppjes en andere creatieve participatievormen.

Door haar netwerken en contacten pikt het participatieteam signalen op uit de samenleving. Om deze signalen scherper te krijgen, organiseert ze een uitwisseling met betrokken inwoners en agendeert deze bij de adviesraad en de gemeente. De adviesraad, het participatieteam en de beleidsambtenaren van de gemeente schakelen veel met elkaar en benutten elkaars mogelijkheden. Samen bepalen ze de prioriteiten en de planning. De signalen die het participatieteam oppikt uit de samenleving zijn hierbij van wezenlijk belang. Deze variant sluit aan bij het wijkgericht werken en de frontlijnsturing, zoals dat in Rheden ontwikkeld wordt.

3) Iedereen is adviseur

Dit ontwerp gaat er vanuit dat iedere inwoner adviseur is. Er is geen vaste adviesraad of participatiecommissie zoals bij ontwerp 1 en 2. (Cliënt)participatie bestaat uit tijdelijke, adhoc activiteiten op concrete thema's. De focus ligt op specifieke vragen en concrete thema's, waarop de gemeente aan inwoners input vraagt. De doelgroep hangt af van de vraag. De gemeente is in dit ontwerp aan zet. Zij doet met een team van projectmedewerkers die een taak hebben op het terrein van (cliënt)participatie met regelmaat en op verschillende manieren een beroep op inwoners.

Twee keer per jaar worden inwoners van de gemeenten en organisaties die daar actief zijn gevraagd om mee te praten over toekomstig beleid. De gemeenten zetten deze werkwijze af tegen de wettelijke kaders die de Wmo2015, Participatiewet en Jeugdwet ons opleggen. Al bestaande werkwijzen worden

zodanig aangepast dat ze tegemoet komen aan wettelijke eisen en aan de hierboven genoemde bevindingen en randvoorwaarden.

In dit ontwerp wordt ook gebruik gemaakt van een open, digitaal panel, waar inwoners bevestigd worden via korte enquêtes en discussiefora, aangevuld met losse bijeenkomsten of andere offline vormen gericht op specifieke thema's. In het digitale panel zitten zoveel mogelijk inwoners die hebben aangegeven over welke onderwerpen ze bevestigd kunnen worden. Ook kunnen inwoners zelf boodschappen en signalen achterlaten. Het initiatief ligt bij gemeente om zo'n panel draaiende te houden en om bijeenkomsten of andere vormen te organiseren. Er worden ook met regelmaat flitspeilingen uitgevoerd.

Dit ontwerp vraagt om een responsieve overheid: een betrouwbare overheid die in dialoog treedt en reageert vanuit belangstelling, een eerlijk en fatsoenlijk gesprek voert, die haar inwoners erkent, hoort en serieus neemt en terugkoppelt wat zij met de signalen, input en advisering heeft gedaan.

Voor jongeren (en wellicht ook andere doelgroepen) is er een apart digitaal platform waar zij bevestigd kunnen worden en zij zelf boodschappen en signalen kunnen achterlaten en elkaar tips en suggesties kunnen geven. Er wordt gebruik gemaakt van een vergoedingssysteem: na 5x deelname aan de peiling of enquête ontvangen deelnemers een digitale bon.

Extra optie: ervaringsdeskundigen die nodig zijn om met dit ontwerp dicht bij de samenleving en de inwoner te blijven, zijn 'in dienst' bij de gemeente.

Extra optie: in plaats van, of aanvullend op een panel een digitaal bewonersplatform, als één punt waar inwoners inspiratie, initiatieven en informatie kunnen vinden en plaatsen. Een marktplaats voor initiatieven dus.

4.9 Elementen voor een Rheden-Rozendaals ontwerp

Uit de bespreking van de drie ontwerpen tijdens het werkatelier kwamen de volgende zaken naar boven als mogelijke ingrediënten voor een op maat gesneden model om de inwonerbetrokkenheid in Rheden en Rozendaal toekomstbestendig te maken.

Ten eerste werden de hiervoor genoemde criteria onderstreept:

- inwoners worden zo veel mogelijk *aan de voorkant* van de beleidscyclus betrokken;
- uitgangspunt is dat alle betrokkenen zo veel mogelijk *gelijkwaardig* deelnemen en dat ieders inbreng en stem telt;
- de wederzijdse *verwachtingen* worden uitgesproken, vastgelegd en regelmatig besproken. Dit gaat zowel over de 'harde' kant (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, informatievoorziening, timing, financiering en vergoeding, administratie, routing en status eventuele adviezen), als over de 'zachte' kant (bejegening, aanspreekcultuur, werken vanuit vertrouwen). Belangrijk is om daarbij te leren van de fouten uit het verleden;
- er wordt gewerkt met een *mix van manieren om inwoners te betrekken* om zoveel mogelijk inbreng te garanderen;
- in vorm en taal zijn de manieren om deel te nemen *toegankelijk* voor iedereen;
- er wordt extra inspanning verricht om *cliënten en andere kwetsbare groepen te betrekken*, ook door ze gericht op te zoeken.

Tijdens de gesprekken werd hier nog een aantal aandachtspunten aan toegevoegd:

- *Overvraag inwoners niet*: hoewel veel mensen bereid zijn zich vrijwillig in te zetten om hun leefomgeving te helpen verbeteren, zit er een grens aan wat inwoners als vrijwilligers kunnen en willen bijdragen. In ieder geval is *beroepsmatige ondersteuning* en facilitering nodig, zeker als het gaat om het inzetten van specifieke participatievormen, zoals een dialoog.
- Als inwoner betrokken zijn bij beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie vergt bepaalde *competenties*. Daarom kan het nodig en wenselijk zijn om inwoners te scholen zodat zij hun rol beter kunnen waarmaken. Ook kan gericht gezocht worden naar al aanwezige expertise bij inwoners.
- Organiseer inwonerbetrokkenheid (ook) op *wijk- en buurniveau*. Dat is de plek die voor de meeste inwoners het belangrijkste is. Je bent dan gelijk dichtbij specifieke doelgroepen. Dit betekent dat een aanpak op maat wenselijk is.
- Hoe het Rheden-Rozendaalse model er ook precies gaat uitzien, het is duidelijk dat er *gemeentelijke investeringen* in tijd, ondersteuning en hulpmiddelen nodig zijn.

Als deze criteria gecombineerd worden, komt er niet één van de drie hiervoor genoemde ontwerpen als volledig passend uit de bus rollen. Wat de deelnemers aan het werkatelier aan voordelen en nadelen zagen in de ontwerpen, is het volgende:

Ontwerp 1 (participatiecommissie)

Dit is een transparante manier om een vaste groep inwoners overzicht, stem en positie te geven bij het versterken van inwonerbetrokkenheid. Er lijken betere garanties dan nu en dan in de andere ontwerpen te zijn om representativiteit en legitimiteit te borgen, juist omdat op maat gewerkt wordt: voor elk vraagstuk worden de relevante partijen uitgenodigd om tot een advies of aanpak te komen. Zo wordt ten eerste een groter bereik gegarandeerd en kunnen ten tweede specifiek kwetsbare groepen, waaronder cliënten, worden opgezocht. Wat ook helpt, is dat in dit ontwerp inwoners aan andere inwoners vragen om mee te denken en doen.

Lastig in dit ontwerp kan zijn dat het veel tijd vraagt van de participatiecommissie, terwijl het wel vrijwilligers zijn. Het vergt ook specifieke competenties om een dergelijke procesaanpak te kunnen organiseren. Stevige ondersteuning vanuit de gemeente lijkt dan ook een noodzakelijke voorwaarde. Ook moet de brede informatievoorziening tijdig en volledig geregeld zijn.

Ontwerp 2 (in de mix)

Een vaste inhoudelijke adviesraad kan veel duidelijkheid scheppen als het gaat om het geven van inhoudelijke adviezen, als deze raad inderdaad werkt vanuit brede netwerken en met constante achterbanraadpleging. Een dergelijk ontwerp kan ook werken met vaste en tijdelijke werkgroepen die op deelonderwerpen de inwonerbetrokkenheid organiseren en die een (pre-)advies geven aan de adviesraad. Zo maak je het mogelijk om zowel mensen die langdurig betrokken willen zijn als tijdelijke vrijwilligers aan te spreken. Ook kan de achterbanraadpleging meer per dorp en wijk georganiseerd worden, waardoor het weer dicht bij de inwoners komt.

Het grootste nadeel van dit ontwerp lijkt te zijn dat het veel lijkt op de huidige manier waarop de inwonerbetrokkenheid (formeel) is vormgegeven. Er kleven dus ook dezelfde risico's aan. Ook vergt dit zeer inhoudelijk betrokken inwoners met de nodige expertise die bereid en in staat zijn om veel tijd in hun advieswerk te stoppen. Met name het onderhouden van netwerken en raadplegen van achterbannen zou dan ook (mede) door de gemeente georganiseerd dienen te worden.

Ontwerp 3 (iedereen is adviseur)

Wat aanspreekt is de flexibiliteit die dit ontwerp biedt. Iedere inwoner kan instappen en uitstappen zoals het uitkomt. Dit maakt deze manier van werken aantrekkelijk voor bijvoorbeeld jongeren en kwetsbare doelgroepen, maar ook voor werkenden. De mix van participatievormen helpt ook om op maat en dichtbij inwoners te organiseren.

Een belangrijke voorwaarde voor dit ontwerp is dat het alleen werkt als er voldoende vertrouwen is tussen gemeenten en inwoners. De gemeenten hebben immers het voortouw om inwonerbetrokkenheid te organiseren en om de geleverde input zichtbaar en serieus te verwerken in beleidsvoornemens en –uitvoering. Ook bestaat het gevaar dat sommige groepen inwoners zich niet aangesproken voelen dan wel onvoldoende bereikt worden. Er is dan geen formeel vangnet waardoor er toch naar hun belangen en input gekeken wordt.

De voorlopige conclusies naar aanleiding van de gesprekken zijn:

- ✓ Er is in dit stadium behoefte aan een formeel orgaan dat met en namens inwoners meedenkt en adviseert over het gemeentelijk beleid in het sociaal domein. Zo maken de gemeenten duidelijk dat ze hun wettelijke verplichting om inwoners en cliënten te betrekken serieus nemen en niet vrijblijvend invullen;
- ✓ Dit orgaan dient in ieder geval te zorgen dat zoveel mogelijk inwoners kunnen meepraten met de onderwerpen die hen aangaan, zonder dat dit betekent dat dit orgaan alles zelf organiseert. Er is een duidelijke rol voor de gemeente als facilitator, ondersteuner, organisator en natuurlijk meedenker. Bijvoorbeeld de gesprekstafels die al georganiseerd worden, kunnen dienen als vorm om onderwerpen op te halen, vroegtijdig inwoners te betrekken en tot een gezamenlijke agenda te komen;
- ✓ Er lijkt een lichte voorkeur te zijn voor een 'procesgroep': een raad die niet zelf inhoudelijk adviseert maar die samen met de gemeente zorgt dat er vaste of tijdelijke werkgroepen komen met brede samenstelling die een advies geven of een aanpak voorstellen;
- ✓ Welk ontwerp er ook uitkomt, het zal in ieder geval allerlei flexibele elementen dienen te bevatten die op maat ten behoeven van specifieke doelgroepen en dichtbij inwoners in dorpen en wijken ingezet kunnen worden.

4.10 De volgende stappen

Als volgende stappen om te komen tot toekomstbestendige inwonerbetrokkenheid in het sociaal domein in Rheden en Rozendaal bevelen wij het volgende aan:

1. Stel een ontwikkelgroep samen, van 8 tot 12 personen. De opdracht aan deze groep is om verder te onderzoeken hoe een gemixt model voor inwonerbetrokkenheid in Rheden en Rozendaal eruit kan zien, inclusief de operationalisering van bovenstaande criteria en elementen. Dit model omvat tevens een voorstel voor de inrichting en uitvoering van een proces om in de praktijk aan de slag te gaan, inclusief de organisatorische en financiële randvoorwaarden. In de ontwikkelgroep zitten in ieder geval vertegenwoordigers namens de gemeenteraad, namens de betrokken beleidsambtenaren, vanuit de voormalige Adviesraad, van de themagroep Werk & Inkomen, van cliënten en van (georganiseerde en niet-georganiseerde) inwoners(groepen). Zo voldoet de ontwikkelgroep zelf al aan een aantal belangrijke randvoorwaarden zoals hiervoor genoemd: gezamenlijk, vanaf het begin, breed samengesteld. Daarnaast kan deze ontwikkelgroep onderdeel vormen van het bredere proces (met name in de gemeente Rheden) om tot een integrale visie op inwonerbetrokkenheid voor de gehele gemeente te komen.

2. Ga tegelijkertijd aan de hand van concrete opgaven in de dorpen en wijken van Rheden en Rozendaal experimenteren met bestaande en nieuwe vormen van inwonerbetrokkenheid. Maak daarbij gebruik van de goede voorbeelden en werkende praktijken die er al zijn (bijvoorbeeld rond het betrekken van jongeren, de advisering ten aanzien van huishoudelijke hulp, de inzet van het burgerpanel). Zet deze experimenten zo op dat zoveel mogelijk aan de genoemde criteria voldaan wordt, en beoordeel de uitkomsten ook op basis van deze criteria. Voorkom daarbij dat er per definitie in de richting van een advies gewerkt wordt. Op heel veel beleidsterreinen is staand gemeentelijk beleid en gaat het erom gezamenlijk aan de uitvoering te werken door middel van effectieve aanpakken.
3. Leg in elk zich ontwikkelend ontwerp in ieder geval de kaders en de randvoorwaarden goed vast, niet alleen formeel maar ook informeel: wat betekenen de kaders en afspraken, wat doen we als we elkaar niet begrijpen of elkaars kwaliteit negatief beoordelen, hoe zorgen we dat we de samenwerking zelf regelmatig op de agenda zetten? Een training gespreksvoering kan onderdeel zijn van deze stap.
4. Werk in een afgesproken tijdsperiode toe naar een door alle betrokkenen gedragen voorstel voor de versterking van inwonerbetrokkenheid in het sociaal domein in Rheden en Rozendaal dat formeel door de gemeenteraden bekrachtigd wordt, en waarin dus ook de rollen en taken van de gemeenteraad en het college benoemd en vastgelegd zijn.

Ten slotte: in de periode waarin gewerkt wordt aan een gedragen ontwerp voor inwonerbetrokkenheid kan een vacuüm ontstaan, gezien het feit dat de Adviesraad zijn werkzaamheden heeft neergelegd. Hoe daarmee om te gaan, wordt onzes inziens goed verwoord in de antwoorden van het college op vragen die in de gemeenteraad van Rheden gesteld zijn: zie bijlage 1 voor deze antwoorden. In aanvulling hierop kunnen we ons voorstellen dat met de themagroep Werk & Inkomen tijdelijke werkafspraken gemaakt worden ten aanzien van ondersteuning en vergoeding.