



De stand van zaken in het sociaal domein anno oktober 2017 vanuit burgerperspectief

Van transitie naar transformatie

In maart volgend jaar zijn er verkiezingen voor de gemeenteraden. Een goed moment om vanuit cliënt- en burgerperspectief te bekijken wat de stand van zaken is in het sociaal domein. In dit artikel trekken we enkele voorlopige conclusies uit een onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie en de rol van het programma Aandacht voor Iedereen daarin.

De hoofdlijn: de transformatie naar een participatiesamenleving komt geleidelijk op gang, maar een veel grotere inbreng van burgers is in de komende jaren nodig om wezenlijke veranderingen te realiseren. Bovenal dient er een evenwichtig speelveld op lokaal en regionaal niveau te komen.

De participatiesamenleving is in wording

Is de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving op gang gekomen? De filosofie van de participatiesamenleving lijkt door bijna alle betrokken partijen in meer of mindere mate te zijn overgenomen. Begrippen als eigen verantwoordelijkheid van burgers, zelfredzaamheid, zelfregie, meedoen en inclusieve samenleving worden alom gehanteerd door zowel gemeenten als burgers. De discussie gaat vooral over de concrete invulling en de grenzen ervan. Dat wil zeggen:

- hoeveel zelfredzaamheid mag men van de burger verwachten;
- hoe groot moet het vangnet van voorzieningen zijn;
- welke ruimte kan men aan initiatieven van burgers laten?

Transitie centraal

In de afgelopen jaren was er op het sociaal domein vooral sprake van transitie. Dat wil zeggen de beleidsmatige, technische overdracht van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden naar gemeenten. Gemeenten hebben beleidsplannen opgesteld en hun lokale systemen ingericht, zoals het inkoopbeleid en de sociale wijkteams. Ook zijn ambtenaren gedeeltelijk anders gaan werken door meer samen met de inwoners het beleid te ontwikkelen.

Een andere verandering bestaat uit nieuwe vormen van dagbesteding, met een mengeling van doelgroepen en financieringsbronnen en met meer nadruk op activeren. Er heeft echter nog niet veel daadwerkelijke sturing op meer zelfregie, zelfredzaamheid en participatie plaatsgevonden. Gemeenten beginnen bijvoorbeeld geleidelijk meer met inkopen op resultaten en er zijn nog niet veel integrale ondersteuningsplannen. De echte versterking van de zelfregie van de burger, van zijn vaardigheden om het leven zelf in te richten, moet nog komen.

Burgerparticipatie: dynamisch en versnipperd

Het beeld van de mate waarin burgers participeren in de transformatie is versnipperd en dynamisch. Dat wil zeggen: er zijn veel verschillende vormen van participatie en er zijn grote verschillen per gemeente. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld een formele adviesraad sociaal domein, maar

sommige gemeenten hebben die opgeheven. Verder zoeken gemeenten cliënten steeds meer actief op om hun ervaringen rechtstreeks te horen. Wijkraden krijgen soms een budget voor de leefbaarheid in hun wijk. Burgers nemen zelf steeds meer initiatieven tot het zelf beheren van voorzieningen.

De mate van burgerparticipatie verschilt dus sterk per gemeente, afhankelijk van de houding van de gemeente en de betrokken partijen. Er zijn gemeenten die zich sterk inzetten voor betrokkenheid van burgers, ook met creatieve werkvormen voor minder mondige burgers. Er zijn echter ook gemeenten die denken dat ze met een adviesraad de burgerparticipatie hebben geregeld, of ze volstaan met een inspraakavond, zonder duidelijk te maken wat ze met de inbreng van de burgers doen.

De participatie paradox

Bovendien is er sprake van een participatie paradox. Dat wil zeggen dat burgerparticipatie vooral een zaak is van hoogopgeleide, oudere en witte mannen en vrouwen die affiniteit hebben met beleidszaken, goed kunnen vergaderen en tijd hebben. Andere groepen burgers participeren veel minder: inwoners met een lage opleiding, mensen die moeite hebben om zich dagelijks staande te houden, mensen die niet van vergaderen houden, cliënten die met hun eigen aandoening bezig zijn en mantelzorgers die voor een familielid moeten zorgen. Het is een goede ontwikkeling dat sommige gemeenten op zoek zijn naar goede manieren om groepen van gebruikers of ervaringsdeskundigen op te richten, te begeleiden en in stand te houden.

Beleid vormt zich in de praktijk

Hoe komt transformatie in het sociaal domein tot stand? Wezenlijke veranderingen ontwikkelen zich steeds meer in de lokale praktijk. Het gaat immers om processen die zich in een gemeente afspelen en om een ordening die bij een bepaalde gemeente past. Denk aan factoren als de regionale cultuur, de houding van de inwoners, de kwaliteit van het ambtelijk apparaat, de aanwezigheid van vitale cliënten- en burgerorganisaties en de politieke moed van wethouders. Inwoners, gemeenten en organisaties zullen hun eigen leerproces moeten doorgaan.

Het denken in blauwdrukken vanaf landelijk niveau levert geen bijdrage meer en ook het 'uitrollen van goede voorbeelden' is achterhaald. Bovendien worden er ook steeds minder dikke beleidsplannen geschreven. Die plannen worden ook steeds minder relevant. De gemeenten ontwikkelen beleid samen met burgers en de uitvoering gebeurt bij en met individuele mensen en in wijken.

Twee kernpunten voor burgers met een vraag

Bij alle veranderingen zijn en blijven de kernpunten voor individuele burgers:

1. onafhankelijke cliëntondersteuning en persoonlijk plan, met duidelijk geformuleerde doelen en passende ondersteuning
2. een integrale benadering van de verschillende levensdomeinen. Zowel de uitvoeringspraktijk door de gemeenten zelf als hun inkoopbeleid moeten daarop gericht zijn.

Is onafhankelijke cliëntondersteuning integraal (over verschillende levensdomeinen heen), onafhankelijk van gemeenten en instellingen en heeft de burger keuzevrijheid uit een breed palet van cliëntondersteuners? Worden de verschillende levensgebieden armoede, ondersteuningsbehoefte, arbeid, onderwijs, gezondheidszorg, in samenhang gezien en wordt de ondersteuning geboden die het meest efficiënt is? Bijvoorbeeld schuldhulpverlening of toeleiding naar werk of therapeutische gesprekken? Is het inkoopbeleid gericht op het belonen van concrete bereikte resultaten op het gebied van zelfregie en participatie en volgt het budget de persoon?

Agenderen van burgerparticipatie

Om tot daadwerkelijk veranderingen op lokaal niveau te kunnen komen, is het van groot belang dat burgerparticipatie geagendeerd wordt. Zonder inbreng van burgers lukt de transformatie niet, want die is er immers ten diepste op gericht hen tot meer zelfredzaamheid en participatie te stimuleren. Burgerparticipatie kent een continuüm van invloed op formele besluitvorming aan de ene kant en burgerinitiatieven aan de andere kant. Diverse vormen zijn nodig om burgers die dat willen een rol te laten vervullen in de inrichting van hun eigen leven en de lokale samenleving. Het gaat om invulling van burgerschap op drie niveaus:

- individueel (zelfregie);
- collectief (burgerinitiatieven);
- politiek (invloed op het besluitvormingsproces).

Cliënt- en burgerparticipatie wordt onderdeel van de lokale democratie

Wat moet er gebeuren om cliënten en burgers meer te laten participeren en hoe kunnen zij zelf inspelen op de maatschappelijke veranderingen? In de eerste plaats moeten het beleid en de uitvoeringspraktijk meer uitgaan van de burger. De gemeente dient beleid samen met de burger te ontwikkelen, in plaats van hem te 'betrekken' op een door de gemeente bepaald moment. De cliënt is immers (ook) een burger en daarmee als lid van de samenleving deelnemer aan de lokale democratie. Gemeenten en burgers richten samen de lokale samenleving in en ontwikkelen daarbij omgangsvormen, dat wil zeggen: zij vullen samen de lokale democratie in.

In de tweede plaats zijn vanuit de gemeente drie concrete acties nodig voor versterking van burgerparticipatie, als onderdeel van de lokale democratie.

1. Een visie op burgerparticipatie en de lokale democratie als geheel.

Waar gaat het precies over, wat ziet men als de rol van de burger, hoe wil men hem ondersteunen op individueel, collectief en politiek gebied; welke ruimte is er voor burgerinitiatieven; ontstaan er nieuwe vormen als jaarlijkse burgertops en meer wijkbegrotingen?

2. Duidelijkheid vanuit die visie over de rollen van de verschillende partijen.

Wat zijn hun onderlinge verhoudingen, want partijen zijn sterk aan het zoeken naar wat hun rol is. Bijvoorbeeld: moet de gemeente meer loslaten, overdragen of faciliteren of juist meer sturen? Hoe veranderen de taken van controleren en volksvertegenwoordiging van de gemeenteraad als beleid meer met de samenleving wordt ontwikkeld?

3. Heldere spelregels.

Er is altijd discussie over de procedures, het juiste moment om burgers te betrekken, het afwegen van verschillende belangen, het terugkoppelen van de resultaten van de inspraak etc., kortom: over de inrichting van het participatieproces. Een minimaal uitgangspunt kan zijn dat participatie zinvol is als de gemeente beleidsvrijheid heeft, er meerdere beleidsopties zijn en de kwestie de inwoner direct raakt.

Rol van adviesraden en cliëntenorganisaties

Adviesraden sociaal domein en cliëntenorganisaties doen er goed aan om in te spelen op de ontwikkelingen in het sociaal domein en op het gebied van burgerparticipatie en lokale democratie. De rol van adviesraden staat in steeds meer gemeenten ter discussie. Zij hebben te maken met vragen over hun representativiteit (vertegenwoordigen ze de cliënten) en deskundigheid (kennen ze alle aspecten van het sociaal domein).

Bovendien is het de vraag wat hun toegevoegde waarde is als er minder beleid wordt ontwikkeld waar ze over moeten adviseren en als de gemeente meer samen met burgers de samenleving vormgeeft. In plaats van het perfectioneren van hun adviesrol kunnen ze eventueel de rol op zich nemen van bewaker van de kwaliteit van de inbreng van burgers: worden burgers op het juiste moment en op de goede manieren betrokken?

Cliëntenorganisaties staan voor vragen over hun organisatievorm (trekt de verenigingsvorm nog voldoende mensen aan?) en hun werkwijze (gericht op categoriale aandoening of beperking). Zij kunnen inspelen op de wens van gemeenten om het persoonlijk verhaal van cliënten en ervaringen met de gevolgen van het gemeentelijk beleid te horen. Zij weten immers hoe het beleid in de praktijk uitpakt en wat het betekent voor mensen met een ondersteunings- of zorgvraag.

Ervaringsdeskundige cliënten kunnen zich ook inzetten als vrijwillige cliëntondersteuners.

Krachtenbundeling op regionaal niveau

Een belangrijk aandachtspunt voor zowel adviesraden sociaal domein als cliëntenorganisaties is de noodzaak om tot meer regionale bundeling van onderaf te komen. Gemeenten werken immers steeds meer samen in regionale samenwerkingsverbanden en ontwikkelen daar in feite hun beleid, bijvoorbeeld het inkoopbeleid. Ook veel instellingen werken op regionaal niveau.

Bundeling van ervaringen, kennis en contacten is nodig willen de cliënt- en burgerorganisaties op regionaal niveau een rol kunnen vervullen. Die regionale netwerken zijn nodig om ervaringen uit te wisselen, meningen te vormen, krachten te bundelen en initiatieven te ontplooiën. Denk daarbij aan het gezamenlijk adviseren van de gemeenten of het oprichten van een zelfregiecentrum of het inzetten van ervaringsdeskundigen in de onafhankelijke cliëntondersteuning.

Versterken van kwetsbare burgers

Ten slotte is ondersteuning gewenst van de meer kwetsbare burgers. Als gevolg van schulden, ziekte, aandoening of een lage opleiding hebben zij hun energie en tijd nodig om hun eigen leven op orde te houden of te krijgen. Pas met ondersteuning kunnen zij een bijdrage leveren aan de inrichting van de lokale samenleving door deel te nemen aan de lokale democratie. Het gaat bij die ondersteuning om het aanreiken van de kennis en kunde die nodig zijn om een actieve rol te kunnen vervullen. Dat kan bijvoorbeeld via trainingen en bijeenkomsten over:

- ontwikkelingen in het sociaal domein vanuit burgerperspectief;
- de werking van de lokale democratie;
- manieren om beleid te beïnvloeden;
- het starten van een initiatief.

De manieren van overdracht van kennis en kunde moeten uitgaan van de levensomstandigheden en vaardigheden van de betreffende burgers. Vanuit die eigen levenssituatie kunnen mensen als het ware hun burgerschap ontplooiën.

Henk Beltman

Kennismakelaar programma Aandacht voor Iedereen.

Dit artikel is een uitwerking van een inleiding gehouden op 3 oktober 2017 voor de 'Oren en Ogen' van het programma Aandacht voor Iedereen.