

Verslag literatuuronderzoek naar de inzet van ervaringsdeskundigen in inspraak laaggeletterden in het lokale beleid.

Deze beknopte literatuurstudie is uitgevoerd in het kader van het project Inspraakorganen Laaggeletterdheid in opdracht van Vereniging Belangenbehartiging Alfabetisering.

Ina den Hollander

April 2018

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Samenvatting, conclusies en keuzes voor het ‘Project Inspraak Laaggeletterden	4
<i>Keuze voor begrippenkader.....</i>	4
<i>Doelen van inspraak van ervaringsdeskundigen</i>	5
<i>Voorwaarden, succesfactoren voor inzet van ervaringsdeskundigen in beleidsprocessen</i>	5
1. Termen en begrippen	6
<i>Inspraak.....</i>	6
<i>Burgerparticipatie.....</i>	6
Cliëntenparticipatie	7
Inzet van ervaringsdeskundigen	7
2. Inspraak.....	8
2.1 Ontwikkeling in historisch perspectief	8
2.4 Cliëntenparticipatie	9
<i>Inspraak van cliënten in de zorg.....</i>	10
2.5 Inspraak bij overheden	10
3. Burgerparticipatie	11
3.1 Doelen	11
3.2 Onderscheid beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en eigen initiatief	11
3.3 Aan welke eisen moet burgerparticipatie voldoen om succesvol te zijn	12
4. Interactieve beleidsvorming.....	13
4.1 Definitie Pröpper	13
4.2 VNG	13
4.3 Doelen van interactieve beleidsvorming	14
4.4 Resultaten tot nu toe.....	14
4.5 Voorwaarden, valkuilen en succesfactoren.....	15
4.6 De participatieladder(s).....	16
4.7 Stappenplannen voor het proces van interactieve beleidsvorming	17
5. Inzet ervaringsdeskundigen	19
5.1 Ervaringsdeskundigheid in inspraak in beleid	19
<i>EAPN en ervaringsdeskundigheid in het sociaal domein</i>	20
<i>Ervaringen vanuit de Koepel Adviesraden Sociaal Domein</i>	21
5.2 Ervaringsdeskundigheid en de doelgroep laaggeletterden	21
5.2.1 Wie zijn dat: dé laaggeletterden	21
5.2.2 Definitie doelgroep laaggeletterden binnen het onderzoek van ABC	21
5.2.3 Specifieke kenmerken van laaggeletterden in relatie tot de vormgeving van inspraak zoals binnen het project wordt beoogd.....	22
5.3. Competenties van ervaringsdeskundigen.....	22

Inleiding

Met de start van het programma 'Tel mee met Taal' wordt in Nederland weer meer aandacht gegeven aan de problematiek van laaggeletterdheid. In het kader van dit programma worden veel nieuwe inspanningen verricht ter bestrijding van laaggeletterdheid (inclusief rekenen en digitale vaardigheden). Dit blijkt ook nodig gezien de omvang van de (groeierende) doelgroep van 2,5 miljoen inwoners (Algemene Rekenkamer, 2016). Bij de aanpak van laaggeletterdheid spelen de (contact)gemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's een belangrijke rol als regievoerder voor de volwasseneneducatie. Naast de middelen uit de WEB hebben zij eigen beleidsruimte voor het inzetten van middelen vanuit het sociaal domein.

In de discussie over de aanpak van laaggeletterdheid en het ontwikkelen van gemeentelijk of regionaal beleid ontbreekt vooralsnog de stem van de doelgroep zelf. Incidenteel wordt de doelgroep (vaak in de vorm van Taalambassadeurs) om hun mening gevraagd over deelaspecten van de aanpak, bijvoorbeeld als het gaat om communicatie vanuit de gemeentelijke overheid (leespanels) en worden de taalambassadeurs ingezet in bewustwordingscampagnes, voorlichting of de aanpak in bedrijven. Maar tot nu toe is er geen structurele vorm van inspraak en gaat het niet over het gemeentelijk of regionaal beleid voor de aanpak van laaggeletterdheid in brede zin.

Vereniging Belangenbehartiging Alfabetisering (vanaf nu de Vereniging of ABC genoemd) is de belangenbehartiger van de doelgroep zelf. De Vereniging komt op voor de belangen van laaggeletterden door laaggeletterdheid op de agenda te zetten bij landelijke, regionale en lokale overheden, instellingen zoals het UWV en bedrijven. Daarnaast wil ze het taboe rond laaggeletterdheid doorbreken en pleit de Vereniging voor een goed cursusaanbod voor laaggeletterden. ABC denkt dat de aanpak van laaggeletterdheid aan kwaliteit, respectievelijk effectiviteit, kan winnen indien landelijke en gemeentelijke beleidsmakers en -uitvoerders structureel in dialoog zijn met (vertegenwoordigers van) de doelgroep zelf. Zij zijn immers ervaringsdeskundigen in optima forma.

Daarom wil ABC onderzoeken welke vormen van inspraak van ervaringsdeskundigen binnen de lokale beleidscontext realiseerbaar zijn en aan welke randvoorwaarden dan voldaan moet worden. Het "Project Inspraakorganen Laaggeletterden" stelt de Vereniging in staat met inspraak van ervaringsdeskundigen te experimenteren binnen verschillende lokale contexten en te onderzoeken welke vormen het meest effectief zijn en kunnen leiden tot structurele inbedding van inspraak door ervaringsdeskundigen.

In de eerste fase van het project wordt een verkenning uitgevoerd. Centraal in de verkenning staat de inventarisatie welke vormen van inspraak door ervaringsdeskundigen op het gebied van laaggeletterdheid relevant en mogelijk zijn. Daarnaast wordt gekeken over welke aspecten van beleid inspraak wenselijk en mogelijk is, welke rollen ervaringsdeskundigen kunnen vervullen en welke competenties daarvoor nodig zijn. Ook wordt gekeken aan welke randvoorwaarden (zoals bijvoorbeeld training en begeleiding moet worden voldaan om tot succesvolle implementatie te komen.

Dit beknopte literatuuronderzoek is onderdeel van die verkenning. Daarnaast vindt een onderzoek plaats onder relevante stakeholders zoals laaggeletterden, hun begeleiders, experts en gemeenten. Het literatuuronderzoek en het onderzoek onder stakeholders resulteert in een Rapport van Bevindingen. Het rapport vormt de basis voor een op te stellen implementatieplan voor de inrichting van pilots.

Samenvatting, conclusies en keuzes voor het 'Project Inspraak Laaggeletterden

Met dit literatuuronderzoek is getracht een beknopt theoretisch kader te scheppen voor de ontwikkeling van vormen van inspraak voor ervaringsdeskundige laaggeletterden in het lokaal beleid op het gebied van laaggeletterdheid en volwasseneneducatie. In hoofdstuk 1 zijn de belangrijkste begrippen benoemd.

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden deze begrippen nader omschreven en wordt ingegaan op doelen, valkuilen, voorwaarden en succesfactoren bij inspraak door ervaringsdeskundigen in lokaal beleid.

In hoofdstuk 5 wordt tenslotte het begrip ervaringsdeskundigheid verder uitgediept en is onderzocht of er goede voorbeelden zijn die benut kunnen worden voor de experimenten in het kader van het 'Project Inspraak Laaggeletterden'. Tenslotte is gekeken naar de specifieke kenmerken van laaggeletterden en de consequenties die dit heeft voor hun inzet als ervaringsdeskundigen in beleidsvorming van gemeenten rond de aanpak van laaggeletterdheid en volwasseneneducatie.

Keuze voor begrippenkader.

In het kader van het project van ABC lijkt de omschrijving van het begrip burgerparticipatie het beste kader te bieden voor de vormgeving van de pilots. Dit begrip laat ruimte om binnen de pilots te experimenteren met verschillende vormen en niveaus van inspraak door laaggeletterden en rekening te houden met de specifieke kenmerken van de doelgroep zoals die in hoofdstuk 5 worden beschreven.

Burgerparticipatie gaat om alle activiteiten die de overheid onderneemt om burgers te betrekken bij het beleid. Het kan dus gaan om het inzetten van een testpanel van laaggeletterden¹ in een beperkte vorm van inspraak. Maar ook om het betrekken van laaggeletterden bij de ontwikkeling van het educatieve beleidsplan dat gemeenten binnen hun arbeidsregio moeten opstellen voor uitvoering van de WEB². Dit laatste voorbeeld komt juist dicht in de buurt van interactieve beleidsvorming omdat laaggeletterden in zo'n geval vanaf het begin worden betrokken bij de beleidsvorming.

Het lijkt niet raadzaam in het project alleen in te willen steken op vormen van interactieve beleidsvorming voor de uit te voeren experimenten in de pilots. Dan zou het namelijk altijd moeten gaan om een uitgebreid en zorgvuldig gepland proces waarin laaggeletterden betrokken zijn bij zowel de ontwikkeling, de uitvoering als de evaluatie van beleid. Binnen de kaders van het project van ABC is sprake van een korte voorbereidings- en uitvoeringstijd en lijkt een dergelijk proces dat voldoet aan alle ideale voorwaarden van een proces van interactieve beleidsvorming een brug te ver.

Dat betekent overigens niet dat hier bij de verduurzaming van inspraak van laaggeletterden in de toekomst geen sprake van zou kunnen zijn.

¹ Testpanels van ABC beoordelen communicatie van overheden, publieke instellingen en organisaties op de vraag of het taalgebruik drempels opwerpt voor laaggeletterden.

² Wet Educatie Beroepsonderwijs

Doelen van inspraak van ervaringsdeskundigen

De belangrijkste doelen van inspraak door ervaringsdeskundigen die we hebben gevonden zijn vooral geformuleerd vanuit het perspectief van de overheid:

- Het draagvlak voor het beleid wordt vergroot.
- De gemeente krijgt nieuwe informatie als bouwstenen voor beleid.
- De kwaliteit en uitvoerbaarheid van het beleid wordt verbeterd.
- Het contact tussen de gemeente en de doelgroep van het beleid wordt verbeterd.
- Verkorting en versnelling van het beleidsproces.
- Groter probleemoplossend vermogen burgers en maatschappelijke organisaties.
- Imagoverbetering van de gemeentelijke overheid en de politiek.

Deze doelen kunnen soms samenvallen met de doelen van de doelgroep zelf maar deze kunnen ook andere doelen en soms ook andere belangen hebben.

In het kader van het project vanuit ABC is het primaire doel dat de volwasseneneducatie en de aanpak van laaggeletterdheid aan kwaliteit, respectievelijk effectiviteit, wint en dat een aanbod wordt gerealiseerd dat beter tegemoet komt aan de leervragen van de deelnemers. Maar het mes snijdt nog op een andere manier aan twee kanten: deelnemen aan welke vorm van inspraak dan ook bevordert het zelfvertrouwen van de betrokken burgers en zorgt ervoor dat zij beter participeren in brede zin. Dan moet wel zorgvuldig worden gekeken naar belangrijke randvoorwaarden en succesfactoren.

Voorwaarden, succesfactoren voor inzet van ervaringsdeskundigen in beleidsprocessen

De opmerkingen die worden gemaakt door zowel Boedeltje, Pröpper, Movisie, EAPN en de Koepel adviesraden sociaal domein komen voor een belangrijk deel overeen. Met name de volgende punten zijn van belang om mee te nemen in de ontwikkeling van de experimenten binnen het project van ABC:

- Zorg ervoor dat in het uiteindelijke besluit ook echt rekening gehouden kan worden met de inbreng van de ervaringsdeskundigen. Zij moeten zich kunnen vinden in de inhoud van de uiteindelijke beslissing.
- Zorg voor een open en eerlijke besluitvorming.
- Betrek ervaringsdeskundigen zo mogelijk in alle fases van het beleid of deelaspecten daarvan, van voorbereiding tot evaluatie. Dat maakt het proces leerzaam en effectief.
- Communicatie is van groot belang: koppel terug wat er met de inbreng van de ervaringsdeskundigen is gebeurd. Ook als zaken niet of niet volledig zijn gerealiseerd is het belangrijk dat wordt uitgelegd waarom dit is. Dit zorgt ervoor dat ervaringsdeskundigen zich betrokken en gehoord voelen.
- Maak ruimte voor experimenten.
- Zorg voor voldoende ruimte voor training, scholing en begeleiding van de ervaringsdeskundigen. Maar kijk ook wat de professionals, in dit geval beleidsambtenaren, nodig hebben. Hoe moeten ze de doelgroep benaderen, wat zijn valkuilen van hun kant. Participatie en inspraak is een proces dat van twee kanten moet worden ingestoken.
- Evalueer het hele proces.

In combinatie met de uitkomsten van het stakeholderonderzoek en de eerste gesprekken met de beoogde pilotlocaties zullen in het Rapport van Bevindingen concrete aanbevelingen worden gedaan voor de inrichting en uitvoering van de pilots en de manier waarop ervaringsdeskundigen daarvoor worden geschoold, getraind en begeleid.

1. Termen en begrippen

Het doel van dit beperkte literatuuronderzoek is te kijken welke informatie over de inspraak van ervaringsdeskundigen in gemeentelijk beleid voorhanden is en welke adviezen, tips en aanbevelingen relevant kunnen zijn voor de vormgeving van de inspraak door laaggeletterde ervaringsdeskundigen, zoals die in het project wordt ontwikkeld. Wie in de literatuur rond inspraak, burgerparticipatie, beleidsvorming samen met burgers en inzet van ervaringsdeskundigen duikt komt een aantal begrippen tegen, die soms dezelfde lading lijken te dekken en soms ook weer niet helemaal. Om te weten waar we nu precies over spreken zetten we hier kort de belangrijkste definities op een rij en geven we aan welke definitie voor het project van belang is:

- Inspraak
- Burgerparticipatie
- Interactieve beleidsvorming
- Inzet van ervaringsdeskundigen
- Cliëntenparticipatie

Voor een eerste verkenning van alle begrippen is dankbaar gebruik gemaakt van een map met documenten over participatie van burgers samengesteld door Spectrum Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling³

In de volgende hoofdstukken gaan we verder op deze begrippen en de daaruit te leren lessen in.

Inspraak

Onder inspraak wordt verstaan: het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij het voorbereiden, vormen of uitvoeren van beleid van de overheid. Het fenomeen inspraak is ontwikkeld in de jaren zeventig van de 20e eeuw. Het kan gaan om de rijksoverheid en om regionale en lokale overheden. In dit geval gaat het om lokale, gemeentelijke overheden.

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een brede, algemene term voor alle activiteiten die de overheid onderneemt om burgers te betrekken bij haar activiteiten. Dat kan gaan van het verspreiden van informatie en het organiseren van inspraakavonden tot het samen ontwikkelen van beleid en beslissingen nemen.⁴

De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid maakt onderscheid tussen verschillende vormen van participatie: beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en eigen initiatieven van burgers (WRR, 2012). Bovendien stelt de WRR dat het gaat om burgers die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overtreffen.. In het kader van het project voor inspraak van laaggeletterden gaat het om beleidsparticipatie.

Interactieve beleidsvorming

De termen interactief beleid en burgerparticipatie worden vaak door elkaar gebruikt. Interactief beleid is een afgebakend beleidsproces, waarin beleid samen met burgers of andere betrokkenen wordt ontwikkeld, uitgevoerd /of geëvalueerd. Het gaat dus niet om vormen waarbij de gemeente eerst beleid ontwikkeld en dat vervolgens middels bijvoorbeeld een inspraakavond voorlegt aan de burger. In het kader van interactieve beleidsvorming gaat

³ Van Schoonhoven, J. & De Greef, M. (2005). BRIDGE: Uw verbinding met actieve burgers! Velp: Spectrum Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

⁴ Tjalma- den Oudsten, H., Bleijenberg, C., Kaspers, F. en Boom, N. (2006) Handreiking Burgerparticipatie in de Wmo, SGBO, Den Haag

het om processen waarbij burgers vanaf het allereerste moment betrokken zijn bij de ontwikkeling van beleid.

Cliëntenparticipatie

Het begrip cliëntenparticipatie wordt in een kennisdossier van Movisie (Movisie, 2012) omschreven als het vroegtijdig betrekken van cliënten en gebruikers in het beleidsproces op gemeentelijk of instellingsniveau. Cliënten denken mee, geven advies en hebben invloed op het beleidsproces en het hulp- en ondersteuningsaanbod van een gemeente of instelling. Cliëntenparticipatie kan in die zin worden beschouwd als onderdeel van het bredere begrip burgerparticipatie. Deze vorm van inspraak of participatie is vaak wettelijk vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de instelling van Cliëntadviesraden in de zorg of in het kader van de Participatiewet.

Inzet van ervaringsdeskundigen

Over de inzet van ervaringsdeskundigen is, in tegenstelling tot bovenstaande begrippen, veel minder te vinden. Wie op internet zoekt naar een definitie krijgt de volgende omschrijving als eerste te zien:

“Een ervaringsdeskundige is een persoon die door gerijpte en doorleefde ervaring van tegenslag, ziekte, beperking, lotgeval of levensomstandigheid in staat is om de kennis die niet door studie of onderwijs maar door deze ervaring is opgedaan - de zogeheten ervaringsdeskundigheid - te benutten”.

Er is wel veel te vinden over inzet van ervaringsdeskundigen in de geestelijke gezondheidszorg, de zorg en de jeugdzorg, maar dit gaat meestal om ervaringsdeskundigen die worden ingezet in het werkveld zelf als coach, begeleider of maatje. In het project van ABC gaat het echter om de inzet van ervaringsdeskundigen in beleid. Daarover is slechts beperkt informatie te vinden, meestal gerelateerd aan het sociaal domein.

2. Inspraak

2.1 Ontwikkeling in historisch perspectief

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven verstaan we onder inspraak het betrekken van burgers of specifieke groepen belanghebbenden bij het voorbereiden, vormen of uitvoeren van beleid van de overheid, bedrijven of andere organisaties en instellingen. De vraag naar meer inspraak hangt samen met het politieke en maatschappelijke klimaat. Soms komt die vraag om inspraak vanuit de burger, specifieke doelgroepen of werknemers om zeggenschap te krijgen toekomst, belangen of omgeving. Soms is sprake van een behoefte vanuit de overheid, het bedrijfsleven en andere organisaties en instellingen zelf om bijvoorbeeld draagkracht te vergroten.

De vroegste vorm van inspraak zien we direct na de Tweede Wereldoorlog met de opkomst van ondernemingsraden. De echte opkomst van allerlei vormen van inspraak zien we in de jaren zestig en zeventig toen de democratiseringsgolf leidde tot verandering van gezagsverhoudingen en meer inspraak op allerlei terreinen. In de politiek waren ministers niet langer 'excellenties', de monarchie werd ter discussie gesteld en nieuwe partijen zoals de Kaboutertpartij en D'66 kwamen op. In het revolutionaire jaar 1968 kwamen studenten in heel Europa in opstand en eisten inspraak in het bestuur van universiteiten en hogescholen en democratisering van de wetenschap, door deze te verbinden aan maatschappelijke en politieke doelen. In navolging daarvan kwamen er ook allerlei vormen van inspraak in het onderwijs in de vorm van leerling- en ouderraden. Deze ontwikkeling ging hand in hand met de emancipatie van vrouwen, veranderende verhoudingen in het gezin tussen ouder en kind en een algemene beweging naar meer gelijkheid en tegen discriminatie op basis van geloof, ras, sekse of seksualiteit.

In het huidige politieke klimaat zien we de opkomst van burgerinitiatieven vanuit burgers zelf waarin de overheid alleen wordt gevraagd te faciliteren (bijvoorbeeld rond buurtvoorzieningen of inrichting van een wijk) maar wordt invloed op beleid (soms ook nadat besluiten al genomen zijn) ook afgedwongen via de rechterlijke weg, zoals bijvoorbeeld recentelijk rond de aanpak van het klimaatprobleem. Kenmerkend voor de huidige tijd is ook dat niet altijd de reguliere instituties, partijen of organisaties zoals de vakbeweging het voortouw nemen maar dat protest wordt georganiseerd en inspraak wordt geëist door bewegingen die bestaan uit wisselende groepen en individuen en zich richten op brede maatschappelijke thema's. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Occupy beweging en recentelijk de wereldwijde 'Womens Marches' met als aanleiding het aantreden van president Trump.

2.2 Ondernemingsraden

De eerste vorm van inspraak was die van de ondernemingsraden voor grotere bedrijven, kort na de Tweede Wereldoorlog. Dat had met belangenbehartiging op dat moment weinig te maken. Het doel was groei van de productie voor de wederopbouw en daarvoor was arbeidsvrede noodzakelijk. Dat leidde zowel in de politiek als op het vlak van arbeidsverhoudingen tot nieuwe vormen van samenwerking, zoals de Vereniging van de Arbeid, de Sociaal Economische Raad (SER) en de bedrijfsschappen. Binnen de bedrijven kreeg dit vroege poldermodel de vorm van de ondernemingsraad, waarvan de directeur van het bedrijf toen nog de voorzitter was. De eerste Wet op de Ondernemingsraden (WOR)

dateert van 1950. De wettelijke taak van de ondernemingsraad was als volgt geformuleerd: “naar vermogen bij te dragen tot een zo goed mogelijk functioneren der onderneming”⁵. De OR kreeg beperkte rechten. Op sociaal vlak, behandelde ze wensen, bezwaren en opmerkingen van het personeel en controleerde ze de naleving van de cao. Daarnaast kon ze adviseren over verbetering van de technische en economische gang van zaken in het bedrijf.

Met de democratiseringsgolf van de jaren “60 en “70 veranderde ook het karakter van de OR. Met de wetwijziging van 1971 werd de OR de vertegenwoordiger van het personeel tegenover de ondernemer, ze kreeg uitbreiding van advies- en instemmingsrecht en werd ook bij non-profit organisaties en instellingen verplicht. Belangrijk was ook de invoering van het recht op scholing⁶. In de periode daarna zijn nog een aantal wetwijzigingen doorgevoerd, de laatste in 2016. Hiermee kreeg de OR uitbreiding van instemmingsrecht bij pensioenen.

2.4 Cliëntenparticipatie

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 1 wordt het begrip cliëntenparticipatie omschreven als het vroegtijdig betrekken van cliënten en gebruikers in het beleidsproces op gemeentelijk of instellingsniveau. Cliënten denken mee, geven advies en hebben invloed op het beleidsproces en het hulp- en ondersteuningsaanbod van een gemeente of instelling. Cliëntenparticipatie kan in die zin worden beschouwd als onderdeel van het bredere begrip burgerparticipatie.

William Peters geeft in zijn blog (zie ook pagina 14 van dit onderzoek) over toegankelijkheid en participatie aan dat in het verleden cliëntenparticipatie in het sociaal domein vooral bestond uit het raadplegen van vertegenwoordigers van verschillende doelgroepen van beleid, maar dat gemeenten nu veelal een andere weg inslaan en meer insteken op brede adviesraden en burgerraden die aandacht hebben voor het brede beleidsterrein. Daarmee dreigt het zicht op de directe ervaringen van doelgroepen verloren te gaan en zullen alternatieven moeten worden ontwikkeld. Als mogelijkheid noemt hij een cliëntervaringsonderzoek.

De opmerkingen van Peters worden ondersteund door het reeds eerder aangehaalde telefonisch interview met mevrouw Stam, beleidsmedewerker van de Koepel Adviesraden Sociaal Domein. Ook zij geeft aan dat de meeste adviesraden in het sociaal domein zeer breed zijn samengesteld uit vrijwilligers vanuit alle beleidsgebieden die vallen onder het sociaal domein en dat belangenbehartiging vanuit verschillende doelgroepen grotendeels verdwenen is.

Onderzoek van de koepel in 2017 liet zien dat adviesraden in de meeste gevallen bestaan uit 50% professionals en voor 50% uit ervaringsdeskundigen. Die ervaringsdeskundigen kunnen lang niet altijd gezien worden als een brede vertegenwoordiging van alle doelgroepen. Hoewel de instelling van een adviesraad een wettelijke verplichting is sinds de invoering van de participatiewet in 2015 heeft de gemeente bovendien grote vrijheid als het gaat om hoe een adviesraad wordt ingericht, de werkwijze en zaken als faciliteiten en vergoedingen en wie worden betrokken. Tussen gemeenten bestaan wat dit betreft dan ook grote verschillen. Wel is de gemeente verplicht vertegenwoordigers vanuit zowel de bijstand als de WMO en het jeugdbeleid op te nemen: alle doelgroepen moeten vertegenwoordigd zijn. Dit zou

⁵ <https://www.vakbondshistorie.nl/dossiers/de-geschiedenis-van-medezeggenschap-en-ondernemingsraad/>

⁶ http://m.orsucces.nu/content/28323/download/clnt/59887_Geschiedenis__v.d.medezeggenschap.pdf

kunnen betekenen dat je zegt dat in de toekomst ook laaggeletterden betrokken zouden moeten worden.

Inspraak van cliënten in de zorg

De Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen (WMCZ) is in werking getreden in 1996. Het doel van deze wet is medezeggenschap voor cliënten in zorginstellingen te bevorderen en is een voorbeeld van cliëntenparticipatie. Zo'n cliëntenraad in de zorg heeft het recht gevraagd en ongevraagd te adviseren over alle onderwerpen die van belang zijn voor cliënten. Daarnaast heeft de cliëntenraad adviesrecht over onderwerpen die van belang zijn voor de kwaliteit van de zorgverlening en voor de kwaliteit van het leven van cliënten in zorginstellingen. En daarnaast heeft de cliëntenraad het recht iemand af te vaardigen binnen het bestuur of binnen de raad van toezicht. Deze persoon is bij voorkeur gespitst op het cliënten perspectief.

2.5 Inspraak bij overheden

Met de democratisering golf kwam ook de vraag om inspraak van burgers op het beleid van de overheid. Het kan zowel gaan om de rijksoverheid als om regionale en lokale overheden. Net als bij de voorbeelden van de ondernemingsraden en cliëntenraden is op sommige terreinen ook voor de gemeentelijke overheid een wettelijke verplichting vastgelegd sinds 1 januari 1994. Artikel 150 van de Gemeentewet legt aan de gemeenteraad de verplichting op een inspraakverordening vast te stellen⁷.

De VNG heeft in 1993 daarvoor een modelinspraakverordening opgesteld. Vele gemeenten hebben dit model overgenomen. Inspraak wordt conform de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet gedefinieerd als een onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijk beleid. Doel is om belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken en biedt bestuursorganen een belangrijk hulpmiddel in het kader van de voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke belangenafweging. Inspraak is overeenkomstig artikel 150 van de Gemeentewet 'eenzijdig' gedefinieerd, dat wil zeggen dat geen gedachtewisseling met het bestuursorgaan is inbegrepen. Het creëren van draagvlak voor beleidsvoornemens is dus geen expliciet doel.

⁷ <http://www.wetboek-online.nl/wet/Gemeentewet/150.html>

3. Burgerparticipatie

Zoals gesteld in de definitie in hoofdstuk 2 gaat burgerparticipatie in brede zin om alle activiteiten die een overheid onderneemt om burgers te betrekken bij haar beleid.

3.1 Doelen

Als doelen van burgerparticipatie worden meestal de volgende zaken onderscheiden:

- Het verbeteren van de kwaliteit van gemeentelijke beleidsplannen. Het beleid of een plan van aanpak moet passen binnen de gemeentelijke uitgangspunten en aansluiten bij wensen van burger. En het moet technisch, praktisch en financieel haalbaar zijn.
- Het vergroten van draagvlak voor het gemeentelijk beleid onder de burgers. Betrokkenheid kunnen tonen, je mening kunnen uiten, vergroot acceptatie en leidt tot minder bezwaarprocedures.
- Door inspraak van burgers ontstaat er een bondgenootschap: burgers ervaren dat er keuzes moeten worden gemaakt, leren een bredere blik te ontwikkelen en belangen af te wegen. Ook dit leidt op langere termijn tot meer efficiency in de besluitvorming en snellere procedures
- Imagoverbetering van de gemeente en het winnen van vertrouwen door het dichten van de kloof tussen burger en bestuur.

Deze doelen zijn allemaal geformuleerd vanuit het doel of perspectief van de overheid zelf. Burgerparticipatie kan ook bekeken worden vanuit de doelen, belangen of het perspectief van de burger of doelgroepen zelf. Zij hebben vaak andere en soms tegengestelde belangen dan de overheid als het gaat om zaken in hun directe persoonlijke- of leefomgeving.

3.2 Onderscheid beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en eigen initiatief

De WRR stelt voor om in plaats van het containerbegrip burgerparticipatie onderscheid te maken tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en eigen initiatief. Onder beleidsparticipatie verstaat men dan de vele initiatieven van het bestuur om burgers te betrekken bij onderwerpen die op de politieke agenda staan. Het initiatief gaat uit van de overheid, deze bepaalt het kader en de wijze waarop burgers participeren. Dat wil niet zeggen dat burgers zich daar altijd aan houden. Participatie kan gaan om formele participatie in adviesraden en om meer informele vormen van participatie zoals panels, focusgroepen en bijeenkomsten. Beleidsparticipatie kan plaatsvinden in alle beleidsfasen.

Daarnaast onderscheidt de WRR maatschappelijke participatie. Maatschappelijke participatie richt zich op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. Denk bijvoorbeeld aan sportverenigingen, ondersteunende activiteiten van ouders op de basisscholen, gastvrouwen in ziekenhuizen, de hulp die vrijwilligers bieden aan vluchtelingen, aan daklozen, en aan mensen met schulden.

Een derde vorm van burgerparticipatie is volgens de WRR het eigen initiatief. Bij het eigen initiatief ligt de regie bij de burgers. Bijvoorbeeld bij het starten van een buurtinitiatief, een protest vorm geven of een belangenvereniging oprichten. Het zijn initiatieven zonder tussenkomst van de overheid, maar waarvoor wel vaak ondersteuning vanuit de overheid wordt gevraagd.

3.3 Aan welke eisen moet burgerparticipatie voldoen om succesvol te zijn

In de meeste definities wordt gesteld dat burgerparticipatie meer is dan alleen het versturen van een enquête of een vragenuurtje. Om succesvolle participatie van burgers te realiseren komen we in de literatuur de volgende elementen tegen die van belang zijn voor het project van ABC:

- Er moet sprake zijn van een open houding naar elkaar.
- Het doel of eindproduct moet duidelijk zijn, bijvoorbeeld een beleidsadvies of een plan van aanpak.
- Het gaat erom elkaars deskundigheid, kennis en ervaring te benutten.
- Er moet vooraf duidelijkheid zijn over hoe de besluitvorming verloopt en wat met het resultaat of eindproduct wordt gedaan.

4. Interactieve beleidsvorming

De term interactief beleid en burgerparticipatie worden vaak door elkaar gebruikt. Interactief beleid kan gezien worden als een vorm van participatie van burgers waarbij sprake beleid samen met burgers of andere betrokkenen wordt ontwikkeld, uitgevoerd en /of geëvalueerd. Burgerparticipatie is daarentegen een algemene term voor alle activiteiten die de overheid onderneemt om burgers te betrekken bij haar activiteiten.

Het bekendste werk over interactieve beleidsvorming is “De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders” van Igno Pröpper, voor het eerst verschenen in 1999 en opnieuw uitgegeven in 2009 met wat kleine aanpassingen. Uit deze publicatie komt ook de participatieladder zoals die in de subsidie aanvraag voor het project Inspraak Laaggeletterden van Vereniging ABC is opgenomen.

4.1 Definitie Pröpper

De definitie die Pröpper hanteert is de volgende: “Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden bij het beleid betreft om in wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen”.⁸ Pröpper geeft verder aan dat interactieve beleidsvorming eigenlijk een containerbegrip is waaronder ook termen als participerende beleidsvorming, coproductie en argumentatieve beleidsvorming vallen.

4.2 VNG

De VNG heeft in 2003 een vlugschrift gepubliceerd “Checklist interactieve beleidsvorming. Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming”.⁹ Zij gaan ook uit van de definitie van Pröpper en waarschuwen in de inleiding dat interactieve beleidsvorming niet ‘zo maar even’ toegepast kan worden. Het vlugschrift benadrukt dat een grondige verkenning en voorbereiding noodzakelijk is en dat het hier om een intensieve wijze van besluitvorming gaat. Vervolgens presenteren ze een model voor de opbouw van een interactief beleidsvormingsproces dat bestaat uit 3 fasen:

- Startfase: de aanvangsfase voor een interactief beleidsproces tot en met het GO / NO GO besluit om een interactief beleidsproces daadwerkelijk te starten.
- Besluitvormingsfase: dit is de fase van interactieve beleidsvorming waarin uiteindelijk besluitvorming plaatsvindt tot aan de implementatiefase.
- Overdracht, implementatie en nazorg: de resultaten van het besluitvormingsproces worden doorgegeven aan deze fase.

⁸ Pröpper, I. (2013) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum.

⁹ Baeten, J. (2003) *Checklist interactieve beleidsvorming. Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming*. In opdracht van XPIN / VNG.

4.3 Doelen van interactieve beleidsvorming

In de publicatie van Movisie over de inzet van interactieve beleidsvorming in het vormgeven van vrijwilligersbeleid¹⁰ wordt aangegeven dat er meerdere goede redenen zijn om het beleid interactief, samen met vrijwilligersorganisaties, vorm te geven:

- Het draagvlak voor het beleid wordt vergroot.
- De gemeente verkrijgt veel bruikbare informatie die als bouwstenen voor het beleid kunnen dienen.
- De kwaliteit en uitvoerbaarheid van het beleid wordt verbeterd.
- Er wordt een hoger ambitieniveau gerealiseerd.
- De samenwerking met en tussen externe partijen wordt verbeterd.
- Het contact tussen de gemeente en de doelgroep van het beleid wordt verbeterd.

In de publicatie worden deze doelen toegespitst op de ontwikkeling van vrijwilligersbeleid, maar deze doelen zijn in feite algemeen en gelden ook voor andere beleidsterreinen waarvoor interactieve beleidsvorming wordt ingezet.

De door Movisie benoemde doelen komen ook uit het eerder aangehaalde werk van Pröpper. Deze voegt er echter nog enkele doelstellingen aan toe:

- Inhoudelijke verrijking van het beleid zodat het effectiever en slagvaardiger wordt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat men meer informatie verzamelt en daardoor beter zicht krijgt op randvoorwaarden of doordat men in staat is om meer alternatieve beleidsscenario's te toetsen.
- Verkorting en versnelling van het beleidsproces.
- Groter probleemoplossend vermogen van de maatschappij: burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven leren om zelf problemen op te lossen.
- Versterking van de directe democratie.
- Imagoverbetering van de gemeentelijke overheid en de politiek.
- Bijdrage aan een betere interne organisatie van het gemeentelijk apparaat.

4.4 Resultaten tot nu toe

Mijke Boedeltje van de Universiteit Twente heeft in 2009 onderzoek gedaan naar interactieve besluitvorming op gemeentelijk niveau¹¹. Daaruit is gebleken dat interactieve besluitvorming inderdaad tot meer draagvlak leidt. Of dat in een specifiek geval ook zo is, hangt volgens haar af van twee factoren:

- Is in het uiteindelijke besluit ook echt rekening gehouden met de opvattingen van burgers? Zij moeten zich kunnen vinden in de inhoud van de uiteindelijke beslissing die het resultaat is van het interactieve beleidsproces.
- Is de besluitvorming open en eerlijk verlopen? Daarbij beschouwt de burger de inhoud van het uiteindelijke besluit wel als belangrijker dan het proces er naar toe.

Ook Pröpper benoemt een aantal resultaten. Hij heeft onderzoek verricht naar verschillende vormen van interactieve beleidsvorming in meer dan 25 projecten en noemt, net als Boedeltje, vergroting van het draagvlak als een in het oog springend resultaat. Ook vond hij een positief effect als het gaat om inhoudelijke verrijking van het beleid (verheldering van standpunten, betere onderbouwing van beleid, het mobiliseren van meer kennis en meer

¹⁰ Zondag, V. (2009). *Samen met vrijwilligers vrijwilligerswerkbeleid opstellen. Interactieve beleidsvorming*. Movisie.

¹¹ Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur*. Universiteit Twente, Twente.

innovatieve oplossingen) en verbetering van beleidsprocessen. Verkorting en tijdswinst trof hij echter in veel mindere mate aan.

4.5 Voorwaarden, valkuilen en succesfactoren

In alle publicaties over interactieve beleidsvorming wordt aandacht besteed aan belangrijke randvoorwaarden, valkuilen en succesfactoren.

De VNG benoemt de volgende belangrijke elementen als het gaat om het interactieve beleidsvormingsproces.

- Doel moet helder zijn.
- De selectie van deelnemers.
- De motivatie en houding van de actoren.
- De politieke en juridische inkadering en inbedding in de beleidsomgeving.
- De inbedding in de maatschappelijke omgeving.
- Het procesontwerp oftewel de structuur van interactieve beleidsvorming.
- De rollen en rolverdeling.
- De (spel)regels en procesafspraken.
- De communicatie in en rondom het interactieve beleidsvormingsproces.
- Informatie en kennis.
- De aanwezigheid van voldoende faciliterende middelen.
- De aanwezigheid van tijd en de tijdsplanning.

De checklistpunt van de VNG is een afgeleide van deze factoren.

Ook Pröpper benoemt in zijn boek een aantal belangrijke kernvoorwaarden:

- Openheid: er moet beleidsruimte zijn, dat wil zeggen dat de uitkomst niet vast mag staan en burgers daadwerkelijk invloed kunnen hebben. Maar openheid gaat ook over een open houding waarbij opvattingen kunnen wijzigen.
- Er moet vooraf duidelijkheid zijn over de rol en inbreng van de gemeentelijke overheid en van de participanten.
- Het bestuur moet de meerwaarde van participatie inzien en er ook echt iets van verwachten.
- Er moet sprake zijn van een constructieve relatie, de participanten moeten erkennen dat ze wederzijdse afhankelijkheid van elkaar zijn en belangentegenstellingen moeten overbrugbaar zijn persoonlijke verhoudingen werkbaar.
- De problematiek moet geschikt zijn voor een proces van interactieve beleidsvorming. Er moet bijvoorbeeld voldoende tijd zijn om een beslissing te nemen, de problematiek moet in de belangstelling staan en hanteerbaar zijn (niet teveel verweven met ander beleid) en nog niet uitgekristalliseerd.
- Er moet voldoende personele capaciteit en middelen beschikbaar zijn voor het proces

Tenslotte wordt in andere publicaties gewezen op het belang van een goede communicatie tussen de overheid en de deelnemende actoren maar ook tussen de actoren onderling. Zo wijzen Van Woerkum, Kuiper en Bos op het belang van een bijbehorend communicatieplan.¹²

¹² Woerkum, C.M.J. (1998). Hoofdstuk 5 uit: *Communicatie en Interactieve beleidsvorming*. Bohn Stafleu Van Loghum. Houten/Diegem.

4.6 De participatieladder(s)

In veel publicaties worden de verschillende vormen burgerparticipatie en van (interactieve) beleidsvorming weergegeven op een ladder. In de subsidie aanvraag van Vereniging ABC wordt de participatieladder uit het boek van Pröpper aangehaald. Die legt een verband tussen de vorm en mate van burgerparticipatie en de bestuurscultuur of bestuursstijl in een bepaalde gemeente en onderscheidt zeven bestuursstijlen en bijbehorende vormen van (interactieve) beleidsvorming. De bestuursvorm kan uiteen lopen van autoritair tot directe democratie. De rol die de overheid voor zichzelf ziet in het proces van beleidsvorming en de mate van mogelijkheid tot participatie door burgers worden hieraan gerelateerd. De beschrijving van elke vorm van participatie wordt verduidelijkt met een voorbeeld. Op de onderste tree van de ladder staat de autoritaire bestuursstijl waar geen ruimte is voor een rol van de burger en de overheid geen informatie geeft. De ultieme vorm van participatie is dan een bestuursstijl van directe democratie, waarin de burgers zelf initiatiefnemers zijn en de rol van de overheid zich vooral richt op ondersteunen en faciliteren.

Bestuursvorm	Rol van de overheid	Rol van de ervaringsdeskundige / burger	Voorbeeld
Directe democratie	Overheid biedt ondersteuning aan partijen voor maken van keuzes	Ervaringsdeskundige / burger is initiatiefnemer en maakt keuzen	Privaat eigendom van landgoederen waarbij een aantal mensen een landgoed in beheer neemt en de overheid subsidies of ondersteuning geeft.
Samenwerking / co-creatie	Overheid en partijen hebben gelijkwaardige rol en vullen samen plannen in	Gelijkwaardige rol dus samen kiezen	VINEX-locaties door overheid aangegeven en waar projectleider invulling aan de gebieden kan geven.
Delegering	Overheid biedt ruime kaders voor andere partijen om in te vullen	Invullen en beslissen van de aangegeven kaders	Een wijkbeheer die van een gemeente randvoorwaarden (financiën en mankracht) krijgt waarbinnen een project moet worden uitgevoerd
Participatie	Overheid biedt ruimte binnen planvorming voor meepraten en meebeslissen van betrokkenen	Discussie en inbreng leveren; advisering	Tijdens voorlichtingsavond aanwezige partijen tussen drie varianten laten kiezen en becommentariëren
Consultatie	Overheid biedt een gesloten oplossing waar partijen binnen strikte randvoorwaarden kunnen meepraten	Mening en commentaar leveren	In een interviewmethode inwoners vragen wat hun wensbeeld voor de toekomst is.
Voorlichting	Overheid informeert andere partijen over beslissingen	Consumeren van de informatie	Doorvoer van EU-beleid waar consumenten zich aan moeten houden.
Autoritair	Overheid geeft geen informatie maar kiest eigen weg	Geen rol, vaak zelfs geen kennis	Toewijzing subsidies door overheid als er teveel gegadigden zijn.

Figuur 1: Participatieladder volgens Pröpper en Steenbergen (1999)

Movisie heeft een variant op deze participatieladder ontwikkeld in een publicatie over interactieve beleidsvorming rond vrijwilligersbeleid¹³. Deze participatieladder onderscheidt vijf vormen van participatie. De link met bestuursstijlen wordt in de toelichting beschreven. De treden op de participatieladder van Movisie komen voor een deel overeen met die van Pröpper en Steenbeek.

In een artikel van Marjet Heins uit 2001¹⁴, wordt op basis van de participatieladder van Pröpper een indeling gemaakt naar vormen van participatie die wel of niet het predikaat 'interactieve beleidsvorming' verdienen. Zij onderscheidt drie 'stadia' van interactieve beleidsvorming:

- Interactieve beleidsvorming
- Symbolisch interactieve beleidsvorming
- Niet interactieve beleidsvorming.

In onderstaande tabel worden de drie beschrijvingen in elkaar geschoven en onderling vergeleken.

Heins	Pröpper en Steenbergen	Participatieladder Movisie
<i>Interactieve beleidsvorming</i>		
Directe democratie	Directe democratie	Meebeslissen
Samenwerking	Samenwerking	Coproduceren
Delegering	Delegering	-
<i>Symbolisch interactieve beleidsvorming</i>		
Participatie	Participatie	Adviseren
Consultatie	Consultatie	Raadplegen
Voorlichting	Voorlichting	Informereren
<i>Niet interactieve beleidsvorming</i>		
Autoritair	Autoritair	-

4.7 Stappenplannen voor het proces van interactieve beleidsvorming

Zoals reeds eerder genoemd worden in verschillende publicaties ook verschillende fases of stappenplannen voor interactieve beleidsvorming besproken. De VNG onderscheidt drie globale fasen, die vooral procesgericht zijn: een verkenningsfase tot het besluit om wel of niet een interactief beleidsvormingsproces in te zetten, de uitvoering van het beleidsproces

¹³

Zondag, V. (2009). *Samen met vrijwilligers vrijwilligerswerkbeleid opstellen. Interactieve beleidsvorming*. Movisie.

¹⁴ Heins, M. (2001). *Interactieve Beleidsvorming, Een houding. Korte beschrijving van interactieve beleidsvorming*. Artikel in het kader van de studie landschapsplanologie Wageningen Universiteit.

en tenslotte de overdracht naar de implementatie en invoering van het beleid. Zij hebben voor elke fase uitvoerige checklists ontwikkeld die gemeenten kunnen gebruiken om te zorgen dat ze aan alle aspecten aandacht besteden. Deze zijn te uitvoerig om hier weer te geven.

Movisie onderscheidt in de reeds eerder genoemde publicatie over interactieve beleidsvorming rond vrijwilligersbeleid meer details en komt in totaal tot 8 stappen:

1. Ontwikkeling van een visie omtrent het beleidsonderwerp (in hun publicatie is dat vrijwilligerswerk).
2. Bepaal aan de hand van de 5 vormen van participatie op de participatieladder welke vorm in inspraak en participatie je passend vindt als gemeente.
3. Bepaal hoe je betrokkenen wil benaderen en aan welke randvoorwaarden voldaan moet worden (denk aan: rollen, relatie, middelen etc.).
4. Bepaal in welke fase van het beleidsproces je burgers uit de doelgroep wil betrekken (visievorming, beleidsvoorbereiding, uitvoering, evaluatie).
5. Bepaal welke instrumenten je wil inzetten (enquête, inspraakavonden, brainstorm)
6. Bepaal hoe je de betrokkenen wil werven.
7. Zorg voor draagvlak bij de uitvoering.
8. Evalueer het interactieve proces.

Afhankelijk van de invulling van de experimenten in het project van ABC kan deze input gebruikt worden voor een plan van aanpak per pilot.

5. Inzet ervaringsdeskundigen

Bij de inzet van ervaringsdeskundigen gaat het, zoals reeds aangegeven in de definitie in hoofdstuk 2, om ervaringskennis. Kennis die niet door studie of onderwijs is verkregen maar door ervaring is opgedaan.

In het kennisdossier over de rol van ervaringsdeskundigen in cliëntondersteuning voegt Movisie daaraan toe dat het naast kennis gaat om de betekenis die iemand aan zijn probleem geeft en de strategieën die iemand heeft ontwikkeld om met zijn probleem om te gaan. Dat noemt Movisie ervaringskennis. Pas als iemand vervolgens in staat is om die kennis over te dragen aan anderen, is er sprake van *ervaringsdeskundigheid*.¹⁵

William Peters van het Brabantse Centrum voor Maatschappelijke Ondersteuning Zet noemt in zijn blog op het Sociaal Web in 2016 ervaringsdeskundigheid de nieuwe maatstaf in het sociaal domein. Hij geeft een tweeledig doel aan: door inzet van ervaringsdeskundige burgers kan de gemeente haar beleid en dienstverlening verbeteren, maar het mes snijdt aan twee kanten: het bevordert ook de empowerment van de betrokken burgers.¹⁶

Als we op zoek gaan naar meer ervaring met inzet van ervaringsdeskundigen komen we meestal terecht in de GGZ, in de zorg voor mensen met een beperking en bij de Jeugdzorg. Hierbij gaat het meestal om ervaringsdeskundigen die worden ingezet in het werkveld zelf. Dat kan zijn als coach, begeleider of maatje van cliënten of patiënten die te maken hebben met dezelfde problematiek waar de ervaringsdeskundige mee te maken heeft gehad. Voor ons onderzoek naar mogelijkheden voor inspraak van laaggeletterden gaat het echter om de inzet van ervaringsdeskundigen voor het ontwikkelen van lokaal of regionaal beleid.

5.1 Ervaringsdeskundigheid in inspraak in beleid

De blog van Peters is één van de weinige keren dat het over de vorm van inzet van ervaringsdeskundigen gaat in beleidsvorming. Hij noemt, naast andere voorbeelden, ook de inzet van ervaringsdeskundige laaggeletterden in testpanels bij gemeenten.

Movisie heeft een uitgebreide publicatie die zich richt op interactieve beleidsvorming met inzet van ervaringsdeskundigen uit de doelgroep vrijwilligers om als gemeenten vrijwilligersbeleid te ontwikkelen. In die publicatie gaat het echter niet zozeer over de manier waarop de ervaringsdeskundige vrijwilligers worden ingezet en wat daar voor nodig is, maar over de manier waarop de gemeente het proces van interactieve beleidsvorming middels een stappenplan kan inzetten (voor het stappenplan zie hoofdstuk 4), paragraaf 7. Maurits Boote, eveneens van Movisie, geeft in een artikel in 2015 voor een door Movisie ontwikkeld kennisdossier over Zelfregie aan dat van inzet van ervaringsdeskundigen voor wat betreft de jeugdzorg in enkele gevallen mate ook sprake is als het gaat om de ontwikkeling van jeugdbeleid in sommige gemeenten¹⁷.

¹⁵ Lucassen, A., Verschelling, M. en Royers, T. (2012) Kennisdossier: De rol van ervaringsdeskundigen in cliëntondersteuning. Deel 1: de inhoud. MOVISIE / Vilans.

¹⁶ <https://www.sociaalweb.nl/blogs/toegankelijkheid-en-participatie-en-de-inzet-van-ervaringsdeskundigheid>

¹⁷ <http://www.opiniestukken.nl/opiniestukken/artikel/1116/Het-is-tijd-dat-de-jeugdzorg-professionele-ervaringsdeskundigen-inzet>

EAPN en ervaringsdeskundigheid in het sociaal domein

Kijkend naar voorbeelden in het sociaal domein kom je het dichtst bij de inzet van ervaringsdeskundigen zoals ABC dat in haar project voor ogen staat, bij het voorbeeld van EAPN Nederland (EAPN staat voor European Anti Poverty Network). Zij hebben een project uitgevoerd over participatie van ervaringsdeskundigen in het armoedebeleid van het sociaal domein. Naast een korte projectbeschrijving en een rapport¹⁸ hebben ze ook een Handreiking voor participatie bouwstenen¹⁹ opgeleverd.

In de projectbeschrijving noemen ze een aantal doelen voor de inzet van ervaringsdeskundigen en benoemen ze ook de meerwaarde ervan als het gaat om inspraak in het beleid (in dit geval armoedebestrijding)²⁰:

- Kwetsbare doelgroepen die normaal gesproken moeilijk te bereiken zijn voor de lokale overheid worden beter bereikt.
- Burgers die normaal hun stem niet laten horen worden meer betrokken en dragen andere kennis en oplossingen aan. Dat verhoogt de kwaliteit en effectiviteit van het beleid.

Dit komt overeen met doelen en meerwaarde zoals ook Pröpper en Movisie die benoemen. Net als Pröpper geeft het EAPN in deze publicatie aan dat er niet één zaligmakend model is dat in alle gevallen en in alle gemeenten kan worden toegepast. Zij onderscheiden bovendien verschillende niveaus van participatie:

- Het individuele- of micro niveau. Hierbij gaat het om de ondersteuning bij eigen regievoering / zelfredzaamheid door ruimte voor zelfontplooiing en empowerment.
- Het niveau van organisaties. Hierbij worden organisaties genoemd die gericht zijn op verbetering van de dienstverlening en het slaan van bruggen tussen burgers en uitvoeringsinstanties. Binnen die organisaties kunnen ervaringsdeskundigen werken aan deskundigheidsbevordering en empowerment. Vereniging ABC zou je kunnen zien als zo'n organisatie.
- Het collectieve, gemeentelijke niveau. Daar draait het om het adviseren en meebeslissen door ervaringsdeskundigen via formele kanalen.

Net als Pröpper, Movisie en anderen geven ook zij een aantal adviezen voor succesvolle inzet van ervaringsdeskundigen:

- Betrek ervaringsdeskundigen in alle fases van het beleid, van voorbereiding tot evaluatie. Als ervaringsdeskundigen slechts op deelaspecten worden betrokken of in bepaalde fases, is het proces minder leerzaam en minder effectief voor alle betrokkenen.
- Communicatie is van groot belang: koppel vooral terug wat er met de inbreng van de ervaringsdeskundigen is gebeurd, heeft het veranderingen in het beleid tot stand gebracht en waarom of waarom juist niet. Dit is nodig om te zorgen dat ervaringsdeskundigen zich betrokken en gehoord voelen.
- Maak ruimte voor experimenten.

¹⁸ Ansem, Q., Bothmer, J., Davelaar, M. en Langen, E. (2016). *Rapport Handreiking participatiebouwstenen. Kennisdeling leidt tot deskundige ervaringsdeskundigen*. EAPN Nederland. Een uitgave van Vereniging Herkansing.

¹⁹ Ansem, Q. (2016). *Handreiking participatiebouwstenen*. EAPN Nederland. Een uitgave van Vereniging Herkansing.

²⁰ EAPN Nederland. Project Ondersteuning (vernieuwde) inzet ervaringsdeskundigen bij gemeentelijk beleid- en uitvoering in het sociaal domein. http://eapn.nl/assets/pdf/inzet_ervaringsdeskundigen_beknopte_versie.pdf

Ervaringen vanuit de Koepel Adviesraden Sociaal Domein

In een telefonisch interview met mevrouw Stam, beleidsmedewerker van de Koepel Adviesraden Sociaal Domein²¹ worden een aantal van deze adviezen ondersteund, met name als het gaat om het betrekken van ervaringsdeskundigen vanaf het begin van de beleidsvorming en de noodzaak van begeleiding en scholing.

5.2 Ervaringsdeskundigheid en de doelgroep laaggeletterden

5.2.1 Wie zijn dat: dé laaggeletterden

Vaak wordt over de doelgroep laaggeletterden gesproken als gaat het hier om een homogene doelgroep die allemaal beantwoorden aan eenzelfde set van kenmerken. Niets is minder waar. Ten eerste wordt tegenwoordig over de doelgroep laaggeletterden gesproken in de zin van iedereen die moeite heeft met bepaalde aspecten van taalvaardigheid. Dat kan dan zowel gaan om moedertaalsprekers die vooral moeite hebben met lezen en schrijven als om migranten en vluchtelingen die problemen hebben met alle vaardigheden, dus ook met luisteren en spreken. De laatste jaren wordt ook bij kinderen en jongeren in het basis-, middelbaar- en beroepsonderwijs over laaggeletterdheid gesproken als zij de wettelijk vastgestelde streefniveaus niet halen of niet voldoende scores op criteria voor het meten van taalvaardigheid in internationaal onderzoek.

5.2.2 Definitie doelgroep laaggeletterden binnen het onderzoek van ABC

In het kader van dit onderzoek hebben we het over dat deel van de doelgroep laaggeletterden dat door ABC wordt vertegenwoordigd. Dat betekent dat het vooral gaat om moedertaalsprekers die moeite hebben met lezen en schrijven, maar ook om anderstalige immigranten die al langere tijd in Nederland wonen en het Nederlands mondeling goed beheersen (minimaal niveau A2 van het Raamwerk NT2)²² maar nog wel moeite hebben met lezen en schrijven.

Ook binnen de doelgroep laaggeletterden die vertegenwoordigd worden door ABC kunnen we constateren dat de doelgroep bijzonder gevarieerd van samenstelling is, kijkend naar leeftijd, afkomst, opleidingsachtergrond, niveau van taalbeheersing, persoonlijke omstandigheden en werkomgeving. Het kan gaan om autochtone (jong)volwassenen die in een taalarme omgeving opgroeien, oudere autochtone volwassenen die kleinkinderen hebben en daarvoor een deel van de zorg op zich nemen, volwassenen die werken, volwassenen die niet werken en zorgen voor kinderen of mantelzorgers zijn. Tot de doelgroep behoren ook mensen met een licht verstandelijke beperking.

Behalve dat er verschillen zijn in leeftijd, afkomst, opleiding, leefomgeving en werk, zijn er ook grote verschillen in leerbaarheid en het lees- en schrijfniveau. De doelgroep varieert van technisch analfabeten tot deelnemers die boven niveau 1F presteren en een groep die niveau 2F bijna heeft bereikt. Al die verschillen leiden uiteindelijk tot een grote verscheidenheid in wat mensen nodig hebben om te participeren in het persoonlijk, maatschappelijk en werkend leven en wat ze daarvoor willen of moeten leren.

²¹ Koepel Adviesraden Sociaal Domein ondersteunt adviesraden voor de WMO, het jeugdbeleid en de participatiewet. In totaal zijn 250 gemeentelijke of regionale adviesraden lid. Zij worden ondersteund op inhoudelijke thema's en bij vraagstukken betreffende hun rol en positie. Voor meer info: <https://www.koepeladviesradensociaaldomein.nl/>

²² Het Raamwerk NT2 beschrijft de taalniveaus voor immigranten en vluchtelingen en is afgeleid van het CEFR, het Common European Framework of References for languages dat onderlinge vergelijking van taalniveaus in Europa mogelijk maakt. Het Raamwerk NT2 is tevens de basis voor het niveau van de inburgeringsexamens (niveau A2) en de Staatsexamens NT2 (B1 en B2 niveaus) en vormt tevens het wettelijk kader voor de opleidingen Nederlands voor anderstaligen in de WEB. De niveaus 1F en 2F vormen het wettelijk kader voor de opleidingen Nederlandse taal en rekenen die zijn geformuleerd in de WEB. Niveau A2 is vergelijkbaar met niveau 1F en niveau B1 is vergelijkbaar met niveau 2F.

5.2.3 Specifieke kenmerken van laaggeletterden in relatie tot de vormgeving van inspraak zoals binnen het project wordt beoogd

Net als in het volwassenenonderwijs is het bij de ontwikkeling van inspraakorganen voor laaggeletterden van groot belang dat wordt aangesloten bij de behoeften en wensen van de doelgroep. Maar evenzo moet serieus gekeken worden naar hun mogelijkheden, vaardigheden en competenties. Daarvoor is het van belang dat rekening wordt gehouden met hun specifieke kenmerken en hoe deze van invloed kunnen zijn op het proces van inspraak en beleidsvorming.

Een aantal van de belangrijkste kenmerken die van invloed kunnen zijn op vormgeving en niveau van inspraak benoemen we hier:

- Laaggeletterden ervaren vaak gevoelens van schaamte over de geringe beheersing van lezen en schrijven en eventuele andere basisvaardigheden zoals rekenen en digitale vaardigheden. Dat heeft consequenties voor de benadering van laaggeletterden door professionals.
- Naast gevoelens van schaamte hebben laaggeletterden vaak negatieve schoolervaringen en slechte ervaringen met officiële instanties. Op school word je voortdurend beoordeeld op wat je niet kunt en overheidsinformatie is vaak onnodig moeilijk.
- Laaggeletterden raken snel verstrikt in ingewikkelde procedures. Dat leidt tot gevoelens van uitsluiting en het idee 'ik kan het toch niet'
- Veel laaggeletterden hebben dan ook te kampen met faalangst en een groot gebrek aan zelfvertrouwen. Overigens komt het omgekeerde ook voor: men ervaart geen probleem door overschatting van het eigen kunnen.
- Bij een bepaald deel van de doelgroep is ook sprake van cognitieve beperkingen of leerproblemen (licht verstandelijk gehandicapt).

5.3. Competenties van ervaringsdeskundigen

De Handreiking Participatiebouwstenen van het EAPN is de enige plek waar iets te vinden valt over competenties die ervaringsdeskundigen nodig hebben om te participeren in beleidsvorming.

We noemen hier de belangrijkste. In het uiteindelijke Implementatieplan voor het project van ABC zal een eigen competentieprofiel worden ontwikkeld.

- Geen oordeel hebben over zichzelf en anderen
- Transparant kunnen zijn
- Geen slachtofferrol aannemen
- Een lerende houding hebben
- Individuele ervaringen kunnen vertalen naar algemene ervaringen en adviezen
- Contact kunnen maken
- Evenwaardig zijn.

In een schema waarin de door hen genoemde inhoudelijke en procesmatige ingrediënten voor succesvolle inzet van ervaringsdeskundigen worden samengevat geven ze ook aan dat in het proces veel momenten nodig zijn waarin leermomenten kunnen worden uitgewisseld om kennis te vermeerderen en te reflecteren.

Bijlage Literatuur onderzoek

Aanzet competentieprofiel/beschrijving van eigenschappen voor ervaringsdeskundigen laaggeletterdheid die participeren in lokale en regionale beleidsvorming²³.

De ervaringsdeskundige:

- heeft een lerende houding
- is zelfverzekerd en neemt geen slachtofferrol aan
- heeft geen schaamte of spreekangst, ook als hij/zij niet direct de goede woorden vindt
- oordeelt niet over zichzelf en anderen.
- kan contact maken met anderen, ook buiten de eigen groep.
- kan goed luisteren.
- kan zijn mening geven zonder boos te worden of frustratie te uiten
- gaat goed om met de boosheid van anderen
- heeft incasseringsvermogen en kan omgaan met kritiek.
- brengt zijn of haar boodschap kort en krachtig over zonder van het onderwerp af te dwalen
- beperkt zich tot het onderwerp dat aan de orde is
- kan anderen overtuigen
- blijft niet hangen in het eigen verhaal en kan eigen ervaringen veralgemeniseren
- plaatst zich niet boven anderen uit de doelgroep laaggeletterden

Bovenstaande beschrijving is geen uitgewerkt competentieprofiel. In feite is het nodig voor een competentieprofiel om eerst de functie, taken en verantwoordelijkheden te beschrijven. In een competentieprofiel omschrijf je welke kennis, vaardigheden en attitudes iemand nodig heeft om de functie of taken goed te vervullen, al dan niet met gedragsindicatoren waaruit afgeleid kan worden of iemand over de benodigde competenties beschikt.

Een competentieprofiel is altijd een beschrijving van de ideale medewerker of vrijwilliger, in dit geval een ervaringsdeskundige laaggeletterdheid. Het is niet bedoeld als een wervingsinstrument, maar een houvast voor het opstellen van een persoonlijk ontwikkelplan van ervaringsdeskundigen die willen participeren in lokale en regionale beleidsvorming. Het kan daarmee ook gebruikt worden voor het verder vormgeven van training en het invullen van intervisiebijeenkomsten.

²³ In de bijbehorende bijlage is beschreven op basis van welke input deze aanzet voor het competentieprofiel tot stand is gekomen.

Bijlage: Verantwoording totstandkoming concept competentieprofiel ervaringsdeskundigen laaggeletterdheid.

Om te komen tot een competentieprofiel is in het kader van het project gekeken naar aanwijzingen daarvoor in de literatuur over inzet van ervaringsdeskundigen. Daarnaast zijn interviews gehouden met ervaringsdeskundigen voorafgaand aan het project, waarin hen werd gevraagd welke competenties zij denken nodig te hebben. Op basis hiervan is een voorlopig competentieprofiel vastgesteld dat ook heeft gediend als input voor de training van de ervaringsdeskundigen die gingen participeren in de pilots.

Aan het eind van het project zijn vervolgens weer interviews gehouden, waarin gevraagd is te reflecteren op het voorlopige competentieprofiel. Deze keer niet alleen door de ervaringsdeskundigen, maar ook door de ondersteuners van de ervaringsdeskundigen en de betrokken beleidsambtenaren. Tenslotte is het voorlopige competentieprofiel voorgelegd aan een bredere groep taalambassadeurs tijdens de workshop over het project *Inspraak* die gehouden is tijdens de ambassadeursdag van vereniging ABC op 15 juni 2019 in Arnhem.

We vatten de inhoud van de verschillende acties hier kort samen. Deze zijn uiteindelijk geclusterd in het voorlopige competentieprofiel dat in deze eindrapportage is opgenomen. Dit profiel kan onderdeel uitmaken van de Toolkit en input vormen voor het vervolgproject.

1. Opbrengsten vanuit het literatuuronderzoek.

De Handreiking Participatiebouwstenen van het EAPN²⁴ is de enige plek waar iets te vinden valt over competenties van ervaringsdeskundigen die in een vergelijkbare context werken als de ervaringsdeskundigen van ABC. Het gaat dan om ervaringsdeskundigen die meedenken over beleid van een overheid of organisatie in het sociaal domein. Dit in tegenstelling tot ervaringsdeskundigen die worden ingezet als ondersteuner/begeleider/maatje voor mensen uit de doelgroep zelf.

We noemen hier de belangrijkste:

- Geen oordeel hebben over zichzelf en anderen
- Transparant kunnen zijn
- Geen slachtofferrol aannemen
- Een lerende houding hebben
- Individuele ervaringen kunnen vertalen naar algemene ervaringen en adviezen
- Contact kunnen maken
- Evenwaardig zijn.

2. Opbrengsten vanuit het stakeholderonderzoek zoals vastgelegd in het Rapport van Bevindingen.

Aanvullend op het literatuuronderzoek is ook een stakeholderonderzoek uitgevoerd. Daarin zijn ervaringsdeskundige laaggeletterden zelf (taalambassadeurs) bevroegd over de competenties die zij als belangrijk zien voor ervaringsdeskundigen om deel te kunnen nemen aan inspraakprocessen.

Zij noemden de volgende zaken:

²⁴ EAPN is de Nederlandse afdeling van het European Anti Poverty Network. Zie ook het literatuuronderzoek.

- Zelfverzekerd zijn, durf hebben, beetje brutaal durven zijn en niet bang zijn ondergesneeuwd te worden.
- Incasseringsvermogen.
- Kunnen luisteren.
- Bij het onderwerp kunnen blijven.

3. *Opbrengsten vanuit de interviews gehouden in het kader van de evaluatie.*

Bij de evaluatie zijn niet alleen de ervaringsdeskundigen gevraagd om op basis van de opgedane ervaringen nogmaals te reflecteren op het voorlopig opgestelde profiel, maar ook de ondersteuners en de beleidsambtenaren.

3.1 *Input vanuit de ervaringsdeskundigen*

- Kunnen omgaan met boosheid van anderen.
- Mening kunnen uiten zonder meteen boos te worden of frustratie te uiten.
- Anderen kunnen overtuigen.
- Je boodschap kort en krachtig kunnen overbrengen.

3.2 *Input vanuit de ondersteuners*

- Kunnen incasseren
- Niet teveel in het eigen verhaal blijven hangen en dus de stap kunnen zetten naar veralgemenisering van de eigen ervaringen.
- Leren zich te beperken tot datgene wat aan de orde is.

3.3 *Input vanuit de beleidsambtenaren*

- Zich niet beter voelen dan andere laaggeletterden omdat men aan het deelnemen aan inspraak als ervaringsdeskundige een bepaalde status ontleent.
- Geen emotionele hinder meer ondervinden van het feit dat de ervaringsdeskundige laaggeletterd is / geweest is.

4. *Opbrengsten workshop ambassadeursdag*

Hier hebben de ervaringsdeskundigen en andere ambassadeurs gereflecteerd op de opbrengsten van het Rapport van Bevindingen.

Het hoogst scoorden de competenties:

- Zonder schaamte je eigen verhaal kunnen vertellen
- Niet bang zijn of je schamen als je de goede woorden niet kunt vinden
- Zelfverzekerd zijn
- Durven praten

Minder aandacht hadden de ervaringsdeskundigen / taalambassadeurs in deze workshop voor competenties als kunnen luisteren, bij het onderwerp kunnen blijven en omgaan met kritiek of tegenslag. Dit zijn de competenties die door de ondersteuners juist wel zijn genoemd als belangrijk om inspraaksessies goed te laten verlopen.