

## Schets van de nieuwe uitdagingen

# Cliëntenparticipatie: tot hier en nu verder

**Bij het 15-jarige bestaan van de LCR wordt op zijn jaarlijkse congres de vraag gesteld: hoe gaan we verder met cliëntenparticipatie? Cliëntenparticipatie moet een goede impuls krijgen door te investeren in plaats van te demonteren. In dit artikel een paar interessante nieuwe uitdagingen, inclusief goede voorbeelden.**

DOOR Branko Hagen

**H**et lijkt allemaal logisch en eenvoudig: betrek cliënten bij je beleid en uitvoering. Zij weten als geen ander hoe beleid daadwerkelijk uitpakt. Zij ervaren of de dienstverlening aansluit bij hun vragen. Hun inbreng kan beleid beter maken en de dienstverlening doeltreffender. Gaat het echt verkeerd, dan trekken ze aan de bel. Kortom: Nederland vindt medezeggenschap van cliënten belangrijk. Tegenspraak en -macht hoort erbij in het onderwijs, in de zorg, binnen ondernemingen en dus ook in de sociale zekerheid. De realiteit is dat veel gemeenten de angel uit de cliëntenparticipatie halen. Ze schuiven op naar adviesraden met burgers, zónder cliënten. Of gaan over tot panels om meer te weten van cliënten zelf. Maar wie vertaalt dit naar beleid vanuit perspectief van die cliënten en houdt in de gaten dat de gemeente er ook wat mee doet? Dit is zorgelijk. De systeemwereld van gemeenten moet dichterbij bij de leefwereld van cliënten worden gebracht. Gecombineerd met beleidsparticipatie. Cliëntenparticipatie moet een goede impuls krijgen: investeren in plaats van demonteren. Maar vooral ook: gebruik maken van de toegevoegde waarde van cliëntenparticipatie. Het belang van cliëntenparticipatie is in diverse wetten vastgelegd, zoals ook in de Participatiewet en de WSW. In de

Wmo staat dat 'in ieder geval' met cliënten moet worden overlegd. Gemeenten kunnen cliëntenparticipatie zo vormgeven dat deze past in de lokale context, maar de essentie 'laat cliënten gevraagd en ongevraagd meedenken en adviseren over beleid zodat de kwaliteit beter wordt,' moet overeind blijven.

## Zonder raad

Er zijn gemeenten die vinden dat praten met cliënten ook zonder cliëntenraad kan. De gemeente Zaanstad heeft dit inmiddels besloten. Maar de vraag is: organiseer je zo ook beleidsparticipatie door de hele beleidscyclusbeleidscyclus heen, inclusief de gemeenteraad? De gemeente Zaanstad regelt inspraak, het regelmatig bevragen van burgers. Bovendien is het de vraag of cliënten van sociale diensten de gemeente durven te vertellen wat ze van de dienstverlening vinden. De angst regeert, zij delen hun ervaringen sneller met mensen in gelijke situaties. Een raad biedt bovendien een structurele basis om mee te denken, ervaringen van cliënten met gemeentelijke diensten op tafel te leggen te delen en beleid te evalueren. De vraag is nu: voldoet de verordening van Zaandam aan de Participatiewet? De LCR meent van niet<sup>1</sup>, maar het blijkt niet mogelijk de rechter om een uitspraak te vragen (afgeschafd in bestuursrecht, een hiaat in de wet). Alleen de staatssecretaris van

Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan beoordelen of de gemeente over de schreef gaat en die tot de orde roepen.

## Brede raden

Veel gemeenten hebben besloten een raad voor het hele sociale domein in te stellen. De wens om vanuit de samenhang in het sociaal domein te gaan werken, wordt ook vertaald naar de medezeggenschap. Samenvoeging heeft wel als risico dat er erg veel verschillende onderwerpen aan bod komen, waardoor het een systeemwereld op zich wordt. Wat vraag je van cliënten, vrijwilligers? Welke cliënt is daartoe in staat? Komen de thema's van de Participatiewet en de andere gemeentelijke wetten in voldoende mate aan de orde? Een ernstige en onwenselijke verschromping van cliëntenparticipatie ligt op de loer. We zien dat de adviesraden sociaal domein zich vooral richten op wijkteams, en weinig belangstelling hebben voor de regionale arbeidsmarkt. Terwijl alle cliëntenraden in de regio elkaar nodig hebben om te komen tot een representatieve inbreng van cliënten richting het regionaal werkbedrijf.

## Vertegenwoordiger

De Participatiewet bepaalt dat de gemeente overlegt met cliënten of hun vertegenwoordigers. In de nieuwe sociaal domeinraden zitten vooral betrokken burgers of deskundigen en te

weinig ervaringsdeskundigen. Een verbazingwekkende ontwikkeling die we op andere domeinen niet logisch zouden vinden. In de ouderraad van de school zitten ook geen burgers zonder kinderen op die school: daar gaan ouders noch school mee akkoord. Toch zijn er gemeenten – bijvoorbeeld Zoetermeer – die bewust op zoek zijn naar betrokken burgers in hun sociaal domeinraad. Onder het begrip ‘vertegenwoordiger van cliënten’ verstaan verschillende gemeenten merkwaardigwijs: mensen die werken in zorg, en welzijn, bij voedselbanken, bij de opvang voor dak- en thuislozen, leden van kerken. De gemeente Den Haag noemt hen vertegenwoordigers, omdat zij veel contact hebben met de doelgroep van de Wmo en de Participatiewet. Het begrip vertegenwoordiger wordt volgens ons hier verkeerd uitgelegd: deze mensen hebben geen mandaat van de groep voor wie zij spreken. Het is óók ongewenst als leden van een cliëntenraad werken bij organisaties die (delen van) het beleid uitvoeren, zelfs met subsidie van de gemeente. Het wordt tijd dat de wetgever verduidelijkt wat zij bedoelt met ‘vertegenwoordiger’ in artikel 47 Participatiewet.

## Regionaal

Het belang van cliëntenparticipatie geldt ook voor de arbeidsmarktregio. Daar worden afspraken gemaakt over matching en instrumenten om de arbeidsparticipatie te bevorderen. De werkgeversbenadering is een zaak die het belang van werkzoekenden dient. Dan is medezeggenschap belangrijk en horen de ervaringen van mensen – het cliëntperspectief – de toetssteen van beleid te zijn.

Op basis van een inventarisatie naar regionale cliëntenparticipatie van ZINZIZ blijkt dat zowel de werkbedrijven als de (centrum)gemeenten, het niet eenvoudig vinden deze cliëntenparticipatie vorm te geven.<sup>2</sup> Ruwweg de helft van de 24 centrumgemeenten, die hebben mee gedaan aan het onderzoek, heeft vaak een vorm van cliëntenparticipatie in een pril stadium. Ook de cliëntenraden van gemeenten en UWV vinden het lastig om gezamenlijk een vorm te vinden. De conclusie in het rapport is dat er geen eenduidig beeld bestaat over cliënten-



Fotolia

Een kernbepaling in het VN-verdrag voor mensen met een beperking is met ons, niet zonder ons. Ofwel: cliëntenparticipatie.

participatie en hoe regionale cliëntenparticipatie zich verhoudt tot de lokale cliëntenparticipatie.

## Cultuuroed

Het is eigenlijk van de gekke dat de wet erbij moet worden gehaald om de kern van cliëntenparticipatie te behouden. In de Nederlandse bestuurscultuur is cliëntenparticipatie een belangrijk goed. Afschaffen van cliëntenraden vanwege ontevredenheid over de uitvoering van cliëntenparticipatie is te gemakkelijk, (ook cliëntenraden hebben hier een verantwoordelijkheid). Of men wil maar een raad, dan maar met minder of geen cliënten. Niet elke gemeente wil ook tegenspraak van cliënten, ook dat komt voor. Maar daar gaat het nu juist wel om. Alleen gebruikers, mensen met ervaringen weten hoe het is met armoede te leven en van de sociale dienst afhankelijk te zijn. Zij zijn zeer afhankelijk: keuze hebben ze niet. Veel aandacht en energie gaat zitten in discussies over wel of geen, brede of enkelvoudige cliëntenraden en wie daar zitting in hebben. Dat leidt af van de vraag hoe we cliëntenparticipatie verder kunnen ontwikkelen. Vooruit kijken dus!

## Samen doen

We zien dat overlegpartijen vaker samen gaan optrekken. UWV, SVB en een deel van de gemeenten ervaren wel degelijk het belang van ervaringskennis.<sup>3</sup> Zij gaan er samen naar op zoek. Cliëntenraden

kunnen beter zicht krijgen op de ervaringen van cliënten omdat zij zélf cliënt zijn. We zien deze nieuwe benadering van cliëntenparticipatie terug bij de aanmeldingen van de Cliënt in Beeld-prijs.<sup>4</sup> Cliëntenraden van UWV hebben op verzoek van Afdeling Bezwaar en Beroep van UWV de ervaringen van cliënten met de hoorzittingen in kaart gebracht. Aanleiding waren de slechte klanttevredenheidsscores. Met ondersteuning van UWV heeft de cliëntenraad zittingen geobserveerd en zijn cliënten geïnterviewd. De bevindingen en aanbevelingen zijn gepresenteerd aan directie en medewerkers. Tal van zaken worden aangepast. En er is een voorlichtingsfilm over hoorzittingen gemaakt die op UWV.nl is te zien. Een ander voorbeeld is een leertraject van VU, Stimulansz en LCR. Hier werken vier koppels van gemeente en hun cliëntenraad samen om gericht ervaringen van cliënten te achterhalen en deze te vertalen naar inbreng met directie of wethouder. Voordeel van deze aanpak is dat zo de impact van de ingebrachte ervaringskennis groter wordt en cliëntenparticipatie een gezamenlijk belang wordt. Ter geruststelling: dit hoeft niet te leiden tot inkapseling. De ene keer pakt de raad iets samen met de gemeente aan, de andere keer besluit een raad een zwartboek te maken<sup>5</sup>, hun onafhankelijkheid is niet in het geding. Er is niets tegen raadplegingen, panels of innovatieve aanpakken. Cliëntenraden

moeten zelf ook vaker te rade gaan bij hun achterban. Zij kunnen dat beter dan gemeenten: veel mensen vrezen de gemeente en doen daarom niet mee aan panels van gemeenten. Dat gebeurt wel als mensen zich herkennen in elkaars ervaring. Daarom is dit veiliger en cliënten kunnen de ervaringen van mede-clieñten beter vertalen naar mogelijke oplossingen.

## Samenhang

Gelukkig zijn er ook gemeenten die zien dat een sociaal domeinraad tot verschrapping van de cliëntenparticipatie kan leiden. Zij maken ruimte voor deelraden of werkgroepen onder of naast een sociaal domeinraad. Bijvoorbeeld de gemeente Den Haag agendeert onderwerpen alleen in de sociale domeinraad als daar sprake is van samenhang. Voor de enkelvoudige thema's uit de Wmo en de Participatiewet zijn deelraden verantwoordelijk.

Gemeenten met aparte raden vinden andere oplossingen om de noodzakelijke samenhang te waarborgen. In Hilversum is een aantal leden van de Werk en Inkomen-raad eveneens lid van de Wmo-raad en andersom. Bij de vormgeving van medezeggenschap is het van belang dat cliënten zelf met de gemeente in gesprek kunnen gaan. Cliënten moeten gemeenten en gemeenteraden kritisch toetsen. De LCR onderschrijft het belang van samenhang en moedigt de verschillende raden aan om samen te werken. Niet voor niets is met de koepel ASD-raden, LOC en Woonbond een filmpje gemaakt over het belang van samenwerken.<sup>6</sup>

Het blijkt dat regio's waar cliënten, uitvoering en bestuurders met elkaar praten over taken en rol van het regionale werkbedrijf én wat cliëntenparticipatie voor hen betekent vooroplopen bij het organiseren van regionale cliëntenparticipatie. Wat de juiste vorm is, moet regionaal worden vastgesteld. Waarbij een belangrijk uitgangspunt is: cliëntenparticipatie volgt de structuur. Hoe meer regionaal wordt afgesproken en wordt uitgevoerd, hoe meer een sterke inbreng op regionaal niveau gewenst is. Te verwachten valt dat steeds meer op regionaal niveau wordt afgestemd. In het rapport van ZINZIZ staan aanbevelingen hoe de regio's zelf zaken op kunnen pakken. Daarnaast is

het wenselijk een ondersteuningsprogramma te starten om regio's in gesprek te krijgen.

## VN-verdrag

Vanaf 2017 heeft Nederland zich te houden aan het VN-verdrag voor personen met een handicap. Dit verdrag moet worden geïmplementeerd. Dat betekent dat achterstanden van mensen met een beperking weggenomen moeten worden. Een kernbepaling in het verdrag is: met ons, niet zonder ons. Ofwel: cliëntenparticipatie. Het VN-verdrag kan een nieuwe impuls zijn voor cliëntenparticipatie, voor gemeenten, UWV, SVB en niet in het minst de cliëntenraden zelf. Op gemeentelijk niveau is het van belang dat cliëntenraden verbindingen leggen met de lokale en regionale cliëntenorganisaties. Dat cliëntenraden bij de zorg en cliëntenraden in het sociaal domein elkaar vinden. Dat er via (VN-)panels goed wordt geluisterd naar de ervaringen van mensen met een beperking. Dat cliëntenraden samen met mensen met een beperking toegankelijkheidsschouwen organiseren, zodat bijvoorbeeld zichtbaar wordt dat aanvragen van een bijstandsuitkering voor mensen met een licht verstandelijke beperking niet is te doen is. Dat zij worden meegenomen in het overleg zodat de leefwereld op de overlegtafel terecht komt. Maar ook zorgt dat de gemeente digitaal aanvragen voortaan niet verplicht stelt. En de drempels bij de verplichte zoekperiode voor jongeren echt worden weggenomen.

## Gaten

In de samenleving ontstaan steeds meer burgerinitiatieven. Mensen nemen de bibliotheek over die met sluiting wordt bedreigd. Op het terrein van armoede zijn velen van voedselbanken afhankelijk geworden. Er zijn talloze particuliere initiatieven die mensen met schulden willen helpen. In zekere zin is de banenafpraak ook een initiatief van werkgevers en werknemers: geen WSW meer maar werk op de arbeidsmarkt. De overheid ziet daar soms voordelen van en trekt zich terug. Martijn van der Steen sprak hierover in 2014 in zijn Ab Harrewijnrede<sup>7</sup> en legde de vraag aan cliëntenraadsleden voor: hoe stelt u zich ten opzichte van deze initiatieven op?

Blijft u de gemeente aankijken als zij gaten in het vangnet laten vallen? Voedselbanken zijn deel van beleid geworden. Maar voedselbanken maken ook eigen keuzes. Zij hanteren drempelinkomens wie in aanmerking komt voor hun hulp. Wie komt op voor de belangen van die cliënten? Hier ligt ook een rol van gemeentelijke cliëntenraden. Hoe voert de voedselbank zijn beleid uit? De ervaringen van de mensen bij die voedselbank zijn een belangrijke bron om te toetsen of de gemeentelijke armoedebestrijding effectief is. En: waarom zou de cliëntenraad geen overleg kunnen voeren over het beleid van de voedselbank?

## Gluren

Afsluitend merk ik op dat cliëntenparticipatie niet vanzelf gaat. Het is belangrijk dat bij de vormgeving van cliëntenparticipatie wordt uitgegaan van overleg met cliënten over alle thema's die cliënten raken. Sommige gemeenten lukt het niet om het goede overleg te organiseren. Leren gemeenten van goede voorbeelden? Kennen zij de voorwaarden om cliëntenparticipatie succesvol te laten functioneren? Gluren gemeenten wel eens bij hun burens als het gaat om cliëntenparticipatie? Zijn er ambassadeurs of aanjagers beschikbaar? Er is voldoende om overleg over te voeren. Voorkom daarbij dat alleen over structuren wordt gesproken. Naast de uitdagingen in dit artikel noem ik nog een aantal boeiende voorbeelden: deelname aan onderzoek, rol van cliëntenraden bij Big Data... Er is nog genoeg om verder over te praten. ■

**Branko Hagen** is beleidsadviseur bij de Landelijke Cliëntenraad (LCR).

## Noten

1. Kennisdocument op website LCR
2. ZINZIZ, Inventarisatie regionale cliëntenparticipatie.
3. E-magazine LCR-website, 2017
4. De LCR organiseert jaarlijks de Client in Beeldprijs voor cliëntenraden met goede voorbeelden
5. Zwartboek Schulden, website Participatieraad Amsterdam
6. Ruimte voor raden, youtube
7. Ab Harrewijnredes op website LCR