

Gemeenten zijn verplicht cliënten of hun vertegenwoordigers te betrekken bij de beleidsontwikkeling en uitvoering van de Participatiewet en de Wmo. Bij het inrichten van deze cliëntenparticipatie heeft de gemeente beleidsvrijheid. Er is wel een kader vastgelegd, maar wat is eigenlijk de praktijk?

DOOR Else Roetering en Branko Hagen

Wie vertegenwoordigt de cliënt?

Ervaringskennis benutten bij beleid en uitvoering

Met de komst van de drie decentralisaties kiezen steeds meer gemeenten voor een brede sociaal domeinraad. Zodat deze raad hen integraal kan adviseren op het terrein van werk en inkomen, zorg en jeugdhulp. We zien dat gemeenten op zoek zijn naar nieuwe vormen van cliëntenparticipatie. Bij de Landelijke Cliëntenraad (LCR) worden we benaderd door cliënten en cliëntenraden die zich zorgen maken dat cliëntenparticipatie verdwijnt en wordt vervangen door burgerparticipatie. Dat zijn adviesraden die worden bemenst door betrokken burgers en waar cliënten geen of nauwelijks onderdeel van uitmaken. Cliënten maken zich zorgen dat hun stem niet of onvoldoende wordt gehoord. De LCR constateert dat met de komst van sociaal domeinraden thema's op het terrein van werk en inkomen onvoldoende op de agenda's komen. Hoe dit komt, is niet onderzocht. Een verklaring zou kunnen zijn dat er bij de sociaal domeinraden zoveel onderwerpen aandacht vragen dat er onderwerpen ondersneeuwen. Om cliëntenparticipatie op het terrein van werk en inkomen te versterken en borgen is de LCR recent een project gestart dat wordt uitgevoerd door Movisie.

Wij vragen ons af: Waar zijn gemeenten naar op zoek bij het herinrichten van cliëntenparticipatie? Zien zij nog de meerwaarde van cliëntenparticipatie? En wat is deze meerwaarde?

De essentie

'Wie iets doet voor mij zonder mij is tegen mij', is een uitspraak van Ghandi, naar een spreekwoord uit Centraal Afrika. Beter kan de essentie van cliëntenparticipatie niet worden verwoord. Het sluit nauw aan bij hetgeen in het VN-verdrag voor mensen met een beperking wordt verwoord: 'Nothing

about us without us!' Volgens Professor Gert van Dijk¹ is het belang van cliëntenparticipatie de rauwe werkelijkheid van buiten naar binnen te brengen. Niet meer en niet minder.

'Wie iets doet voor mij zonder mij is tegen mij.' (Mahatma Gandhi)

Recent onderzoek uit 2016 (Schillemans e.a.) laat zien dat veel cliëntenraden zich beperken tot adviseren over de belangrijkste strategische onderwerpen van

diensten en organisaties. Cliëntenraden besteden bijna al hun tijd aan het voorbereiden en uitbrengen van adviezen over beleidsplannen. Slechts een deel van de adviezen heeft ook echt invloed op het beleid. Er wordt te weinig aandacht besteed aan de dagelijkse problemen waar cliënten mee te maken krijgen bij de uitvoering van het beleid rond deze strategische vraagstukken. Daarmee lijkt cliëntenparticipatie zijn doel voor bij te schieten. Hier ligt een opdracht voor zowel cliëntenraden als de gemeenten. Dat is de reden dat de LCR samen met de Vrije

Universiteit en Stimulansz een project² heeft uitgevoerd ten behoeve van methodiek ontwikkeling voor het beter benutten van ervaringen. Dit project is eind vorig jaar afgerond. In dit project trokken koppels, bestaande uit een gemeente ambtenaar en een lid van de cliëntenraad, gezamenlijk op om ervaringen op te halen en aan de orde



iStock

Een deel van de cliënten is stellig: ervaringen kunnen enkel opgehaald worden door cliënten zelf.

te stellen in de overleggen met managers en wethouder. Dit vanuit de gedachte dat het belang van cliëntenparticipatie is dat ervaringskennis van cliënten doorklinkt en meeweegt bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, om de kwaliteit en klantgerichtheid van (uitbestede) dienstverlening te vergroten.

Dialogo

Hetzelfde onderzoek uit 2016, maar ook eerder onderzoek (Baur en Abma 2011) laat zien, dat juist door meer op de ervaringen van cliënten te focussen de toegevoegde waarde van cliënten in het beleidsproces groter wordt. Hierdoor wordt de relatie tussen bestuur en managers aan de ene kant en cliënten aan de andere kant gelijkwaardiger. Het draagt ook bij aan een groter zelfvertrouwen van cliënten in de dialoog. Er is dus alle reden om cliëntenparticipatie en de dialoog tussen cliënten en bestuurders/manager meer te voeden met ervaringen van cliënten. Dat is de tweede reden dat de LCR samen met Stimulansz en de VU het project voor het ontwikkelen van methodiek ten behoeve van het beter benutten van ervaringen heeft uitgevoerd. De in het project ontwikkelde methodiek³ betreft

niet (alleen) instrumenten om ervaringen op te halen. Het gaat ook om het bevorderen van de dialoog over de impact van beleid en dienstverlening op het dagelijks leven van cliënten. Twee belangrijke elementen voor succesvolle cliëntenparticipatie.

Leden

Is het noodzakelijk dat ervaringen van cliënten door cliënten worden opgehaald? Een lid van de LCR beantwoordt deze vraag heel stellig: alleen door cliënten. Alleen cliënten weten wat het is om in de spreekkamer te zitten van de uitkeringsinstantie. Kennen de paniek als er een brief van UWV, SVB of sociale dienst in de brievenbus zit. De paniek van: gaan ze mijn uitkering afpakken. Alleen zij kunnen deze werkelijkheid verwoorden. Zij alleen ervaren die immers aan de lijve. Maar dat is niet altijd genoeg. Soms is een breder beeld noodzakelijk en moeten er meer ervaringen worden opgehaald. Bij het ophalen van ervaringen kan spelen dat cliënten zich veiliger voelen bij een 'lotgenoot' om hun verhaal te vertellen. En een verhaal van een cliënt wordt sneller door een cliënt herkend. Daar kan overigens ook een valkuil zitten: dat

de luisterende cliënt het verhaal van de cliënt te snel interpreteert en naar zich zelf toetrekt. Niet iedereen is zo stellig in zijn mening dat betrokken burgers geen ervaringen kunnen ophalen. Velen menen dat dit prima kan.

Burgerparticipatie

De LCR vindt dat cliëntenparticipatie niet kan worden vervangen door burgerparticipatie. De burger ervaart de werkelijkheid niet aan den lijve en is daardoor niet in staat deze accuraat te agenderen. Natuurlijk kunnen zij met cliënten spreken en op basis daarvan ervaringen agenderen. Maar cliënten ervaren het onmiddellijk als het beleid of de uitvoering in een voor hen ongunstige richting verandert en voelen de urgentie om dit aan de orde te stellen. Ervaringen aan den lijve ondervinden en vervolgens op basis daarvan nader uitzoeken hoe anderen dat ervaren: dat ontbreekt bij betrokken burgers. De betrokken burger kan daar tegenover stellen dat dit met een goede antenne wel degelijk kan. Dat op basis van een goede antenne ook ervaringen kunnen worden opgehaald. Maar als betrokken burgers na het ophalen van signalen aan tafel zitten met manager of bestuurder dan hebben we wel een probleem in het licht van het VN-verdrag. Er wordt óver mensen gesproken, zonder hen. Kunnen we het goede van beide raden verenigen, dat wil zeggen een raad bestaande uit een mix van cliënten en betrokken burgers? De LCR ziet daar een oplossing en een toekomst. Een onafhankelijke voorzitter, vrij van belangen in relatie tot gemeenten en aanbieders, kan de cliëntenraad extra kracht geven. Ook maatschappelijke organisaties als kerken kunnen een goede inbreng hebben, bijvoorbeeld omdat zij veel mensen met armoede zien en spreken. Bij een raad bestaande uit een mix van cliënten en betrokken burgers moet de verdeling van cliënten en burgers evenwichtig zijn. Een of twee cliënten in een raad is in de ogen van de LCR onvoldoende.

Vernieuwing

In Zaanstad is een nieuwe vorm van cliëntenparticipatie gerealiseerd. De diverse adviesraden zijn afgeschaft. In plaats van het raadplegen van structurele adviesraden organiseert Zaanstad

cliëntenpanels om te horen wat er bij mensen leeft. De werkwijze is zojuist door de gemeente geëvalueerd. De nieuwe werkwijze 'meepraten over hulp en ondersteuning' heeft meerwaarde, is de algemene conclusie van de evaluatie. B&W van Zaanstad schrijven: 'Door vaker, interactiever en vanuit diverse achtergronden mee te praten, krijgen inwoners meer inspraak en invloed op beleid. Dat draagt bij aan een betere positie van mensen in een kwetsbare situatie. Er is direct contact tussen overheid en burgers, het is een vast onderdeel van ontwikkeling van beleid en de vraag van de inwoner staat steeds voorop.'⁴

De LCR juicht toe dat er met veel verschillende cliënten wordt gesproken. Met www.benutervaringen.nl hebben we dat niet voor niets als methodiek aangereikt. Maar het is nog niet voldoende. Want hoe wordt bewaakt dat er ook echt iets gebeurt met de inbreng van de panels, of de gewenste veranderingen worden gerealiseerd? Dat is ook een belangrijk onderdeel van cliëntenparticipatie. De LCR ziet goede elementen in de aanpak van Zaanstad maar heeft ook vraagtekens.

- Wie bepaalt welke werkelijkheid in beeld gebracht moet worden?
- Hoe komen de cliëntenpanels tot stand?
- Wie houdt in de gaten wat er met al de opmerkingen gebeurt?
- Hoe komt aan het licht hoe de uitvoering van de nieuwe beleidsplannen door cliënten wordt ervaren?

Governance

Het klinkt mooi: de buitenwereld naar binnen brengen. Maar wat nu als de verhalen van cliënten net als de adviezen van adviesraden niet serieus worden genomen? Van Dijk praat over cliëntenparticipatie in zorginstellingen. Op de vraag wat bestuurders en toezichhouders moeten doen met de werkelijkheid die de cliëntenraad van buiten naar binnen brengt, antwoordt Van Dijk: 'De raad van bestuur moet er vooral heel goed naar luisteren en de raad van toezicht moet erop toezien dat het verhaal bij de bestuurders binnenkomt en op waarde wordt geschat. In feite is dat wat good governance is. Good governance is het samenspel tussen de cliëntenraad, de raad van bestuur en de

raad van toezicht waarbij de eerste partij vertelt, de tweede luistert en de derde in de gaten houdt of er wel wat gebeurt met die verhalen.'

Van Dijk ziet naast de bovengenoemde rol voor de cliëntenraad twee andere rollen. Hij vertelt: 'De ene is het recht hebben – als er te lang niets gebeurt met wat ze vertelt – om te agenderen dat het bestuur er toch echt iets mee moet

vindt. Maar of dat voldoende is om noodzakelijke veranderingen te realiseren, zal in de praktijk moeten blijken. We beseffen dat dit staatsrechtelijk niet is geregeld. Maar als een gemeenteraad er wat in ziet, dan kan zij de cliëntenraad uitnodigen om agendapunten in te brengen.

Houden we vervolgens de lijn van Van Dijk vast? Geen adviestrajecten voor een

Cliëntenraad en gemeenteraad hebben allebei een controlerende taak: beleid en uitvoering beoordelen.

doen. En de andere is de bevoegdheid het vertrouwen in het bestuur op te zeggen als dit dan alsnog niet gebeurt. In de praktijk heb ik overigens nog nooit meegemaakt dat het zover moest komen.'

Instrumenten

Wat betekent dit voor de praktijk in het sociaal domein? Kunnen de inzichten van Van Dijk worden vertaald naar de gemeentelijke praktijk? Volgens de LCR blijft een cliëntenraad, met cliënten zelf, van belang. Dat geldt voor een gemeente net zo goed als voor een zorginstelling. Maar welke instrumenten moeten de cliëntenraad in de gemeente ten dienste staan als er niets met hun verhalen gebeurt? Zij kunnen niet het vertrouwen in de wethouder opzeggen. Van Dijk spreekt over het recht op agenderen dat het bestuur er toch echt iets mee moet doen. Waar zou dat in het geval van de gemeentelijke cliëntenraad moeten gebeuren, als er in het overleg met managers en wethouder niets gebeurt met de verhalen? De gemeente kent geen raad van toezicht maar heeft een gemeenteraad. Zouden we de cliëntenraad het recht moeten geven om – als er te lang niets gebeurt met wat ze vertelt – dit te agenderen in de gemeenteraad? Cliëntenraad en gemeenteraad hebben allebei een controlerende taak: beoordelen van beleid en uitvoering. De cliëntenraad kan een belangrijke bron zijn voor een gemeenteraad. En een deel van de gemeenteraden ziet dat ook zo. Die willen weten wat de cliëntenraad

cliëntenraad?! Of gaat de cliëntenraad wel met betrokkenen en gemeente met een probleem aan de slag? De LCR is van mening dat beleidsparticipatie een belangrijk aspect van cliëntenparticipatie moet blijven en dat cliëntenraden daar dus een rol in moeten hebben. In aanvulling op het in beeld brengen van de rauwe werkelijkheid is het nodig dat zij zelf regie houden op het inbrengen van thema's die onder cliënten leven en meepraten hoe de werkelijkheid vertaald moet worden naar verbeteringen. En als de wethouder en directeuren dat onvoldoende meenemen, heeft de cliëntenraad de mogelijkheid de gemeenteraad te informeren. Of dat voldoende is om beleid en uitvoering te kantelen, de praktijk zal het moeten leren. Daarbij zal ook veel afhangen van de vasthoudendheid van cliëntenraden. ■

Else Roetering is ambtelijk secretaris van de Landelijke Cliëntenraad. **Branko Hagen** is daar beleidsadviseur.

Noten

1. Gert van Dijk: 'De cliëntenraad moet het verhaal voor zichzelf laten spreken' (website Waardigheid en Trots)
2. Zie www.benutervaringen.nl
3. Zie www.benutervaringen.nl
4. nieuws uit B&W collegebesluiten Zaanstad 16 januari 2018..