



**Cliëntenparticipatie: een
vervelende verplichting
of de moeite waard?**

Cliëntenparticipatie: een vervelende verplichting of de moeite waard?

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Rosanne Schaap
Inge Otto
Luna van Dijk
Bob van Waveren
Yannick Bleeker

Amsterdam, 5 oktober 2023
Publicatienr. 22163

© 2023 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Achtergrond	5
1.3 Onderzoeksvragen	7
2 Onderzoeksactiviteiten	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Deskresearch	9
2.3 Het 360-gradenperspectief	9
2.4 Interviews met landelijke sleutelfiguren	10
2.5 Interviews met bestuurders en beleidsadviseurs	10
2.6 Interviews met cliëntenraden	10
2.7 Enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden	11
2.8 Interviews met cliënten	12
3 Wet- en regelgeving rond cliëntenparticipatie en hoe organisaties die eisen invullen	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Wet- en regelgeving rond cliëntenparticipatie	14
3.3 De inrichting van cliëntenparticipatie op landelijk niveau	15
3.4 De inrichting van cliëntenparticipatie bij gemeenten	17
3.5 Hoe kijken belanghebbenden aan tegen de wettelijke kaders?	23
4 Wat belanghebbenden verstaan onder cliëntenparticipatie en hoe ze het inzetten	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Wat belanghebbenden verstaan onder cliëntenparticipatie	26
4.3 Informele vormen bij SZW en landelijke uitvoeringsorganisaties	31
4.4 Informele vormen bij gemeenten	32
5 Ervaren effecten, knelpunten, randvoorwaarden en verbeterpunten	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Opbrengsten van cliëntenparticipatie	35
5.3 Ervaren knelpunten	40
5.4 Overkoepelende knelpunten en verbeterpunten	43
5.5 Randvoorwaarden vanuit het perspectief van cliënten	53
5.6 Best practices	54
6 Conclusies en aanbevelingen	57
6.1 Conclusies	57
6.2 Aanbevelingen	60
Bijlage 1 – Deskresearch gemeentelijke verordeningen	63
Bijlage 2 – Stellingen 360-gradenperspectief	64
Bijlage 3 – Geïnterviewden en deelnemers groepsgesprekken	65
Bijlage 4 – Representativiteit	66
Literatuurlijst	68



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Meerdere wettelijke kaders verplichten uitvoeringsorganisaties om cliënten bij beleidsontwikkeling te betrekken. Een van deze wetten is de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (SUWI). Uit de evaluatie van de Wet SUWI bleek dat het onduidelijk is welke doelen worden beoogd met cliëntenparticipatie¹; is participatie van cliënten op zichzelf belangrijk, of wordt ermee beoogd een bijdrage te leveren aan de klantgerichtheid van beleid? Daarnaast is het ook onduidelijk wat organisaties onder cliëntenparticipatie verstaan, hoe zij daar invulling aan geven, welke beelden en verwachtingen betrokkenen hebben en welke effecten cliëntenparticipatie oplevert. Om in deze kennisbehoefte te voorzien heeft RegioPlan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar cliëntenparticipatie in het domein van Sociale Zekerheid en Integratie (SZI).

1.2 Achtergrond

Cliëntenparticipatie is een veelzijdig begrip. In deze paragraaf schetsen we eerst kort de kaders van het begrip 'cliëntenparticipatie', welke vormen er bestaan en wat de potentiële effecten ervan zijn.

Het begrip 'cliëntenparticipatie'

Voor cliëntenparticipatie worden er verschillende definities in de onderzoeksliteratuur gehanteerd. Volgens de definitie van Edelenbos (2000) is cliëntenparticipatie:

*'Het vroegtijdig betrekken van einddoelgroepen bij de vorming van beleid en verbetering van de kwaliteit, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke besluit.'*²

De bovenstaande definitie stelt hoge eisen aan de wijze waarop cliënten in beleidsontwikkeling worden betrokken om van participatie te kunnen spreken. Om aan de definitie te voldoen, moeten cliënten immers vroegtijdig, in openheid en op basis van gelijkwaardigheid worden betrokken. Daarnaast is er volgens deze definitie pas sprake van cliëntenparticipatie als er problemen in kaart worden gebracht én oplossingen worden verkend. Bovendien stelt de definitie van Edelenbos hogere eisen aan cliëntenparticipatie dan wettelijke kaders van bijvoorbeeld de SUWI-wetgeving.

De participatieladder bevat een bredere blik op cliëntenparticipatie en is vooral een manier om de mate van invloed van cliënten vast te stellen.³ Dit kader onderscheidt vijf niveaus van participatie, waarbij een hoger niveau staat voor meer macht en invloed door cliënten. Hieronder geven we de vijf niveaus kort weer. In uitgebreidere varianten van de participatieladder worden overigens ook vormen van non-participatie gedefinieerd. Als uitvoeringsorganisaties cliënten wel betrekken, maar niet de intentie hebben om de input van cliënten te gebruiken, kan dit worden gezien als een manipulatieve vorm van participatie. Dit wordt ook wel tokenisatie genoemd.

¹ Zie Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie - De beleidsdoorlichting Artikel 11 het SUWI-stelsel langs de meetlat. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/06/rapport-beleidsdoorlichting-artikel-11-uitvoering-en-evaluatie-wet-suwi>

² Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. TU Delft: proefschrift.

³ Er bestaan meerdere varianten van de participatieladder, maar hiermee bedoelen wij niet de participatieladder die wordt gebruikt om de mate van participatie van mensen in beeld te brengen (van sociale isolatie tot betaald werk). Wij gebruiken hier een bewerking door Edelenbos en Monnikenbos van de participatieladder van Arnstein. Zie Arnstein, S. R. 1969. 'A Ladder of Citizen Participation.' *Journal of the American Planning Association*, 39 (4): 216-224 en Edelenbos, J. & Monnikhof, R.A.H. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Tabel 1.1 Participatieladder

1. (Mee)beslissen	Cliënten krijgen volledig of deels de macht over de beslissing en zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor de beslissing. De rol van de organisatie is beperkt.
2. Coproduceren	Organisaties en cliënten stellen gezamenlijk beleid op of voeren plannen gezamenlijk uit. De verhouding tussen cliënten en organisaties is (nagenoeg) gelijk.
3. Adviseren	De beslissingsmacht ligt bij de organisatie. Cliënten brengen een advies uit aan de organisatie. De organisatie neemt het advies in overweging en neemt aanbevelingen gemotiveerd wel of niet over.
4. Raadplegen	Cliënten worden geconsulteerd. Er wordt om feedback op voorstellen gevraagd. Er is geen sprake van interactie en adviesvorming.
5. Informeren	Cliënten worden tijdig en adequaat geïnformeerd over beleidsvoornemens.

Ook de timing waarop cliënten worden betrokken is relevant. Hier bieden de vijf fases van de beleidscyclus (agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en evaluatie) uitkomst.⁴ De mate waarin en wijze waarop cliënten worden betrokken, kunnen variëren per fase.

Vormen van cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie kent verschillende varianten. Zo wordt er veelal onderscheid gemaakt tussen collectieve en individuele vormen van participatie.⁵ Onder collectieve vormen vallen bijvoorbeeld tijdelijke panelen, klankbordgroepen en formele cliëntenraden. Individuele vormen van participatie zijn onder meer inspreken tijdens vergaderingen van gemeenteraden en deelname aan onderzoek via vragenlijsten. Een ander onderscheid is dat tussen formele en informele participatie.⁶ Formele participatie heeft een geïnstitutionaliseerd karakter en bestaat uit vormen die wettelijk verankerd zijn. Daarmee kunnen formele vormen zaken aan de orde stellen (initiatiefrecht) en mogen zij zowel gevraagd als ongevraagd advies geven. Denk hierbij aan structurele cliëntenraden zoals van UWV, SVB en de cliëntenraden in gemeenten. Informele participatie is niet wettelijk verankerd en daarmee minder vaak formeel geïnstitutionaliseerd. Daarnaast is het vaker tijdelijk en incidenteel van aard en wordt het vaker vanuit de organisatie geïnitieerd. Voorbeelden hiervan zijn tijdelijke community's die brieven tegenlezen, klankbordgroepen voor onderzoek of groepen cliënten die aan design-projecten meedoen.

De mogelijke effecten van cliëntenparticipatie

Eerder onderzoek laat zien dat effectieve cliëntenparticipatie beleidsmatig relevant is.⁷ Ten eerste kan cliëntenparticipatie leiden tot doeltreffender beleid en beleidsuitvoering, bijvoorbeeld doordat beleid vooraf aan het cliëntenperspectief wordt getoetst of doordat beleid gaandeweg in cocreatie met cliënten wordt verbeterd. Doordat beleid beter aansluit bij de belevingswereld van de mensen voor wie het beleid is bedoeld, is het beleid doeltreffender (en mogelijk ook doelmatiger). Ten tweede draagt cliëntenparticipatie bij aan de betrokkenheid van burgers en vergroot het daardoor het draagvlak voor beleid. Daarmee verkleint cliëntenparticipatie mogelijk de kloof tussen overheid en burgers. Cliëntenparticipatie heeft ook voor burgers zelf meerwaarde.⁸ Ten eerste profiteren zij net als overheden en uitvoeringsorganisaties van doeltreffender beleid en uitvoering. Beter beleid brengt immers een oplossing voor hun probleem dichterbij. Bijkomende positieve effecten zijn meer democratische betrokkenheid doordat het vertrouwen in overheden groeit. Daarnaast weten we dat cliëntenparticipatie voor cliënten ook een empowerend effect kan hebben. Cliënten voelen zich gehoord, leren meer over de complexiteit van beleidsvorming en doen adviesvaardigheden op.

⁴ Ook voor de beleidscyclus geldt dat er meerdere varianten bestaan. Wij gebruiken doorgaans de fasering zoals in Enserink, B., et al. (2010). *Policy analysis of multi-actor systems*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

⁵ Movisie (2016). *Wat werkt bij cliëntenparticipatie*. Publicatie gefinancierd door het ministerie van VWS.

⁶ Movisie (2016). *Wat werkt bij cliëntenparticipatie*. Publicatie gefinancierd door het ministerie van VWS.

⁷ Onder andere Wistow, G. & Barnes, M. (1993). 'User involvement in community care: origins, purposes and applications.' In: *Public Administration*, Volume 71 (3), 279-299.

⁸ Movisie (2018). *Anders betrokken. De inzet van andere vormen van cliëntenparticipatie in gemeenten*. Onderzoek met subsidie van het ministerie van VWS en de VNG.

1.3 Onderzoeksvragen

1. **Wat is de functie en wat zijn de doelen van cliëntenparticipatie binnen het SZI-domein?**
 - a. Welke eisen worden er vanuit de wet- en regelgeving gesteld aan de functie en doelen van cliëntenparticipatie?
 - b. Wat wordt er volgens belanghebbenden verstaan onder cliëntenparticipatie?
 - c. Wat zijn verschillen tussen wettelijke kaders en tussen beelden en verwachtingen van belanghebbenden?
 - d. Wat zijn volgens belanghebbenden de huidige en gewenste functie en doelen van cliëntenparticipatie binnen het SZI-domein?

2. **Hoe wordt cliëntenparticipatie binnen het SZI-domein in de praktijk georganiseerd en uitgevoerd?**
 - a. Welke rol hebben het ministerie van SZW en andere belanghebbenden in relatie tot cliëntenparticipatie binnen het SZI-domein, en op welke wijze wordt die rol ingevuld?
 - b. Op welke wijze is cliëntenparticipatie in het SZI-domein momenteel ingericht?
 - c. Welke vormen van participatie zetten organisaties op welk moment in?
 - d. Wat zijn tussen uitvoeringsorganisaties de belangrijkste verschillen en overeenkomsten?
 - e. Wat zijn de ervaringen en ervaren effecten van belanghebbenden met de huidige invulling van cliëntenparticipatie?
 - f. Wat zijn de best practices binnen het SZI-domein op het terrein van cliëntenparticipatie?

3. **Wat kunnen het ministerie van SZW en andere belanghebbenden doen om cliëntenparticipatie te versterken?**
 - a. Wat zijn volgens belanghebbenden de belangrijkste verbeterpunten om cliëntenparticipatie te versterken?
 - b. Wat zijn de randvoorwaarden voor doeltreffende, doelmatige en rechtmatige cliëntenparticipatie en wat is er volgens belanghebbenden voor nodig om de randvoorwaarden te realiseren?
 - c. Welke verwachtingen hebben belanghebbenden ten aanzien van de wijze waarop SZW, zichzelf en andere stakeholders kunnen bijdragen aan de bevordering van cliëntenparticipatie binnen het SZI-domein?
 - d. Welke mogelijke opties voor de (wettelijke) invulling van de functie en het doel van cliëntenparticipatie kunnen we onderscheiden op basis van de beelden en verwachtingen van belanghebbenden?



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Onderzoeks- activiteiten



2 Onderzoeksactiviteiten

2.1 Inleiding

Het verkennende onderzoek naar cliëntenparticipatie in het SZI-domein hebben we uitgevoerd door diverse onderzoeksactiviteiten in te zetten, en het door betrekken van verschillende belanghebbenden. In het onderzoek zijn de volgende activiteiten ingezet: 1) deskresearch, 2) het 360-gradenperspectief, 3) interviews met landelijke sleutelfiguren, 4) interviews met bestuurders en beleidsadviseurs, 5) interviews met cliëntenraden, 6) enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden, en 7) interviews met cliënten. Op deze manier hebben we een goed beeld verkregen van de manier waarop cliëntenparticipatie is ingericht en wordt uitgevoerd, en welke percepties belanghebbenden hebben over cliëntenparticipatie.

2.2 Deskresearch

Voor dit onderzoek hebben we een beknopte deskresearch uitgevoerd om met name inzicht te krijgen in de formele aspecten van cliëntenparticipatie. De deskresearch omvatte de volgende bronnen:

- **Wet- en regelgeving.** We hebben gekeken naar de Wet SUWI, de onderliggende materiewetten (WIA, WW, Wajong), de Participatiewet, Wet sociale werkvoorziening, en de Wet inburgering 2021. Daarnaast hebben we de Memories van Toelichting geraadpleegd om inzicht te krijgen in de eisen die de wet stelt aan de organisatie en uitvoering van cliëntenparticipatie.
- **Regelingen van uitvoeringsorganisaties.** We hebben de meest recente regelingen van uitvoeringsorganisaties bestudeerd, waaronder het Besluit Regeling Cliëntenparticipatie UWV 2018 en de Regeling Cliëntenparticipatie SVB 2019.
- **Selectie van gemeentelijke verordeningen.** We hebben negen gemeenten geselecteerd, verspreid over kleine, middelgrote en grote gemeenten, en verschillende provincies, en daarvan de verordeningen bekeken. Deze verordeningen geven voornamelijk inzicht in hoe gemeenten omgaan met cliëntenparticipatie in het kader van de Participatiewet. Voor dezelfde negen gemeenten hebben we ook onderzocht of zij iets hebben vastgelegd over participatie door inburgeraars. Een overzicht van de negen gemeenten is te vinden in bijlage 1.
- **Eerder onderzoek.** Tot slot hebben we een beknopte analyse uitgevoerd van eerder onderzoek. Dit onderzoek bood ons inzicht in de (mogelijke) ervaren effecten van cliëntenparticipatie, de randvoorwaarden voor effectieve participatie en de ervaren knelpunten.⁹

2.3 Het 360-gradenperspectief



Cliëntenparticipatie is een complex en veelzijdig begrip. Daarnaast zijn er veel verschillende organisaties en individuen die een visie hebben op cliëntenparticipatie. Denk aan het ministerie van SZW, landelijke stakeholders zoals VNG en Divosa, gemeenten, landelijke, regionale en lokale cliëntenraden¹⁰ en individuele cliënten. Om een compleet beeld te verkrijgen van cliëntenparticipatie in het domein van integratie, vonden we het ook belangrijk om DUO en het COA te betrekken in het onderzoek. Het COA en DUO spelen namelijk, naast gemeenten, ook een belangrijke rol in het ondersteunen van inburgeraars en inburgeringsgerechtigden.

⁹ Hierbij gaat het met name om de volgende publicaties: Movisie (2018). *Anders betrokken. De inzet van andere vormen van cliëntenparticipatie in gemeenten*. Onderzoek met subsidie van het ministerie van VWS en de VNG; Vrije Universiteit en Trimbos Instituut (2018). *Eindrapportage Perceel 1. 'Waardige betrokkenheid van cliënten'*. Onderzoek met subsidie van het ministerie van VWS; Ocloo, J., & Matthews, R. (2016). *From tokenism to empowerment: progressing patient and public involvement in healthcare improvement*. BMJ; Nool, M. & Winkeler, M. (2017). *Inventarisatie regionale cliëntenparticipatie*. Onderzoek in opdracht van de LCR.

¹⁰ In het gehele rapport spreken over cliëntenraden, maar dit kan ook gaan over adviesraden in het domein van werk en inkomen.

Om iedereen op de juiste manieren bij het onderzoek te betrekken en om hun inbreng te spiegelen en te wegen hebben wij gebruikgemaakt van het *360-gradenperspectief*. Dit is een methodologische benadering die we vaker hebben toegepast in complexe vraagstukken en biedt ons de handvatten om verschillende percepties te trianguleren. Deze aanpak omvat het interviewen van belanghebbenden waarbij wij hun ook een korte lijst met gestandaardiseerde vragen of stellingen voorleggen. Deze gestandaardiseerde vragen en stellingen worden beantwoord met standaardcores, waardoor we een systematisch en geobjectiveerd beeld krijgen van de percepties van alle belanghebbenden, die hierdoor bovendien vergelijkbaar zijn. Een overzicht van de gebruikte vragen en stellingen is te vinden in bijlage 2.

2.4 Interviews met landelijke sleutelfiguren

Nadat de deskresearch was afgerond, zijn we gestart met het interviewen van landelijke sleutelfiguren. Het doel van deze interviews was om een eerste inzicht te krijgen in hoe organisaties cliëntenparticipatie zien, hoe cliëntenparticipatie momenteel in de praktijk is georganiseerd, hoe partijen denken over het functioneren van de LCR (Landelijke Cliëntenraad), en welke behoeften organisaties hebben om hun rol te vervullen. Ook hebben we ervaren effecten en knelpunten, en best practices van cliëntenparticipatie besproken. Voor deze interviews hebben we gesproken met sleutelfiguren in het domein van Werk en Inkomen; directies binnen het ministerie van SZW (WR, SV, S&I en PDV), VNG, Divosa en de Koepel Adviesraden Sociaal Domein. Een overzicht van de geïnterviewde landelijke sleutelfiguren is te vinden in bijlage 3.

2.5 Interviews met bestuurders en beleidsadviseurs

Na de eerdere interviews hebben we vervolgens gesprekken gevoerd met bestuurders en beleidsadviseurs van verschillende uitvoeringsorganisaties. Hierbij lag de focus op UWV, SVB, DUO, COA, twee grote en twee kleinere gemeenten. We spraken hiervoor met de gemeente Den Haag, Utrecht, Gorinchem en Haarlemmermeer. Voor elke uitvoeringsorganisatie hebben we een dubbelinterview gehouden, waarbij we streefden naar een gesprek met de afgevaardigde uit de Raad van Bestuur of directie en de verantwoordelijke beleidsadviseurs. In sommige gesprekken zijn geen bestuurders maar uitvoerders van beleid betrokken. In aanvulling op deze gesprekken hebben we ook met enkele vertegenwoordigers van districten van UWV gesproken en een bestuurder van de LCR. Het doel van deze gesprekken was om meer inzicht te krijgen in wat cliëntenparticipatie inhoudt, hoe uitvoeringsorganisaties cliëntenparticipatie organiseren en toepassen, ervaren effecten en knelpunten, het functioneren van de LCR, welke aanknopingspunten zijn zien om cliëntenparticipatie te versterken, en best practices voor cliëntenparticipatie. Een overzicht van de geïnterviewde bestuurders en beleidsadviseurs is te vinden in bijlage 3.

2.6 Interviews met cliëntenraden

Na de voorgaande gesprekken hebben we groeps gesprekken georganiseerd met alle formele – in wetgeving of in organisatiegerelateerde regelingen verankerde – cliëntenraden. Met deze groeps gesprekken beoogden we inzicht te krijgen in wat cliëntenparticipatie inhoudt, wat het zou moeten zijn, en welke ondersteuning zij nodig hebben om effectief te functioneren vanuit het perspectief van de raden. Ook bespraken we ervaren effecten en knelpunten en best practices. De groeps gesprekken werden gehouden met: 1) voorzitters van de regionale UWV-clieñtenraden, 2) de centrale cliëntenraad van UWV, 3) de Klantenadviesraad van SVB, 4) de Landelijke Cliëntenraad en 5) de voorzitters van de cliëntenraden van twee grote en twee kleine gemeenten. Hiervoor hadden we een groepsinterview met de gemeenten Den Haag, Gorinchem en Haarlemmermeer. De gemeente Utrecht kon hier niet bij aanwezig zijn en hebben we niet gesproken. Bij het COA en DUO zijn geen formele cliëntenraden aanwezig, maar in het geval van het COA hebben we gesproken met een bewonersraad van één van de opvanglocaties. De bewonersraad heeft ten opzichte van de andere wettelijk verankerde cliëntenraden een wezenlijk ander doel en andere functie. Daarom hebben de resultaten over cliëntenraden geen betrekking op de bewonersraden van het COA. De

bevindingen over de bewonersraden worden apart vermeld. Een overzicht van de geïnterviewde cliëntenraden is te vinden in bijlage 3.

2.7 Enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden

In de maanden juni en juli van 2023 hebben we onder alle gemeenten in Nederland een enquête uitgezet voor beleidsadviseurs en cliëntenraden in het domein van Werk en Inkomen. Het doel was om een goed beeld te krijgen van cliëntenparticipatie in dit domein in Nederlandse gemeenten: Welke vormen van cliëntenparticipatie zetten gemeenten in, en welke ervaringen hebben zij hiermee?

Voor de enquêtes onder beleidsadviseurs en cliëntenraden is gebruik gemaakt van doelgroep-specifieke vragen, en algemene vragen die in beide enquêtes voor kwamen. De enquête-onderwerpen voor beleidsadviseurs waren onder meer: beleid over cliëntenparticipatie op grond van de Participatiewet (artikel 47), de vormgeving van formele en informele cliëntenparticipatie, ervaringen, effecten, knelpunten en wensen, opbrengsten, en best practices. Ook werden enkele vragen gesteld over cliëntenparticipatie in relatie tot de Wet inburgering en de Wet sociale werkvoorziening (artikel 2). Aan de cliëntenraden werden specifieke vragen gesteld rondom de organisatie van de raad, zoals over het ledenaantal, domeinen waarop de raad zich richt, vergaderingen, ondersteuning, bezetting, en wijze van input geven en signalen ophalen. Daarnaast werd, net als bij de beleidsadviseurs, gevraagd naar ervaringen en effecten, opbrengsten, knelpunten en wensen, en best practices.

De werving voor de enquêtes vond plaats via verschillende kanalen. De beleidsadviseurs zijn in eerste instantie aangeschreven via de info-mailadressen van alle Nederlandse gemeenten. De cliëntenraden zijn aangeschreven via de emailadressen op hun website. Daarnaast is voor de cliëntenraden een uitnodiging voor het onderzoek uitgezet via de nieuwsbrief van de Koepel Adviesraden Sociaal Domein. Voor beleidsadviseurs deelden we een wervingsbericht via de LinkedIn-pagina van RegioPlan. We hebben gemeenten nagebeld die de vragenlijst nog niet ingevuld hadden. Verder is vanuit het surveyprogramma Survalyzer, waarmee we de enquêtes uitzetten, een reminder verstuurd. Bij de werving hadden we speciale aandacht voor het feit dat de benamingen van cliëntenraden kunnen verschillen bij gemeenten (bijv. adviesraden), en dat het onderzoek alleen beleidsadviseurs en raden wilde includeren die zich bezighielden met cliëntenparticipatie op het gebied van de Participatiewet. Bij de raden bestond de doelgroep uit voorzitters en leden (en bijv. niet ondersteunende secretarissen).

Inclusie respondenten enquête beleidsadviseurs

In totaal vulden 68 beleidsadviseurs de enquête compleet in. Wanneer er meerdere respondenten per gemeente waren, is er één gekozen om mee te nemen in de analyse. Dit was alleen het geval voor de Gemeente Den Haag (drie respondenten), waarbij we de respondent kozen die de meeste vragen kon beantwoorden.¹¹ Wanneer er sprake was van een samenwerkingsverband van gemeenten met een gezamenlijke verordening over cliëntenparticipatie in het kader van de Participatiewet, is één respondent namens het gehele samenwerkingsverband meegenomen. Respondenten die meer vragen konden beantwoorden (bijv. over of de gemeente bepaalde verordeningen had) werden verkozen boven respondenten die minder vragen konden beantwoorden, en bij gelijke geschiktheid werd één respondent random gekozen. Er was sprake van drie samenwerkingsverbanden met ieder twee respondenten per verband, waardoor drie respondenten afvielen. Na het toepassen van deze inclusiecriteria, kwam de respons neer op 63 beleidsmedewerkers. Voor informatie over de representativiteit van de enquête onder beleidsadviseurs, zie bijlage 4.

Van de 63 beleidsadviseurs gaven er 60 in de enquête aan dat in hun gemeente (voormalig) cliënten in het domein van Werk en Inkomen op enige wijze betrokken zijn bij de ontwikkeling en verbetering van beleid of uitvoering (95%). Drie beleidsadviseurs gaven aan dat dit in hun gemeente niet het geval is (5%), bijvoorbeeld omdat er maar weinig mensen in de bijstand zitten in de betreffende gemeente, er

¹¹ Het was mogelijk om te bepalen welke respondent de meeste vragen kon beantwoorden door te kijken naar het aantal vragen dat met 'dat weet ik niet' was beantwoord.

weinig interesse/deelname is vanuit de doelgroep, en/of er al input verzameld en gegeven wordt via andere wegen. Omdat deze drie beleidsadviseurs aangaven dat in hun gemeente (voormalig) cliënten in het domein van Werk en Inkomen niet op enige wijze betrokken zijn bij de ontwikkeling en verbetering van beleid of uitvoering, werden zij doorgeleid naar het einde van de vragenlijst. Hierna bedraagt het totale aantal respondenten telkens 60.

Inclusie respondenten enquête cliëntenraden

In totaal is de vragenlijst door 159 respondenten deels of helemaal ingevuld. We kozen ervoor om alleen compleet ingevulde vragenlijsten als uitgangspunt te nemen voor de analyse; dit waren er 100. Respondenten die aangaven geen voorzitter of lid te zijn van een cliëntenraad werden naar het einde van de vragenlijst geleid en vielen af (dit was het geval voor vijf respondenten), waardoor het aantal respondenten 95 bedroeg. Na het toepassen van het selectie criterium van één respondent per gemeente, bestond de groep uit 87 respondenten. Tot slot is er bij een samenwerkingsverband van gemeenten met een gezamenlijke verordening over cliëntenparticipatie in het kader van de Participatiewet één respondent namens het gehele samenwerkingsverband meegenomen. Er was sprake van één zo'n samenwerkingsverband met twee respondenten. Omdat beide respondenten hetzelfde aantal vragen konden beantwoorden (en bijv. niet het antwoord 'weet niet' kozen bij vragen) was sprake van gelijke geschiktheid en is één respondent random gekozen. Na het toepassen van deze inclusiecriteria kwam de respons neer op 86 voorzitters/leden van cliëntenraden. Voor informatie over de representativiteit van de enquête onder cliëntenraden, zie bijlage 4.

2.8 Interviews met cliënten

Voor de individuele interviews spraken wij met *cliënten die participeren* en *cliënten die niet participeren*. Met *participeren* bedoelen we het leveren van input aan een organisatie of cliëntenraad. In totaal hebben wij 40 mensen geïnterviewd, waarvan 23 *cliënten participeren* en 17 *cliënten niet participeren*. Een deel van de participerende cliënten hebben wij benaderd met behulp van de Landelijke Cliëntenraad (LCR). Deze organisatie heeft contactgegevens met ons gedeeld van een aantal cliënten die met de LCR hebben samengewerkt. Daarnaast hebben wij in de enquête voor cliëntenraden aangegeven graag in contact te komen met cliënten. Met de personen die hierop hebben gereageerd, zijn wij ook in gesprek gegaan. Drie personen die via de laatste methode zijn bereikt, identificeren zich niet als cliënten, omdat zij nooit gebruik hebben gemaakt van ondersteuning vanuit de overheid. Het betreft hier drie mensen die wel actief zijn in een cliëntenraad waarin zij de belangen behartigen van cliënten. Een deel van de cliënten die niet participeren, hebben we gesproken in buurthuizen. Daarnaast hebben we bewoners gesproken bij een COA-opvanglocatie, zijn we via een taalschool in contact gekomen met een cliënt die bezig is met de inburgering en zijn we via een werkleerbedrijf in contact gekomen met iemand in een sociale werkvoorziening. Van de 40 personen die we hebben gesproken, maken er 37 gebruik van ondersteuning vanuit de overheid. Zo zijn er 12 mensen met een AOW-uitkering gesproken, 2 met een WW-uitkering, werkt 1 persoon bij een sociale werkvoorziening, hebben 9 mensen een arbeidsongeschiktheidsuitkering, 4 mensen een bijstandsuitkering en spraken we 9 inburgeringsplichtigen.



Wet- en regelgeving rond cliëntenpartici- patie en hoe organi- saties die eisen in- vullen

3

Belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk

- Wetten in het domein van werk en inkomen regelen vooral het bestaan en de samenstelling van cliëntenraden, dat cliënten gehoord en betrokken worden, de taak van cliëntenraden, financiële en/of ambtelijke ondersteuning, en informatievoorziening naar raden toe.
- Wetten geven geen richting wat betreft het moment waarop cliënten ongevraagd en gevraagd advies mogen geven, waarover minimaal advies moet worden gegeven en de manier waarop opvolging wordt gegeven aan hun adviezen.
- Het merendeel van de gemeenten heeft een gemeentelijke verordening in het kader van de Participatiewet waarin participatie door cliënten is opgenomen. In het kader van de Wsw is dit minder dan een derde. Verordeningen laten tussen gemeenten verschillen zien; qua invulling van cliëntenparticipatie en hoeveel is vastgelegd in een verordening.
- Steeds meer gemeenten hebben een cliëntenraad ingesteld die zich op een breed aantal domeinen richt. Hoewel er voor het domein van inburgering nauwelijks beleid is opgesteld, is het in steeds meer gemeenten onderdeel van gemeentelijke cliëntenraden. Ook vinden belanghebbenden op het domein van integratie het belangrijk dat er in de wet- en regelgeving ook aandacht is voor cliëntenparticipatie.
- De vrije invulling voor de rol, taken en de te bereiken doelstellingen volgens de Wet SUWI wordt van meerwaarde gezien voor uitvoeringsorganisaties. Enige sturing in de vorm van kaders en/of richtlijnen rond cliëntenparticipatie is gewenst, maar niet op het niveau van wet- en regelgeving.

3.1 Inleiding

Het belang van cliëntenparticipatie in de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid is deels in de wet verankerd. Hieronder presenteren we voor cliëntenparticipatie de relevante wetsartikelen binnen het SZI-domein en welke rol het ministerie van SZW, de LCR en uitvoeringsorganisaties volgens deze wet- en regelgeving hebben. Daarna beschrijven we per uitvoeringsorganisatie hoe zij cliëntenparticipatie volgens de geïnstitutionaliseerde formele vormen in de praktijk inrichten en hoe zij tegen de wet- en regelgeving aankijken.

3.2 Wet- en regelgeving rond cliëntenparticipatie

De drie belangrijkste wetten voor cliëntenparticipatie zijn de Wet Suwi (artikel 7 en 8)¹², de Participatiewet (artikel 47)¹³ en de Wet sociale werkvoorziening (artikel 2). In het integratiedomein zijn er geen wettelijke verplichtingen rond cliëntenparticipatie. Deze wetten zijn ingevoerd om cliënten in het domein van werk en inkomen de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op beleid en wet- en regelgeving. Deze wetten stellen een minimum aan de wijze waarop SZW, UWV, SVB, de LCR en gemeenten cliënten bij de uitvoering van beleid betrekken. De kaders zien vooral toe op tijdigheid, informatievoorziening, ondersteunende middelen en borging van contact tussen bestuurders en cliënten. De wetten geven geen richting aan de precieze rol en de te bereiken doelstellingen. Er is bijvoorbeeld niet vastgelegd op welk moment in de beleidscyclus cliëntenraden betrokken moeten worden, op welke onderwerpen zij minimaal advies moeten geven of de mate waarin opvolging moet worden gegeven aan de adviezen. Zie tabel 3.1 voor meer informatie over de eisen van deze wettelijke kaders.

¹² Zie Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. [wetten.nl - Regeling - Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen - BWBR0013060 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Wet%20structuur%20uitvoeringsorganisatie%20werk%20en%20inkomen-BWBR0013060)

¹³ Zie Participatiewet. [wetten.nl - Regeling - Participatiewet - BWBR0015703 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Participatiewet-BWBR0015703)

Tabel 3.1 Wettelijke kaders cliëntenparticipatie

Wet	Artikel	Eisen
Wet SUWI	7.1 t/m 7.7	Regelt onder meer dat 1) UWV en SVB een regeling vaststellen waarin de realisatie en vormgeving van cliëntenparticipatie is omschreven; 2) er op centraal niveau minstens tweemaal per jaar wordt voorzien in overleg met de raad van bestuur; 3) cliënten die participeren onderwerpen voor de agenda kunnen aanmelden en tegen benadeling worden beschermd; 4) er centraal rekening wordt gehouden met de resultaten van participatie op decentraal niveau; 5) de eisen voor centraal overleg ook voor decentrale participatie gelden; 6) er in iedere vestiging van SVB en UWV bekendheid wordt gegeven aan de participatieregelingen; en 7) besturen via een algemene maatregel hun regeling kunnen aanpassen.
	8.1 t/m 8.6	Borgt onder meer 1) het bestaan van een landelijke cliëntenraad; en dat 2) de raad uit negen vertegenwoordigers uit verschillende geledingen bestaat; 3) de raad als taak heeft om minstens eens per jaar met UWV, de SVB, gemeenten en de minister te overleggen over cliëntenparticipatie en beleidsvoorstellen; 4) de LCR een secretariaat heeft en de minister middelen voor een secretariaat ter beschikking stelt; 5) de raad van informatie wordt voorzien die hij voor uitoefening van zijn taak nodig heeft; en 6) er via ministeriële regelingen regels kunnen worden gesteld aan de financiering, de werkwijze en ondersteuning van de LCR.
Participatie-wet	47	Regelt onder meer dat cliënten door gemeenten 1) vroegtijdig in staat gesteld worden om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen; 2) worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen; 3) kunnen deelnemen aan periodiek overleg; 4) onderwerpen voor de agenda kunnen aanmelden; en 5) worden voorzien van informatie voor adequate deelname aan het overleg.
Wet sociale werkvoorziening	2	De verordening cliëntenparticipatie Wet sociale werkvoorziening borgt dat 1) belanghebbenden voor de uitvoering van de Wsw een onafhankelijke positie hebben dat bijdraagt aan de totstandkoming of verbetering van gemeentelijk Wsw-beleid, 2) de Wsw-raad divers is, bestaat uit een voorzitter en secretaris en meerdere keren per jaar vergadert, 3) leden onderwerpen voor de agenda kunnen aandragen en de secretaris de leden voorziet van de benodigde informatie voor deelname en 4) de Wsw-raad gevraagd en ongevraagd advies kan uitbrengen. Burgermeesters en wethouders stellen nadere regels op over de organisatie van cliëntenparticipatie voor Wsw-beleid.

3.3 De inrichting van cliëntenparticipatie op landelijk niveau

SZW

De wettelijke kaders zorgen ervoor dat het ministerie van SZW met name een faciliterende rol heeft. Deze rol bestaat vooral uit het bekostigen en organiseren van contactmomenten. Zo stelt het ministerie budget beschikbaar voor de LCR. Naast deze faciliterende rol voert het ministerie zelf ook allerlei initiatieven voor cliëntenparticipatie uit die niet in de wettelijke kaders staan beschreven. Deze initiatieven worden in hoofdstuk 4 verder toegelicht.

De LCR

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) vindt zijn juridische grondslag in de Wet SUWI. Dit wettelijk kader borgt het bestaan van de LCR en beschrijft onder meer het aantal leden, de taak, (financiële) ondersteuning van de LCR, en de informatievoorziening. De raad bestaat uit een netwerk van vertegenwoordigers van negen landelijke cliëntorganisaties, die op hun beurt weer hun eigen netwerken en samenwerkingspartners hebben. Dit zijn drie afgevaardigden van elk van de cliëntenraden van UWV en SVB en drie afgevaardigden van gemeentelijke cliëntenraden. Ze komen formeel vijf keer per jaar bijeen. De LCR heeft de wettelijke taak om onder meer (on)gevraagd advies te leveren wat betreft het beleid van de landelijke overheid. Dit doen zij door signalen en input op te halen bij negentien verschillende lid-organisaties. De negentien lid-organisaties bestaan uit: 1) verschillende landelijke cliëntenorganisaties, zoals VCP, CNV, FNV, 2) vertegenwoordigers van gemeentelijke cliëntenraden, zoals de samenwerkende cliëntenraden

van de G4, en 3) vertegenwoordigers van centrale cliëntenraden van de SVB en UWV. Bij relatief grote wetswijzigingen toetst de LCR de wijziging bijna altijd aan het cliëntenperspectief, in de zogeheten cliënttoets. Bij kleinere wijzigingen wordt de LCR uitsluitend geconsulteerd.¹⁴

De LCR heeft zijn kijk op cliëntenparticipatie in een visiedocument vastgelegd,¹⁵ waarin onder meer wordt beschreven wat zij verstaan onder cliëntenparticipatie en de rol en de werkwijze van de LCR. Hierin beschrijven zij onder andere dat zij niet van cliënten, maar van burgers spreken, dat het vertegenwoordigen van de stem van de burger één van de kerntaken van de LCR is en dat burgers binnen elk onderdeel van de beleidscyclus een belangrijke rol hebben. De LCR behartigt daarbij niet alleen de belangen van de rechthebbenden van de SUWI-materiewetten, maar feitelijk van iedereen met een uitkering, pensioen of toeslag.¹⁶

UWV

UWV heeft de wettelijke eisen in een regeling neergelegd.¹⁷ In deze regeling wordt een groot aantal zaken geregeld, zoals vergoedingen voor leden van cliëntenraden, vergaderreglementen, taken en bevoegdheden, faciliteiten voor leden, hoe vaak zij samenkomen en de te behandelen thematiek. Volgens de regeling hebben cliëntenraden een initiatiefrecht (ze mogen zaken aan de orde stellen), een informatierecht (ze worden tijdig en volledig geïnformeerd of krijgen spontaan en op verzoek alle informatie die ze nodig hebben om hun functie uit te oefenen) en een adviesrecht (ze worden tijdig betrokken bij de voorbereiding en de totstandkoming van uitvoeringsbeleid). De cliëntenraden van UWV hebben als taak om gevraagd en ongevraagd advies te geven en ontwikkelingen te signaleren die van invloed kunnen zijn op de dienstverlening.

Het UWV heeft cliëntenparticipatie op twee niveaus ingericht; één centrale cliëntenraad en voor elk district een decentrale cliëntenraad. Elke cliëntenraad heeft zestien zetels die door partijen als FNV, VCP en leder(in) worden ingevuld, die minimaal vier keer per jaar met UWV overleggen. De centrale cliëntenraad is de gesprekspartner voor de raad van bestuur en richt zich op het geven van advies op beleids- en strategisch niveau. Daarbij wordt de centrale cliëntenraad ondersteund door een ambtelijk secretaris. De centrale cliëntenraad is opgedeeld in commissies die de divisiestructuur van UWV vertegenwoordigen; klant en service (K&S), uitkeren en handhaven (U&H), sociaal medische zaken (SMZ) en Strategie-Beleid-Kennis (SBK). Deze commissies voeren het gesprek met divisiedirecteuren. Daarnaast hebben zij ook brede werkgroepen die incidenteel of structureel bij elkaar komen. Ze hebben bijvoorbeeld een werkgroep inclusie & diversiteit, of integrale klantreis. Ook stelt de centrale cliëntenraad een contactpersoon aan voor elk van de decentrale cliëntenraden, die aanwezig is bij de vergaderingen van de decentrale cliëntenraad. De decentrale cliëntenraden zijn de gesprekspartner voor het management van de verschillende districten en richten zich meer op de uitvoering van het beleid. Zij behandelen (regio-specifieke) thema's op tactisch en operationeel niveau. Elke districtsraad wordt door een UWV-adviseur ondersteund¹⁸, die als intermediair contactpersoon fungeert tussen UWV en de cliëntenraden. Bovendien ondersteunt de UWV-adviseur de leden en is hij of zij een klankbord voor de voorzitter, raadsecretaris en andere leden. Het informeren van leden om hun functie goed te kunnen uitoefenen wordt regionaal gefaciliteerd door districtmanagers en landelijk door een adviseur informatievoorziening.

SVB

De SVB heeft de wettelijke eisen vastgelegd in Regelingen cliëntenparticipatie SVB.¹⁹ Hierin zijn onder andere de samenstelling van de leden, de taken en bevoegdheden, de informatieverstrekking en de faciliteiten voor leden vastgelegd, en de manier waarop en wanneer overleg plaatsvindt met de raad van bestuur. De SVB heeft cliëntenparticipatie geformaliseerd in een adviesorgaan en noemt dat de Klantenadviesraad (KAR). De KAR bestaat uit elf leden, waarvan vijf leden ook een kwaliteitszetel hebben. De leden met een kwaliteitszetel vertegenwoordigen elk één van de volgende belangenorganisaties: FNV,

¹⁴ De Beleidsonderzoekers, Verwonderzoek en SEO (2021) *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW.

¹⁵ Zie Visie op burgerparticipatie 2023. <https://www.landelijkeclienraad.nl/de-lcr>

¹⁶ Zie de website van de LCR. <https://www.landelijkeclienraad.nl/de-lcr>

¹⁷ Zie Regeling Cliëntenparticipatie UWV 2018. [Regeling Cliëntenparticipatie \(clienraad-uwv.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/clienraad-uwv)

¹⁸ [Wat doet de UWV-adviseur cliëntenparticipatie? \(clienraad-uwv.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/clienraad-uwv)

¹⁹ Zie regeling Cliëntenparticipatie SVB. [wetten.nl - Regeling - Regeling Cliëntenparticipatie SVB 2019 - BWBR0042188 \(overheid.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/clienraad-svb)

CNV, VCP, Seniorenorganisatie KBO-PCOB en NOOM (Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten). De overige vijf leden zijn klanten van de SVB. De KAR heeft als taak om de raad van bestuur gevraagd en ongevraagd advies te geven op alle dossiers waar het aspect dienstverlening aan de orde is. De SVB verstrekt tijdig, spontaan en op verzoek informatie die de KAR nodig heeft voor uitvoering van zijn taken. Ten minste vier keer per jaar vindt er formeel overleg plaats tussen de KAR en de raad van bestuur. Daarnaast vindt er ook regelmatig overleg plaats met SVB-medewerkers, en zijn er ook twee leden van de SVB lid van de LCR. De KAR wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris en door een Bestuursadviseur Strategie & Externe betrekkingen.

DUO en COA

Zoals hierboven beschreven is cliëntenparticipatie bij DUO en het COA niet wettelijk geregeld. Toch denken beide organisaties na over hun rol en hoe zij cliëntenparticipatie kunnen inrichten. Binnen het domein van Sociale zekerheid en Integratie heeft DUO de taak om het inburgeringstraject te faciliteren en daarop te handhaven. Dit betekent dat zij onder andere de inburgeringsplicht vaststellen, verlengen of ontheffen, maar ook dat zij de inburgering op A2 taalniveau organiseren en afnemen, en uitslagen verstrekken van inburgeringsexamens. Ook faciliteren zij het inburgeringstraject met een portaal voor inburgeraars. DUO heeft geen formele cliëntenraad, maar geeft wel op allerlei andere manieren invulling aan cliëntenparticipatie. Volgens DUO is het van belang dat al deze initiatieven meer gecoördineerd en geregistreerd worden.

Bij het COA is er op dit moment geen landelijk beleid op het gebied van cliëntenparticipatie. Het COA vindt het wel belangrijk om de stem van de bewoners centraal te stellen. Daarom zijn er allerlei initiatieven die het perspectief van bewoners in opvanglocaties ophalen. Ook hebben zij geen formele cliëntenraad, maar op enkele opvanglocaties zijn er wel bewonersraden met als doel om de leefbaarheid en voorzieningen van opvanglocaties te verbeteren. De mogelijkheid om de bewonersraad vast te leggen in het beleid en het ontwikkelen van een visie over bewonersparticipatie wordt momenteel onderzocht. Een jongerenraad voor alleenstaande jongeren zonder ouders is momenteel wel al in het beleid vastgelegd. Een belangrijk doel van de jongerenraad is het bevorderen van de veerkracht, en het vergroten van de zelfstandigheid en weerbaarheid van jongeren. De (informele) vormen die DUO en het COA inzetten voor cliëntenparticipatie zijn in hoofdstuk 4 beschreven.

3.4 De inrichting van cliëntenparticipatie bij gemeenten

De rol van gemeenten

De verplichtingen die de Participatiewet stelt aan de cliëntenparticipatie moeten door gemeenten worden vertaald in verordeningen. Deze verordeningen regelen onder meer de taken en de ondersteuning van cliënten of vertegenwoordigers van cliënten op het domein van werk en inkomen. De VNG heeft een modelverordening opgesteld waar gemeenten gebruik van kunnen maken.²⁰ Als onderdeel van de deskresearch hebben we van de volgende negen gemeenten de gemeentelijke verordeningen over cliëntenparticipatie in het kader van de Participatiewet bekeken: Uitgeest²¹, Staphorst²², Westerveld²³, Heerenveen²⁴, Goes²⁵, Roermond²⁶, Arnhem²⁷, Groningen²⁸ en Almere²⁹.

De verordeningen tonen dat de invulling van cliëntenparticipatie verschilt per gemeente. Sommige gemeenten hebben een cliëntenraad en bijbehorende verordening die zich in eerste instantie richt op de

²⁰ Zie kennisbank decentrale regelgeving | modelverordeningen. <https://www.decentraleregelgeving.nl/modelverordeningen>

²¹ Zie Verordening adviesraad sociaal domein gemeente Uitgeest 2020. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645957>

²² Zie Verordening Adviesraad Sociaal Domein gemeente Staphorst 2020 <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR640363/1>

²³ Zie Verordening cliëntenparticipatie werk en inkomen Westerveld 2015. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR352976?#d101349754e45>

²⁴ Zie Verordening 'Participatieraad: meedenken is meedoen' <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR71810>

²⁵ Zie Wijzigingsverordening Cliëntenparticipatie gemeente Goes 2015. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR447742>

²⁶ Zie Verordening cliëntenparticipatie Participatiewet Gemeente Roermond. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR383567>

²⁷ Zie Verordening Adviesraden gemeente Arnhem. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR423592>

²⁸ Zie Verordening Cliëntenraad Werk en Inkomen gemeente Groningen 2021. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR651884>

²⁹ Zie Verordeningen Adviesraad Sociaal Domein Gemeente Almere 2015. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR348301>

Participatiewet (Roermond) en Wmo (Goes, tot 2018), eventueel aangevuld met de Jeugdwet en aanverwante sociale zaken (Heerenveen). Weer andere gemeenten uit de steekproef heb een cliëntenraad voor werk en inkomen (Westerveld) of het gehele sociaal domein (Staphorst, Almere, Uitgeest). De gemeente Groningen heeft beide laatstgenoemde raden. De gemeente Goes had tot 2018 een raad op het gebied van de Participatiewet en Wmo; het is onduidelijk welke vorm zij nu hanteert. De gemeente Arnhem hanteert één verordening over twee verschillende adviesraden (adviesraad Werk en Inkomen en de adviesraad Jeugd & Wmo).

Een aantal elementen komt in de meeste verordeningen voor. Zo bespreken de meeste verordeningen het doel en de taken van de raad, de samenstelling, de wijze van benoemen, de zittingstermijn en de facilitering vanuit de gemeente. Alle verordeningen vragen de raden om een (huishoudelijk) reglement op te stellen. Sommige wijzen cliëntenraden op een geheimhoudingsplicht (bijv. Uitgeest, Heerenveen), omgang met klachten (Westerveld) of onvoorziene omstandigheden (Goes, tot 2018), maar lang niet alle verordeningen verwijzen hiernaar.

Hoewel de verordeningen duidelijk zijn afgeleid van artikel 47 van de Participatiewet (en hier expliciet naar verwijzen), heeft men de vrijheid genomen om een eigen, gemeentespecifieke vertaling te maken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit verschillen in de opzet van verordeningen (bijv. hoeveelheid artikelen/onderwerpen, en al dan niet een algemene toelichting aan het einde) en in de omschrijvingen (bijv. van de doelen, vereisten aan het huishoudelijk reglement). Ter illustratie: waar de gemeente Roermond enkel beschrijft dat er een reglement dient te worden vastgesteld, somt de gemeente Arnhem op welke onderdelen opgenomen dienen te worden:

Gemeente Roermond

“Artikel 7. Reglement Cliëntenraad PW

Het college stelt, op voorstel van de Cliëntenraad PW, een reglement vast waarin nader uitwerking wordt gegeven aan deze verordening.”

Gemeente Arnhem

“Artikel 6. Huishoudelijk reglement

De Adviesraad stelt een huishoudelijk reglement op, waarin ten minste de volgende zaken zijn vastgelegd:

- *de taken en bevoegdheden welke worden opgedragen aan de voorzitter, de secretaris en de penningmeester;*
- *de wijze waarop door de voorzitter, de secretaris en de penningmeester jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van de taken en bevoegdheden welke hun bij mandaat zijn opgedragen;*
- *de instelling van een kascontrolecommissie welke jaarlijks de werkzaamheden van de penningmeester aan een controle onderwerpt en hieromtrent verslag uitbrengt aan de adviesraad;*
- *een in te stellen aantal leden dat minimaal voor vergaderingen en besluiten aanwezig moet zijn;*
- *de handhaving van de orde tijdens de vergadering;*
- *de wijze waarop besluitvorming inzake interne aangelegenheden, waaronder de plaatsvervangende voorzitter, de secretaris en de penningmeester, tot stand komt;*
- *het instellen van een sollicitatiecommissie voor nieuwe leden;*
- *rooster van optreden van de leden;*
- *de wijze waarop besluitvorming inzake het uitbrengen van integrale adviezen tot stand komt;*
- *het minimaal aantal jaarlijks te houden vergaderingen;*
- *de openbaarheid dan wel beslotenheid van vergaderingen;*
- *de wijze waarop het huishoudelijk reglement gewijzigd kan worden.”*

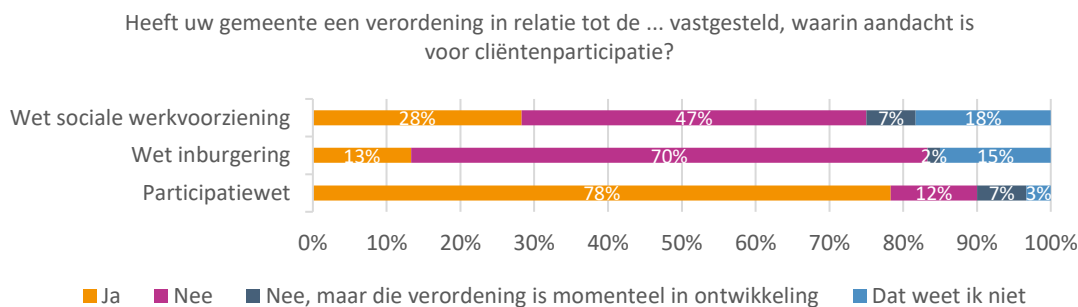
Ook zijn gemeenten verplicht om vanuit de Wet sociale werkvoorziening een verordening op te stellen over de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan cliëntenparticipatie voor Wsw-gerechtigden en dat zij hiervoor een cliëntenraad Wsw, oftewel Wsw-raad moeten opstellen.³⁰ In de negen verordeningen zijn geen verwijzingen gevonden naar sociale werkvoorzieningen. Vanuit de Wet inburgering worden geen eisen aan gemeente gesteld over het opstellen van een verordening ten aanzien van cliëntenparticipatie. In de negen verordeningen zijn dan ook geen verwijzingen gevonden naar de doelgroep van inburgeraars.

³⁰ Zie Verordening cliëntenparticipatie Wet sociale werkvoorziening. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR94732/1>

Verordeningen en aanvullend beleid

Het merendeel van de gemeentelijke beleidsadviseurs (78%) die de enquête invulden, zegt een verordening te hebben in relatie tot de Participatiewet met aandacht voor cliëntenparticipatie (zie figuur 3.1). Verordeningen rond de Wet sociale werkvoorziening (28%) en Wet inburgering (13%) met aandacht voor cliëntenparticipatie zijn er ook, maar vaker hebben gemeenten deze niet of worden deze nog ontwikkeld.

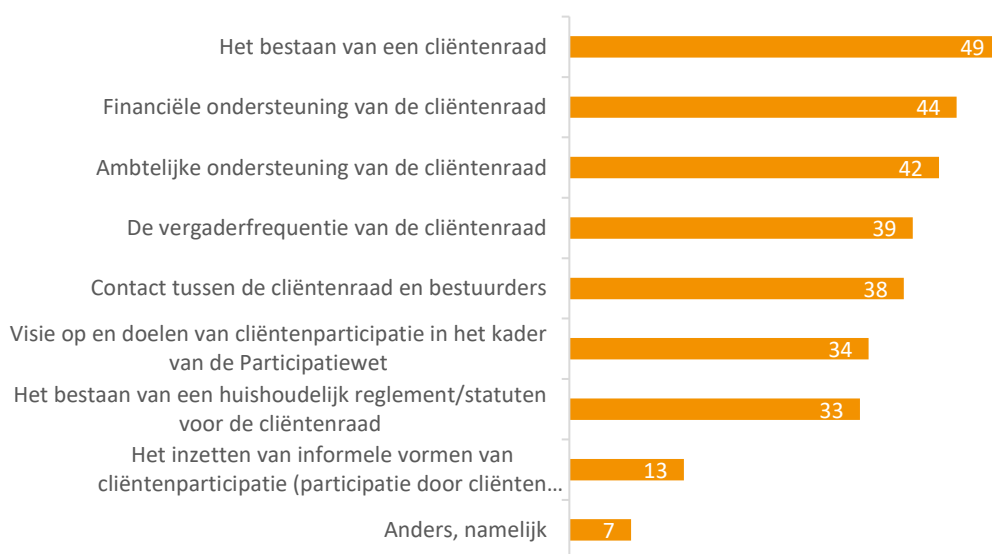
Figuur 3.1 Verordeningen



Participatiewet

Wanneer we beleidsadviseurs vroegen wat er omtrent cliëntenparticipatie is opgenomen in de verordening of het (aanvullende) beleid van hun gemeente in relatie tot de Participatiewet, bleek dit vaak het bestaan van een cliëntenraad te zijn (bij 49 gemeenten, zie figuur 3.2). Ook bevat dergelijk gemeentelijk beleid veelal vaststellingen over de financiële ondersteuning (44 gemeenten) en ambtelijke ondersteuning (42 gemeenten) van de cliëntenraad. Over het inzetten van informele vormen van cliëntenparticipatie staat bij weinig gemeenten iets opgenomen in het beleid (13 gemeenten). Beleidsadviseurs die 'anders, namelijk' kozen, noemen dat hun gemeente bijvoorbeeld ook de voordracht, samenstelling en taak van de cliëntenraad heeft vastgesteld in het beleid/de verordening.

Figuur 3.2 Wat is er opgenomen in het beleid dat en/of de verordening die in het kader van de Participatiewet is vastgesteld? (Meerdere antwoorden mogelijk, n=52)³¹



Bron: Regioplan, enquête voor beleidsadviseurs van gemeenten

³¹ Wanneer respondenten op een eerdere vraag antwoordden dat hun gemeente een verordening heeft in het kader van de Participatiewet met daarin aandacht voor cliëntenparticipatie, of als respondenten in een andere vraag stelden dat in hun gemeente aanvullend beleid is geformuleerd in het kader van de Participatiewet ten aanzien van cliëntenparticipatie, kregen zij de vraag voorgelegd wat in dit beleid/deze verordening is opgenomen. Dit gold voor 52 respondenten.

Bijna twee derde van de gemeenten heeft geen aanvullend beleid geformuleerd over cliëntenparticipatie in het kader van de Participatiewet (60%). Bij 15 gemeenten is dit aanvullende beleid er wel (25%). Bij sommige gemeenten wordt aanvullend beleid in relatie tot de Participatiewet nog ontwikkeld (10%), en een enkele beleidsadviseur weet niet of dit beleid er is (5%).

Wet sociale werkvoorziening

Uit dezelfde enquête blijkt dat de helft van de gemeenten geen aanvullend beleid heeft opgesteld over cliëntenparticipatie in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (50%). Ongeveer een vijfde van de gemeenten heeft dit aanvullende beleid wel (22%), of is dit aan het ontwikkelen (5%). Een redelijk aantal van de beleidsadviseurs zegt niet te weten of dit beleid er is (23%). Gemeenten met een verordening of aanvullend beleid op het vlak van cliëntenparticipatie en de Wet sociale werkvoorziening melden dat de volgende zaken vaak zijn opgenomen: het bestaan van een cliëntenraad (18 gemeenten), financiële ondersteuning (18 gemeenten), en ambtelijke ondersteuning (16 gemeenten). Het inzetten van informele vormen van cliëntenparticipatie gebeurt het minst vaak (5 gemeenten). Sommige gemeenten kozen het antwoord 'anders', en zeggen dat de ondernemingsraad een belangrijke rol speelt, of bijvoorbeeld tevredenheidsonderzoek onder de medewerkers Wsw of een medewerkerspanel.

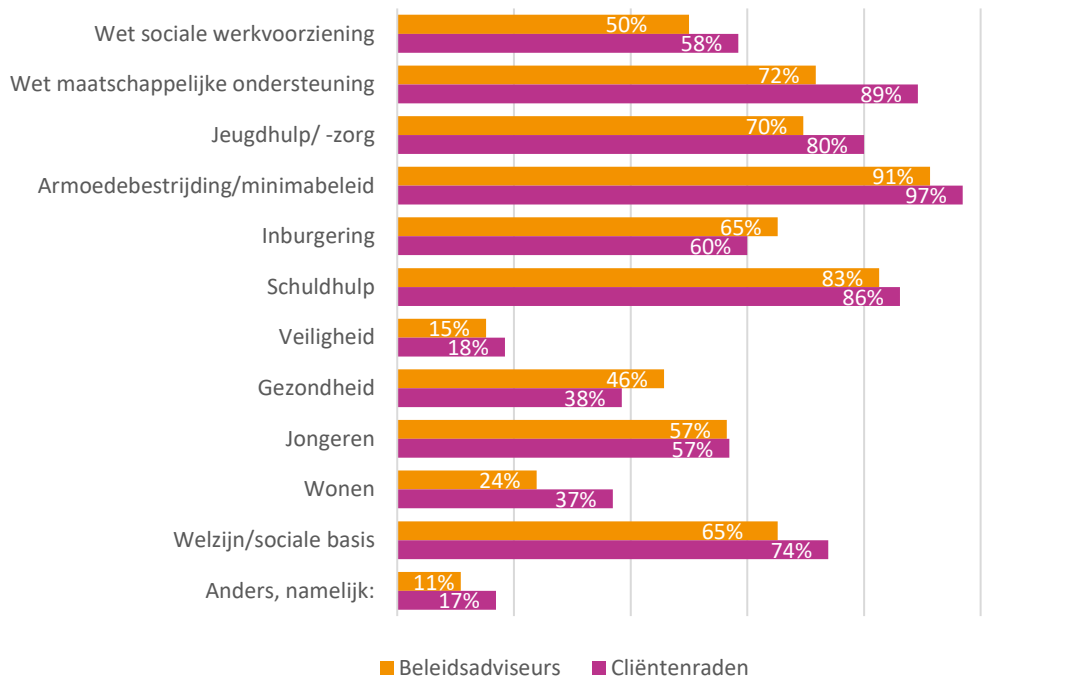
Wet inburgering

Beleidsadviseurs die zeiden dat hun gemeente een verordening of aanvullend beleid heeft geformuleerd in relatie tot de Wet inburgering (n=12), noemen dat daarin vaak het bestaan van de cliëntenraad is vastgesteld (n=8). Ook vereisten over ambtelijke ondersteuning (n=7), financiële ondersteuning (n=6), het bestaan van een huishoudelijk reglement (n=7) en de vergaderfrequentie (n=6) zijn geregeld opgenomen. Over het inzetten van informele vormen van cliëntenparticipatie staat het minst vaak iets opgenomen (n=2).

Inrichting van cliëntenparticipatie in het kader van de Participatiewet

Uit de enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs blijkt dat veel gemeenten een cliëntenraad hebben die (ook) in het kader van de Participatiewet opereert (95%). Een enkele gemeente is nog bezig om een dergelijke raad op te richten (2%). Slechts twee gemeenten hebben geen cliëntenraad op dit terrein (3%). Zowel uit de enquête onder beleidsadviseurs als uit de enquête onder cliëntenraden blijkt dat het merendeel van de cliëntenraden zich, naast de Participatiewet, ook nog op andere domeinen richt (beleidsadviseurs 81%; cliëntenraden 76%) (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 Domeinen waarop de cliëntenraad opereert naast de Participatiewet volgens gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden (meerdere antwoorden mogelijk)



Bron: Regioplan, enquête voor beleidsadviseurs van gemeenten, n=46

Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden, n=70

Een klein deel (beleidsadviseurs 18%; cliëntenraden; 24%) richt zich enkel op de Participatiewet. Een enkele beleidsadviseur weet niet of de raad zich op meer domeinen richt (2%). Wanneer we de beleidsadviseurs³² en cliëntenraden vroegen op welke domeinen hun raad opereert naast de Participatiewet, bleken dit met name armoedebestrijding/ minimabeleid, schuldhulp, de Wet maatschappelijke ondersteuning, en jeugdhulp of -zorg, te zijn. Het minst vaak wordt samenwerking op het domein veiligheid genoemd. Sommigen noemen bij de antwoordoptie ‘anders’ specifieke andere domeinen zoals re-integratiebeleid of ouderen en mantelzorg, en enkelen verwijzen naar de brede focus van hun (advies)raad op het gehele sociale domein.

Aantal leden, vergaderingen en overleg wethouder/burgemeester

De resultaten van de enquête voor gemeentelijke cliëntenraden laten zien dat cliëntenraden gemiddeld tien leden hebben inclusief de voorzitter (SD=3,5). De kleinste raad bestond uit drie leden, en de grootste uit twintig leden. Het aantal vergaderingen per jaar ligt tussen minimaal twee en maximaal 22 keer per jaar, met een gemiddelde van tien jaarlijkse vergaderingen (SD=3,2). Gemiddeld vindt drie keer per jaar overleg plaats tussen de cliëntenraad en een wethouder of burgemeester van de gemeente. Drie cliëntenraden hebben aangegeven dat er nooit een overleg plaatsvindt, en voor twee cliëntenraden vindt er jaarlijks 15 tot 20 keer overleg plaats met de wethouder of burgemeester.

Ondersteuning vanuit de gemeente

In de enquête vroegen we cliëntenraden of zij door de gemeente gefinancierde ambtelijke ondersteuning kregen. Voor een klein deel van hen (20%) is dergelijke ondersteuning er niet. De meeste krijgen echter wel ambtelijke ondersteuning van de gemeente, ofwel in de vorm van een ambtelijk secretaris die vergaderingen plant, notuleert en contact met de gemeente onderhoudt (43%), ofwel in de vorm van een ambtelijk contactpersoon die de cliëntenraad in contact kan brengen met de gemeente als dat nodig is (22%). Respondenten die als antwoord ‘anders’ (15%) kozen, lichtten toe dat zij bijvoorbeeld

³² D.w.z. de beleidsadviseurs die eerder in de vragenlijst invulden dat de cliëntenraad in hun gemeente – naast op de Participatiewet – op meerdere domeinen opereerde (n=46).

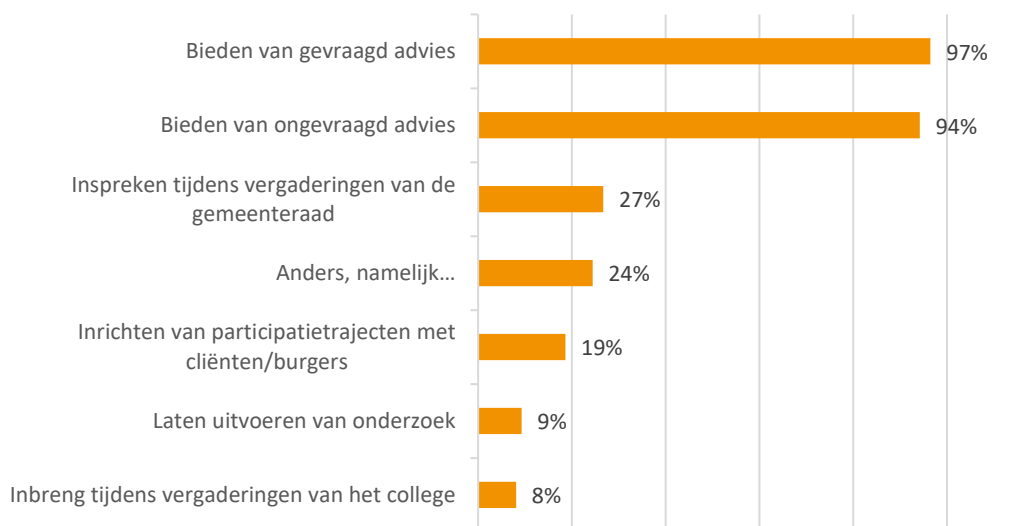
een ambtelijk ondersteuner krijgen vanuit de gemeente, secretariële/administratieve ondersteuning, ambtelijke begeleiding, of contact/overleg met beleidsambtenaren.

Ook beantwoordden cliëntenraden in de enquête de vraag of hun raad op enige wijze financieel wordt ondersteund. Het merendeel van de cliëntenraden ontvangt een vergoeding voor de voorzitter en de leden (80%). Verder ontvangt ongeveer één op de drie raden financiële middelen voor de aanschaf van laptops, het huren van vergaderruimte, et cetera (33%). Een klein percentage (12%) krijgt een onderzoeksbudget. Naast dat niemand niets heeft ontvangen (0%) of het niet wist (0%), kozen redelijk wat respondenten (ook) de optie 'anders' (40%). Uit hun toelichtingen blijkt dat er verschillende vormen van andere financiële ondersteuning zijn, zoals: budget voor scholing/ontwikkelbudget, koffie-/thee-kosten, reis- en onkosten, kosten PR/website en een onkostenvergoeding per vergadering of lid. Waar sommige respondenten een combinatie van deze vormen ontvangt, ontvangen andere één of twee vormen. Verder stelt een aantal respondenten dat zij werken met een eigen (jaarlijkse) begroting, jaarlijkse subsidie of jaarbudget.

Input van cliëntenraden op beleid

De cliëntenraden die de enquête invulden, noemen het geven van gevraagd (97%) en ongevraagd (94%) advies het meest frequent als manieren waarop zij input leveren voor de ontwikkeling of verbetering van beleid (zie figuur 3.4). Verder heeft grofweg een kwart van de bevroegde raden inspraak tijdens vergaderingen van de gemeenteraad (27%). Inbreng tijdens vergaderingen van het college komt het minst voor (8%). De respondenten die de antwoordoptie 'anders' kozen, zeggen bijvoorbeeld contacten of overleg te hebben met ambtenaren en wethouders, een voorlopig advies te geven of mee te denken bij beleidsvoorbereiding, contacten te onderhouden in het sociaal domein en met inwoners, of samen met gemeenteraadsleden in een klankbordgroep te zitten.

Figuur 3.4 Manieren waarop gemeentelijke cliëntenraden input leveren voor de ontwikkeling of verbetering van beleid (meerdere antwoorden mogelijk)



Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden

Inrichting van cliëntenparticipatie in het kader van de Wet sociale werkvoorziening en inburgering

Uit de enquête voor beleidsadviseurs blijkt dat ongeveer evenveel gemeenten wel (45%) als niet (48%) een eigenstandige cliëntenraad hebben die opereert in het kader van de Wet sociale werkvoorziening. De gemeenten die wel een dergelijke raad hebben, hebben deze wat vaker bij de sociale werkvoorziening (inclusief ondernemingsraad) belegd (33%) dan bij de gemeente zelf (12%). Een enkele beleidsmedewerker weet niet of er een dergelijke eigenstandige cliëntenraad is in de eigen gemeente (7%).

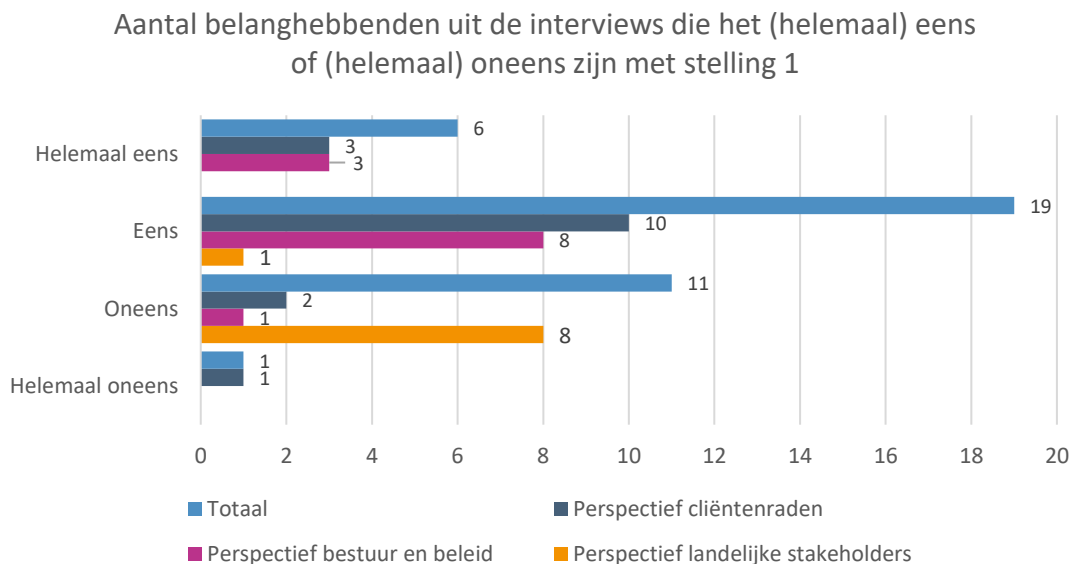
Zowel uit de enquête voor beleidsadviseurs als interviews met beleidsadviseurs bij het ministerie van SZW ontstaat het beeld dat de meeste gemeenten geen eigenstandige cliëntenraad hebben ingericht

voor de Wet inburgering. Van de 60 gemeenten die deelnamen aan de enquête voor beleidsadviseurs, zeiden er 50 (83%) niet te beschikken over een dergelijke raad. Slechts drie gemeenten hebben dit wel (5%), en belegden dit bij de gemeente zelf (3%) of bij de sociale werkvoorziening (2%). Een deel van de beleidsadviseurs wist niet of er een eigenstandige cliëntenraad voor de Wet inburgering bestond bij hun gemeente (12%). De geïnterviewde beleidsadviseurs bij het ministerie van SZW hebben het idee dat het thema inburgering niet vaak wordt meegenomen als thema bij gemeentelijke cliëntenraden. “Het is afhankelijk van de wind die waait in een gemeente of dat thema wordt meegenomen”.

3.5 Hoe kijken belanghebbenden aan tegen de wettelijke kaders?

In hoofdstuk 1 is beschreven dat de Wet SUWI onduidelijk is wat betreft de doelen die worden beoogd met cliëntenparticipatie. In lijn met deze bevinding hebben we in de gesprekken met belanghebbenden een stelling voorgelegd waarin we vragen of het van meerwaarde is dat uitvoeringsorganisaties volgens de wet- en regelgeving zelf invulling kunnen geven aan de rol, taken en doelen van cliëntenparticipatie (zie figuur 3.5 – stelling 1). Daar zien we dat de landelijke stakeholders (SZW, VNG, Divosa, Koepel Adviesraden Sociaal Domein) het vaker oneens zijn met deze stelling, terwijl bestuurders en beleidsadviseurs van uitvoeringsorganisaties en cliëntenraden het vaker eens zijn. Landelijke stakeholders vragen zich af of de wettelijke eisen van de Wet SUWI voldoende zijn om cliëntenparticipatie effectief tot uitvoering te laten komen. Cliëntenparticipatie is complex en komt onvoldoende tot uitvoering. Meer richtlijnen of kaders voor uitvoeringsorganisaties kunnen helpen, omdat cliëntenparticipatie een diffuus begrip is. Tegelijkertijd maakt de diversiteit van het begrip cliëntenparticipatie het lastig om dit wettelijk in te kaderen. Bovendien vinden enkele landelijke stakeholders dat er voor cliëntenparticipatie meer nodig is dan het alleen wettelijk te laten verankeren.

Figuur 3.5 Stelling 1 – Het is van meerwaarde dat uitvoeringsorganisaties volgens de wet- en regelgeving zelf invulling kunnen geven aan de rol, taken en de te bereiken doelstellingen van cliëntenparticipatie



Bron: Regioplan – stellingen 360-gradenperspectief

De meeste bestuurders, beleidsadviseurs en cliëntenraden van uitvoeringsorganisaties vinden de vrije invulling van meerwaarde. Dit is in overeenstemming met de resultaten uit de enquêtes. Het merendeel van de beleidsadviseurs antwoordt bevestigend op deze stelling, en zei het er helemaal mee eens (18%) of mee eens (52%) te zijn. Ook het merendeel van de cliëntenraden was het helemaal eens (7%) of eens (47%) met deze stelling. Gemeentelijk beleidsadviseurs zeggen bijvoorbeeld: “*Je moet situationeel kunnen handelen en afhankelijk van de omgeving/structuur van een stad zien welke werkwijze de meeste toegevoegde waarde geeft*”. “*Er hoeft niets te gebeuren, er zijn voldoende kaders op dit moment.*”

Tegelijkertijd vinden bestuurders, beleidsadviseurs en cliëntenraden dat de vrije invulling ook risico's met zich kan meebrengen. Cliëntenparticipatie is door de vrije invulling afhankelijk van de mate waarin uitvoeringsorganisaties heldere doelstellingen, taken en rollen vastleggen. Als dat niet gebeurt, zijn met name cliëntenraden bang dat zij onvoldoende ondersteund en/of gehoord worden. Zij verwijzen dan ook vaker naar de wens om wettelijk meer vast te leggen. Zo noemt men bijvoorbeeld dat meer vastgelegd mag worden over: waarover cliëntenraden mee moeten beslissen/adviseren, in welke mate de gemeente rekening moet houden met de inbreng van de raden, wat op hoofdlijnen de doelen zijn van de raden, de onafhankelijkheid van de raad en zij graag meer zeggenschap zouden zien. Een respondent geeft aan: *“Misschien toch duidelijker richtlijnen opstellen. Nu ben je afhankelijk van de welwillendheid van de gemeente hoeveel inspraak je krijgt.”*

Daarom vinden sommige bestuurders, beleidsadviseurs en cliëntenraden dat enige sturing gewenst is, waarin wordt vastgesteld op wat we verstaan onder cliëntenparticipatie, welk doel bereikt dient te worden, en welke positie een cliëntenraad zou moeten hebben. Op deze manier weten cliëntenraden ook beter welke rol en positie zij hebben en moeten vervullen.



Wat belanghebben- den verstaan onder cliëntenparticipatie en hoe ze het inzet- ten

4

Belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk

- Onder belanghebbenden bestaat een eenduidig beeld dat cliëntenparticipatie als doel heeft om perspectieven van cliënten op te halen en te vertalen, en dat het ook wordt gebruikt om het beleid en/of de dienstverlening beter te laten aansluiten bij leefwereld van de cliënt.
- Cliënten(raden) worden met name betrokken op het niveau van informeren, raadplegen en adviseren. Cliënten(raden) willen meer betrokken worden in het proces van adviseren en coproduceren. Zij hoeven geen beslissende rol te hebben, het is belangrijker dat de adviezen van cliënten(raden) worden meegenomen in het beleid. Het meenemen van perspectieven van cliënten vindt voor sommige cliënten(raden) nog onvoldoende plaats of zij zijn daar onvoldoende van op de hoogte.
- Cliënten(raden) worden met name betrokken als het beleid al is bepaald en/of wordt geëvalueerd, terwijl deze fasen niet als heel waardevol worden gezien. Cliënten(raden) worden minder vaak betrokken aan de voorkant in de beleidscyclus, terwijl de beleidsvoorbereiding als waardevolste fase wordt gezien om cliënten te betrekken. Opvallend is dat agendavorming door cliënten ook als waardevolle fase wordt gezien, terwijl bestuurders en beleidsadviseurs en gemeentelijke cliëntenraden deze fase als minst waardevol zien.
- Informele vormen worden steeds meer ingezet, en worden naast de formele vormen als steeds waardevoller gezien. Met formele vormen is het niet haalbaar om het volledige cliëntenperspectief op te halen, terwijl met informele vormen andere groepen cliënten bereikt kunnen worden die nog niet participeren. Formele en informele vormen kunnen elkaar aanvullen, en informele vormen worden over het algemeen ook niet als effectiever beschouwd.

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 hebben we de wettelijke kaders beschreven, en hoe uitvoeringsorganisaties volgens deze kaders invulling geven aan cliëntenparticipatie. In dit hoofdstuk beschrijven we wat belanghebbenden verstaan onder cliëntenparticipatie en welke beelden en verwachting zij hebben over het doel, het niveau en het moment waarop cliëntenparticipatie moet plaatsvinden. Ook beschrijven we welke vormen van cliëntenparticipatie uitvoeringsorganisaties buiten de geïnstitutionaliseerde formele vormen inzetten.

4.2 Wat belanghebbenden verstaan onder cliëntenparticipatie

Onder belanghebbenden bestaat een eenduidig beeld over wat zij verstaan onder cliëntenparticipatie, namelijk dat cliënten worden betrokken bij de vorming en uitvoering van beleid, dat cliënten hun ervaringen kunnen delen, en dat er wordt geluisterd naar het perspectief van cliënten. Enkele belanghebbenden gaan daarin nog een stapje verder en vinden ook dat cliëntenparticipatie erover gaat dat cliënten invloed kunnen uitoefenen en/of advies kunnen geven over het ontwikkelen of aanpassen van beleid. Als het gaat over cliënten worden er verschillende termen gebruikt, variërend van burger, cliënt, ervaringsdeskundige tot eindgebruiker en bewoner.

Doel van cliëntenparticipatie

Wanneer we met belanghebbenden spreken over de doelen van cliëntenparticipatie, vindt het overgrote deel dat cliëntenparticipatie ervoor moeten zorgen dat het beleid en/of de dienstverlening beter aansluiten bij de cliënt. Daarnaast vinden met name landelijke stakeholders dat we de signalen en perspectieven van cliënten moeten gebruiken om het overheidsstelsel te verbeteren. Hiervoor is het van belang dat we integraal kijken wat mensen nodig hebben in de samenleving en waar de cliënt (eindgebruiker) tegenaan loopt. Cliëntenraden formuleren het doel van cliëntenparticipatie vooral in termen van: ophalen en vertalen van signalen van hun achterban en het verbeteren van de uitvoerbaarheid en begrijpbaarheid van de dienstverlening. De doelstelling van bestuurders en beleidsadviseurs van uitvoeringsorganisaties sluit aan bij de doelstelling van cliëntenraden. Namelijk, cliënten betrekken bij beleid en dat zij signalen/adviezen kunnen geven, en samen met cliënten het beleid toetsen, op het beleid reflecteren, en nadenken over oplossingen. Dit betekent dat de doelstelling van cliëntenparticipatie niet alleen gaat over het behartigen van het belang van cliënten, maar dat het uiteindelijk ook wordt gebruikt om het beleid en/of de dienstverlening te verbeteren. Uiteindelijk kan cliëntenparticipatie volgens enkele belanghebbenden ook als doel hebben om meer draagvlak, betrokkenheid en vertrouwen onder cliënten te creëren.

Uit de gesprekken met cliënten

De cliënten met wie we hebben gesproken zijn van mening dat cliëntenparticipatie als doel moet hebben om burgers dichterbij de overheid te brengen. Enkel merkten op dat er een te groot gat bestaat tussen de systeemwereld aan de ene kant en de leefwereld aan de andere kant. Het beleid dat wordt gemaakt, sluit niet altijd goed aan op de doelgroep waarvoor het is bedoeld. Cliënten die participeren vinden daarom dat cliëntenparticipatie gebruikt moet worden als feedbackloop, waarbij cliënten input leveren om de overheid efficiënter en doelmatiger te laten werken en om fouten te corrigeren. Volgens hen is het van essentieel belang om de doelgroep te betrekken bij het beleidsvormingsproces, omdat zij vaak sterk afhankelijk zijn van de regelingen waarop input wordt gegeven. Zij hebben er het meeste baat bij om hierover mee te denken.

Niveau van cliëntenparticipatie

Uit de gesprekken met belanghebbenden komt naar voren dat cliënten met name worden betrokken op het niveau van informeren, raadplegen en adviseren. Coproduceren en (mee)beslissen vindt in veel mindere mate plaats. Sommige bestuurders en beleidsadviseurs van uitvoeringsorganisaties vinden dat cliënten steeds meer in cocreatieprocessen worden meegenomen. Bovendien zijn er enkele bestuurders en beleidsadviseurs die vinden dat cliënten ook moeten kunnen meebeslissen. Het overgrote deel van de belanghebbenden is echter van mening dat cliëntenraden geen beslissende rol in het beleidsvormingsproces zouden moeten hebben.

Het valt op dat cliëntenraden zelf ook geen beslissende rol hoeven te hebben. Er zijn cliëntenraden die er bewust voor hebben gekozen om alleen een adviserende rol te hebben, omdat zij niet op de stoel van de bestuurder of beleidsadviseur willen zitten. Het is een voorwaarde voor cliëntenraden dat de adviezen van cliënten(raden) worden meegenomen in het beleid. De ervaringen van cliëntenraden in hoeverre zij invloed hebben op beleid is wisselend. Er zijn cliëntenraden die ervaren dat de adviezen in de meeste gevallen worden meegenomen in het beleid. Dit is afhankelijk van de mate waarin beleidsmedewerkers de adviezen van cliëntenraden waardevol vinden, of zij het belang van de cliëntenraad inzien en/of adviezen in de praktijk kunnen worden doorgevoerd. Tegelijkertijd zijn er ook cliëntenraden die onvoldoende op de hoogte zijn van wat er met hun adviezen gebeurt en het gevoel hebben dat er zij niet gehoord worden en/of dat er niets met hun adviezen gebeurt. Een terugkoppeling over wat er met deze adviezen gebeurt kan daarbij helpen.

Sommige landelijke stakeholders zijn van mening dat cliëntenparticipatie niet alleen gaat over het ophalen van perspectieven op het niveau van cliënten, maar dat het perspectief van de werknemer, werkgever en/of professional ook van belang is. Volgens enkele beleidsmedewerkers van SZW wordt informatie van professionals onderbenut, terwijl zij elke dag cliënten spreken en daar relevante inzichten over kunnen verstrekken aan beleidsmedewerkers en bestuurders.

Uit de gesprekken met cliënten

De cliënten met wie is gesproken zeggen dat binnen het beleidsvormingsproces vooral gebruik wordt gemaakt van cliëntenparticipatie in de volgende vormen: informeren, raadplegen, adviseren en coproduceren. De cliënten hebben niet ervaren dat zij mochten (mee)beslissen. De beslissingsbevoegdheid blijft bij de organisatie of overheid waaraan input wordt geleverd. De cliënten die participeren willen dat cliënten vaker worden betrokken bij adviseren en coproduceren. Ze zijn van mening dat wanneer cliënten adviseren en coproduceren, ze zelf beter leren hoe beleidsvorming werkt omdat ze intensief betrokken worden. Daarnaast kunnen ze beter advies geven over de invloed van het beleid op cliënten. De cliënten die niet participeren vonden het lastig om hierover een mening te vormen, omdat ze zelf niet betrokken zijn bij beleidsvormingsprocessen.

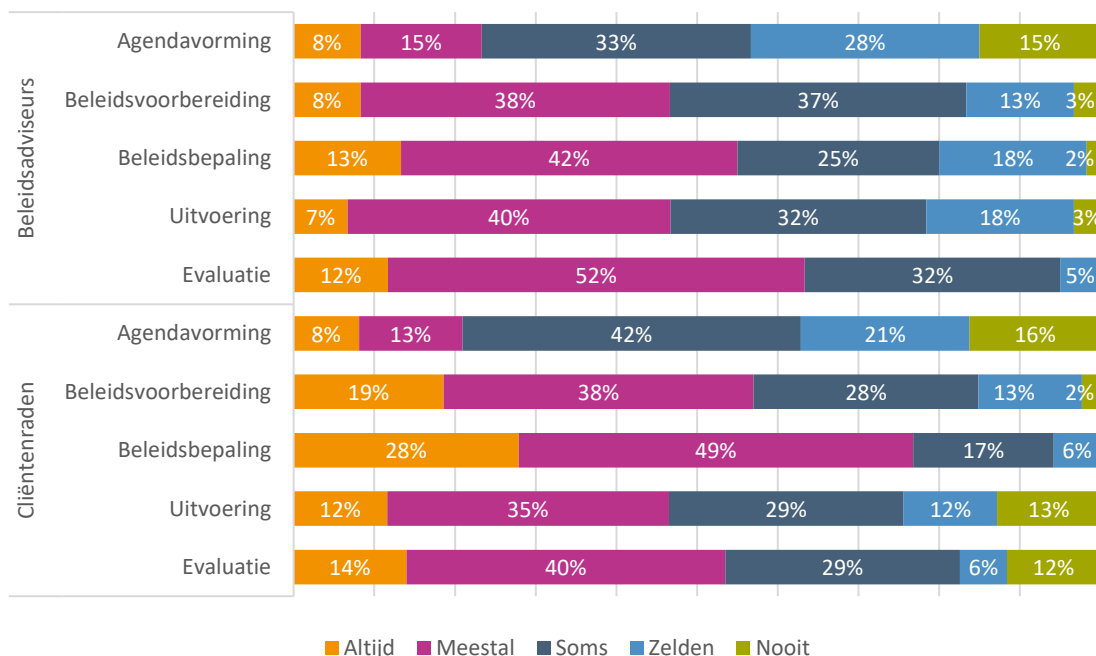
Timing van cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie kan worden ingezet op meerdere momenten tijdens de ontwikkeling van beleid: in de fasen van agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en/of evaluatie. De gesprekken met belanghebbenden laten zien dat het betrekken van cliënten in elke fase van de beleidscyclus als steeds waardevoller wordt gezien. De mate waarin dat gebeurt is wisselend. Sommige landelijke en gemeentelijke cliëntenraden zeggen dat zij met name bij de evaluatie van beleid worden betrokken,

terwijl zij ook aan de voorkant van de beleidscyclus betrokken willen worden. De mate waarin zij vroegtijdig worden betrokken hangt af van de relatie met bestuurders en beleidsadviseurs en in hoeverre die het belang ervan inzien. Cliëntenraden die eerder niet werden betrokken en dit hebben aangekaart in de organisatie, worden nu wel in een eerder stadium betrokken. Ook vinden enkele bestuurders en beleidsadviseurs dat het tussentijds toetsen van beleid nauwelijks plaatsvindt. In de ontwikkeling van beleid wordt het steeds normaler.

Figuur 4.1 laat zien dat relatief veel gemeenten ‘meestal’ of ‘soms’ cliëntenparticipatie inzetten bij alle beleidsfasen, afgezien bij de agendavorming. In de agendavorming wordt cliëntenparticipatie bij een flink aantal gemeenten soms (beleidsadviseurs (b) 33% | cliëntenraden (c) 42%) of zelden tot nooit (beleidsadviseurs 28% en 15% | cliëntenraden 21% en 16%) ingezet.

Figuur 4.1 De frequentie waarmee gemeenten cliëntenparticipatie inzetten per beleidsfase



Bron: Regioplan, enquête voor beleidsadviseurs van gemeenten, n=60
 Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden, n=93

In de gesprekken en de enquêtes vroegen we belanghebbenden ook in welke fase zij cliëntenparticipatie het minst en meest waardevol vinden (stelling 8 – 360-gradenperspectief). Uit de gesprekken komt naar voren dat belanghebbenden de beleidsvoorbereiding het waardevolst vinden en de beleidsbepaling de minst waardevolle fase. Opvallend is dat binnen het perspectief van bestuur en beleid de agendavorming soms als het minst waardevol wordt gezien, terwijl binnen het perspectief van de landelijke stakeholders en de cliëntenraden agendavorming soms als meest waardevolle fase wordt gezien. De antwoorden in de gesprekken laten zien dat de meningen hierover erg verschillen. Er zijn belanghebbenden die vinden dat cliënten in elke fase betrokken moeten worden. Anderen vinden dat je cliënten in een zo vroeg mogelijk stadium moet betrekken, of dat je cliënten juist pas moet betrekken in de uitvoering omdat zij dan pas gebruikmaken van de dienstverlening en cliënt zijn.

Uit de enquêtes komt naar voren dat het grootste gedeelte van de beleidsadviseurs (67%) en de cliëntenraden (69%) cliëntenparticipatie in de beleidsvoorbereiding het waardevolst vindt. De andere fasen werden beduidend minder vaak gekozen: agendavorming (b: 3% | c: 0%), beleidsbepaling (b: 10% | c: 11%), uitvoering (b: 12% | c: 16%) en evaluatie (b: 5% | c: 1%) en ‘weet ik niet’ (b: 3% | c: 4%). Beleidsadviseurs en cliëntenraden die cliëntenparticipatie in de beleidsvoorbereiding het waardevolst vinden,

geven als belangrijkste redenen dat de inbreng van de cliënt in deze fase het effectiefst, invloedrijkst en met maximale benutting meegenomen kan worden. Zo wordt geïllustreerd in de volgende citaten:

- *“Omdat in deze fase de inbreng vanuit de doelgroep het meeste effect heeft. Deze kan verwerkt worden en daardoor onderdeel worden van het nieuw te vormen beleid voordat bepaling of besluitvorming plaatsvindt.” (Respondent enquête gemeentelijke beleidsadviseurs)*
- *“Hier komt de deskundigheid van de leden van de Adviesraad het beste tot zijn recht.” (Respondent enquête gemeentelijke cliëntenraden)*
- *“Daarmee is de input het grootst. En een open gesprek nog het meest mogelijk.” (Respondent enquête gemeentelijke cliëntenraden)*

De beleidsadviseurs en cliëntenraden die cliëntenparticipatie in de beleidsbepaling het waardevolst vinden, benadrukken dat dit het moment is voor het uitbrengen van gevraagd en ongevraagd advies dat wordt meegenomen bij de besluitvorming. Degenen die de uitvoeringsfase het waardevolste moment vinden, stellen dat “cliënten moeten kunnen laten weten hoe we als gemeente bij de uitvoering zaken kunnen verbeteren” (beleidsadviseur), en dat knelpunten en fouten vaak in de uitvoering aan het licht komen (cliëntenraden).

Wat de minst waardevolle fase is om cliëntenparticipatie toe te passen, vinden de geënquêteerde gemeentelijke beleidsadviseurs (40%) en cliëntenraden (47%) een lastige vraag: een aanzienlijk gedeelte van hen zei dit niet te weten. Degenen die wel een standpunt innemen, noemen met name de fase van agendavorming (*b*: 25% | *c*: 28%) als minst waardevol. Daarna volgen de uitvoering (*b*: 15% | *c*: 12%), beleidsbepaling (*b*: 15% | *c*: 4%), evaluatie (*b*: 3% | *c*: 8%) en beleidsvoorbereiding (*b*: 2% | *c*: 2%). Over de agendavorming leggen de respondenten uit beide groepen uit dat de agenda veelal wordt bepaald door ontwikkelingen in wet- en regelgeving, waarop cliënten weinig invloed hebben. Ook vindt men deze fase meer “iets voor ambtenaren en het bestuur” en willen gemeenten kaders stellen om het niet te breed en onoverzichtelijk te maken voor cliëntenraden.

Bij hun keuze voor de beleidsbepalende fase als minst waardevolle fase zeggen beleidsadviseurs dat het voor raadsleden lastig kan zijn om juridische of wettelijke stukken mee te lezen/beoordelen, en er spelen belangenafwegingen en meerdere factoren mee die cliënten niet altijd overzien. Degenen die kozen voor de uitvoerende fase geven hiervoor verschillende redenen, zoals: het beleid is al bepaald dus het is te laat, en men ziet uitvoering als taak van de gemeente of deskundige uitvoerders en niet van cliënten. Gemeentelijke beleidsadviseurs zeggen ook dat inwoners vaak te simpel en praktisch over uitvoering denken, wat het lastig maakt om hen te laten meedenken. De cliëntenraadsleden die de evaluatie het minst waardevol vonden, vinden dat het beter is om vroeger betrokken te zijn.

Uit de gesprekken met cliënten

Volgens alle cliënten die participeren is het inzetten van cliëntenparticipatie het waardevolst aan de voorkant van het beleidsvormingsproces, namelijk tijdens de agendavorming en beleidsvoorbereiding. Zo vinden ze het belangrijk om aan te kunnen kaarten waar zij tegenaan lopen en waar meer aandacht voor moet komen op de politieke agenda. Daarnaast hebben ze vanwege hun ervaringen een goed beeld van hoe beleid onvoorziene effecten kan hebben op de doelgroep. Daarom zijn ze van mening dat het van meerwaarde is om mee te denken bij de beleidsvoorbereiding, om te zorgen dat het beleid goed wordt afgestemd op deze doelgroep.

De meeste van de cliënten die participeren denken daarnaast dat het achteraf geven van input op beleid (wanneer de plannen al zijn gemaakt) het minst effectief is, bijvoorbeeld in de fase van beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Ze ervaren dat hun inbreng in deze fase vaak weinig impact heeft, omdat de plannen dan al vastliggen en er beperkte mogelijkheden zijn om nog veranderingen aan te brengen op basis van hun feedback. Ook benadrukken ze dat wanneer hun wordt gevraagd om te evalueren, het eigenlijk al te laat is. Het beleid is dan al in werking getreden en heeft mogelijk al nadelige gevolgen gehad voor sommige mensen. Bovendien zijn ze onzeker of hun feedback daadwerkelijk wordt gebruikt om de regeling te verbeteren. Vanuit de cliënten die niet participeren is geen antwoord gekomen op de vraag in welke fase zij cliëntenparticipatie het meest of minst waardevol zouden vinden. Deze cliënten vonden het lastig om zich hier een beeld van te vormen, omdat ze hierbij niet betrokken zijn.

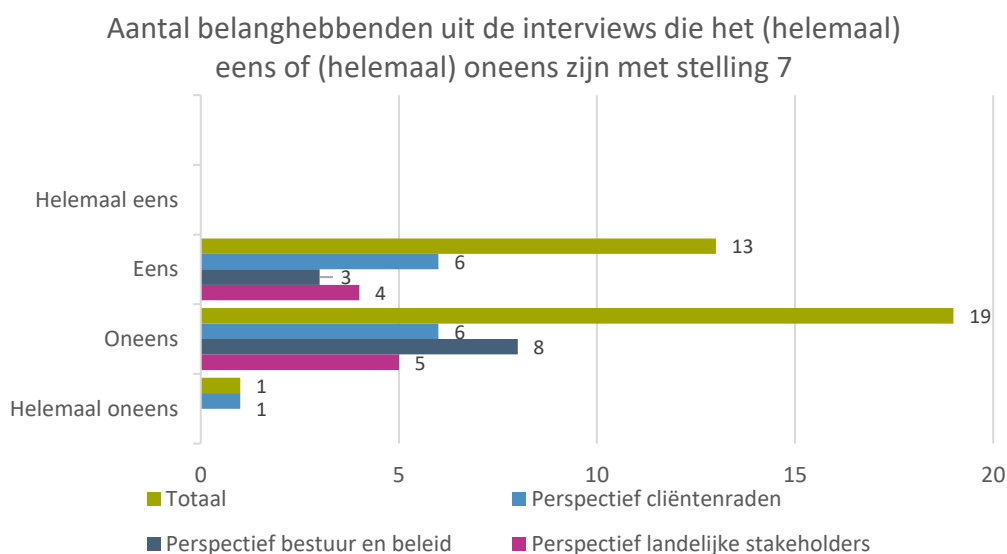
Formele en informele vormen van cliëntenparticipatie

Uit de gesprekken met belanghebbenden komt naar voren dat zij steeds meer waarde hechten aan het betrekken van cliënten in andere dan de geïnstitutionaliseerde formele vormen. Landelijke sleutelfiguren hebben het idee dat informele vormen steeds meer worden ingezet, en dat beide vormen van toegevoegde waarde kunnen zijn. Beleidsadviseurs vinden dat cliëntenraden slechts een deel van de cliënten vertegenwoordigen, en je kunt met informele vormen ook het perspectief ophalen van cliënten die minder mondig zijn en/of een beperkt doenvermogen hebben. Zij vragen zich daarbij af of het wel realistisch is om de doelstelling te hebben dat via de formele vormen het cliëntperspectief wordt opgehaald. Het middel moet niet een doel zijn, en er zijn veel meer vormen en kanalen om een volledig beeld te krijgen van het perspectief van cliënten. Bovendien is de groep cliënten zo divers en vinden beleidsadviseurs dat je niet aan iedereen een wetsvoorstel kunt voorleggen. Ook cliëntenraden zijn zich steeds meer bewust van het feit dat ze niet representatief zijn voor de gehele populatie van cliënten. Daarom gaan ze steeds meer op zoek naar andere vormen om het perspectief van cliënten, inwoners en/of burgers op te halen.

Enkele landelijke stakeholders vinden het een risico dat beide vormen dezelfde signalen kunnen ophalen. Daarom is het van belang om de informele en formele vormen beter op elkaar aan te laten sluiten. De KAR van de SVB neemt in zijn adviezen ook de klantsignalen mee die bijvoorbeeld in panels en uitvoeringstoetsen worden opgehaald, en een gemeentelijk cliëntenraad bespreekt de klanttevredenheidsonderzoeken van de gemeente in de raad. Enkele cliëntenraden vinden dat zij als cliëntenraad een andere rol en taak hebben ten opzichte van informelere vormen. Zij halen niet alleen signalen op, maar kunnen ook reflecteren op de signalen in relatie tot het beleid, en ongevraagd en gevraagd advies daarover geven.

In de gesprekken met belanghebbenden hebben we ook een stelling voorgelegd met de vraag of informele vormen effectiever zijn dan de formele vormen (Zie figuur 4.2 - Stelling 7). In figuur 4.2 waren de meningen daarover wisselend. Belanghebbenden, en dan met name cliëntenraden, die het eens waren met deze stelling vinden dat zij juist met informele vormen meer weten te bereiken, doordat cliënten met informele vormen gemakkelijker in contact komen met beleidsmedewerkers en het idee hebben dat oplossingen of verbeteringen gemakkelijker kunnen worden doorgevoerd in de dienstverlening. Anderzijds zijn belanghebbenden het oneens met deze stelling omdat beide vormen belangrijk zijn en naast elkaar kunnen worden uitgevoerd.

Figuur 4.2 Stelling 7 – Informele vormen van cliëntenparticipatie zijn effectiever dan formele vormen van cliëntenparticipatie



Bron: Regioplan – stellingen 360-gradenperspectief

Dat beide vormen van belang zijn, komt overeen met de resultaten uit de enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs waar het merendeel aangaf neutraal (68%) te staan tegenover deze stelling (Stelling 7). In de enquête onder gemeentelijke cliëntenraden waren de meningen ook wisselend: het merendeel was het (helemaal) oneens (43%), maar een vrijwel even grote groep was neutraal (42%), en een flink deel van 31 procent was het (helemaal) eens met deze stelling.

Uit de gesprekken met cliënten

In de gesprekken met cliënten worden enkele voorbeelden genoemd van informele vormen van cliëntenparticipatie die positieve resultaten opleveren. Deze voorbeelden zijn voornamelijk gericht op het beter betrekken van cliënten die niet participeren om zo de geleverde input te versterken. Zo wordt er gerefereerd naar klankbordgroepen, klanten/inwonerspanels en denktanks. Uit de gesprekken komt naar voren dat een van de cliëntenraden momenteel ook samenwerkt met maatschappelijke organisaties, zoals de Voedselbank en het Rode Kruis, die in direct contact staan met cliënten. Door middel van deze maatschappelijke organisaties probeert de cliëntenraad signalen op te halen bij cliënten die niet participeren, om zo hun adviezen te versterken. Daarnaast geven de cliënten ook voorbeelden van informele vormen van cliëntenparticipatie die mogelijk positieve resultaten kunnen opleveren, maar waar nog geen ervaring mee is. Zo werden burgerfora genoemd en het aanstellen van wijkambassadeurs die langs woningen gaan om input op te halen.

4.3 Informele vormen bij SZW en landelijke uitvoeringsorganisaties

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Hoewel het ministerie van SZW met name een faciliterende rol heeft, zien we dat het ministerie steeds meer waarde hecht aan het betrekken van cliënten in onderzoek en andersoortige trajecten. De directie PDV heeft bijvoorbeeld ervaringsdeskundigen vanuit Sterk uit Armoede ingehuurd en een signaleringsteam opgezet met de VNG, LCR en de Arbeidsinspectie om een veelvoud van signalen om te zetten naar casussen. De directie WR/V heeft een adviseur/aanjager praktijkgericht werken die er bij iedere fase van het beleid voor zorgt dat andere stakeholders, zoals burgers, organisaties en werkgevers, worden betrokken. Beleidsmedewerkers van de directie WR/V bezoeken ook evenementen om in contact te komen met cliënten en meer inzicht te verkrijgen in de manier waarop het beleid wordt ervaren door cliënten. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is cliëntenparticipatie niet verankerd in de Wet inburgering, maar de directie S&I houdt zich wel bezig met cliëntenparticipatie, om te leren hoe het inburgeringstelsel in de praktijk werkt. Daarnaast vinden ze het ook belangrijk om op ketenniveau het perspectief van inburgeraars centraal te stellen en hoe de wet- en regelgeving wordt ervaren door inburgeraars. Ze hebben bijvoorbeeld op landelijk niveau een platform inburgeraars. Dit is een adviesraad die bestaat uit vertegenwoordigers van inburgeraars die structureel feedback kunnen geven op het landelijk inburgeringsbeleid en ervaringen uit de praktijk kunnen delen met beleidsmakers. Ook vindt er om de zes weken een breed overleg plaats met verschillende partijen uit de inburgeringsketen zoals VluchtelingenWerk, UAF en Pharos. De directie SV/EIG laat daarnaast in een interview weten dat ze bij SZW praktijkgericht werken en dat zij naast ambtenaar ook burger zijn waarbij je buiten je werk ook beelden en perspectieven van cliënten ophaalt die meer benut mogen worden.

LCR

De LCR maakt gebruik van allerlei informele vormen om perspectieven en beelden van cliënten op te halen. De LCR brengt bijvoorbeeld klantreizen in kaart, neemt deel aan talkshows en organiseert congressen in Pakhuis de Zwijger over de inrichting van de Participatiewet. Ook heeft de LCR-werkgroepen met ervaringsdeskundigen en hebben ze een database van cliënten waarmee ze ervaringen van cliënten kunnen ophalen, en kunnen vertalen naar adviezen voor beleid. Ook leveren ze bij SZW-casuïstiek aan uit de database en heeft de LCR een onlinecampagne opgezet die heet 'Het gaat over mij' (<https://www.hetgaatovermij.org/campagnes>). Deze website faciliteert campagnes waar burgers worden aangesproken om hun problemen met de ondersteuning van de overheid te melden. De campagne heeft inmiddels 1,6 miljoen mensen bereikt.

UWV en SVB

Voor zowel de UWV en de SVB geldt dat zij buiten de formele, wettelijk verankerde vormen van cliëntenparticipatie interessante en relevante initiatieven ondernemen. Bij UWV hebben ze bijvoorbeeld maatwerkplaatsen bij alle districten waarin ze veel voorkomende signalen direct proberen op te lossen. Ook hebben voeren ze integrale klantreizen uit waar ze over de UWV-divisies kijken naar de dienstverlening van klanten en waar zij tegenaanlopen. Daarnaast heeft UWV online communities, zoals panels, en polls, halen zij op individueel niveau signalen van cliënten op die ze periodiek analyseren en voeren zij uit- en invoeringstoetsen uit onder cliënten om te bepalen in hoeverre beleid uitvoerbaar. De SVB voert sinds kort ook uitvoeringstoetsen waar meer de nadruk ligt op wat het beleid betekent voor de burger. Naast de KAR maakt de SVB ook veelvuldig gebruik van andere kanalen, zoals klanttevredenheidsmetingen, klantreizen, hebben zij communities voor de beoordeling van brieven, en analyseren zij de ingediende bezwaren en klachten van cliënten. Als laatste stellen zowel de SVB als UWV sinds 2021 een knelpuntenbrief op waarin de belangrijkste knelpunten van de dienstverlening worden beschreven die door burger wordt ervaren, en worden mogelijke oplossingen voorgesteld.

COA en DUO

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 voeren zowel het COA als DUO allerlei vormen van cliëntenparticipatie uit, ondanks dat dit niet wettelijk is geborgd. Het COA voert met regelmaat bewonerstevredenheidsonderzoeken uit en ook hebben enkele opvanglocaties een eigen bewonersraad, waar een groep bewoners bespreken wat er zowel binnen als buiten de opvang speelt en waar zij met elkaar oplossingen kunnen bedenken om de leefbaarheid en voorzieningen van een opvanglocatie te verbeteren. Andere opvanglocaties organiseren focusgroepen, themagroepen en/of cafés om de stem van de bewoner op te halen, en er worden ook ex-bewoners bevraagd die het COA adviseert over het beleid.

Er zijn allerlei initiatieven om binnen DUO om het cliëntenperspectief over de dienstverlening op te halen. De website van DUO is bijvoorbeeld in samenwerking met inburgeraars ontwikkeld om het toegankelijker te maken en er worden vragenlijsten uitgezet om te toetsen of inburgeraars alle informatie op de website kunnen vinden. Ook wordt het portaal voor inburgeraars voortdurend getoetst op begrijpelijkheid van de informatie, worden individuele klantsignalen die via verschillende kanalen binnenkomen verzameld, en onderzoekt DUO of de brieven aan inburgeraars verbeterd kunnen worden. De signalen worden vaak via consultants opgehaald, omdat inburgeraars vaak nog geen Nederlands spreken.

Opvallend is dat iedere inburgeraar die een boete van DUO heeft ontvangen, wordt uitgenodigd voor een hoorzitting, waarbij ze op individueel niveau naar het verhaal van de burger luisteren. Dit doen ze alleen op het niveau van inburgering. Daarnaast vindt er ook regelmatig overleg plaats tussen DUO en het ministerie van SZW. In ieder geval tweewekelijks, maar ook op een laagdrempelige manier. Ook is DUO onderdeel van een beleidstafel omtrent meer maatwerk rondom werk, waar zij op een hoger niveau nadenken over individuele klantsignalen. Daarnaast wordt er ook gekeken of er bij DUO een klantenpanel onder inburgeraars kan worden gestart.

4.4 Informele vormen bij gemeenten

Van de 60 beleidsadviseurs geeft ruim tweederde (68%) in de enquête aan dat hun gemeente formele en informele vormen van cliëntenparticipatie combineert; waar andere gemeenten (32%) cliëntenparticipatie uitsluitend organiseren via formele cliëntenraden. Populaire informele vormen die beleidsadviseurs inzetten zijn: themabijeenkomsten (32 gemeenten), panels of focusgroepen (22 gemeenten), en straat/ buurt/dorpsgesprekken (19 gemeenten) en digitale participatievormen (15 gemeenten). Kleinere aantallen gemeenten gebruiken een vorm waarin eten en drinken wordt gecombineerd met een gesprek (7 gemeenten) of een buurtschouw/wijksafari (6 gemeenten). Andere vormen die worden genoemd, zijn: theatervoorstelling (3 gemeenten), ideeënwedstrijd (2 gemeenten), game, social design/design thinking, klanttevredenheidsonderzoek, stuurgroep, of jaarlijkse achterbanbijeenkomsten.

In de gesprekken met gemeentelijke cliëntenraden en gemeentelijke bestuurders en beleidsadviseurs komt naar voren dat naast de cliëntenraad, gemeenten steeds meer gebruikmaken van andere informele vormen. Gemeente Den Haag heeft bijvoorbeeld een stadsgesprek georganiseerd waar ze met inwoners in gesprek zijn gegaan over de vraag: *“Hoe ervaren jullie de toegang tot de gemeente”*

Ook voeren bestuurders en beleidsadviseurs steeds meer gesprekken met cliënten door bijvoorbeeld wijkcentra en/of buurthuizen te bezoeken, worden er bijeenkomsten in de stad georganiseerd waar de gemeente bij aansluit en hebben zij allerlei contacten met organisaties, zoals de Voedselbank, die veel contact hebben met cliënten, burgers en/of inwoners. Ook voeren gemeenten klanttevredenheidsonderzoeken uit en worden wijzigingen op de website getoetst onder inwoners.



Ervaren effecten, knelpunten, rand- voorwaarden en verbeterpunten

5

5 Ervaren effecten, knelpunten, randvoorwaarden en verbeterpunten

Belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk

- Onder belanghebbenden bestaat een eenduidig beeld dat cliëntenparticipatie belangrijke opbrengsten oplevert (=doeltreffend), en het merendeel van de belanghebbenden vindt ook dat de opbrengsten van cliëntenparticipatie opwegen tegen de investeringen die het kost om cliënten te laten participeren (=doelmatig).
- De belangrijkste knelpunten die landelijke en gemeentelijke cliënten(raden), bestuurders, beleidsadviseurs en landelijke stakeholders ervaren bij cliëntenparticipatie in het domein van Werk en Inkomen, zijn: (1) representativiteit, (2) werven en vasthouden van leden voor de cliëntenraad, (3) kwaliteit van de input van cliënten(raden), (4) ophalen van signalen en behoeften van cliënten, (5) doorwerking van de input van cliënten(raden), (6) het creëren van heldere verwachtingen, (7) samenwerking tussen cliënten(raden) en bestuurders en beleidsadviseurs, (8) zichtbaarheid en bekendheid van cliëntenraden (intern en extern), en (9) ondersteuning.
- In de gesprekken met cliënten kwamen verschillende randvoorwaarden naar voren waar volgens cliënten aan moet worden voldaan bij het organiseren van cliëntenparticipatie: wederzijds vertrouwen, wederzijds begrip, begrijpelijkheid, laagdrempeligheid, onafhankelijkheid en gelijkwaardigheid.

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk bespraken we wat belanghebbenden verstaan onder cliëntenparticipatie en hoe zij cliëntenparticipatie inzetten. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe cliëntenparticipatie in de praktijk ervaren wordt. Welke opbrengsten, knelpunten, randvoorwaarden en verbeterpunten komen belanghebbenden tegen bij de uitvoering van cliëntenparticipatie? En zijn er succesfactoren of *best practices* die zij graag uitlichten, en die wellicht kunnen bijdragen aan het verhelpen van knelpunten?

5.2 Opbrengsten van cliëntenparticipatie

Opbrengsten van cliëntenparticipatie onder landelijke uitvoeringsorganisaties

Hieronder beschrijven we de opbrengsten van cliëntenparticipatie vanuit het perspectief van landelijke uitvoeringsorganisaties. Hierbij maken we gebruik van de resultaten uit de gesprekken met bestuurders, beleidsadviseurs en cliëntenraden.

Opbrengsten van cliëntenparticipatie bij UWV

Uit de gesprekken met bestuurders en beleidsadviseurs en cliëntenraden van UWV blijkt dat een belangrijke opbrengst van cliëntenparticipatie is dat UWV in contact komt met cliënten en de stem van de cliënt wordt gehoord. Op deze manier krijgt UWV meer inzicht in de problematiek van cliënten. Zo vertelt een manager bij UWV: *“Het geeft de cliënt letterlijk een gezicht. Je ziet dan ook met welke problematiek onze cliënten regelmatig te maken krijgen, waar je misschien niet altijd bij stilstaat.”*

Ook geeft cliëntenparticipatie meer inzicht in hoe de dienstverlening wordt ervaren door cliënten: *“We kunnen niet zonder, we hebben ze nodig om te horen hoe zij het beleid ervaren, wat zij belangrijk vinden en wat wij zijn vergeten.”* Dit levert uiteindelijk meer kennis op wat er wel en niet goed gaat in de dienstverlening, zodat het beleid en de uitvoering beter aansluiten bij de behoeften van cliënten. Zo vertelt een bestuurder: *“De cliënt moet er uiteindelijk beter van worden. Wanneer voel jij je gezien, gehoord, geholpen in dit gesprek, en wanneer ben je tevreden?”*

Opbrengsten van cliëntenparticipatie bij SVB

Bestuurders en beleidsadviseurs en cliëntenraden van SVB beschrijven dat een belangrijke opbrengst van cliëntenparticipatie is dat er aandacht is voor wat het beleid en/of de uitvoering betekent voor de klant en dat er (vroegtijdig) signalen worden opgehaald op zaken die minder goed gaan, wat dit citaat van een lid van de KAR illustreert: *“Je houdt elkaar scherp op zaken die minder goed gaan en extra aandacht verdienen.”* Een andere belangrijke opbrengst van cliëntenparticipatie volgens belanghebbenden van de SVB is dat er met het ophalen van signalen ook een vertaalslag kan plaatsvinden naar het beleid, waardoor het beleid ook beter aansluit bij de belangen van de klanten van de SVB.

Opbrengsten van cliëntenparticipatie bij COA en DUO

Beleidsadviseurs en uitvoerders van beleid van het COA zien cliëntenparticipatie als een manier om behoeften van burgers op te halen, waardoor bewoners van het COA zich meer betrokken voelen bij de leef- en woonomstandigheden van het COA. Een beleidsadviseur van het COA beschrijft bijvoorbeeld: *“Ik geloof dat je door het serieus nemen van bewoners vroegtijdig kunt handelen op frustraties en problemen die er zijn. Als je het niet hebt, en je luistert niet naar bewoners, ga je als COA zelf bedenken waar bewoners behoefte aan hebben en dat kun je niet.”*

Een andere opbrengst van cliëntenparticipatie volgens beleidsadviseurs en uitvoerders van beleid van het COA en DUO is dat het er ook voor kan zorgen dat burgers zich (weer) gehoord voelen. Leden van de bewonersraad kunnen klachten van bewoners kenbaar maken en consultants van DUO kunnen het vertrouwen van inburgeraars herstellen doordat men weer gehoord wordt. In het land van herkomst was de overheid vaak niet te vertrouwen.

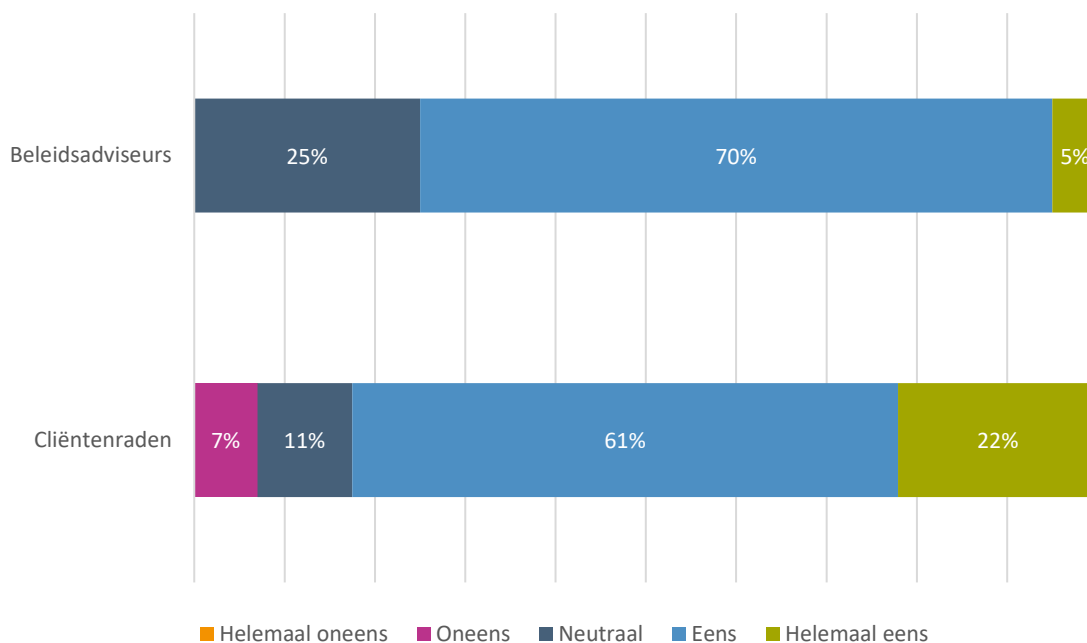
Opbrengsten van cliëntenparticipatie onder gemeenten

Hieronder beschrijven we de opbrengsten van cliëntenparticipatie vanuit het perspectief van gemeenten. Hierbij maken we gebruik van de resultaten uit de interviews en enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden.

Cliëntenparticipatie leidt tot beleid en uitvoering die beter aansluiten bij de behoeften van burgers

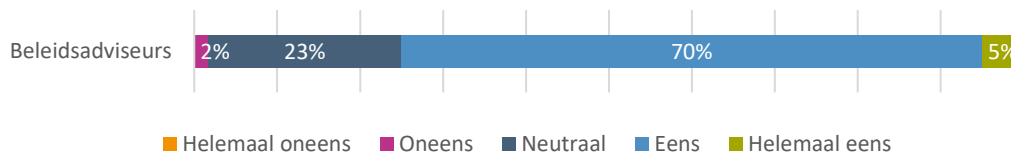
Uit de enquête onder beleidsadviseurs en cliëntenraden blijkt dat een belangrijke opbrengst van cliëntenparticipatie is dat het leidt tot beleid en uitvoering die beter aansluiten bij de behoeften van burgers. Figuur 5.1 laat zien dat het merendeel van de beleidsadviseurs en cliëntenraden het vaak eens (b: 70%, c: 61%) of helemaal eens (b: 5%, c: 22%) is met de stelling dat cliëntenparticipatie leidt tot beleid dat beter aansluit bij de behoeften van burgers. Dit geldt ook voor de stelling die alleen onder beleidsadviseurs is voorgelegd, dat beleid beter aansluit bij de behoeften van burgers (zie figuur 5.2).

Figuur 5.1 Reacties van gemeentelijke beleidsadviseurs en gemeentelijke cliëntenraden op de stelling: *Cliëntenparticipatie leidt tot beleid dat beter aansluit bij de behoeften van burgers*



Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden

Figuur 5.2 Reacties van gemeentelijke beleidsadviseurs op de stelling: *Cliëntenparticipatie leidt tot uitvoering die beter aansluit bij de behoeften van burgers.**



Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs; *deze stelling is niet voorgelegd aan de cliëntenraden.

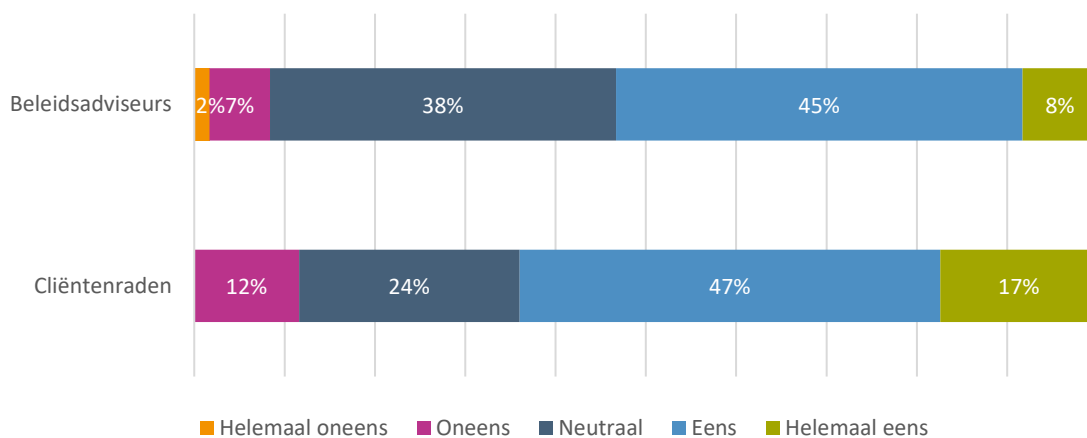
Uit de gesprekken met gemeentelijke bestuurders en beleidsadviseurs blijkt dat je met cliëntenparticipatie kunt horen wat er in de gemeente speelt, en hoe je als gemeente meer kunt aansluiten bij de leefwereld van cliënten. Ook draagt het met name bij aan een betere situatie voor mensen in een kwetsbare positie.

In de enquête stellen gemeenten dat cliëntenparticipatie leidt tot meer bewustzijn en begrip bij beleidsmakers hoe het beleid wordt ervaren, de complexiteit waar de cliënt tegenaan loopt en hoe die verbeterd kan worden in het beleid en dienstverlening van uitvoeringsorganisaties. In de enquête wordt ook de opbrengst beschreven dat cliëntenparticipatie inzicht kan geven in de leefwereld van cliënten en een blinde vlek kan verhelpen, zoals dit citaat van een gemeentelijke cliëntenraad illustreert: *“Dat de beleidsmakers ook inzicht krijgen in de leefwereld van de mensen voor wie zij beleid maken. Hoe beïnvloedt het (te ontwikkelen) beleid hun dagelijks leven? Welke impact heeft dit? Hoe kan het met kleine aanpassingen beter? Dit geeft een meer compleet beeld, naast de ‘papieren werkelijkheid’ van de systemen.”* Dit inzicht in de leefwereld van cliënten gebruiken beleidsadviseurs vervolgens bij beleidskeuzes en -uitvoering: *“Het helpt bij het maken van de juiste afwegingen en keuzes bij beleid of uitvoeringszaken en als toetsingskader bij het maken van beleidskeuzes.”* Op deze manier overbruggt cliëntenparticipatie de afstand tussen beleid en de burger.

Cliëntenparticipatie leidt tot meer draagvlak voor beleid bij burgers

De enquête laat ook zien dat cliëntenparticipatie kan leiden tot meer draagvlak voor beleid bij burgers. Ongeveer de helft van de gemeentelijke beleidsadviseurs (53%) en bijna twee derde van de cliëntenraden (64%) is het (helemaal) eens met de stelling in onze enquête dat cliëntenparticipatie leidt tot meer draagvlak voor beleid bij burgers (zie Figuur 5.3).

Figuur 5.3 Reacties van gemeentelijke beleidsadviseurs en gemeentelijke cliëntenraden op de stelling: *Cliëntenparticipatie leidt tot meer draagvlak voor beleid bij burgers*



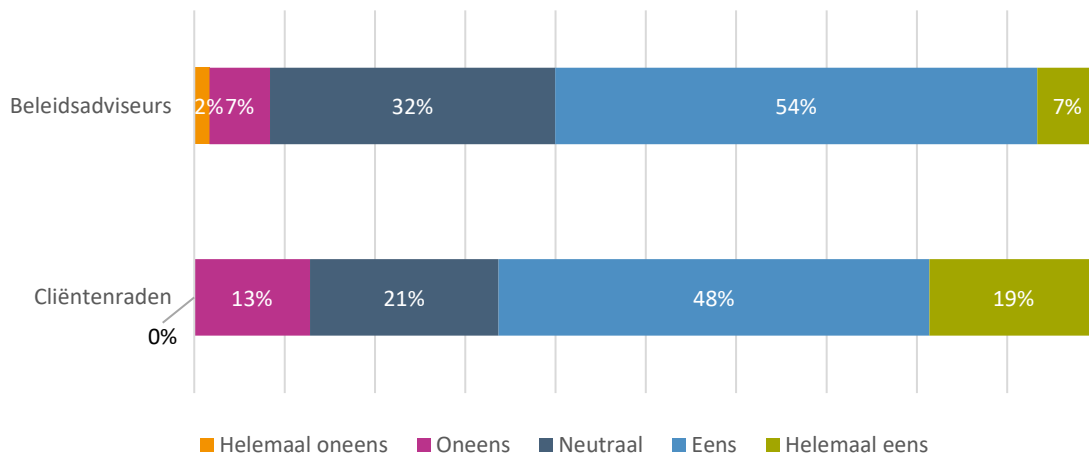
Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden

In de enquête wordt meerdere keren gezegd dat cliëntenparticipatie leidt tot meer draagvlak in de samenleving voor beleid. Een cliëntenraadslid legt bijvoorbeeld uit: *“Draagvlak omdat burgers het gevoel krijgen dat ze daadwerkelijk invloed kunnen hebben op de uitvoering van regels.”*

Cliëntenparticipatie zorgt ervoor dat burgers zich gehoord voelen

De opbrengst dat cliëntenparticipatie ervoor zorgt dat burgers zich gehoord voelen, wordt onderschreven door de resultaten in de enquête. In figuur 5.4 is het merendeel van de beleidsadviseurs (61%) en cliëntenraden (66%) die onze enquête invulden het (helemaal) eens met de stelling dat cliëntenparticipatie ervoor zorgt dat burgers zich gehoord voelen.

Figuur 5.4 Reacties van gemeentelijke beleidsadviseurs en gemeentelijke cliëntenraden op de stelling: *Cliëntenparticipatie zorgt ervoor dat burgers zich gehoord voelen*



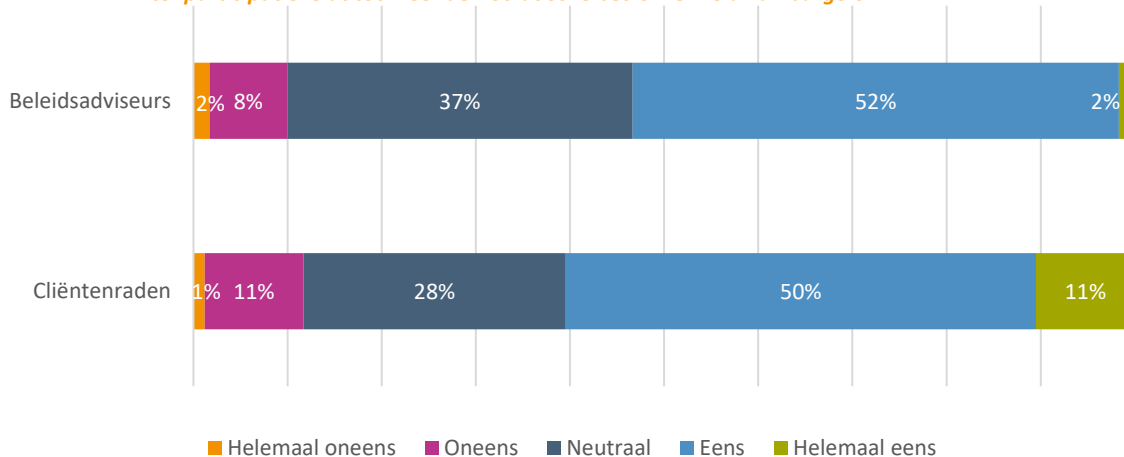
Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden

Wanneer we gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden een open enquêtevraag over de opbrengst van cliëntenparticipatie voorlegden, verwijzen zij ook naar het thema gehoord worden. Inbreng kunnen hebben, meepraten, mee kunnen denken; al deze zaken geven cliënten het gevoel dat zij gehoord worden. Een cliëntenraadslid omschrijft als opbrengst van cliëntenparticipatie: *“Inwoners worden gezien, gehoord en ondersteund.”* Men denkt dat het gevoel gehoord te worden bijdraagt aan vertrouwen in de overheid, en dat het zorgt voor meer eigen of medeverantwoordelijkheid bij inwoners.

Cliëntenparticipatie leidt tot meer democratische betrokkenheid van burgers

Dat cliëntenparticipatie als opbrengst tot meer democratische betrokkenheid van burgers leidt wordt in de enquête onder gemeenten onderschreven. Iets meer dan de helft van de beleidsadviseurs (54%) en cliëntenraden (61%) is het in onze enquête (helemaal) eens met de stelling cliëntenparticipatie leidt tot meer democratische betrokkenheid van burgers (zie figuur 5.5).

Figuur 5.5 Reacties van gemeentelijke beleidsadviseurs en gemeentelijke cliëntenraden op de stelling: *Cliëntenparticipatie leidt tot meer democratische betrokkenheid van burgers*



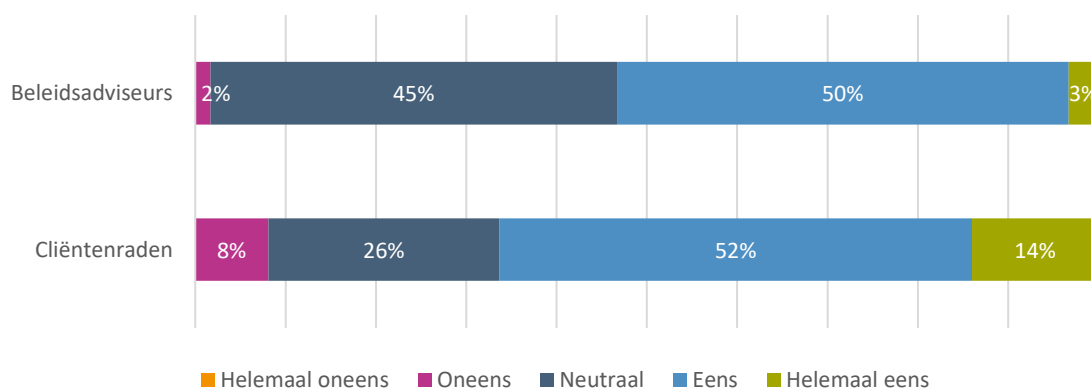
Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden

In de enquête beschrijven de gemeentelijke cliëntenraden en de gemeentelijke beleidsadviseurs een kernopbrengst, namelijk dat cliëntenparticipatie zorgt voor meer betrokkenheid: *“Het vergroot de betrokkenheid van inwoners bij beleid en uitvoering (als waarde op zichzelf)”*. Ook cliëntenraden beamen dit: *“betrokkenheid van de burgers die afhankelijk zijn van het beleid en de uitvoering ervan”*.

Cliëntenparticipatie leidt tot doeltreffender beleid

Het doeltreffender maken van beleid wordt in de resultaten van enquête ook onderschreven en besproken als opbrengst van cliëntenparticipatie. Zoals figuur 5.6 weergeeft, onderschrijft een (voorzichtige) meerderheid van de beleidsadviseurs (53%) en cliëntenraden (66%) in onze enquête de stelling dat cliëntenparticipatie leidt tot doeltreffender beleid. Ten opzichte van andere stellingen is men bij deze stelling iets minder uitgesproken; vooral een flink deel van de beleidsadviseurs (45%) kiest voor een neutraal antwoord, en ook een kwart van de cliëntenraden doet dit (26%).

Figuur 5.6 Reacties van gemeentelijke beleidsadviseurs en gemeentelijke cliëntenraden op de stelling: *Cliëntenparticipatie leidt tot doeltreffender beleid*



Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden

In de gesprekken met gemeentelijke cliëntenraden wordt aangegeven dat je niet zonder de stem van burgers beleid kunt maken en dat het ondenkbaar is dat deze stem niet wordt meegenomen in het beleid.

In de enquête zeggen de gemeentelijke cliëntenraden en beleidsadviseurs dat cliëntenparticipatie de effectiviteit en/of kwaliteit van beleid verbetert. Zo vindt een beleidsmedewerker dat een opbrengst is *“dat beleid en uitvoering nog beter werken”*.

De opbrengsten van cliëntenparticipatie vanuit het perspectief van cliënten

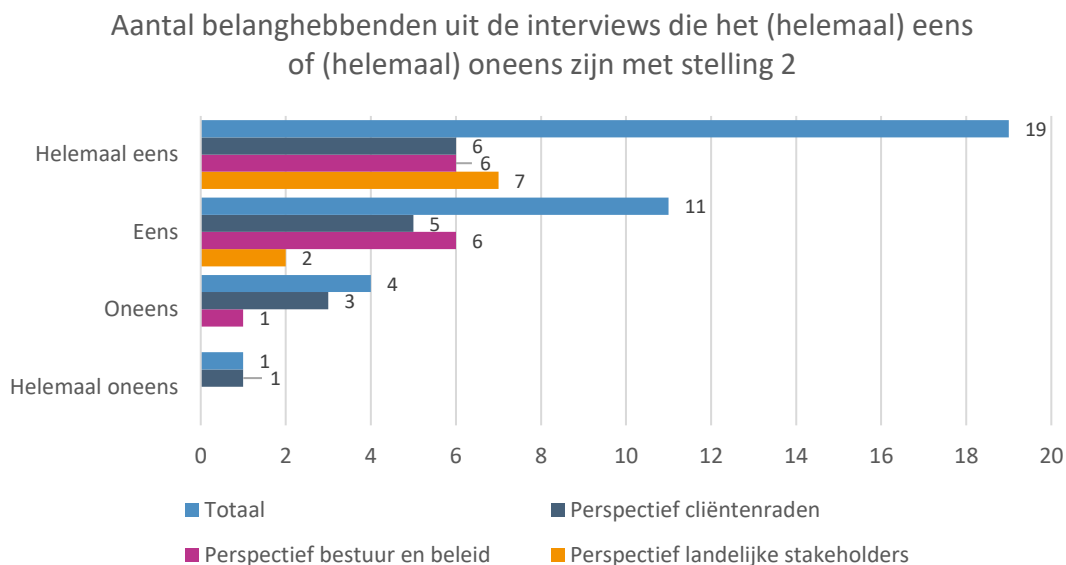
De meeste cliënten zeggen tijdens de interviews dat cliëntenparticipatie van meerwaarde kan zijn voor hen zelf. Ze hebben het idee dat ze op deze manier hun ei kwijt kunnen en voelen zich gehoord. Daarnaast krijgen ze het gevoel dat ze ertoe doen en weer meedoen met de maatschappij. Ook krijgen ze een beter beeld van het beleidsvormingsproces en de systeemwereld. Sommige cliënten zeggen dat er niet alleen wantrouwen is vanuit de cliënt naar de overheid, maar ook andersom. Door als cliënt input te geven komen de overheid en de burger dichter bij elkaar waardoor meer wederzijds begrip gecreëerd wordt.

Sommige cliënten die participeren hebben het gevoel dat er helemaal niet naar hen wordt geluisterd. Ze voelen zich hierdoor niet serieus genomen. Enkele cliënten die niet participeren hebben zelfs het idee dat cliëntenparticipatie helemaal geen impact heeft. Zij zeggen geen vertrouwen te hebben in de overheid en hebben het gevoel dat de overheid niet naar burgers wil luisteren. Zo stelden vijf cliënten die onder de AOW vallen dat protesteren al geen zin heeft, laat staan meedoen met cliëntenparticipatie. Een van hen zei daarover het volgende: *“Zie je ons al met z’n allen op de trambaan gaan zitten met onze wandelstokken en rollators, dat heeft toch ook geen zin. Zelfs de boeren hebben weinig zeggenspraak gekregen.”*

Doelmatigheid van cliëntenparticipatie

In de gesprekken met belanghebbenden hebben we ook de volgende stelling voorgelegd: “De meerwaarde van cliëntenparticipatie weegt op tegen de moeite die het kost om cliënten effectief te laten participeren” (stelling 2). Het merendeel van de belanghebbenden in de gesprekken was het (helemaal) eens met deze stelling (zie figuur 5.7).

Figuur 5.7 Stelling 2 – De meerwaarde van cliëntenparticipatie weegt op tegen de moeite die het kost om cliënten effectief te laten participeren



Bron: Regioplan – stellingen 360-gradenperspectief

In overeenstemming met de resultaten uit de gesprekken was het merendeel van de beleidsadviseurs en de cliëntenraden in de enquête het eens (b: 53%, c: 64%) of zelfs helemaal eens (b: 10%, c: 16%) met de stelling. Belanghebbenden erkennen dat cliëntenparticipatie best wel wat moeite mag kosten, maar dat dit geen reden mag zijn om het niet te doen, omdat het (zoals hierboven beschreven) voldoende opbrengsten oplevert. Belanghebbenden die het (helemaal) oneens zijn met deze stelling vinden dat cliëntenparticipatie pas doelmatig is als het op de juiste manier wordt ingericht en wordt uitgevoerd, maar dat dit helaas nog niet altijd het geval is.

5.3 Ervaren knelpunten

Hieronder beschrijven we welke knelpunten landelijke uitvoeringsorganisaties met een wettelijk formeel gevormde cliëntenraad en gemeenten ervaren bij cliëntenparticipatie. Knelpunten die overkoepelend in het gehele domein van Sociale Zekerheid en Integratie worden ervaren komen daarna aan bod.

Ervaren knelpunten onder landelijke uitvoeringsorganisaties

Ervaren knelpunten bij UWV

In de gesprekken met bestuurders en beleidsadviseurs en met de decentrale en centrale cliëntenraad van UWV hebben we gevraagd welke knelpunten zij ervaren bij cliëntenparticipatie. De belangrijkste knelpunten (in willekeurige volgorde) die bij UWV worden ervaren zijn: 1) werven en vasthouden van leden voor de cliëntenraad, 2) beperkte doorwerking van de input van cliëntenraden, 3) samenwerking tussen cliënten(raden) en bestuurders en beleidsadviseurs, 4) zichtbaarheid en bekendheid van cliëntenraden, 5) informatievoorziening tussen cliëntenraden en bestuurders en beleidsadviseurs en 6) ondersteuning.

Zowel bestuurders en beleidsadviseurs als cliëntenraden bij UWV stellen dat het voor veel raden lastig is om nieuwe leden te werven en om leden te behouden. Veel raden hebben een minimale bezetting, waardoor de belastbaarheid van de leden in de raden zorgelijk is. Daarnaast zijn leden niet altijd in staat om te voldoen aan de verwachtingen, zeker als zij ook energie nodig hebben om te re-integreren. Ook is er een groot verloop van leden waardoor continuïteit en stabiliteit ontbreken. De minimale bezetting en het grote verloop van leden hebben volgens bestuurders en beleidsadviseurs ook een negatief effect op de kwaliteit van de raden. Raden doen hun best om nieuwe leden te vinden, maar dit kost veel tijd en energie en levert nog onvoldoende op. Hierdoor vragen meerdere belanghebbenden bij UWV zich af of het nog steeds wenselijk is om zo veel verschillende decentrale raden te hebben. Momenteel zijn er namelijk al decentrale raden met onvoldoende leden die de samenwerking in de regio met andere raden opzoeken.

Een ander veelgehoord knelpunt is de beperkte doorwerking van adviezen. Bij cliëntenraden van UWV heerst het gevoel dat zij nog te weinig invloed hebben op de uitvoering en het beleid. Volgens enkele decentrale cliëntenraden worden ze wel steeds beter gehoord, maar zouden ze graag ook op een eerder moment betrokken willen worden. Het beperkte gevoel van doorwerking heeft deels te maken met twee andere veelgenoemde knelpunten, namelijk de beperkte samenwerking tussen bestuurders en beleidsadviseurs en cliëntenraden en de zichtbaarheid en bekendheid van cliëntenraden. Een deel van de decentrale raden zegt in de interviews dat zij een goede samenwerking met de districtmanagers en inhoudelijk adviseur hebben; er is een goede relatie, ze hebben regelmatig contact met elkaar en zij worden als cliëntenraad serieus genomen en tijdig voorzien van relevante informatie. Een ander deel van decentrale raden vindt dat de samenwerking met managers en/of inhoudelijk adviseurs beperkt is. Managers zijn onvoldoende bekend met de decentrale cliëntenraden en het is voor managers niet altijd helder welke rol en taken zij hebben, ook in relatie tot de rol van de centrale cliëntenraad. Zo vertelt een lid van een decentrale cliëntenraad: *“Er is niet bij alle managers het besef om door te geven wat belangrijk is of wat aan de raad voor te leggen.”* Enkele districtmanagers hebben aangegeven dat zij meer behoefte hebben aan informatie over de structuur van cliëntenparticipatie bij UWV en over rol van de decentrale raden.

De informatievoorziening naar cliëntenraden was ook een belangrijk knelpunt. Zowel sommige decentrale cliëntenraden als de centrale cliëntenraad vinden dat zij niet altijd voldoende en tijdig op de hoogte worden gesteld van informatie, en dat deze informatie ook niet goed vindbaar is. Door de grote hoeveelheid en beperkte vindbaarheid van informatie vinden cliëntenraden het belangrijk om actief geïnformeerd te worden. Als laatste was de ondersteuning een knelpunt. Over het algemeen beschrijven cliëntenraden dat zij goed gefaciliteerd worden met reisvergoedingen en scholing, maar dat het op sommige punten beter kan. Zo worden onkosten niet of nauwelijks vergoed, en zouden zij voor het werk dat zij doen meer op waarde geschat willen worden: *“Wij zijn ander soort vrijwilliger dan iemand die in voetbalclub biertjes tapt. Ik kom van ver en heb reiskosten bijvoorbeeld. Wij geven adviezen, maar onkosten worden nu niet of nauwelijks vergoed.”*

Ook zou UWV in de ondersteuning meer rekening moeten houden met de beperkingen van cliënten, omdat bijvoorbeeld de scholing momenteel niet voor iedereen toegankelijk is. Dit wordt geïllustreerd in het volgende citaat: *“Wij zijn een afspiegeling van de maatschappij, en dat vind ik goed, hetgeen betekent dat de een iets meer begeleiding nodig heeft dan de ander. Bijvoorbeeld bij iemand met een visuele beperking kan je niet met PowerPointslides aankomen, en daar moet je dan wat anders op bedenken.”*

Ervaren knelpunten bij SVB

In de gesprekken met bestuurders en beleidsadviseurs en met de KAR van de SVB hebben we gevraagd welke knelpunten zij ervaren bij cliëntenparticipatie. De belangrijkste knelpunten die bij de SVB werden benoemd zijn: 1) representativiteit en 2) de zichtbaarheid en bekendheid van de KAR.

Uit de gesprekken met de SVB kwam naar voren dat het voor de KAR lastig is om alle cliënten van de SVB te vertegenwoordigen. De KAR beschrijft dat zij met de kwaliteit en kennis van de leden zelf en door het contact met andere organisaties toch een heel grote groep cliënten van de SVB kunnen vertegen-

woordigen. Een ander knelpunt bij de SVB is de zichtbaarheid en bekendheid van de KAR. Het is niet gemakkelijk om zichtbaar te zijn voor het grote aantal klanten van de SVB. Daarom hebben zij als KAR maatregelen getroffen voor de zichtbaarheid en de profilering van de KAR naar de achterban, zodat klanten hen beter weten te vinden en de KAR zelf ook proactief signalen kan aandragen. De KAR ervaart geen knelpunten met zichtbaarheid en bekendheid binnen de SVV; De KAR werkt op een goede manier samen met de raad van bestuur en zij worden op allerlei manieren betrokken om input te geven op het beleid en de uitvoering van de SVB. De enige behoefte die zij hebben is dat er bij de SVB meer bewustzijn komt over het direct betrekken van de KAR zodra er binnen de SVB iets verandert wat gevolgen heeft voor de klant.

UWV ervaart ten opzichte van de SVB weinig knelpunten bij cliëntenparticipatie. Dit kan mogelijk te maken hebben met de relatie van de cliënt met de uitvoeringsorganisatie. Een groot deel van de cliënten bij de SVB zijn mensen die AOW ontvangen, wat doorgaans goed verloopt. Zo beschrijft een lid van de KAR: *“Daarbij is het merkbaar dat er bijna geen problemen zijn, er wordt op tijd betaald; als er ergens gedoe is dan hoor je dat wel van klanten. Bij de SVB krijg je dat zelden.”*

Ervaren knelpunten onder gemeenten

Formele cliëntenparticipatie bij gemeenten

In de enquête vroegen we gemeentelijke beleidsadviseurs om een top 5 samen te stellen van de knelpunten die zij ervaren bij formele cliëntenparticipatie. Beleidsadviseurs vinden vaak dat de representativiteit van cliëntenraden een knelpunt is (door 52% van de beleidsadviseurs benoemd als knelpunt), evenals het werven en vasthouden van leden voor de cliëntenraad (door 51% van de beleidsadviseurs benoemd als knelpunt) (zie tabel 5.1). Ook het creëren van heldere verwachtingen tussen de gemeente en de cliëntenraad (37%), de kwaliteit van de input van cliëntenraden (35%), en belangenverschillen tussen gemeente en cliëntenraden zijn uitdagingen waar zij mee worstelen (27%).

Tabel 5.1 De knelpunten bij formele cliëntenparticipatie die gemeentelijke beleidsadviseurs het vaakst noemen

Top 5	Beleidsadviseurs
1.	De representativiteit van cliëntenraden (33 maal genoemd – 52% van de beleidsadviseurs)
2.	Het werven en vasthouden van leden voor de cliëntenraad (32 – 51%)
3.	Het creëren van heldere verwachtingen tussen de gemeente en de cliëntenraad (23 – 37%)
4.	De kwaliteit van de input van cliëntenraden (22 – 35%)
5.	Belangenverschillen tussen gemeente en cliëntenraden (17 – 26%)

Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs

De cliëntenraden stelden ook een top 5 van knelpunten samen in de enquête.³³ De belangrijkste knelpunten voor hen zijn de representativiteit van de raden (49%) en dat zij te laat worden ingeschakeld door de gemeente (49%) (zie tabel 5.2). Verder noemen zij de beperkte doorwerking van hun input (47%), belangenverschillen tussen gemeente en raden (42%), en de verschillen in tempo tussen gemeente en cliëntenraden (39%). Het creëren van verwachtingen tussen gemeente en de cliëntenraad is ook een uitdaging voor hen (38%). Cliëntenraadsleden die de antwoordoptie ‘anders’ kozen, noemen verschillende zaken zoals belangenverstremming van raadsleden, en weinig respect en waardering voor de vrijwilligers in de cliëntenraad.

³³ De antwoordopties bij de knelpuntenvragen in de enquête voor beleidsadviseurs en enquête voor cliëntenraden kwamen deels overeen, en waren deels doelgroepspecifiek. Het is dus niet zomaar mogelijk om de top 5-en direct te vergelijken. De knelpunten over de doorwerking en te laat worden ingeschakeld zijn bijvoorbeeld niet aan de beleidsadviseurs voorgelegd, en waren doelgroepspecifiek.

Tabel 5.2 De knelpunten bij cliëntenparticipatie die gemeentelijke cliëntenraden het vaakst noemen.

Top 5	Cliëntenraden
1.	De representativiteit van onze cliëntenraad (42 maal genoemd – 49% van de cliëntenraden) Te laat worden ingeschakeld door de gemeente (42 – 49%)
2.	De beperkte doorwerking van de input van cliënten/cliëntenraden (40 - 47%)
3.	Belangenverschillen tussen gemeente en cliënten/cliëntenraden (36 – 42%)
4.	De verschillen in tempo tussen gemeente en cliënten/cliëntenraden (33 – 39%)
5.	Het creëren van heldere verwachtingen tussen de gemeente en de cliëntenraad (32 – 38%)

Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke cliëntenraden

Informele cliëntenparticipatie bij gemeenten

Wanneer we beleidsadviseurs de vraag voorlegden wat hun top 5 aan knelpunten is bij de inrichting en uitvoering van *informele* cliëntenparticipatie, noemen zij veel van de knelpunten die zij ook bij formele cliëntenparticipatie ervaren (zie tabel 5.3). Ook bij informele cliëntenparticipatie ervaren zij de representativiteit van cliënten als uitdaging (49%), evenals de werving/het bereik van de doelgroep (48%), kwaliteit van de input (32%), en belangenverschillen tussen gemeente en cliënten (27%). Opvallend is dat beleidsadviseurs bij informele cliëntenparticipatie vaak de tijdsinvestering vanuit de gemeente als knelpunt noemen (30%) – dit was ook een antwoordoptie bij de vraag over knelpunten bij formele cliëntenparticipatie, maar werd daar minder vaak genoemd. Enkele beleidsadviseurs die de antwoordoptie ‘anders’ kozen en daarin tevens verwijzen naar de tijdsinvestering, zeggen: cliëntenparticipatie is tijdsconsumerend voor een beleidsadviseur, die ook andere taken en verantwoordelijkheden heeft. Kortom, tijdsinvestering is ook een belangrijk knelpunt.

Tabel 5.3 De knelpunten bij informele cliëntenparticipatie die gemeentelijke beleidsadviseurs het vaakst noemen.

Top 5	Beleidsadviseurs
1.	De representativiteit van cliënten die deelnemen aan informele cliëntenparticipatie (31 maal genoemd – 49% van de cliëntenraden ervaart dit als knelpunt)
2.	Het werven/bereiken van de juiste doelgroep voor vormen van informele participatie (30 – 48%)
3.	De kwaliteit van de input van cliënten (20 - 32%)
4.	De tijdsinvestering die informele cliëntenparticipatie van de gemeente vraagt (19 – 30%)
5.	Belangenverschillen tussen gemeente en cliënten (17 – 27%)

Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs

5.4 Overkoepelende knelpunten en verbeterpunten

We vroegen landelijke (UWV, SVB, COA, DUO, LCR) en gemeentelijke cliënten(raden), bestuurders, beleidsadviseurs en landelijke stakeholders (SZW, VNG, Divosa en Koepel Adviesraden Sociaal domein) welke knelpunten zij ervaren bij cliëntenparticipatie in het domein van Sociale Zekerheid en Integratie. Hieronder beschrijven we de belangrijkste knelpunten die naar boven komen uit de gesprekken met belanghebbenden en de enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden. De volgende punten kwamen als belangrijkste knelpunten naar voren, en zullen hierna afzonderlijk besproken worden:

1. Representativiteit
2. Werven en vasthouden van leden voor de cliëntenraad
3. Kwaliteit van de input van cliënten(raden)
4. Ophalen van signalen en behoeften van cliënten
5. Doorwerking van de input van cliënten(raden)
6. Het creëren van heldere verwachtingen
7. Samenwerking tussen cliënten(raden) en bestuurders en beleidsadviseurs
8. Zichtbaarheid en bekendheid van cliëntenraden (intern en extern)
9. Ondersteuning

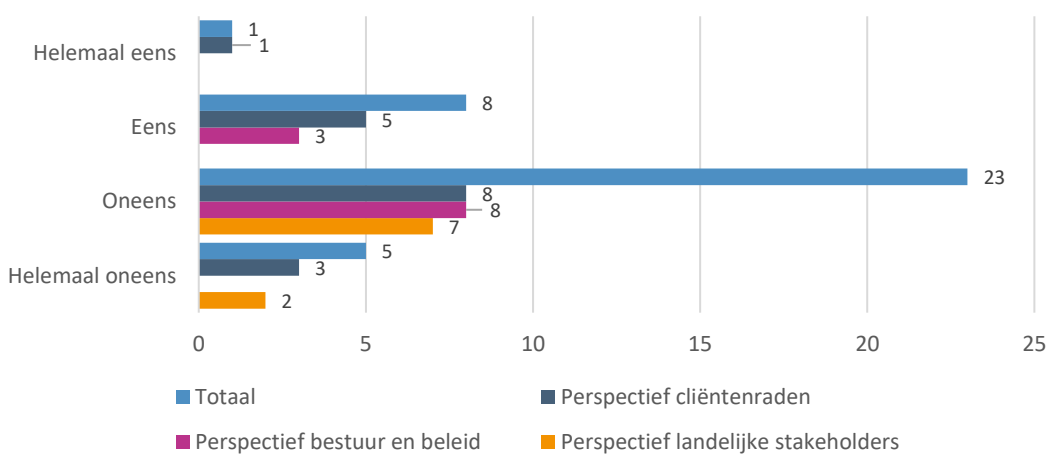
1. Representativiteit

Een knelpunt dat zowel in de enquête onder gemeenten als door de meerderheid van de belanghebbenden in de gesprekken werd genoemd is het gebrek aan representativiteit in de cliëntenraden. Belanghebbenden in de interviews vinden dat cliëntenraden geen representatieve afspiegeling vormen van de totale groep van cliënten, en vaak uit dezelfde homogene groep bestaan. Mensen met een migratieachtergrond, mensen die laaggeletterd zijn of mensen met een beperkt doenvermogen zijn minder vaak lid van een cliëntenraad. Verder zijn er ook veel cliëntenraden waarin zetels volledig of deels worden ingenomen door personen die (ook) een organisatie vertegenwoordigen, zoals vakbonden, belangenorganisaties of maatschappelijke organisaties. Daardoor vragen belanghebbenden zich af of deze personen het verhaal van de cliënt vertegenwoordigen of een organisatiestandpunt. Ook lijkt het erop dat participatie van inburgeraars op dit moment minder aandacht krijgt, omdat het Nederlandse taalniveau bij de meeste inburgeraars nog niet hoog genoeg is, en het voor hen lastig is om deel te nemen aan cliëntenraden.

In de gesprekken werden belanghebbenden ook gevraagd om te reageren op de stelling: “Bij cliëntenparticipatie in onze gemeente wordt een representatieve afspiegeling van cliënten betrokken” (Zie figuur 5.8 – Stelling 6). Het merendeel van de belanghebbenden is het oneens met deze stelling, omdat de mensen in cliëntenraden veelal geen afspiegeling zijn van mensen over wie het beleid gaat.

Figuur 5.8 Stelling 6 – De huidige wijze van cliëntenparticipatie zorgt voor representatieve afspiegeling van cliënten.

Aantal belanghebbenden uit de interviews die het (helemaal) eens of (helemaal) oneens zijn met stelling 6



Bron: Regioplan – stellingen 360-gradenperspectief

In de enquête werd gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden gevraagd om op dezelfde stelling te reageren (Stelling 6). De reacties van beleidsadviseurs wijzen uit dat hoewel een deel van de gemeenten erin geslaagd is om representativiteit te bewerkstelligen bij de cliëntenparticipatie (23% is het met de stelling eens), best een deel dit niet of helemaal niet bereikt heeft (30% oneens, 8% helemaal oneens). Nog een andere groep kiest ervoor om ‘neutraal’ te antwoorden (38%). Overigens was geen enkele beleidsadviseur het helemaal eens met de stelling. De cliëntenraden die de vragenlijst invulden schetsen hetzelfde beeld; zij het een fractie positiever. Van hen was ongeveer een derde positief, en het helemaal eens (6%) of eens (27%) met de stelling. Ongeveer even grote groepen waren neutraal (36%), of waren het oneens (23%) of helemaal oneens (8%) met de stelling.

Representativiteit haalbaar en realistisch?

Meerdere belanghebbenden laten in de interviews weten dat het niet realistisch en/of haalbaar is om representatief te zijn. De doelgroep van cliënten is divers en het is onmogelijk iedereen te betrekken. Opvallend is dat sommige cliëntenraden in de interviews ook laten weten dat zij het niet haalbaar vinden om representatief te zijn. Zo vertelde een voorzitter van een gemeentelijke cliëntenraad: “Wij zijn

met zijn twintigen, maar je moet nou niet de illusie hebben dat je die 250.000 inwoners vertegenwoordigt.”

Belanghebbenden die het eens waren met deze stelling vonden dat een cliëntenraad voor effectieve cliëntenparticipatie moet bestaan uit mensen die niet alleen hun eigen verhaal kunnen vertellen, maar voor een bredere groep mensen kunnen spreken. Daarvoor zijn kennis en vaardigheden nodig, waarbij de vraag wordt gesteld: *“Wat is representatief? We hebben namelijk ook mensen nodig die de vertaalslag kunnen maken.”* Bovendien zijn sommige cliëntenraden zich ervan bewust dat zij niet alle cliënten kunnen vertegenwoordigen. Daarom zoeken zij naar andere manieren om toch het perspectief op te halen van cliënten die niet in de raden zitten.

In de enquête is cliëntenraden de vraag voorgelegd op welke manieren zij signalen ophalen van cliënten. Daaruit blijkt dat cliëntenraden dat op veel verschillende manieren doen. Dit gebeurt het meest direct via burgers, cliënten of ervaringsdeskundigen (79 maal genoemd, 92% van respondenten). Een flink deel van de cliëntenraden haalt (ook) signalen van cliënten op via professionals zoals klantmanagers of inkomensconsulenten (55%). Een klein deel doet dit (ook) via (online) enquêtes onder burgers of cliënten (15%). Degenen die (ook) signalen zeiden op te halen via een andere weg (38%), noemen: bezoeken van bewoners- of informatiebijeenkomsten, (sociale) media en koepel, overleg met maatschappelijke of vrijwilligersorganisaties, eigen helpdesk voor cliënten, het netwerk van leden van de raad, contact met sleutelfiguren van groepen en wijken, en aansluiting bij online groepen.

Perspectief van cliënten

Cliënten die participeren benadrukken dat het lastig is om leden te vinden die tot de doelgroep behoren voor de cliëntenraad. De doelgroep heeft vaak wantrouwen richting de gemeente en de overheid en beschouwt een cliëntenraad soms als een verlengstuk daarvan. Daarnaast zeggen sommige raden geen direct contact te hebben met burgers of over weinig ervaringsdeskundigen binnen de raad te beschikken. De perspectieven van deze personen missen ze binnen hun adviezen, terwijl deze adviezen wel invloed op deze personen hebben. Een van de cliënten vond het belangrijk dat raden meer open staan voor mensen die lid willen worden en lager geschoold zijn. Binnen de raad moet er ook meer geduld zijn voor leden die dingen minder snel oppakken, en er zou meer ondersteuning moeten worden geboden.

2. Werven en vasthouden van leden voor de cliëntenraad

Een ander veelgenoemd knelpunt door veel belanghebbenden is het werven en vasthouden van leden. Uit zowel de gesprekken als de enquête komt naar voren dat posities in raden lastig in te vullen zijn. De resultaten in de enquête onder cliëntenraden laten zien dat dit bij bijna de helft van de raden het geval is (44%). Cliënten willen niet altijd deelnemen aan een cliëntenraad omdat zij zich schamen voor hun situatie of zich niet veilig genoeg voelen om zich in een groep uit te spreken. Een landelijke stakeholder vertelt bijvoorbeeld: *“Er zit schaamte omheen als iemand langdurig in de Participatiewet zit, en niet iedereen zit erop te wachten om zich te manifesteren in een cliëntenraad.”* (Koepel Adviesraden Sociaal Domein)

Naast schaamte kunnen cliënten ook andere belemmeringen ervaren om deel te nemen aan een cliëntenraad. Leden moeten bijvoorbeeld voldoende tijd en energie hebben om deel te nemen aan een cliëntenraad, waarbij het reizen naar een vergadering voor sommige cliënten al lastig kan zijn. Ook hebben leden voldoende vaardigheden nodig om te reflecteren en advies te geven op beleidstukken. Het laatstgenoemde is vaak een belemmering voor het vinden van leden, omdat de mensen over wie het beleid gaat volgens belanghebbenden vaker een beperkt doenvermogen hebben. De beleidsstukken zijn vaak te ingewikkeld en te complex en niet iedereen heeft de vaardigheden om advies te geven op beleidsstukken. Ook is het zo dat mensen die veel stress ervaren het lastig vinden om te beleidsstukken te lezen en daarover advies te geven. Het gevolg is dat cliëntenraden vaker bestaan uit leden die hoger opgeleid zijn, taalvaardig en vaak afkomstig uit Nederland, waardoor de stem van een grote groep cliënten niet gehoord wordt.

Beleidsadviseurs geven in de enquête aan dat het ministerie van SZW beter rekening zou kunnen houden met taalverschil, en dat dat kan bijdragen aan het versterken van cliëntenparticipatie in het domein

van Werk en Inkomen. Enerzijds zou men ervoor kunnen kiezen om *“meer op [te] halen op uitvoeringsniveau en/of op praktische invulling en dat zelf [te] vertalen naar beleid”*, temeer omdat *“beleidstukken, zoals verordeningen, niet/nauwelijks door hen van input te voorzien [zijn]”*. Anderzijds suggereert men dat de communicatiewijze van het ministerie anders zou mogen: *“We spreken over cliëntenparticipatie; het ministerie mag daar in het schrijven van rekening mee houden”*. Een lid van een cliëntenraad noemt ook als wens voor het ministerie *“speciaal gerichte en duidelijke taal gebruiken, zodat cliënten het kunnen begrijpen.”*

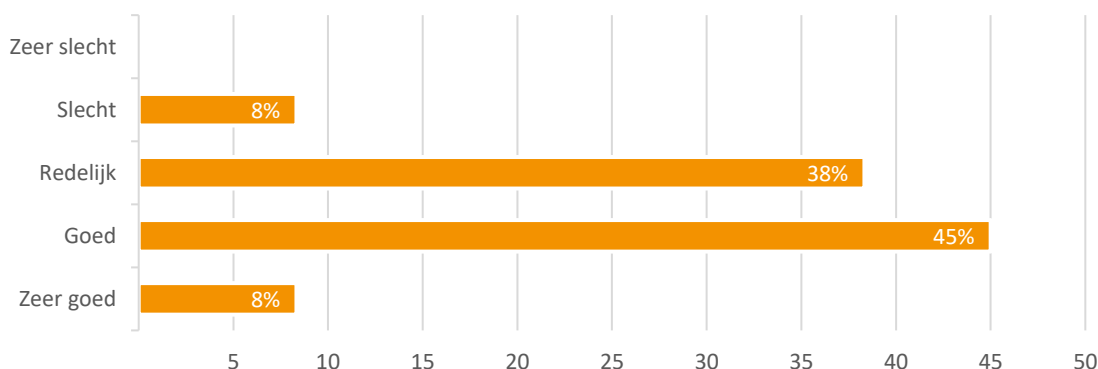
Perspectief van cliënten

Volgens cliënten die participeren is het belangrijk dat cliënten de motivatie en tijd hebben om zich bij een cliëntenraad aan te sluiten. Cliënten hebben soms niet de tijd of mentale ruimte om actief mee te denken in een cliëntenraad. Er is echter wel interesse vanuit burgers om mee te denken, maar dit gebeurt niet altijd op een structurele basis zoals binnen een raad. Het is ook belangrijk om juist mensen te werven die hun stem nog niet laten horen. Sommige cliënten die participeren binnen een cliëntenraad zeggen dat mensen zich vaak niet aanmelden voor het geven van input omdat ze niet willen dat de gemeente weet dat ze armoede ervaren. Een van de cliënten ziet dit ook terug binnen haar eigen gemeente: *“Ze schamen zich. Willen niet om hulp vragen. De schaamte overheerst.”*

3. Kwaliteit van de input van cliënten(raden)

Een derde knelpunt dat door veel belanghebbenden is genoemd, is de kwaliteit van de input van cliëntenraden. De toon en de stijl van raden ervaart men soms als weinig constructief en hun handelen gebeurt vaak vanuit persoonlijke ervaringen. Volgens belanghebbenden kan het lastig zijn om op een hoger niveau te reflecteren en input te geven op het beleid. Dit betekent dat het advies vaak gebaseerd is op eigen ervaringen, waardoor het niet altijd direct toepasbaar is en leidt tot concrete beleidswijzigingen. In overeenstemming met de resultaten uit de gesprekken beoordeelt bijna de helft van de gemeentelijke beleidsadviseurs in de enquête de kwaliteit van de inbreng van de cliëntenraad als redelijk (38%) of slecht (8%) (zie figuur 5.9). Redenen voor beleidsadviseurs voor de tegenvallende kwaliteit van het advies zijn: de cliëntenraad bestaat nog niet zo lang, fluctuaties in het ledenbestand, en de neiging om op eigen ervaringen te varen en niet zozeer op de achterban: *“Het gaat te vaak over eigen belangen en situaties van de leden in plaats van algemene signalen.”*

Figuur 5.9 Reacties van de gemeentelijke beleidsadviseurs op de vraag “Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de inbreng van de cliëntenraad?”



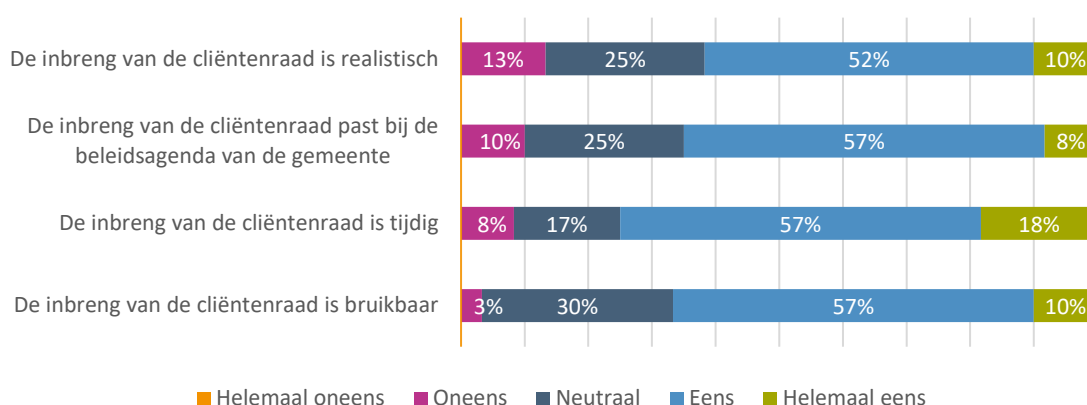
Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs

De andere helft van de gemeentelijke beleidsadviseurs beoordeelt de kwaliteit van de inbreng van de cliëntenraad goed (45%) tot zeer goed (8%). Uit hun toelichting is op te maken dat men voornamelijk het ingebrachte cliëntenperspectief en -ervaring waardeert, en adviezen die realistisch zijn, zorgvuldig, inhoudelijk, praktisch, relevant, en die gevraagd en ongevraagd gegeven worden:

- *“Zij verdiepen zich in de materie, stellen inhoudelijke vragen en geven een advies met het oog op het belang van de inwoner.”*
- *“Er wordt altijd zorgvuldig geadviseerd.”*
- *“Goede feedback vanuit hun gezichtspunt.”*

Volgens belanghebbenden die we hebben geïnterviewd is de kwaliteit van de inbreng vaak afhankelijk van een goede voorzitter. De voorzitter bepaalt voor een groot deel of cliënten in een raad allemaal gehoord worden. Hiervoor zijn goede gespreksvormen en een goede facilitator of dialoogbegeleider van belang. De Koepel Adviesraden Sociaal Domein biedt hiervoor trainingen en webinars aan. Het merendeel van de gemeentelijke beleidsadviseurs meent dat de inbreng van de cliëntenraad over het algemeen realistisch (62%), passend bij de gemeentelijke beleidsagenda (65%), tijdig (75%), en bruikbaar (67%) is (zie percentages 'eens' en 'helemaal eens' bij elkaar opgeteld in figuur 5.10). Weinig respondenten waren het oneens met de stellingen, met het hoogste aantal van acht kritische reacties (13% oneens) op de stelling dat de inbreng van de cliëntenraad realistisch is.

Figuur 5.10 Reacties van gemeentelijke beleidsadviseurs over het realisme, passendheid, tijdigheid, en bruikbaarheid van de inbreng van de cliëntenraad



Bron: Regioplan, enquête voor gemeentelijke beleidsadviseurs

In de enquête vroegen we gemeentelijke beleidsadviseurs ook waar de inbreng van de cliëntenraad volgens hen aan moet voldoen om bruikbaar te zijn. Zij noemden de volgende criteria, waarvan met name de eerste vier antwoorden vaker genoemd werden:

- gestoeld op het cliëntenperspectief: algemene signalen die breed spelen bij achterban/doelgroep en contact met de doelgroep (niet de eigen situatie);
- realistisch meedenken/adviseren: 'dromen mag, maar realistisch kijken is wel van belang (...) de gemeente zoekt naar een optimale vorm binnen de context die er is';
- adviezen die passen binnen wet- en regelgeving, lokale kaders, financiële kaders, en landelijke en actuele ontwikkelingen;
- tijdig advies;
- bevat idealiter verbeteropties of alternatieven, opbouwend kritisch;
- cliëntenraadsleden weten waar ze wel en niet over gaan;
- uitvoerbaar/haalbaar;
- constructief;
- praktisch;
- duidelijk en helder.

Perspectief van cliënten

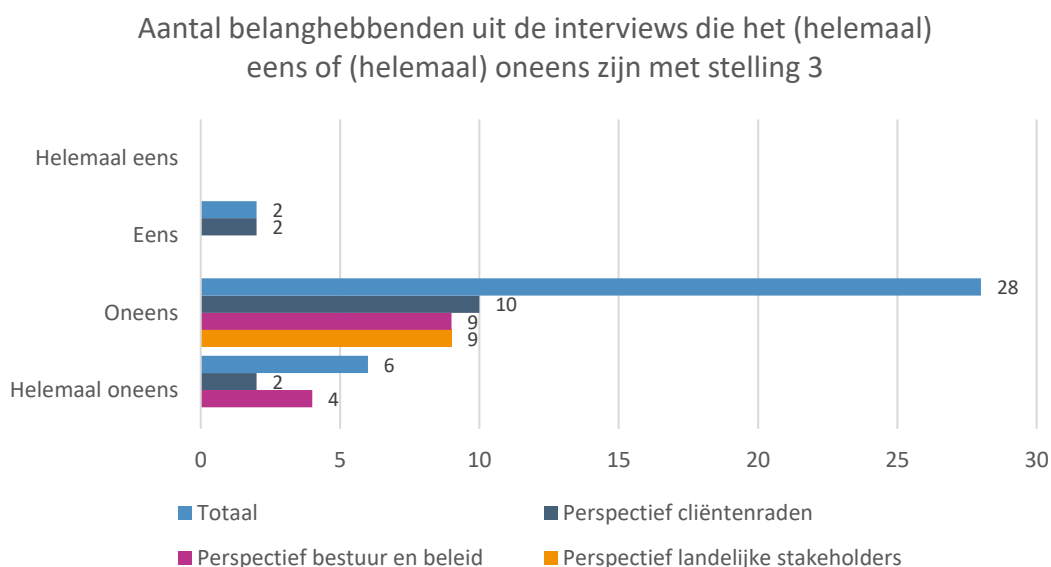
Enkele leden van een cliëntenraad zeggen dat sommige leden meer betrokken zijn dan anderen. In sommige raden doen ook belangenorganisaties mee die vaak het voortouw nemen. Ervarensdeskundigen vinden het lastig om hiertussen te komen, die zijn soms minder mondig of hebben minder vertrouwen. Een van de cliënten zei hierover het volgende: *"Belangenorganisaties hebben een grotere stem en praten makkelijker. Het voelt voor mij daardoor alsof ik geen stem heb."*

4. Ophalen van signalen en behoeften van cliënten

Een vierde knelpunt dat veel naar voren kwam in zowel de gesprekken als in de enquête is dat cliënten(raden) te laat worden ingeschakeld voor het ophalen van signalen en behoeften. Zo vertelde een landelijke beleidsadviseur: *"Het zit niet 100% in ons DNA om cliënten in elke fase te betrekken."*

In de gesprekken met belanghebbenden hebben we ook een stelling voorgelegd of de huidige wijze waarop cliënten participeren in de beleidsontwikkeling voldoende is voor het ophalen van behoeften van cliënten (zie figuur 5.11 – stelling 3).

Figuur 5.11 Stelling 3 – De huidige wijze waarop cliënten over het algemeen participeren is voldoende voor het ophalen van behoeften van cliënten



Bron: Regioplan – stellingen 360-gradenperspectief

Het merendeel van de belanghebbenden is het (helemaal) oneens met deze stelling. Redenen die daarvoor genoemd worden zijn dat er altijd maar met een beperkte groep cliënten gesproken wordt en cliëntenraden geen afspiegeling vormen van de totale groep van cliënten. Daarnaast vinden belanghebbenden dat cliënten in een eerder stadium betrokken moeten worden en dat de doorvertaling van signalen niet altijd gebeurt en/of niet bij de juiste mensen terecht komt.

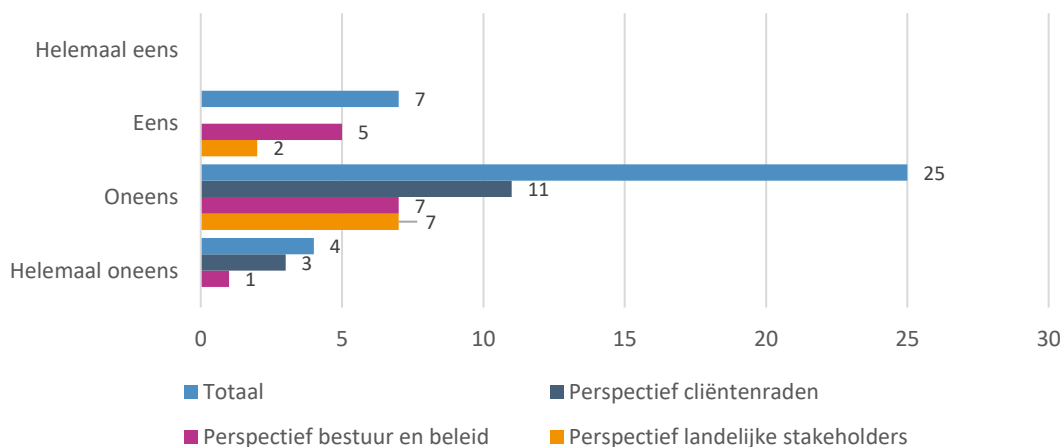
In de enquête legden we aan cliëntenraden en beleidsadviseurs ook de stelling voor over of de huidige wijze waarop cliënten over het algemeen participeren in de beleidsontwikkeling voldoende is voor het ophalen van behoeften van cliënten (stelling 3). De cliëntenraden bevestigen deels het beeld vanuit de gesprekken, met een aanzienlijk deel van de respondenten dat afwijzend staat ten opzichte van de stelling (5% helemaal oneens, 40% oneens). Tegelijkertijd zegt ook een deel van de respondenten neutraal (28%) te zijn, of het eens (26%) of helemaal eens (2%) zijn. De reacties onder beleidsadviseurs waren verdeeld: ongeveer een derde was het eens (30%), of helemaal eens (3%), grofweg een derde was neutraal (37%), en een derde was het oneens (27%) of helemaal oneens (3%) met de stelling.

Reguliere contactmomenten voor het ophalen van behoeften

Ook hebben we in de enquête en in de gesprekken een stelling voorgelegd waarin we vragen of de reguliere contactmomenten met cliënten (in de formele raden) voldoende zijn om behoeften van cliënten op te halen (zie figuur 5.12 – Stelling 4). Het merendeel van de belanghebbenden in de gesprekken is het oneens met deze stelling, omdat niet alle doelgroepen via de reguliere weg bereikt worden en er daardoor ook allerlei andere initiatieven zijn ontstaan om behoeften van cliënten op te halen. Opvallend is dat het perspectief van bestuur en beleid wat verdeelder is over deze stelling. Dit is ook terug te zien in de enquête onder beleidsadviseurs. Grofweg een derde was het met de stelling eens (32%), een derde was neutraal (30%), en het laatste deel was het oneens (32%) of helemaal oneens (3%). De cliëntenraden waren daarentegen meer uitgesproken; in de gesprekken was niemand van het perspectief van de cliëntenraden het eens met deze stelling en in de enquête vond een groter deel dan de beleidsadviseurs de reguliere contactmomenten niet voldoende (helemaal oneens 6%; oneens 40%).

Figuur 5.12 Stelling 4 – De reguliere contactmomenten met cliënten zijn voldoende om behoeften van cliënten op te halen

Aantal belanghebbenden uit de interviews die het (helemaal) eens of (helemaal) oneens zijn met stelling 4



Bron: Regioplan – stellingen 360-gradenperspectief

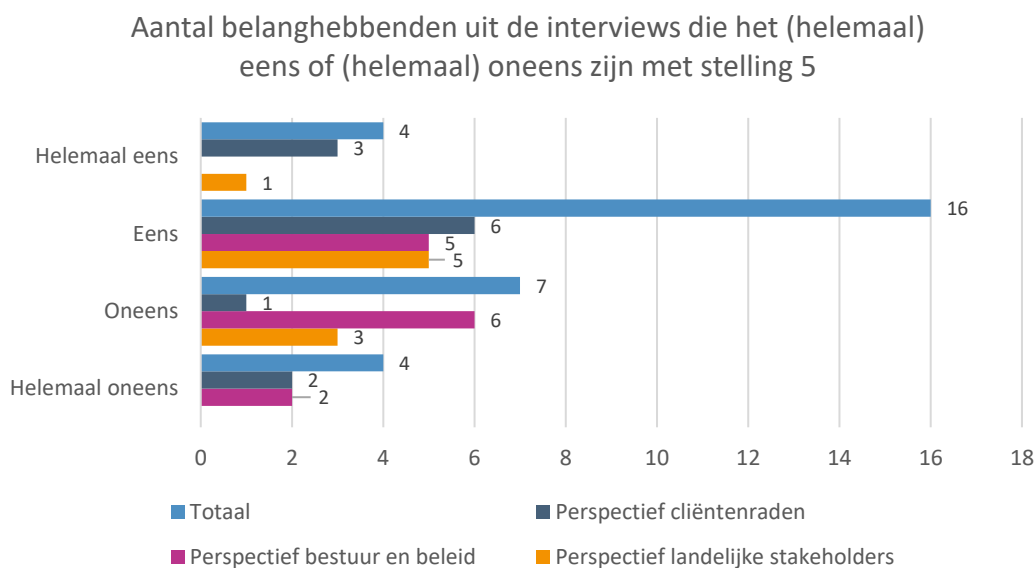
5. Doorwerking van de input van cliënten(raden)

Een vijfde knelpunt dat zowel in de gesprekken als in de enquête onder cliëntenraden naar voren kwam, is de beperkte doorwerking van de input van cliënten(raden). Bij landelijke uitvoeringsorganisaties heerst het gevoel dat dat raden nog te weinig invloed hebben op het uitvoeringsbeleid. Zo vertelt een lid van een landelijke cliëntenraad: *“Het landt nog onvoldoende binnen het ministerie, het is alleen een vinkje.”*

In zowel de gesprekken als in de enquête hebben we de volgende stelling voorgelegd: “De invloed van cliëntenparticipatie op de vorming en uitvoering van beleid is beperkt” (zie figuur 5.13 – Stelling 5). Het merendeel van de belanghebbenden in de gesprekken is het eens met deze stelling. Al laat figuur 5.13 ook een wisselend beeld zien, omdat belanghebbenden enerzijds vinden dat de invloed beperkt is, terwijl zij ook vinden dat cliënten(raden) veel invloed hebben. Wat ook opvalt in de figuur is dat bestuur en beleid het vaker oneens zijn met deze stelling ten opzichte van cliëntenraden.

De resultaten uit de enquête leverden een gevarieerd beeld op vanuit de beleidsadviseurs. Iets meer dan een derde koos de antwoordoptie ‘neutraal’ (40%), een derde was het oneens met de stelling (33%), en iets minder dan een derde was het ermee eens (27%). De cliëntenraden die de enquête invulden, schetsen net een ander beeld; zij waren het relatief vaker eens (45%) en helemaal eens (9%) met de stelling vergeleken met de beleidsadviseurs. Iets meer dan een kwart was het oneens (26%), en de rest was neutraal (20%).

Figuur 5.13 Stelling 5 – De invloed van cliëntenparticipatie op de vorming en uitvoering van beleid is beperkt



Bron: Regioplan – stellingen 360-gradenperspectief

Perspectief van cliënten

Sommige cliënten die lid zijn van een cliëntenraad ervaren een gebrek aan betrokkenheid vanuit de gemeente. Ze willen meer en eerder betrokken worden bij het beleidsvormingsproces. Zij hebben het gevoel dat er weinig met hun adviezen wordt gedaan en dat advies geven soms slechts voor de vorm lijkt te zijn. Een aantal cliënten zei daarover: *“Er wordt gewoon niet goed geluisterd.”* Dit hangt ook af van de samenwerking met ambtenaren, waarbij sommigen meer betrokken zijn dan anderen. Veel van deze cliënten stellen dat ze vaker ongevraagd dan gevraagd advies geven. Hoewel er ruimte is voor deze adviezen binnen de gemeente, wordt er niet altijd op gereageerd of wordt er weinig mee gedaan. Hierdoor ervaren ze de adviezen als te vrijblijvend.

6. Het creëren van heldere verwachtingen

Een zesde knelpunt uit de enquête onder gemeenten en de gesprekken onder belanghebbenden is dat niet altijd heldere verwachtingen worden gecreëerd tussen de uitvoeringsorganisatie en cliënten(raden). Belanghebbenden in de gesprekken vinden dat er vooraf duidelijk moet worden aangegeven wat er met de signalen gedaan wordt, en dat er ook een terugkoppeling wordt gegeven. Anders weten cliënten niet wat er met de adviezen gedaan wordt of hebben zij het idee dat er niets mee gedaan wordt. Daarnaast is het ook belangrijk om duidelijkheid te scheppen over de mate van invloed die cliëntenraden hebben. Een beleidsadviseur van het COA vertelde bijvoorbeeld: *“De bewonersraad heeft geen invloed op het beleid van gemeenten of de IND en daar moet je duidelijk over zijn.”*

Perspectief van cliënten

Cliënten benadrukken dat het voor hen van groot belang is om vooraf duidelijkheid te hebben over de mate van invloed die zij kunnen uitoefenen en hoe hun input zal worden gebruikt. Voor velen van hen lijkt het een ver-van-hun-bedshow, en sommigen hebben het gevoel dat het geven van input geen nut heeft. Daarom is het essentieel om ervoor te zorgen dat mensen realistische verwachtingen hebben. Het is belangrijk om te communiceren dat niet alles snel wordt opgepakt of aangepast. Het proces vergt tijd, maar het leveren van input is wel degelijk waardevol. Door heldere verwachtingen te scheppen, weten cliënten wat ze kunnen verwachten, waardoor ze minder snel ontmoedigd raken en afhaken.

Cliënten die participeren weten ook dat niet alles zomaar veranderd kan worden met inspraak en dat gemeenten weinig bewegingsruimte hebben. De cliëntenraden, vaak gemeentelijk, stellen dat als er advies wordt gegeven over een wet dat niet altijd betekent dat er iets gewijzigd kan worden. Soms wil de gemeente iets wijzigen, maar kan het niet omdat het een wet van de overheid is. *“Die zijn meestal hele-*

maal dichtgetimmerd”, zei een van de cliënten. Hierdoor is er geen ruimte voor aanpassingen op gemeentelijk niveau. Daarnaast heeft niet elke gemeente de financiële middelen om alle input door te kunnen voeren in beleid.

7. Samenwerking tussen cliënten(raden) en bestuurders en beleidsadviseurs

Een zevende knelpunt dat uit de gesprekken met belanghebbenden naar voren komt is het gebrek aan goede samenwerkingen tussen cliënten(raden) en bestuurders en beleidsadviseurs. Het contact tussen leden en een bestuurder of beleidsadviseurs is wisselend, en verloopt niet bij alle cliëntenraden even optimaal. Wat hierin ook meespeelt zijn belangenverschillen tussen gemeenten en cliënten(raden). Het centraal stellen van de cliënt staat soms haaks op wat beleidsmakers in de uitvoering willen, terwijl een goede relatie en goed contact met bestuurders en beleidsadviseurs ervoor zorgen dat cliëntenraden tijdig worden betrokken en/of op de hoogte zijn van beleid waar zij input op moeten of willen leveren. Een voorzitter van een gemeentelijke cliëntenraad zegt bijvoorbeeld:

“We hebben veel contact met beleidsambtenaren en zitten voortdurend aan tafel en we vergaderen frequent met elkaar, en dat is effectiever dan dat je moet wachten op een formeel moment. Als je al zo nauw betrokken bent geweest bij het hele traject dan sluit een beleidsvoorstel ook sneller aan bij de wensen en behoeften van een cliëntenraad.”

Daarnaast geeft de KAR van de SVB aan dat zij een goede relatie hebben met de uitvoeringsorganisatie, en daardoor met wederzijds vertrouwen en in goede samenwerking tijdig ongeraagd en gevraagd advies geven op het beleid van de SVB.

Perspectief van cliënten

Cliënten die participeren vinden dat goede samenwerking met de gemeente niet altijd vanzelfsprekend is. Ze zeggen dat dit ook afhangt van de ambtenaren en hebben het gevoel dat niet elke ambtenaar open staat voor feedback en verandering.

Informatievoorziening en afstemming tussen cliënten(raden) en bestuurders en beleidsadviseurs

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat niet-optimale samenwerkingen er ook voor kunnen zorgen dat cliëntenraden niet (tijdig) worden geïnformeerd of onvoldoende op de hoogte zijn hoe zij informatie kunnen vinden die van belang is voor de cliëntenraad. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om onderzoeksrapporten of cliëntonderzoeken, maar ook dat cliëntenraden tijdig op de hoogte worden gesteld van de onderwerpen waar beleidsmedewerkers mee bezig zijn of nieuwe ontwikkelingen. Dit is van belang omdat er volgens enkele cliëntenraden grote hoeveelheden informatie beschikbaar zijn, en de vindbaarheid van informatie beperkt is. Voor een optimale samenwerking is het ook van belang dat werkprocessen van bestuurders en beleidsadviseurs beter op elkaar worden afgestemd. Enkele cliëntenraden en beleidsadviseurs hebben in de gesprekken benoemd dat het beleidsvormingsproces van gemeenten en ministeries niet altijd aansluit op de formele overlegmomenten van cliëntenraden, waardoor adviezen te laat komen of beleidsadviseurs cliëntenraden niet meer kunnen raadplegen.

Perspectief van cliënten

Cliënten die participeren stellen dat niet elke gemeente de cliëntenraden informeert over nieuwe wetgeving. Zij willen dat de gemeente de raden vaker op de hoogte brengt van nieuwe ontwikkelingen. Participerende cliënten binnen een cliëntenraad benadrukken het belang van het opbouwen van een goede relatie met de gemeente of instantie waar ze advies aan geven. Een sterk netwerk binnen deze organisaties vergemakkelijkt het verzamelen van informatie en zorgt ervoor dat adviesrapporten bij de juiste personen belanden, wat resulteert in (snellere) terugkoppeling aan de raden.

8. Zichtbaarheid en bekendheid van cliëntenraden (intern en extern)

Een achtste knelpunt wat uit gesprekken onder belanghebbenden en uit de enquête onder cliëntenraden (creëren van betrokkenheid bij bestuurders) naar voren is gekomen is de zichtbaarheid en bekendheid van cliëntenraden, zowel onder bestuurders en beleidsadviseurs als onder burgers. Cliëntenraden vinden dat een verbetering nodig is van het bewustzijn van bestuurders en beleidsadviseurs over het

belang en de waarde van cliëntenparticipatie. Ook zijn landelijke bestuurders zich ervan bewust dat managers meer geïnformeerd moeten worden over het belang van cliëntenparticipatie.

Cliëntenraden zijn voor burgers niet altijd bekend of goed vindbaar. Sommige cliëntenraden hebben dit verbeterd door meer in te zetten op communicatie, bijvoorbeeld door een website te maken, of een bericht te plaatsen in de lokale krant. Cliëntenraden wijzen erop dat het ministerie kan helpen door 'een zwaardere stem' te geven aan cliëntenparticipatie. Zij doelen er vooral op dat landelijk meer aandacht gegeven zou kunnen worden aan het nut en het belang van cliëntenraden door en van cliënten. De respondenten zien bijvoorbeeld mogelijkheden voor een wervingscampagne om cliënten duidelijk te maken dat het belangrijk is dat ze mee besluiten. De hoop is dat als er meer bekendheid is, cliëntenraden beter hun achterban weten te bereiken, cliënten makkelijker te werven zijn, en niet alleen bij klachten naar een cliëntenraad komen.

Perspectief van cliënten

Cliënten vinden het belangrijk dat mensen zich bewust zijn van de mogelijkheid om input te leveren. Momenteel wordt de meerderheid van de mensen niet bereikt als het gaat om het leveren van input, wellicht omdat zij hiervan niet op de hoogte zijn. Daarom is het essentieel om actief contact te onderhouden met burgers en hen te betrekken, ook degenen die niet vanzelfsprekend naar een cliëntenraad zouden stappen.

9. Ondersteuning

Een negende knelpunt dat uit de gesprekken naar voren komt is de (financiële) ondersteuning voor cliëntenraden. Er wordt door zowel landelijke als gemeentelijke cliëntenraden opgemerkt dat er nu grote verschillen bestaan in de mate van ondersteuning, en dat dit onderling zichtbaar is tijdens bijvoorbeeld regionale overleggen of landelijke trainingen. Enerzijds vinden verschillende cliëntenraden dat zij goed gefaciliteerd worden in de vorm van reisvergoedingen, scholingsdagen en een vrijwilligersvergoeding. Anderzijds vinden andere cliëntenraden dat ondersteuning nog niet op alle onderdelen even optimaal is. Sommige cliëntenraden zeggen bijvoorbeeld dat onkosten nauwelijks vergoed worden en dat de scholing voor cliëntenraden niet voor alle doelgroepen toegankelijk is. Cliëntenraden onderschrijven dat het ministerie van SZW-clieëntenparticipatie in het domein van Werk en Inkomen kan versterken door te zorgen voor betere budgetten of een minimumbudget, bijvoorbeeld voor goede trainingen bij nieuwe wet- en regelgeving, algemene (door)ontwikkeling en scholing van leden, en onderzoek dat raden zelf willen organiseren/laten uitvoeren. Ook zegt een lid van een cliëntenraad dat het voor nieuwe leden belangrijk is om een introductieprogramma te hebben: *"Nieuwe leden worden in het diepe gegooid en je hebt tijd en gelegenheid nodig om elkaar beter te leren kennen en dat je van elkaar weet wat iedereens achtergrond en expertise zijn, en waar je informatie kunt ophalen."*

Ook is er tussen cliëntenraden veel diversiteit in de aanwezigheid en kwaliteit van ambtelijke ondersteuning, terwijl deze ondersteuning door verschillende cliëntenraden als essentieel wordt gezien. Zij nemen veel werk uit handen, zoals het maken van agenda's en de verslaglegging, uitnodigingen sturen, etc. Ook is de ambtelijke ondersteuning van belang voor het leggen van contact met bestuurders en beleidsadviseurs en de samenwerking tussen cliëntenraden en bestuurders en beleidsadviseurs. Er zijn ook landelijke en gemeentelijke cliëntenraden die gebruikmaken van een inhoudelijke adviseur. Bij UWV is de ervaring met adviseurs voor decentrale raden wisselend, omdat het voor cliëntenraden niet altijd duidelijk is wat je wel en niet kunt verwachten. Daarentegen stelt een gemeentelijke beleidsadviseur dat door het gebruik van een adviseur de capaciteit en kwaliteit toenemen. De adviseur heeft meer tijd ten opzichte van leden, en kan daarmee taken, zoals het maken van een beleidsplan, overnemen of cliëntenraden op de hoogte brengen van belangrijke thema's die spelen. Een beleidsadviseur vertelt bijvoorbeeld: *"Mensen in een cliëntenraad zijn vrijwilligers en dat maakt het kwetsbaar, een inhoudelijk adviseur kan daarin helpen."*

Perspectief gemeentelijke beleidsadviseurs, enquête

Financiële ondersteuning is ook een belangrijke gewenste vorm van steun, vinden gemeentelijke beleidsadviseurs. Het kost fte om cliëntenparticipatie te borgen, geven beleidsadviseurs in de enquête aan, en voor professionele begeleiding van cliëntenparticipatie zijn voldoende middelen nodig. Ook zou het ministerie goede plannen financieel extra kunnen ondersteunen. Budget is ook nodig voor scholing: *"Om*

de kwaliteit van de adviezen in integrale zin te verbeteren zouden deelnemers van de cliëntenraad scholing moeten kunnen krijgen, die gefinancierd wordt door SZW.” Naast het ondersteunen door middel van kennis, goede voorbeelden en budget beschikbaar maken, zou het sterk zijn als het ministerie zelf het goede voorbeeld gaf, aldus beleidsadviseurs.

Perspectief van cliënten

De cliënten met wie is gesproken zeggen dat zij eveneens behoefte hebben aan ondersteuning vanuit uitvoeringsorganisaties, waarbij ze benadrukken dat praktische ondersteuning en een eerlijke vergoeding essentieel zijn. De participerende cliënten benadrukken dat er binnen de cliëntenraden bijvoorbeeld behoefte is aan een notulist of secretaris, zodat de cliënten zich volledig kunnen richten op het geven van input.

5.5 Randvoorwaarden vanuit het perspectief van cliënten

In de gesprekken met cliënten kwamen verschillende randvoorwaarden naar voren waar volgens cliënten aan moet worden voldaan bij het organiseren van cliëntenparticipatie. Hieronder bespreken we elke randvoorwaarde kort.

Wederzijds vertrouwen

Uit de gesprekken met cliënten komt naar voren dat zij weinig vertrouwen hebben in de overheid en het gevoel hebben dat de overheid ook weinig vertrouwen heeft in cliënten. Zo ervaren zij dat de overheid te snel fraude vermoedt wanneer cliënten bepaalde diensten willen aanvragen. Sommige participerende cliënten hebben ook het gevoel dat gemeenten cliëntenraden als bedreiging zien vanwege hun advies, dat soms als kritiek wordt opgevat. Voor succesvolle cliëntenparticipatie is wederzijds vertrouwen essentieel, waarbij luisteren en respect tonen voor elkaars inbreng van groot belang zijn. Het waarderen van mensen en hun bijdragen speelt hierin een cruciale rol.

Wederzijds begrip

Cliënten die participeren zeggen dat ambtenaren bij de gemeente die verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning vaak weinig raakvlak hebben met de doelgroep. Desondanks nemen zij wel beslissingen die direct van invloed zijn op de cliënten. Er is weinig persoonlijk contact tussen bestuurders en cliënten. Om de situatie te verbeteren, vinden cliënten dat we niet langer moeten denken in termen van *‘wij-zij’*, maar juist moeten streven naar een gezamenlijke aanpak. Samenwerking en betrokkenheid zijn essentieel om effectieve cliëntenparticipatie te realiseren. Een van de cliënten zei hierover het volgende: *“De gemeenteraad moet weten dat ze het over mensen hebben.”*

Begrijpelijkheid

Veel cliënten zijn van mening dat zaken beter moeten worden uitgelegd en in begrijpelijke taal moeten worden besproken. Er is behoefte aan meer tijd en begrip voor mensen die dingen minder snel oppakken. Het is belangrijk om informatie te vertalen naar de taal van de doelgroep, aangezien ambtelijke taal vaak complex is. Bovendien moeten cliënten de kans krijgen om goed opgeleid te worden, zodat ze beter kunnen functioneren binnen een cliëntenraad. *“Niet elke cliënt is hoogopgeleid of weet hoe hij of zij beleidsteksten moet begrijpen en hierover mee moet praten”*, zegt een van de cliënten.

Laagdrempelig

Volgens de cliënten is het belangrijk om participeren zo laagdrempelig mogelijk te maken. Zij zeggen dat organisaties niet altijd weten wat voor drempels cliënten ervaren. Het is daarom belangrijk voor deze organisaties om te achterhalen welke drempels er bestaan. Zo suggereerde één van de cliënten dat het al veel zou helpen als de organisatie aan cliënten zou vragen hoe zij beter rekening kunnen houden met hun persoonlijke situaties.

Onafhankelijkheid

De participerende cliënten benadrukken het belang van onafhankelijkheid voor cliëntenraden. Ze hechten er waarde aan dat er zo min mogelijk inmenging is van de gemeente. Op deze manier kunnen adviezen vrijelijk worden gegeven, zonder dat ze gestuurd worden, en voelen de cliënten zich vrij om hun mening te uiten.

Gelijkwaardigheid

Veel cliënten benadrukken het belang van gelijkwaardige behandeling en het zien van elkaar als individuen. Zij wensen dat er niet vanuit een ‘professional’-perspectief naar ‘cliënten’ wordt gekeken, maar dat er een menselijke connectie wordt gemaakt. Het is daarom van waarde om besef te creëren bij de overheid dat ze te maken hebben met mensen, en dat zijzelf ook mensen zijn. Door op deze manier te handelen, zullen cliënten eerder bereid zijn om deel te nemen aan cliëntenparticipatie.

5.6 Best practices

In de gesprekken en de enquêtes vroegen we belanghebbenden naar best practices. We vroegen ons af of er voorbeelden van best practices zijn waarbij het juist goed gelukt is om een of meerdere van bovenstaande knelpunten aan te pakken of te verhelpen. Voor de volgende knelpunten hebben we best practices gevonden om deze te verhelpen: (1) de beperkte representativiteit, (2) de kwaliteit en (3) het gebrek aan doorwerking. Hieronder bespreken we per knelpunt deze voorbeelden, en lichten we toe wat het voorbeeld zo goed maakt.

Representativiteit

Belanghebbenden vinden dat de beperkte representativiteit een groot knelpunt is bij cliëntenparticipatie. Hoe krijg je het perspectief van (een veelzijdige groep) cliënten nu goed vertegenwoordigd? In de gesprekken en enquêtes vonden we verschillende best practices waarbij men een andere of bredere doelgroep wist te bereiken, veelal via informelere vormen van cliëntenparticipatie waarbij laagdrempelig contact met de doelgroep was. Denk hierbij aan:

- **Stadsgesprekken:** bewoners spreken elkaar en de gemeente in een buurthuis over één onderwerp, zoals over het aanvragen van een uitkering of over hoe toegankelijk de overheid is. Dit brengt je dichterbij de klant, en levert ruwe verhalen op.
- **Evenementen bezoeken:** door het bezoeken van grote evenementen (bijv. Huishoudbeurs) of kleinere evenementen (bijv. markt) kun je laagdrempelig in contact komen met doelgroepen.
- **Gebiedstafels:** verschillende vrijwilligersorganisaties in de gemeente worden zo met elkaar in contact gebracht, er wordt advies ingewonnen, en gezamenlijk worden ideeën verder gebracht.

Het hanteren van informele vormen van cliëntenparticipatie sluit ook goed aan bij de wens van gemeentelijke beleidsadviseurs. Zij stelden in de enquête dat het ministerie van SZW door ruimte te bieden voor informele cliëntenparticipatie kan bijdragen aan het versterken van gemeentelijke cliëntenparticipatie in het domein van Werk en Inkomen. Meer inzetten op andere aanvullende werkwijzen naast geformaliseerde vormen van cliëntenparticipatie zou volgens meerdere beleidsadviseurs goed zijn, ook omdat het lastig is om de inwoners in al hun verscheidenheid en doelgroepen te bereiken bij formele cliëntenparticipatie. Hoewel beleidsadviseurs niet in detail ingaan op hoe de ruimte voor informele cliëntenparticipatie eruit zou kunnen zien, noemen zij wel dat het ministerie voorbeelden kan delen. Een beleidsadviseur raadt bijvoorbeeld aan: *“Iets meer voorbeeldvormen introduceren en uitwerken, zodat niet iedereen (voor ‘altijd’) in een cliëntenraad zit.”*

Interessant genoeg wijzen de gesprekken met landelijke cliëntenraden en de enquête onder gemeentelijke cliëntenraden uit dat best wat raden zelf ook (al) informele vormen van cliëntenparticipatie toepassen en zo bijdragen aan een representatiever beeld vanuit de formele cliëntenparticipatie. Als best practices die zij zelf ondernemen, noemden cliëntenraden bijvoorbeeld:

- **Het afleggen van huisbezoeken** bij cliënten om informatie op te halen.
- **Het organiseren van partnerbijeenkomsten** om vanuit de achterban reacties op te halen over bepaalde thema’s.
- **Het zelf uitvoeren, verwerken en presenteren van evaluaties of enquêtes** onder doelgroepen/achterban, bijv. over de dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden, of de effecten van corona.

Kwaliteit

Belanghebbenden zeggen dat de kwaliteit van de inbreng van cliënten, althans in de ogen van beleidsadviseurs en bestuurders, niet altijd voldoende is om voor beleidsontwikkeling te kunnen worden gebruikt.

Hoe kan de kwaliteit van de inbreng van cliëntenraden verstevigd worden? Eerder leerden we al uit de enquête dat gemeentelijke beleidsadviseurs vinden dat de inbreng van cliëntenraden idealiter aan een aantal criteria moet voldoen om bruikbaar te zijn, zoals: gestoeld op het cliëntenperspectief, realistisch meedenken/adviseren, adviezen die passen binnen kaders zoals wet- en regelgeving en actuele ontwikkelingen, en tijdig advies. Ook stelden zij eisen aan de vorm van de inbreng, bijvoorbeeld dat die constructief en duidelijk en helder gepresenteerd zou moeten worden. In de gesprekken en enquêtes kwamen we verschillende goede voorbeelden tegen die hieraan kunnen bijdragen:

- **Scholing/training** over achtergronden, groepsproces, op hoger niveau denken en reflecteren, bijvoorbeeld een workshop ‘Inzicht in de Participatiewet’ of de training ‘Aan de slag als adviesraadlid’ van de Koepel Adviesraden Sociaal Domein.³⁴
- **Spiegelgesprekken:** kwalitatieve manier van samen leren en evalueren van de ervaringen.

In de enquêtes noemen gemeentelijke beleidsadviseurs en cliëntenraden als wens dat het ministerie van SZW via een faciliterende, ondersteunende rol bijdraagt aan het versterken van gemeentelijke cliëntenparticipatie in het domein van Werk en Inkomen. Wanneer we de gegeven suggesties bekijken, zouden deze goed kunnen bijdragen aan een kwaliteitsimpuls van de inbreng van cliëntenraden. Als onderdeel van de faciliterende rol zou het ministerie bijvoorbeeld goede voorbeelden kunnen delen, een kennisbank kunnen maken of een handreiking kunnen opstellen. Cliëntenraden noemen ook specifiek als wens om meer handvatten te krijgen, zoals *“tools om beter met elkaar in gesprek te komen. Bijvoorbeeld door gespreksinstrumenten te ontwikkelen in begrijpelijke taal, die helpen om de participatie mogelijk te maken.”*

Gebrek aan doorwerking

Vooraf cliëntenraden noemen het gebrek aan doorwerking als flink knelpunt bij cliëntenparticipatie. Hoe krijg je duidelijk of en hoe de inbreng vanuit cliënten(raden) bijdraagt aan beleidsontwikkeling of uitvoering? In de enquêtes en gesprekken vonden we enkele best practices waarbij de doorwerking goed gelukt lijkt te zijn:

- **UWV Maatwerkplaats:** medewerkers van UWV kunnen individuele casussen van cliënten aandragen die hen ‘professionele buikpijn’ bezorgen omdat ze onbedoeld negatieve gevolgen hebben voor de cliënt. De medewerker kijkt samen met collega’s en coördinatoren in de Maatwerkplaats wat mogelijke oplossingen kunnen zijn, waarbij de oplossing zowel op individueel niveau (‘fixes’) als structureel niveau voor een grote groep cliënten (‘solve’) kan liggen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er een lacune is in de wet- en regelgeving.³⁵
- **COA Bewonersraad:** de Bewonersraad van COA Noodopvanglocatie Leeuwarden bespreekt met elkaar en het COA hoe de leefomgeving direct verbeterd of aangepast kan worden. De raad heeft afgesproken waar advies over mag gaan (namelijk de leefomgeving, niet over zaken die vallen onder IND of de gemeente), en wat de insteek moet zijn van de inbreng (probleemoplossend). De uitkomsten in de vorm van aanpassingen in de leefomgeving zijn zichtbaar voor alle bewoners en de raad zelf.
- **Klantenadviesraad SVB:** op basis van onderzoek constateerde de SVB-knelpunten bij de uitbetaling van de AOW. SVB is samen met haar Klantenadviesraad (KAR) aan de slag gegaan met de knelpunten en adviezen uit het onderzoek. Zo was de raad vanaf het begin intensief betrokken, en kon zo het belang van de individuele burger die te maken heeft met de SVB direct doorgeven en vertalen. De inbreng van de raad is geïntegreerd in de nieuwe concrete aanpak van de SVB. De KAR heeft het gevoel daadwerkelijk een bijdrage te leveren namens de klanten van SVB.

³⁴ Voor meer informatie over de trainingen en workshops van de Koepel Adviesraden Sociaal Domein zie: <https://www.koepeladviesraden.nl/workshops> en <https://www.koepeladviesraden.nl/trainingen/80/aan-de-slag-als-adviesraadlid>

³⁵ Voor meer informatie over de UWV Maatwerkplaats, zie dit webartikel: <https://www.uwv.nl/nl/nieuws/maatwerkplaats-belangrijk-bij-signaleren-en-oplossen-problemen-clienten>



Conclusies en aanbevelingen

6

6 Conclusies en aanbevelingen

Meerdere **wettelijke kaders** in het domein van Sociale Zekerheid en Integratie verplichten uitvoeringsorganisaties om cliënten bij beleidsontwikkeling te betrekken. Een van deze wetten is de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (SUWI). Uit de evaluatie van de Wet SUWI in 2021 bleek dat het onduidelijk is welke doelen worden beoogd met **cliëntenparticipatie**³⁶. Daarnaast is het onduidelijk wat organisaties onder cliëntenparticipatie verstaan, hoe zij daar invulling aan geven, welke beelden en verwachtingen betrokkenen hebben en welke effecten cliëntenparticipatie oplevert. Om in deze kennisbehoefte te voorzien heeft Regioplan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de eerste helft van 2023 een **verkennd onderzoek** uitgevoerd naar cliëntenparticipatie in het domein van Sociale Zekerheid en Integratie (SZI). Dit onderzoek bestond onder meer uit (groeps)gesprekken met bestuurders en beleidsadviseurs van uitvoeringsorganisaties en gemeente, enquêtes onder gemeentelijke cliëntenraden en gemeentelijke beleidsadviseurs en interviews met cliënten.

In dit onderzoek stonden de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. **Wat is de functie en wat zijn de doelen van cliëntenparticipatie binnen het SZI-domein?**
2. **Hoe wordt cliëntenparticipatie binnen het SZI-domein in de praktijk georganiseerd en uitgevoerd?**
3. **Wat kunnen het ministerie van SZW en andere belanghebbenden doen om cliëntenparticipatie te versterken?**

6.1 Conclusies

Cliëntenparticipatie is veelzijdig en veelbelovend

Participatie is geen eenduidig begrip. Een bruikbare afbakening wordt geschetst door de **participatieladder**.³⁷ Dit kader onderscheidt vijf niveaus van participatie, waarbij een hoger niveau staat voor meer macht en invloed door cliënten. De vijf niveaus zijn 1) (mee)beslissen, 2) coproduceren, 3) adviseren, 4) raadplegen en 5) informeren. De participatieladder is vooral een manier om de mate van invloed van cliënten (of burgers in algemene zin) vast te stellen. Daarnaast is ook de **timing** waarop cliënten betrokken worden een relevant perspectief. Hier bieden de vijf fases van de beleidscyclus (agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en evaluatie) uitkomst. Cliëntenparticipatie kent, tot slot, verschillende **varianten**. Zo wordt er veelal onderscheid gemaakt tussen collectieve en individuele vormen van participatie. Onder collectieve vormen vallen bijvoorbeeld tijdelijke panels, klankbordgroepen en formele cliëntenraden. Individuele vormen van participatie zijn onder meer inspreken tijdens vergaderingen van gemeenteraden en deelname aan onderzoek via surveys. Een ander onderscheid is dat tussen **formele** en **informele** participatie. Formele participatie heeft een geïnstitutionaliseerd karakter. Denk hierbij aan structurele cliëntenraden zoals van UWV, SVB of gemeenten. Informele participatie is minder geformaliseerd en kan daarnaast ook tijdelijk en incidenteel van aard zijn. Voorbeelden hiervan zijn tijdelijke community's die brieven tegenlezen, klankbordgroepen voor onderzoek of groepen cliënten die aan designprojecten meedoen. De **potentiële beleidsmatige en maatschappelijke opbrengsten** van cliëntenparticipatie zijn veelbelovend. Denk hierbij aan doeltreffender en doelmatiger beleid, empowerment van cliënten, meer draagvlak voor beleid en meer democratische betrokkenheid.

Wetten stellen vooral eisen aan de inrichting van formele, collectieve cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie is verankerd in de wet. Binnen het domein van Sociale Zekerheid en Integratie borgen de **Wet SUWI**, de **Participatiewet** en de **Wet sociale werkvoorziening** de participatie van cliënten in beleidsontwikkeling. De Wet inburgering legt geen verplichtingen op ten aanzien van cliëntenparticipatie. Wetten borgen vrijwel uitsluitend operationele aspecten van formele cliëntenparticipatie zoals het bestaan van een formele cliëntenraad, contact tussen bestuurders en cliëntenraden, de mogelijkheid

³⁶ Zie Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie - De beleidsdoorlichting Artikel 11 het SUWI-stelsel langs de meetlat. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/06/rapport-beleidsdoorlichting-artikel-11-uitvoering-en-evaluatie-wet-suwi>

³⁷ Er circuleren meerdere varianten van de participatieladder. Wij gebruiken hier een bewerking door Edelenbos en Monnikenbos van de participatieladder van Arnstein. Zie Arnstein, S. R. 1969. 'A Ladder of Citizen Participation.' *Journal of the American Planning Association*, 39 (4): 216-224 en Edelenbos, J. & Monnikhof, R.A.H. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma. De participatieladder wordt ook gebruikt om participatie in algemene zin, of burgerparticipatie, te duiden.

om gevraagd en ongevraagd advies te geven en ambtelijke ondersteuning van cliëntenraden. Wettelijke kaders bieden geen of nauwelijks richting voor de doelen of de mate van cliëntenparticipatie. Op enkele eisen na stellen wetten bijvoorbeeld geen kaders aan de momenten in beleidsontwikkeling waarop cliënten worden betrokken, garanderen geen doorwerking van adviezen, geven cliënten geen beslissingsmacht en stellen geen eisen aan de kwaliteit van de participatie door cliëntenraden.

Het merendeel van de gemeenten heeft een gemeentelijke **verordening** in het kader van de Participatiewet waarin participatie door cliënten is opgenomen. In het kader van de Wsw is dit minder dan een derde. Deze bevindingen zijn relevant aangezien gemeenten volgens de Participatiewet en de Wsw verplicht zijn om participatie in de verordening op te nemen.

Verwachtingen van cliëntenparticipatie in het SZI-domein in grote lijnen overeenkomstig

Ondanks de conceptuele veelzijdigheid van cliëntenparticipatie en de hoge mate van beleidsvrijheid hebben cliënten, cliëntenraden, bestuurders, beleidsadviseurs en landelijke stakeholders een, in grote lijnen, vergelijkbaar beeld van wat cliëntenparticipatie betekent. De meeste mensen die we in dit onderzoek spraken, leggen cliëntenparticipatie uit als manier om perspectieven van cliënten op te halen, te vertalen en te gebruiken om beleid en dienstverlening beter aan te laten sluiten bij de leefwereld van cliënten. Dit impliceert bijvoorbeeld dat de meeste belanghebbenden cliëntenparticipatie zien als instrument en niet als doel, dat het een middel is om inzichten op te doen die nog niet direct voor beleidsontwikkeling geschikt zijn en dat de beslissing om wel of niet iets met die inzichten te doen niet bij cliënten, maar bij beleidsmakers ligt. Binnen dit gedeelde beeld is nog veel ruimte voor verschillende visies op de mate waarin en manier waarop cliënten zouden moeten participeren. In dit onderzoek onderscheiden we zes verschillende, ideaaltypische manieren om naar cliëntenparticipatie te kijken. We benadrukken dat veel belanghebbenden niet altijd één manier kiezen, maar ervoor kunnen kiezen om per beleidsvraagstuk een geschikte manier in te zetten. De onderstaande manieren om naar cliëntenparticipatie te kijken zijn gerangschikt van veel naar minder invloed door cliënten. Het is niet zo dat manieren die eerder worden beschreven, vaker voorkomen of door meer geïnterviewden worden onderschreven.

- **Cliëntenparticipatie als recht.** Met name cliënten en sommige cliëntenraden zien participatie vooral als recht. In de uiterste vorm betekent dit volgens hen dat cliënten op elk moment in de beleidscyclus zouden moeten kunnen participeren. Het kunnen geven van ongevraagd advies is hier een uiting van. Daarnaast omvat dit perspectief op cliëntenparticipatie de overtuiging dat besluiten het resultaat zouden moeten zijn van een gelijkwaardige relatie tussen cliënten en bestuurders. Dit perspectief op cliëntenparticipatie kan botsen met perspectieven die cliëntenparticipatie anders beschouwen en in de praktijk leiden tot ongelijke verwachtingen en teleurstelling.
- **Cliëntenparticipatie als laboratorium.** In een andere visie op cliëntenparticipatie worden cliënten en bestuurders gezien als gelijkwaardige partner in het maken van beleid. Cliëntenparticipatie is hierbij een manier om thema's te agenderen en beleid te bedenken, voor te bereiden en uit te proberen. De niveaus 'cocreatie' en '(mee)beslissen' op de participatieladder passen het beste bij deze visie. We merken dat beleidsadviseurs vinden dat met name informele vormen van participatie geschikt zijn voor deze functie van cliëntenparticipatie en deze vorm van participatie ook inzetten om het draagvlak voor beleid te vergroten.
- **Cliëntenparticipatie als alarm.** Cliëntenparticipatie kan ook worden gezien als alarm. Hiermee doelen we op, bijvoorbeeld, bestuurders en beleidsadviseurs die cliëntenparticipatie zien als manier om problemen in de maatschappij en uitvoering van beleid te signaleren. Deze functie van participatie sluit vooral aan op de agendavormingsfase en de evaluatiefase van de beleidscyclus en biedt mogelijkheden voor participatie op alle niveaus van de participatieladder.
- **Cliëntenparticipatie als zaklamp.** We spreken ook belanghebbenden die cliëntenparticipatie met name zien als manier om de richting van beleid te kunnen bepalen of verifiëren. Deze functie van cliëntenparticipatie strookt vooral met de fases beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en uitvoering van de beleidscyclus.
- **Cliëntenparticipatie als kruiwagen.** Het komt voor dat bestuurders en beleidsadviseurs cliëntenparticipatie met name zien als manier om draagvlak voor beleid en beleidsvoornemens te vergaren. In dit geval wordt niet verwacht dat cliëntenparticipatie tot nieuwe, relevante inzichten of beleidswijzigingen leidt, maar wordt participatie met name gebruikt om de legitimiteit van dat beleid te vergroten.

- **Cliëntenparticipatie als horde.** Cliëntenparticipatie kan ook een plichtmatig karakter hebben, bijvoorbeeld als de beleidsrichting al is bepaald, maar er nog geen afstemming met cliënten heeft plaatsgevonden. Met name belanghebbenden die ervaren dat de ingezette energie niet opweegt tegen de opbrengsten kunnen cliëntenparticipatie soms als nodeloze vertraging zien. In de praktijk zien we dat met name formele cliëntenparticipatie als verplichte horde gezien kan worden.

Cliëntenparticipatie kost veel moeite, maar kan volgens belanghebbenden veel opleveren

Uit het onderzoek komt naar voren dat cliënten, cliëntenraden, bestuurders, beleidsadviseurs en landelijke stakeholders over het algemeen ervaren dat cliëntenparticipatie in ieder geval enige meerwaarde heeft. Deze meerwaarde bestaat bijvoorbeeld uit doeltreffender beleid, beleid en uitvoering die beter aansluiten bij de leefwereld van burgers en uit het feit dat burgers zich meer gehoord voelen. Tegelijkertijd zijn er ook (zeer) kritische geluiden te horen. Cliënten, met en zonder ervaring met participatie, staan sceptisch tegenover het nut van participatie en verwachten niet dat er veel met de inbreng van cliënten gedaan wordt. Uit het onderzoek komt ook het beeld naar voren dat veel mensen vinden dat cliëntenparticipatie beter zou moeten en kunnen. Er is een vijftal voornamelijk knelpunten die deze opbrengsten volgens belanghebbenden in de weg staan. Deze knelpunten hangen met elkaar samen. Gebrekkige representativiteit zorgt er bijvoorbeeld voor dat belanghebbenden twijfelen aan de kwaliteit van inbreng van cliëntenraden.

- **Representativiteit.** Cliënten(raden), bestuurders, beleidsadviseurs en landelijke stakeholders vinden dat de beperkte representativiteit een groot knelpunt is. Hierdoor is het soms de vraag in hoeverre de inbreng het perspectief van (een veelzijdige groep) cliënten vertegenwoordigt. De gebrekkige representativiteit uit zich bijvoorbeeld in de beperkte vertegenwoordiging van cliënten met weinig affiniteit met beleid, cliënten met beperkt doenvermogen, cliënten met een migratieachtergrond of cliënten met een praktische opleiding. Daarnaast worden posities in cliëntenraden regelmatig door organisaties ingevuld. Dit leidt ertoe dat bestuurders en beleidsadviseurs zich afvragen of de inbreng een organisatiestandpunt of een cliëntenperspectief vertegenwoordigt. Ook het bereik van informele vormen van cliëntenparticipatie is soms selectief.
- **Werving en behoud van cliënten.** Veel cliëntenraden krijgen niet altijd alle posities in de raad vervuld. Het lukt niet altijd om cliënten bereid te vinden om tijd in het lidmaatschap te steken. Tegelijkertijd hebben cliënten soms de indruk dat cliëntenraden hoge eisen stellen aan de kennis en vaardigheden van raadsleden en daarom mogelijk te selectief zijn. Ook voor het organiseren van informele participatie is het werven van voldoende cliënten een grote uitdaging.
- **Kwaliteit.** De kwaliteit van inbreng van cliënten is, althans in de ogen van beleidsadviseurs en bestuurders, niet altijd voldoende om voor beleidsontwikkeling te kunnen worden gebruikt. Dit kan mede veroorzaakt worden door uiteenlopende wederzijdse verwachtingen, verschillen in toon en taal en door verschillen tussen het adviesproces van cliëntenraden en het beleidsproces. Dit knelpunt roept de vraag op wie er verantwoordelijk is voor de kwaliteit van inbreng. Ook cliëntenraden wijzen erop soms vaker of beter advies te willen geven, maar dat het hun aan kennis en middelen ontbreekt of dat zij bijvoorbeeld te laat in het beleidsproces worden betrokken.
- **Gebrek aan doorwerking.** Vooral cliëntenraden zien gebrekkige doorwerking van inbreng als een belangrijk knelpunt. Het is niet altijd duidelijk of en hoe inbreng bijdraagt aan beleidsontwikkeling. Deze beperkte doorwerking kan, evenals belemmeringen rond kwaliteit, het gevolg zijn van uiteenlopende verwachtingen en uiteenlopende ideeën over wat urgente thema's zouden moeten zijn.
- **Onvoldoende ondersteuning.** Cliëntenraden ervaren niet altijd voldoende ondersteuning vanuit de uitvoeringsorganisatie voor de invulling van hun rol. Hier gaat het bijvoorbeeld over betrokkenheid door bestuurders, adequate ambtelijke ondersteuning en financiële middelen om activiteiten uit te voeren.

Beleids- en uitvoeringsvrijheid wordt gewaardeerd en kent risico's

Met name cliëntenraden, bestuurders en beleidsadviseurs op decentraal niveau hechten veel waarde aan de vrijheid die wettelijke kaders nu geven aan de inrichting en uitvoering van cliëntenparticipatie. Dit geeft hun de mogelijkheid om per vraagstuk de juiste vorm en het juiste niveau van participatie te kiezen. Deze vrijheid brengt echter ook risico's mee. Of cliënten participeren en of die participatie effect heeft is in sterke mate afhankelijk van het belang dat een overheidsorganisatie aan participatie hecht en of de organisatie heldere doelstellingen, taken en rollen vastlegt. Op een meer ideologisch niveau kan

deze vrijheid daarnaast een ongelijkwaardige relatie tussen overheid en cliënten impliceren. Het is immers de overheid die bepaalt hoe en wanneer cliënten kunnen participeren en of en hoe inbreng gebruikt wordt. Daarom vinden sommige bestuurders, beleidsadviseurs en cliëntenraden dat meer regie door de wetgever gewenst is. Kaders waarin wordt vastgesteld wat wordt verstaan onder cliëntenparticipatie, welk doel bereikt dient te worden en welke positie een cliëntenraad zou moeten hebben zijn volgens hen wel degelijk nuttig. Op deze manier weten cliëntenraden ook beter welke rol en positie zij hebben en moeten vervullen.

6.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek was primair een verkennend onderzoek. Dat brengt met zich mee dat de drie aanbevelingen met name gericht zijn op verdieping en verbreding van kennis en slechts een eerste richting aan beleidsontwikkeling geven.

Bepaal of aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn om cliëntenparticipatie te versterken

Een van de belangrijkste aanleidingen voor dit onderzoek was de constatering in de beleidsdoorlichting van de Wet Suwi dat het doel van cliëntenparticipatie in wetgeving onduidelijk was.³⁸ Uit dit onderzoek blijkt dat men in het domein van werk en inkomen slechts in beperkte mate een sturende rol voor wet- en regelgeving ziet, met name omdat personen en partijen de vrijheid om per vraagstuk de passende vorm en mate van cliëntenparticipatie te kiezen niet willen verliezen. We begrijpen dat mensen in het veld waarde hechten aan de ruimte die de wet nu biedt en onderschrijven de overtuiging dat lang niet alle verbetermogelijkheden aanpassingen in wet- en regelgeving vereisen. Indien er door beleidsmakers toch gekeken gaat worden naar mogelijkheden om cliëntenparticipatie via de wet te versterken, zijn er naar ons idee in ieder geval drie opties:

- Het **borgen van cliëntenparticipatie door inburgeraars** bij gemeenten of (ook) bij het COA. Op dit moment is er immers nog geen sprake van wettelijke verankering van participatie door deze groep cliënten in het domein van werk en inkomen.
- Het **afdwingen van benutting en doorwerking** van inbreng van cliënten. Beperkte benutting en doorwerking worden breed als knelpunt gezien. De wetgever kan benutting en doorwerking stimuleren door, bijvoorbeeld, uitvoeringsorganisaties te verplichten om adviezen van cliënten altijd van een reactie te voorzien waarin voorstellen worden afgewogen, overgenomen of gemotiveerd terzijde geschoven. Ook kan de wetgever benutting en doorwerking versterken door gemeenten te verplichten beleidsvoorstellen die naar de gemeenteraad gaan te laten vergezellen door een zienswijze van cliënten.
- Het **veiligstellen van een werkbudget**. Veel cliëntenraden krijgen ambtelijke ondersteuning, maar ontberen een werkbudget waarmee zij bijvoorbeeld trainingen kunnen inkopen of onderzoeken kunnen laten uitvoeren. Een dergelijk werkbudget zou eventueel via de wetgever gefaciliteerd kunnen worden. We denken dan bijvoorbeeld aan het borgen van participatie door inburgeraars en in bredere zin het afdwingen van benutting en doorwerking van inbreng van cliënten en het veiligstellen van een werkbudget voor cliëntenraden.

Tot slot brengen we naar voren dat het wellicht raadzaam kan zijn om te achterhalen hoe het komt dat er een groep gemeenten is die geen aandacht heeft voor participatie in de Participatiewetverordening en in de Wsw-verordening. Dit onderzoek biedt daar nog weinig zicht op.

Verken en verdiep mogelijkheden om de cliëntenparticipatie door cliëntenraden te verbeteren

Dit onderzoek is niet bedoeld om een algemeen oordeel te vellen over de mate waarin cliëntenparticipatie in het domein van werk en inkomen effectief is. Wel komt er een aantal aanknopingspunten naar voren waarmee het functioneren van cliëntenraden, indien gewenst, versterkt zou kunnen worden. Dat kan volgens ons op in ieder geval drie manieren: professionalisering, (kennis)uitwisseling en doorontwikkeling van gedeelde randvoorwaarden.

³⁸ De Beleidsonderzoekers (2021). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie: De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW.

- **Professionaliseren van cliëntenraden.** Een eerste mogelijke manier om cliëntenraden te professionaliseren is door hun ondersteuning te verbeteren. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om ambtelijke ondersteuning vanuit de uitvoeringsorganisatie en financiële ondersteuning om activiteiten uit te voeren. Het verbeteren van cliëntenparticipatie is immers geen verantwoordelijkheid voor raden alleen. Ten tweede kan ook gedacht worden aan het bieden van trainingen, bijvoorbeeld over wetgeving waar cliëntenraden vaak over adviseren, over constructief adviseren of netwerken. Ten derde denken we dat er meer aandacht zou kunnen komen voor de diversiteit in cliëntenraden. Volgens ons is complete representativiteit daarbij onhaalbaar, daar is de groep cliënten ook binnen wettelijke kaders simpelweg te gevarieerd voor. Cliëntenraden zouden wel kunnen streven naar brede, transparante vertegenwoordiging, met een scherp oog voor wie wel en niet direct worden gerepresenteerd en met zo nodig incidentele aanvullingen als de thematiek daarom vraagt. Daarnaast zou van cliëntenraden kunnen worden verwacht dat zij *ervaringsdeskundig* zijn en niet enkel *ervaringskennis* inbrengen. Hiermee bedoelen we dat zij niet enkel varen op hun eigen ervaringen, maar in staat zijn om de belangen van doelgroepen als geheel in ogenschouw te houden. De wijze waarop cliëntenraden worden geprofessionaliseerd moet aansluiten bij hun leervermogen.
- **Verzamelen en uitwisseling van best practices.** Een tweede manier om het functioneren van cliëntenraden te versterken is door het vaker uitwisselen van best practices, bijvoorbeeld door vormen van participatie te delen of goede voorbeelden van benutting en doorwerking uit te wisselen. Daardoor kunnen cliëntenraden ook van elkaar leren.
- **Doorontwikkelen van gedeelde randvoorwaarden.** In dit onderzoek doemen contouren op van belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle cliëntenparticipatie, zoals ambtelijke ondersteuning, transparantie over doelen, benutting en doorwerking en oprechtheid. Meer onderzoek en uitwisseling zijn echter nodig om tot gezamenlijk gedragen en duidelijke werkzame elementen van cliëntenparticipatie te komen.

Vergroot de mogelijkheden door informele participatie te stimuleren

In het onderzoek zien we signalen dat er bij beleidsmakers meer animo lijkt te komen voor informele vormen van participatie. Voordelen die men noemt zijn bijvoorbeeld dat er andere groepen cliënten mee bereikt kunnen worden, de participatievorm tijdelijk is en cliënten in staat worden gesteld om directer te participeren. Veel vormen van informele participatie zijn nog relatief nieuw en er is nog niet veel bekend over goed werkende vormen en effecten daarvan. In de toekomst zou er meer geëxperimenteerd kunnen worden met informele cliëntenparticipatie. Dit kan mogelijkheden vergroten.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Deskresearch gemeentelijke verordeningen

Voor de deskresearch hebben we gekeken naar de gemeentelijke verordeningen van negen gemeenten. Deze negen gemeenten hebben we verspreid over kleine, middelgrote en grote gemeenten en verschillende provincies. Deze gemeenten zijn:

- **Kleine gemeenten**
 - Uitgeest, Noord-Holland (13.563 inwoners)
 - Staphorst, Overijssel (17.282 inwoners)
 - Westerveld, Drenthe (19.854 inwoners)
- **Middelgrote gemeenten**
 - Goes, Zeeland (38.950 inwoners)
 - Heerenveen, Friesland (51.119 inwoners)
 - Roermond, Limburg (59.184 inwoners)
- **Grote gemeenten**
 - Arnhem, Gelderland (163.888 inwoners)
 - Almere, Flevoland (217.828 inwoners)
 - Groningen, Groningen (234.950 inwoners)

Bijlage 2 – Stellingen 360-gradenperspectief

- **Stelling 1:** Het is van meerwaarde dat uitvoeringsorganisaties volgens de wet- en regelgeving zelf invulling kunnen geven aan de rol, taken en de te bereiken doelstellingen van cliëntenparticipatie. Kiezen uit: helemaal eens, eens, oneens, helemaal oneens.
- **Stelling 2:** De moeite die het kost om cliënten effectief te laten participeren weegt op tegen de meerwaarde van cliëntenparticipatie. Kiezen uit: helemaal eens, eens, oneens, helemaal oneens.
- **Stelling 3:** De huidige wijze waarop cliënten over het algemeen participeren is voldoende voor het ophalen van behoeften van cliënten. Kiezen uit: helemaal eens, eens, oneens, helemaal oneens.
- **Stelling 4:** De reguliere contactmomenten met cliënten zijn al voldoende om het cliëntenperspectief op te halen. Kiezen uit: helemaal eens, eens, oneens, helemaal oneens.
- **Stelling 5:** De invloed van cliëntenparticipatie op de vorming en uitvoering van beleid is beperkt. Kiezen uit: helemaal eens, eens, oneens, helemaal oneens.
- **Stelling 6:** De huidige wijze van cliëntenparticipatie zorgt voor representatieve afspiegeling van cliënten. Kiezen uit: helemaal eens, eens, oneens, helemaal oneens.
- **Stelling 7:** Informele vormen van cliëntenparticipatie zijn effectiever dan de formele vormen van cliëntenparticipatie. Kiezen uit: helemaal eens, eens, oneens, helemaal oneens.
- **Stelling 8:** Cliëntenparticipatie is het meest waardevol in de volgende fasen van de beleidscyclus: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering, evaluatie. Kiezen uit de meest en minst waardevolle fasen.

Bijlage 3 – Geïnterviewden en deelnemers groeps gesprekken

Landelijke sleutelfiguren

- **SZW directie Werknemers Regelingen (WR):** directeur en senior beleidsadviseur
- **SZW directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV):** afdelingsmanager EIG en senior beleidsadviseur
- **SZW directie Samenleving en Integratie (S&I):** ketenadviseur afdeling inburgering en senior beleidsadviseur
- **SZW directie Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV):** twee senior beleidsmedewerkers
- **VNG:** manager bestaanszekerheid
- **Divosa:** procesmanager Werk, Participatie en Arbeidsmarkt
- **Koepel Adviesraden Sociaal Domein:** directeur

Bestuurders en beleidsadviseurs

- **UWV:** strategisch beleidsadviseur directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum, Algemeen directeur Klant & Service, en vier district managers
- **LCR:** ambtelijk secretaris en inhoudelijk adviseur
- **SVB:** coördinerend bestuursadviseurs & voorzitter Raad van Bestuur
- **COA:** beleidsadviseur, programmabegeleider en woonbegeleider
- **DUO:** projectmanager inburgering & relatiemanager inburgering
- **Gemeente Den Haag:** secretaris cliëntenraad sociaal domein & beleidsmedewerker Werk en Inkomens
- **Gemeente Utrecht:** beleidsadviseur & juridisch adviseur werk en inkomen
- **Gemeente Gorinchem:** beleidsmedewerker Intergemeentelijk samenwerkingsverband Avres
- **Gemeente Haarlemmermeer:** beleidsadviseur die ook werkzaam is als secretaris voor de participatieraad

Cliëntenraden

- **UWV centrale cliëntenraad:** vijf leden
- **UWV regionale cliëntenraden:** voorzitters van de regionale UWV-cliëntenraden West-Brabant, Zeeland, Den Haag, Leiden, Noord-Holland Noord, Midden-Oost Brabant & Rijnmond
- **Klantenadviesraad van SVB:** voorzitter, ambtelijk secretaris, vertegenwoordiger van FNV en twee vertegenwoordigers van LCR
- **Leden van de LCR:** vertegenwoordiger Ieder(in), vertegenwoordiger CNV, vertegenwoordiger Mind LPPG/LOC en vertegenwoordiger Cliëntenraden G4
- **COA:** leden van de bewonersraad van COA opvanglocatie Leeuwarden
- **Voorzitters gemeentelijke cliëntenraden:** voorzitter Brede raad (sociaal domein) gemeente Den Haag, voorzitter Avres gemeente Gorinchem, voorzitter Participatieraad gemeente Haarlemmermeer

Cliënten

- **Cliënten in buurthuizen:** gesproken met negen cliënten in buurthuizen
- **LCR:** gesproken met elf cliënten die betrokken zijn bij de LCR
- **COA:** gesproken met acht bewoners van COA opvanglocatie Leeuwarden
- **Gemeentelijke cliënten- en adviesraden:** gesproken met twaalf leden van verschillende gemeentelijke cliënten- en adviesraden

Bijlage 4 – Representativiteit

Representativiteit enquête beleidsadviseurs

In totaal (na het toepassen van de selectiecriteria) gebruikten we voor het analyseren van de vragenlijst onder beleidsadviseurs de reacties van 63 beleidsadviseurs. Sommigen van hen vulden de vragenlijst in voor meerdere gemeenten tegelijkertijd, namelijk wanneer er sprake was van een samenwerkingsverband van gemeenten met gezamenlijke verordening over cliëntenparticipatie. In die gevallen tellen we alle gemeenten uit het samenwerkingsverband mee als respons. De reactie uit één gemeente heeft dan immers ook betrekking op de andere gemeenten in het samenwerkingsverband.

Tabel B4.1 **Responsoverzicht beleidsadviseurs naar provincie**

	Respons	%	Totaal	%	Responsperc.
Limburg	6	7%	31	9%	19%
Utrecht	7	8%	26	8%	27%
Drenthe	2	2%	12	4%	17%
Flevoland	0	0%	6	2%	0%
Zeeland	5	6%	13	4%	38%
Fryslân	6	7%	18	5%	33%
Gelderland	11	12%	51	15%	22%
Zuid-Holland	14	16%	50	15%	28%
Noord-Brabant	18	20%	56	16%	32%
Overijssel	7	8%	25	7%	28%
Noord-Holland	11	12%	44	13%	25%
Groningen	3	3%	10	3%	30%
Totaal	90	-	342	-	26%

Bron: Regioplan, enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs, n=63. Het aantal gemeenten dat vertegenwoordigd wordt door deze beleidsadviseurs (via samenwerkingsverbanden met een verordening) is 90.

Tabel B4.1 laat zien dat de respons op de vragenlijst voor beleidsadviseurs over het algemeen verdeeld is over de provincies. Bijna alle provincies worden vertegenwoordigd. Alleen vanuit de provincie Flevoland was de respons zeer laag (0%). Het totale respons percentage was 26 procent, hetgeen betekent dat in de vragenlijst voor beleidsadviseurs 90 gemeenten zijn vertegenwoordigd waar het totale aantal gemeenten in Nederland 342 bedraagt.

Verder is de respons op de vragenlijst voor beleidsadviseurs ook redelijk verdeeld op basis van gemeentegrootte; de reacties op de vragenlijst komen zowel uit grotere als kleinere gemeenten (zie tabel B4.2). Relatief gezien zijn de responspercentages voor de hoogste grootteklassen het hoogst, met een responspercentage van 50 procent voor gemeenten met meer dan 250.000 inwoners en 43 procent voor gemeenten met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners. Uit gemeenten met minder dan 20.000 inwoners deden relatief gezien iets minder respondenten mee (responspercentage 18%).

Tabel B4.2 **Responsoverzicht beleidsadviseurs naar gemeentegrootte**

	Respons	%	Totaal	%	Responsperc.
> 250.000	2	2%	4	1%	50%
100.000-250.000	12	13%	28	8%	43%
50.000-100.000	16	18%	60	18%	27%
20.000-50.000	48	53%	184	54%	26%
<20.000	12	13%	66	19%	18%
	90	-	342	100%	-

Bron: Regioplan, enquête onder gemeentelijke beleidsadviseurs, n=63. Het aantal gemeenten dat vertegenwoordigd wordt door deze beleidsadviseurs (via samenwerkingsverbanden met een verordening) is 90.

Representativiteit enquête cliëntenraden

In totaal (na het toepassen van de selectiecriteria) gebruikten we voor het analyseren van de vragenlijst onder gemeentelijke cliëntenraden de reacties van 86 cliëntenraden. Sommigen van hen vulden de vragenlijst in voor meerdere gemeenten tegelijkertijd of hadden een samenwerkingsverband van gemeenten met gezamenlijke verordening over cliëntenparticipatie. Net als bij de berekening van de respons voor de beleidsadviseurs, tellen we in die gevallen alle gemeenten uit het samenwerkingsverband mee

als respons. De reactie uit één gemeente heeft dan immers ook betrekking op de andere gemeenten in het samenwerkingsverband.

Het totale responspercentage was 36 procent; de cliëntenraden die de enquête invulden vertegenwoordigen 123 van de in totaal 342 gemeenten in Nederland. Tabel B4.3 geeft weer dat alle provincies vertegenwoordigd zijn in de respons op de vragenlijst voor cliëntenraden. Kijkend naar het responspercentage per provincie zien we dat dat sommige provincies wat sterker vertegenwoordigd zijn (Flevoland, Noord-Brabant), en anderen relatief wat minder sterk (Limburg, Gelderland).

Tabel B4.3 Responsoverzicht cliëntenraden naar provincie

	Respons	%	Totaal	%	Responsperc.
Limburg	6	5%	31	9%	19%
Utrecht	11	9%	26	8%	42%
Drenthe	4	3%	12	4%	33%
Flevoland	4	3%	6	2%	67%
Zeeland	6	5%	13	4%	46%
Fryslân	8	7%	18	5%	44%
Gelderland	12	10%	51	15%	24%
Zuid-Holland	19	15%	50	15%	38%
Noord-Brabant	28	23%	56	16%	50%
Overijssel	10	8%	25	7%	40%
Noord-Holland	13	11%	44	13%	30%
Groningen	2	2%	10	3%	20%
Totaal	123	-	342	-	36%

Bron: Regioplan, enquête onder gemeentelijke cliëntenraden, n=86. Het aantal gemeenten dat vertegenwoordigd wordt door deze cliëntenraden (via in de enquête gemelde samenwerkingen en samenwerkingsverbanden met een verordening) is 123.

Verder is de respons op de vragenlijst voor cliëntenraden ook redelijk evenwichtig verdeeld naar gemeentegrootte (zie tabel B4.4). Zowel grotere als kleinere gemeenten zijn vertegenwoordigd. De responspercentages per gemeentegrootteklasse liggen tussen de 30 procent en 50 procent. In vergelijking met de andere gemeentegrootteklassen zijn gemeenten met minder dan 20.000 inwoners en gemeenten met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners relatief gezien iets minder sterk vertegenwoordigd (responspercentages 30% en 32%).

Tabel B4.4 Responsoverzicht cliëntenraden naar gemeentegrootte

	Respons	%	Totaal	%	Responsperc.
> 250.000	2	2%	4	1%	50%
100.000-250.000	9	7%	28	8%	32%
50.000-100.000	23	19%	60	18%	38%
20.000-50.000	69	56%	184	54%	38%
<20.000	20	16%	66	19%	30%
	123	100%	342	100%	-

Bron: Regioplan, enquête onder gemeentelijke cliëntenraden, n=86. Het aantal gemeenten dat vertegenwoordigd wordt door deze cliëntenraden (via in de enquête gemelde samenwerkingen en samenwerkingsverbanden met een verordening) is 123.

Literatuurlijst

- Arnstein, S. R. (1969). 'A Ladder of Citizen Participation.' *Journal of the American Planning Association*, 39 (4): 216-224.
- Clëntenraad UWV (2018). *Regeling Cliëntenparticipatie UWV 2018*. Geraadpleegd van: <https://www.clientenraad-uwv.nl/regeling-clientenparticipatie>.
- Clëntenraad UWV (2019). *Wat doet de UWV-adviseur cliëntenparticipatie?*. Geraadpleegd van: <https://www.clientenraad-uwv.nl/nieuws/artikel/7397/wat-doet-de-uwv-adviseur-clintenparticipatie>
- De Beleidsonderzoekers (2021). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie: De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/06/rapport-beleidsdoorlichting-artikel-11-uitvoering-en-evaluatie-wet-suwi>
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R.A.H. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. TU Delft: proefschrift.
- Enserink, B., Hermans, L.M., Kwakkel, J.H., Thissen, W.A.H., Koppenjan, J.F.M., Bots, & P.W.G. (2010). *Policy analysis of multi-actor systems*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Landelijke cliëntenraad. (2023). *Visie op burgerparticipatie 2023*. Geraadpleegd van: <https://www.landelijkeclienraad.nl/de-lcr>.
- Movisie (2016). *Wat werkt bij cliëntenparticipatie*. Publicatie gefinancierd door het ministerie van VWS.
- Movisie (2018). *Anders betrokken. De inzet van andere vormen van cliëntenparticipatie in gemeenten*. Onderzoek met subsidie van het ministerie van VWS en de VNG.
- Nool, M. & Winkeler, M. (2017). *Inventarisatie regionale cliëntenparticipatie*. Onderzoek in opdracht van de LCR.
- Ocloo, J., & Matthews, R. (2016). *From tokenism to empowerment: progressing patient and public involvement in healthcare improvement*. *BMJ Qual Saf.* 2016;25(8):626-32.
- Vrije Universiteit en Trimbos Instituut (2018). *Eindrapportage Perceel 1. 'Waardige betrokkenheid van cliënten'*. Onderzoek met subsidie van het ministerie van VWS.
- Wistow, G. & Barnes, M. (1993). 'User involvement in community care: origins, purposes and applications.' In: *Public Administration*, Volume 71 (3), 279-299.

Wet- en regelgeving

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen wetten.nl - [Regeling - Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen - BWBR0013060 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Wet-structuur-uitvoeringsorganisatie-werk-en-inkomen-BWBR0013060-overheid.nl)

Participatiewet wetten.nl - [Regeling - Participatiewet - BWBR0015703 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Participatiewet-BWBR0015703-overheid.nl)

Regeling Cliëntenparticipatie SVB 2019. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042188/2019-05-09>

Zie kennisbank decentrale regelgeving | modelverordeningen. <https://www.decentraleregelgeving.nl/modelverordeningen>

Zie Verordening adviesraad sociaal domein gemeente Uitgeest 2020. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR645957>

Zie Verordening Adviesraad Sociaal Domein gemeente Staphorst 2020 <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR640363/1>

Zie Verordening cliëntenparticipatie werk en inkomen Westerveld 2015. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR352976?#d101349754e45>

Zie Verordening "Participatieraad: meedenken is meedoen" <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR71810>

Zie Wijzigingsverordening Cliëntenparticipatie gemeente Goes 2015. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR447742>

Zie Verordening cliëntenparticipatie Participatiewet Gemeente Roermond. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR383567>

Zie Verordening Adviesraden gemeente Arnhem. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR423592>

Zie Verordening Cliëntenraad Werk en Inkomen gemeente Groningen 2021. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR651884>

Zie Verordeningen Adviesraad Sociaal Domein Gemeente Almere 2015. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR348301>

Zie Verordening cliëntenparticipatie Wet sociale werkvoorziening. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR94732/1>



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl