

Medezeggenschap in de participatiemaatschappij

Verwarring en ontwarring: burger- en cliëntenparticipatie

DOOR Branko Hagen

De wetgever vindt cliëntenparticipatie van gebruikers in de zorg en in de sociale zekerheid belangrijk. Cliënten vanzelfsprekend ook. Gemeenten stoeien met inbreng van alle burgers, waardoor cliëntenparticipatie op de achtergrond dreigt te raken. Hoe onwenselijk is dat? Tijd voor ontwarring en nieuwe vragen.

De medezeggenschap van cliënten wordt in de sociale zekerheid en de zorg cliëntenparticipatie genoemd. In de meeste gevallen is de vorm een cliëntenraad. Cliënten praten via die raad mee over de voornemens, vaststelling en evaluatie van het beleid. Wettelijk is cliëntenparticipatie vastgelegd in de Participatiewet, de Wsw¹ en deels de Wmo ('in ieder geval cliënten'). Bovendien vindt staatssecretaris Klijnsma dat er ook overleg met cliënten moet komen in de regionale arbeidsmarkt.

De decentralisatie geeft gemeenten een grote rol en daarom zijn de bepalingen over cliëntenparticipatie in de Participatiewet en Wmo juist aangescherpt. De wetgever benadrukt intussen ook op andere fronten het belang van gebruikersparticipatie. Zo krijgen studenten bij de invoering van het leenstelsel zeggenschap over de begroting van hun onderwijsinstelling. Gemeenten moeten ook met bewonerscommissies overleggen over het woonbeleid. De Nationale Ombudsman die zich bij uitstek richt op de overheid en mensen, adviseert in haar rapport 'Wsw'ers uit beeld van gemeenten' dat de gemeente voor een goed functionerende tegenmacht moet zorgen. Die conclusie maakt meteen duidelijk dat cliëntenparticipatie van Wsw'ers nodig blijft. Toch is het niet zo dat overheidbreed het belang en de noodzaak van cliëntenpar-

ticipatie wordt gezien. Minister Plasterk, verantwoordelijkheid voor bestuurlijke zaken en decentralisatie, besteedt totaal geen aandacht aan de invulling van cliëntenparticipatie. Dat is vooral vreemd omdat cliëntenparticipatie een bestuurlijk principe is dat in Nederland op brede schaal is voorgeschreven en onderdeel is van ons systeem. Waarom is cliëntenparticipatie dan zo noodzakelijk? En waarom kunnen gemeenten bijvoorbeeld beter bestaande Wsw-raden handhaven en niet op laten gaan in andere raden?² Daarvoor is het nodig om naar de drie peilers te kijken waarop cliëntenparticipatie rust. Meepraten: beslis niet over mensen, maar met de mensen (gebruikers) zelf over goed beleid en goede uitvoering; Ervaringskennis als kwaliteitsinstrument: maak gebruik van de ervaringsdeskundigheid van de mensen die, als dagelijks gebruiker, weten wat er goed en niet goed gaat; Vorming van tegenmacht: zorg ervoor dat de belangen van de gebruikers niet ondergeschikt raken aan eigen (organisatie)belangen.

Moderne burger

De burgerparticipatie die de laatste jaren sterk opkomt, komt voort uit de wens van de moderne burger die goed is opgeleid en op de een of andere manier wil geven aan zijn maatschappelijke betrokkenheid. Burgers adviseren

gemeenten vanuit hun algemeen belang en worden betrokken bij het ontwikkelen van nieuw beleid. De overheid probeert zo de kloof met de burger kleiner te maken. In Nederland nemen burgers steeds vaker initiatieven. In de eigen wijk, zoals de nieuwe bestemming van een leeg pand. Maar ook op andere vlakken, zoals bij bijvoorbeeld de voedselbank. Bij voedselbanken komen cliënten, als ontvanger van pakketten. Soms zijn zij ook vrijwilliger: ze reiken pakketten uit. Als burgers actief participeren, wat is dan de waarde nog van de cliëntenparticipatie? Kunnen burgers ook prima naar voren brengen wat cliënten willen en geven ze cliënten ook het woord? Dat kán soms. Het Rotterdamse Burgerpanel heeft bij de raadpleging over tegenprestatie de mening van WWB'ers apart gepresenteerd. Vaak zijn cliëntenorganisaties echter niet te spreken over de wijze waarop adviezen over hen worden gegeven.

Afhankelijk

Er bestaat een fundamenteel verschil tussen burgers in het algemeen en cliënten. Cliënten hebben de ervaring om afhankelijk te zijn van de overheid (en andere organisaties) voor inkomen, zorg of ondersteuning. Zij adviseren en denken mee over het beleid dat hen direct aangaat en raakt. Een vertaling van deze ervaringsdeskundigheid bij het beoordelen van beleid en uitvoering

maakt cliëntenparticipatie onmisbaar, maar dat zien niet alle gemeenten in. En dat is eigenlijk gek. Als een supermarkt wil weten hoe het aanbod en de dienstverlening worden beoordeeld en of het beter kan, dan worden niet alle burgers benaderd, maar de klanten van de supermarkt. Toch leggen gemeenten de vraag over het functioneren van het vangnet net zo gemakkelijk voor aan Wmo-adviesraden zonder cliënten. Maar kunnen die naar voren brengen welk effect het heeft als hun kind wekenlang moet wachten op de juiste voorziening om weer mee te kunnen doen? Kunnen zij helder uit de doeken doen wat de bejegening door medewerkers van de gemeente met hen doet? Kunnen zij argumenten voor verbetering van beleid of dienstverlening net zoveel kracht bij zetten?

Bij de Participatiewet: de eisen om een uitkering aan te vragen en te behouden of om ondersteuning te krijgen, zijn heel scherp. Die ervaring hebben alleen cliënten en kunnen anderen niet overbrengen aan de wethouder, die op zijn beurt moet uitleggen waarom hij bepaalde verplichtingen nodig vindt. Zo gaat het ook over mensen met zorgvragen en zelfs mensen die klant zijn van burgerinitiatieven als de voedselbanken. In de Ab Harrewijnrede 2014 schets te Martijn van der Steen de toenemende ontwikkeling van burgerparticipatie en legde de vraag voor aan cliëntenraden: 'Gaat u ook burgerinitiatieven ontwikkelen of blijft u belangenbehartiger? Richt u zich alleen op de gemeente of beoordeelt u ook de burgerinitiatieven, vanuit het perspectief van cliënten?'

Vangnet

De opkomst van burgerinitiatieven leidt ook tot de vraag: waar blijft de verantwoordelijkheid van de overheid voor het waarborgen van het vangnet? Willen mensen die afhankelijk waren van de overheid wel afhankelijk worden van hun burgerinitiatieven? Soms moeten zij meewerken aan die initiatieven. Wat vinden zij daarvan? Ook hier is de rol van cliëntenraden noodzakelijk. Immers, de vraag blijft of een aanbod (van wie dan ook) aansluit bij de vraag en behoeften van de gebruikers (cliënten). Zelfs bij initiatieven die cliënten zelf runnen, is voor een evenwichtig beleid cliëntenparticipatie nodig.



Burgerinitiatieven als de voedselbank roepen nieuwe vragen op over cliëntenparticipatie.

Welke rol?

Burgerinitiatieven en burgerpanels kunnen cliëntenparticipatie niet vervangen. Burgerinitiatieven en burgerdemocratie vragen wel om een herbezinning bij cliëntenraden: wat is onze rol en op wie richten wij ons, naast de gemeente? Belangrijk is ook dat zij goed weten wat er bij hun achterban speelt, om ervoor te zorgen dat ze spreken namens hun cliënten. De LCR reikt dit jaar hiervoor op zijn congres de Cliënt in Beeldprijs uit.³ Bij veel gemeenten is cliëntenparticipatie niet erg 'hip'. Het versterken van lokale cliëntenparticipatie wordt nauwelijks opgepakt. Gemeenten zijn vooral bezig met het 'stroomlijnen' van medezeggenschap. Is dat 'slecht' voor cliëntenparticipatie? Niet per se, want het kan inderdaad wel doelmatiger. Bovendien wordt ook naar overlappende belangen van de verschillende cliëntenraden gekeken.

Het risico bestaat wel dat cliëntenparticipatie dan het onderspit delft. Nog belangrijker: dat de directe lijn van cliënten met het gemeentelijk bestuur op de achtergrond raakt. Een ander risico is dat het aantal vraagstukken toeneemt, onderwerpen ingewikkelder worden en agenda's raken zo vol dat de betrokkenheid van de deelnemers aan de raden afneemt.

Het onder ogen zien van deze risico's betekent niet er geen samenhang kan worden gevonden voor integrale adviezen vanuit het perspectief van cliënten.

Initiatieven om medezeggenschap anders te organiseren namens burgers vraagt vooral van die burgers om ook de positie van cliënten in het oog te houden. Burgerraden en cliëntenraden kunnen elkaar over en weer niet vervangen. Het is een veel betere weg dat zij met elkaar in gesprek gaan, op voet van gelijkwaardigheid.

Eigenheid

De vraag welke functies cliëntenparticipatie heeft, wat de verhouding is tot burgerparticipatie en op welke manier samenhang kan worden gevonden, vraagt om een bredere verkenning. Het is van belang dat wetenschappers en denkers hieraan een bijdrage leveren. Waar kunnen cliënten en burgers elkaar versterken zonder dat ze hun eigenheid verliezen? Wie behartigt de belangen van cliënten bij nieuwe initiatieven? Hoe kunnen cliëntenraden de lokale democratie versterken? De uitdaging ligt er. Wie neemt 'm aan? ■

Branko Hagen is beleidsadviseur Landelijke Cliëntenraad (LCR) | b.hagen@lcr-suwi.nl

Noten

1. Cliëntenparticipatie in de Wsw betreft het zittende bestand van 100.000 Wsw'ers.
2. Zie factsheet Wsw-raden: www.landelijkecliëntenraad.nl bij Publicaties -> Handreikingen, werkboeken en factsheets.
3. Zie www.landelijkecliëntenraad.nl onder Congres.