

TNO-rapport

031.14344

Cliëntenparticipatie als spiegel van de samenwerking op het werkplein

Twee casestudies naar ketenbrede cliëntenparticipatie in de SUWI-keten

Arbeid

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.tno.nl/arbeid

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Datum 4 juni 2009

Auteurs B.M.F. Fermin

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2009 TNO

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en conclusies	3
1.1	Verscheidenheid in vormgeving en aanpak van cliëntenparticipatie in de cases	3
1.2	Het functioneren van (ketenbrede) cliëntenparticipatie in de praktijk	4
1.3	Voortgang van de cliëntenparticipatie sinds de SUWI-evaluatie	5
1.4	Kritische succesfactoren van ketenbrede cliëntenparticipatie	6
1.5	Slotbeschouwing	8
2	Inleiding	11
2.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	11
2.2	Onderzoeksvragen.....	11
2.3	Afbakening en aanpak van het onderzoek.....	12
3	Beschrijving case Werkplein Emmen.....	14
3.1	Kenmerken van de partijen in de case.....	14
3.2	Doel, rol en vorm van de cliëntenparticipatie	14
3.3	Facilitering van de cliëntenparticipatie	16
3.4	Communicatie met de achterban	17
3.5	Ontwikkeling ketenbrede cliëntenparticipatie.....	18
3.6	Beoordeling van het functioneren van de cliëntenparticipatie	21
4	Beschrijving case Werkplein Maastricht	24
4.1	Kenmerken van de partijen in de case.....	24
4.2	Doel, rol en vorm van de cliëntenparticipatie	24
4.3	Facilitering van de cliëntenparticipatie	26
4.4	Communicatie met de achterban	26
4.5	Ontwikkeling ketenbrede cliëntenparticipatie.....	26
4.6	Beoordeling van het functioneren van de cliëntenparticipatie	29
	Bijlage: Lijst met gesproken personen	33

1 Samenvatting en conclusies

In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft TNO twee casestudies verricht naar de ontwikkeling van *ketenbrede cliëntenparticipatie* op de Locaties Werk en Inkomen (LWI) Emmen en Maastricht. De bevindingen van de casestudies vormen samen met de resultaten van de activiteiten die de RWI zelf heeft uitgevoerd, de basis voor een Handreiking Cliëntenparticipatie op LWI-niveau. Deze handreiking stelt de RWI op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op.

De centrale onderzoeksvraag voor de casestudies was: *Welke lessen zijn te trekken uit de ervaringen rond cliëntenparticipatie in de SUWI-keten?* In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen van de casestudies samen en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

1.1 Verscheidenheid in vormgeving en aanpak van cliëntenparticipatie in de cases

Om tot de selectie van twee goede praktijken te komen, heeft TNO een *quick scan* uitgevoerd naar lokale en regionale initiatieven voor ketenbrede cliëntenparticipatie. Deze quick scan liet zien dat ketenbrede cliëntenparticipatie nog nergens in Nederland (volledig) operationeel is. De status verschilt van locaties die ‘het onderwerp dit jaar op de agenda willen zetten’ tot locaties die gezamenlijk een concept voor cliëntenparticipatie op werkpleinniveau hebben uitgewerkt en die op het moment van het onderzoek net waren gestart met de implementatie. Emmen en Maastricht behoren tot de laatste categorie. De benaderde personen konden geen andere locaties noemen die al verder waren gevorderd.

Opmerkelijk aan de cases Emmen en Maastricht is dat de initiatiefnemers en het proces verschillen, maar de uitkomsten in grote lijnen overeenkomen.

Case Emmen

In Emmen hebben de drie gemeentelijke cliëntenraden, die onderling al langer samenwerkten, in 2007 het initiatief genomen om met de cliëntenraden van UWV en CWI een *pilotgroep* te vormen. De cliëntenraad van Emmen, als vertegenwoordiger van de klanten van de grootste gemeente van het werkplein, heeft daarbij het voortouw genomen. De pilotgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de zes betrokken cliëntenraden, kwam eens in de zes weken bijeen om een model voor ketenbrede cliëntenparticipatie uit te werken. De pilotgroep is in de eerste fase tevens gestart met de voorbereiding voor een gezamenlijke website en informatiefolder. Kenmerkend aan de ontwikkeling in Emmen is dat het initiatief en de uitwerking in handen liggen van de gezamenlijke cliëntenraden. Het management van UWV, CWI en gemeenten is gedurende de pilotfase alleen geïnformeerd. Nu het model is uitgewerkt, zijn de cliëntenraden het gesprek aangegaan met het management om tot definitieve afspraken te komen over de inrichting van cliëntenparticipatie op Werkplein Emmen.

Case Maastricht

In Maastricht hebben de ketenpartijen het initiatief genomen voor de ontwikkeling van ketenbrede cliëntenparticipatie. Dit als onderdeel van een ontwikkeltraject naar gezamenlijke huisvesting in een bedrijfsverzamelgebouw (BVG). Trekker van het thema was en is een beleidsambtenaar van de gemeente Maastricht, daarbij nauw samenwerkend met de adviseur cliëntenparticipatie van UWV district Zuidoost. Voor de ontwikkeling van het BVG is in 2006/2007 door het ketenmanagement een aantal werkgroepen ingesteld, waaronder de werkgroep cliëntenparticipatie. Voor deze werkgroep zijn behalve de ambtelijke ondersteuners, ook vertegenwoordigers van de cliëntenraden

van gemeenten, CWI en UWV uitgenodigd. De activiteiten van de werkgroep hebben geresulteerd in een convenant, dat ten tijde van het onderzoek gereed was om te worden ondertekend.

Overeenkomsten en verschillen tussen de twee cases

Beide locaties hebben een model uitgewerkt waarbij de cliëntenparticipatie op het werkplein wordt vormgegeven door het inrichten van een structurele overlegvorm met vertegenwoordigers van de cliëntenraden van alle uitkerende instanties op het werkplein. De bedoeling is dat de gezamenlijke cliëntenraden in een platform of klankbordgroep minimaal vier maal per jaar bijeenkomen met het management van de werkpleinen. Het werkplein-MT bestaat uit de vestigingsmanager van UWV Werkbedrijf en de manager(s) sociale zaken van de deelnemende gemeenten. De ketenbrede cliëntenoverleggen zijn op beide locaties gebaseerd op samenwerking en kennen geen formele juridische basis in de zin van een specifieke verordening of regeling. Dat betekent ook dat de klankbordgroep geen formele rechten heeft om gevraagd of ongevraagd te adviseren. De bestaande cliëntenparticipatie bij UWV en gemeenten blijft mede daarom gehandhaafd.

Een belangrijk verschil tussen Emmen en Maastricht is dat het platform in Emmen wordt geleid door een *onafhankelijke* voorzitter en als een gezamenlijke *pro forma* cliëntenraad het overleg aangaat met het werkplein-MT. In Maastricht is vooralsnog gekozen om het werkplein-MT de voorzittersrol van de klankbordgroep te laten vervullen.

Doel en agenda van ketenbrede cliëntenparticipatie

Het primaire doel van de klankbordgroep en het platform is het wederzijds informeren. De gezamenlijke cliëntenraden informeren het werkplein-MT over de ervaringen en signalen van de klanten van het werkplein. Het werkplein-MT informeert de gezamenlijke cliëntenraden over relevante ontwikkelingen binnen het werkplein, evenals over ontwikkelingen binnen UWV en gemeenten die van invloed (kunnen) zijn op de dienstverlening van het werkplein. Afhankelijk van de ambitie, bereidheid en mogelijkheden van de deelnemende partijen kan de werking van de klankbordgroep worden uitgebreid tot het gevraagd en ongevraagd geven van *informele* adviezen aan het werkplein-MT. Als een *formeel* advies zinvol of nodig is, zal deze via de bestaande (formele) cliëntenparticipatiestructuur gegeven moeten worden.

De onderwerpen voor de gezamenlijke overlegagenda wordt afgestemd op de stand van zaken van de gezamenlijke dienstverlening van de ketenpartners op het werkplein. Hoe breder die gezamenlijke dienstverlening is, hoe breder de basis voor een ketenbrede cliëntenparticipatie.

1.2 Het functioneren van (ketenbrede) cliëntenparticipatie in de praktijk

Cliëntenparticipatie op basis van samenwerking vereist een actief draagvlak

In beide cases is nog geen sprake van een volledig operationele vorm van ketenbrede cliëntenparticipatie. Wel zijn er op beide locaties ervaringen opgedaan met gezamenlijke overleggen voor de ontwikkeling van de plannen en het afstemmen daarvan met het management. Op basis van deze ervaringen benadrukken alle partijen de noodzaak van een positieve en constructieve insteek en het zorgen voor voldoende draagvlak om cliëntenparticipatie op een werkplein van de grond te krijgen. Juist omdat een formele basis zoals een landelijke regeling ontbreekt, zijn partijen aangewezen op samenwerking. En inherent aan samenwerking is dat die alleen tot stand komt als er bij alle partijen voldoende belang, motivatie en inzet is.

Verschillen cliëntenparticipatie UWV en gemeenten spelen een rol op LWI-niveau

De ervaringen tot nu toe leren ook dat de gemeentelijke cliëntenraden en de UWV-raden verschillen wat betreft samenstelling, cultuur en werkwijze. De UWV-raden zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van veelal landelijke belangenorganisaties zoals vakbonden en verenigingen voor gehandicapten en minderheden. De kwaliteiten en insteek van de vertegenwoordigers van de UWV-raden, evenals de ondersteuning die zij krijgen van de belangenorganisaties, kunnen sterk verschillen met die van de vertegenwoordigers van de gemeentelijke raden. Dit geldt in het bijzonder als zij WWB-cliënten zijn die op persoonlijke titel in de raad zitten. De gemeentelijke cliëntenraden zijn vaak ook meer dan de UWV-raden gericht op inkomensvraagstukken, terwijl de ketensamenwerking op het werkplein vooral werkgericht is.

Ook de schaalverschillen spelen een rol. De decentrale raden van UWV zijn georganiseerd op districtsniveau. Een district omvat al snel tien of meer werkpleinen. De gemeentelijke raden in Emmen en Maastricht behartigen de belangen van de klanten van één of hooguit twee werkpleinen (in geval van een IGSD). UWV streeft er naar om per cliëntenraad van zestien personen, twee personen af te vaardigen naar een vorm van cliëntenparticipatie op werkpleinniveau. Binnen één district kan een cliëntenraad UWV dus circa acht werkpleinen 'adopteren'. Voor de overige, vaak kleinere, werkpleinen dient een andere oplossing gevonden te worden.

Ook de wijze waarop UWV en gemeenten de cliëntenraden faciliteren, verschilt. Bij UWV is de ondersteuning van de cliëntenraden een volwaardige functie (adviseur cliëntenparticipatie) en vooral gericht op de inhoudelijke ondersteuning en kwaliteit van de informatie-uitwisseling. Bij gemeenten is de ondersteuning meestal een taak van een beleidsambtenaar en verhoudingsgewijs meer gericht op de procedurele ondersteuning (het secretariaat).

Verder hebben de gemeentelijke raden een eigen begroting en budget, terwijl de UWV-raden alleen een onkostenregeling hebben. Voor het overige moeten de UWV-raden - zoals voor scholing en het maken van informatiefolders - gebruik maken van de faciliteiten van UWV. Het gevolg daarvan is dat als een klankbordgroep besluit om gezamenlijk scholing te volgen of een gezamenlijke informatiefolder te maken, de vertegenwoordigers van de UWV-raad daar niet zelf over kunnen beslissen. Voor dit soort zaken moeten zij een aanvraag indienen bij de districtsmanager.

De faciliteiten voor de vergaderingen van het platform en de klankbordgroep, zoals vergaderruimte, koffie en thee, worden beschikbaar gesteld door het management van het werkplein. De kosten daarvan worden volgens de reguliere verdeelsleutel doorbelast aan de gebruikers van het werkplein (UWV en gemeenten).

1.3 Voortgang van de cliëntenparticipatie sinds de SUWI-evaluatie

In 2005/2006 heeft TNO, in het kader van de SUWI-evaluatie, onderzoek gedaan naar het functioneren van cliëntenparticipatie. Destijds was het oordeel van TNO dat op een aantal wezenlijke onderdelen de cliëntenparticipatie te wensen overliet. De verhalen en oordelen van de betrokken partijen in Emmen en Maastricht zijn een indicatie dat op een aantal punten vooruitgang is geboekt.

Samenwerking verloopt beter en afbakening rol en onderwerper is helderder

In vergelijking met de uitkomsten van de SUWI-evaluatie is het meest opmerkelijke dat zowel gemeenten en UWV als de cliëntenraden in beide cases de relatie en de wijze van samenwerken positief noemen. De cliëntenraden en overlegpartners zitten veel meer op één lijn wat betreft de definiëring van het doel en de rol van de cliëntenparticipatie. Ook is de afbakening tussen landelijke en regionale onderwerpen en taken helderder geformuleerd.

Ook de kwaliteit en tijdigheid van de informatievoorziening door UWV en gemeenten is verbeterd, al blijft dit een aandachtspunt vinden alle betrokken partijen. De cliëntenraden van de onderzochte cases zijn ook tevreden over de ondersteuning die zij krijgen. De gemeentelijke cliëntenraden zijn wat minder tevreden over de inhoudelijke ondersteuning dan de UWV-raden. Dit komt vooral omdat UWV daarvoor een volwaardige functie heeft.

Kwaliteit en continuïteit cliëntenraden is nog steeds een probleem

Wat niet veranderd lijkt sinds de SUWI-evaluatie is de problematiek van de bezetting en de kwaliteit van de cliëntenraden. De gemeentelijke cliëntenraden in Emmen en Maastricht en in mindere mate de UWV-raden hebben moeite om alle zetels bezet te krijgen. Bovendien wisselt de kwaliteit van de leden sterk en is vernieuwing een probleem. Vooral de gemeentelijke cliëntenraden die zijn samengesteld uit WWB-cliënten op persoonlijke titel hebben grote moeite leden te vinden. Een verklaring hiervoor is het stringente activeringsbeleid van gemeenten. Als dit kwaliteitsprobleem kan worden opgelost, valt volgens de partijen nog veel winst te behalen wat betreft de effectiviteit van de cliëntenparticipatie. Wat de cliëntenraden betreft moet voor effectiviteitswinst overigens niet alleen de eigen kwaliteit verbeteren, maar ook het draagvlak voor cliëntenparticipatie binnen sommige geledingen van de uitkerende instanties.

Het gevolg is dat in beide cases de cliëntenraden vooral reactief opereren en onvoldoende in staat zijn om individuele signalen en casuïstiek te vertalen in ongevraagde adviezen.

Effectiviteit cliëntenparticipatie nog lastig inzichtelijk te maken

Bovengenoemd kwaliteitsprobleem is van invloed op de resultaten die met cliëntenparticipatie worden bereikt. In de SUWI-evaluatie constateerden we echter ook dat de doelstelling van cliëntenparticipatie vaak abstract was. Mede daardoor was het lastig de realisatie van de doelen meetbaar te maken. Hoewel de afbakening van de rollen en de onderwerpen sinds 2005/2006 duidelijk is verbeterd, blijft de doelstelling weinig concreet. In beide cases zijn de geformuleerde doelen vooral een beschrijving van de beoogde rol van cliëntenraden: het behartigen van cliëntenbelangen, het wederzijds informeren en het adviseren van het management. In het convenant van Maastricht is daarnaast wel opgenomen dat de klankbordgroep tot doel heeft een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de gezamenlijke dienstverlening binnen het werkplein. Het meest concreet is het doel voor de cliëntenparticipatie van de divisie Klant & Service van UWV Zuidoost: het realiseren van twee essentiële verbeterpunten in de dienstverlening van UWV in 2009.

In beide cases heeft TNO, afgezien van bijvoorbeeld aanpassingen in brieven aan cliënten, weinig concrete resultaten van de cliëntenparticipatie gehoord. Toch zijn alle partijen in beide cases van mening dat cliëntenparticipatie weldegelijk vruchten afwerpt, als is het soms indirect en kan de weg tot het resultaat lang zijn.

1.4 Kritische succesfactoren van ketenbrede cliëntenparticipatie

Op basis van de twee casestudies is een aantal kritische succesfactoren van ketenbrede cliëntenparticipatie te onderscheiden. Deze dienen, op basis van de bredere informatievergaring van de RWI te worden getoetst op een algemene geldigheid en zo mogelijk worden aangescherpt of aangevuld.

Noodzaak van gedeeld belang, vertrouwen en wens om samen te werken

De casestudies laten zien dat er geen formele basis is voor een ketenbreed cliëntenadviesorgaan. Een gezamenlijk overleg met de cliëntenraden op werkpleinniveau dient

plaats te vinden op basis van samenwerkingsafspraken. Daarom is het cruciaal dat alle deelnemende cliëntenraden evenals UWV en de gemeenten op een werkplein het belang en de noodzaak van ketenbrede cliëntenparticipatie inzien. Een basisvoorwaarde om de samenwerking te laten slagen is dat alle partijen het eens worden over het doel, de vorm en de ondersteuning van het gezamenlijke overleg. Het maken van dergelijke afspraken vermindert overigens niet het belang van de vertrouwensbasis. Als deze wegvalt, bijvoorbeeld door verandering van beleid of personele wisseling van sleutelfuncties, is het risico groot dat de vastgelegde afspraken slechts een ‘papieren tijger’ blijken. Het ontbreken van een wettelijke basis of goede voorbeelden moet overigens geen reden zijn om het overleg over ketenbrede cliëntenparticipatie uit te stellen. De voorbeelden van Emmen en Maastricht laten zien dat het uitwerken en implementeren van een model tijd nodig heeft en baat heeft bij een pro-actieve opstelling.

Vanwege het gezamenlijke belang is het bovendien aan te raden alle partijen, ook kleine gemeenten en cliëntenraden, van meet af aan bij de ontwikkeling te betrekken. Daarmee wordt het afbreukrisico van participatie in een later stadium beperkt. Kleine gemeenten en raden kunnen zelf aangeven hoe intensief zij in de ontwikkeling willen en kunnen participeren.

Stem ketenbrede cliëntenparticipatie af op de wijze van samenwerken op het werkplein

Laat het platform of een andere vorm van cliëntenparticipatie een spiegel zijn van de samenwerking en dienstverlening op het werkplein. Dat wil zeggen dat bijvoorkeur alle partijen en doelgroepen waarop de ketensamenwerking betrekking heeft, vertegenwoordigd zijn in een platform. Ook de onderwerpen die op de agenda van het platform staan, zijn in het beste geval een spiegel van de wijze van samenwerken van de ketenpartners. Is de dienstverlening van UWV en gemeenten nog nauwelijks geïntegreerd, dan zullen de onderwerpen van het platform beperkt blijven tot de bereikbaarheid van het gebouw en de receptiefunctie. Is sprake van een gevorderde geïntegreerde dienstverlening, dan kan de agenda van het platformoverleg ook navent breder zijn. Als de ketensamenwerking in de loop van de tijd groeit, bijvoorbeeld door een uitbreiding met een werkgeversservicepunt of een mobiliteitscentrum, kan het domein van de ketenbrede cliëntenparticipatie meegroeien. De sleutel voor een succesvol overleg is de afbakening van de agenda tot onderwerpen waarover het werkplein-MT bevoegd is te beslissen. Dit uitgangspunt is ook van belang bij de beantwoording van de vraag of ketenbrede cliëntenparticipatie uitgebreid kan worden met doelgroepen zoals die van WSW en WMO.

Facilitering van de ketenbrede cliëntenparticipatie

Een belangrijke voorwaarde voor ketenbrede cliëntenparticipatie is een passende facilitering. Het inrichten en het deelnemen aan een gezamenlijk platform betekent extra tijd en onkosten voor de vertegenwoordigers van de cliëntenraden. De vergaderfaciliteiten worden in de cases door het werkplein-MT beschikbaar gesteld. De reis- en andere onkosten kunnen cliëntenraadsleden veelal declareren op basis van de bestaande regelingen. UWV en gemeenten dienen verder afspraken te maken over een gezamenlijke personele ondersteuning van een platform. Bij voorkeur door de adviseur cliëntenparticipatie van UWV en/of de ambtelijk secretaris van de gemeente. Naast facilitering van de proceskant zal de ontwikkeling van ketenbrede cliëntenparticipatie ook gebaat zijn bij inhoudelijke ondersteuning. Het is daarom voor UWV en gemeenten aan te bevelen ook middelen en capaciteit voor de inhoudelijke ondersteuning en advisering van een platform te reserveren. De adviseur cliëntenparticipatie en de ambtelijk secretaris van gemeente lijken ook hiervoor de meest aangewezen functionarissen. De behoefte aan inhoudelijke ondersteuning zal overigens samenhangen met de ambitie van de partijen ten aanzien van een platform.

De cases Emmen en Maastricht laten zien dat UWV en gemeenten zich op dit punt tot nu toe terughoudend opstellen en de facilitering zoveel mogelijk op basis van de bestaande afspraken regelen. Voor UWV is het daarbij onwenselijk om voor elk werkplein een afwijkende regeling te treffen.

Gezamenlijke instrumenten voor communicatie met de klanten van een werkplein

De meerwaarde van cliëntenparticipatie wordt voor een belangrijk deel bepaald door het kanaliseren en gebruiken van signalen van de achterban. Vanuit die optiek is het voor een ketenbreed cliëntenplatform zinvol om na te denken over gezamenlijke communicatievormen met klanten van het werkplein. Voorbeelden hiervan in Emmen en Maastricht zijn een gezamenlijke website, klantonderzoek of -panel, een gezamenlijke klachtenregeling en een spreekuur. Ook kan aansluiting worden gezocht bij bestaande online communities van uitkeringsgerechtigden zoals Stichting Werkcafé.

Zoek oplossingen voor de schaalverschillen tussen UWV en gemeenten

Gezien de verschillende schalen waarop de decentrale UWV-raden en de gemeentelijke cliëntenraden zijn georganiseerd is het de vraag of met name op de kleinere werkpleinen de UWV-raden voldoende capaciteit kunnen leveren. De kleinere werkpleinen kunnen mogelijk wel profiteren van de informatie op de grotere werkpleinen (via bijvoorbeeld nadere regionale afspraken).

1.5 Slotbeschouwing

Doel van de cliëntenparticipatie is het scherp houden van de uitvoerders wat betreft de kwaliteit van hun dienstverlening vanuit het oogpunt van de klant. De veronderstelling achter het concept van ketenbrede cliëntenparticipatie is dat een gezamenlijk overleg meer oplevert dan de gescheiden overlegcircuits. Ketenbrede cliëntenparticipatie sluit ook beter aan bij de praktijk op de nieuwe Locaties Werk en Inkomen. Het streven is om op deze locaties UWV en gemeenten, in steeds nauwere samenwerking, geïntegreerde dienstverlening te laten aanbieden. Voor een klant zou het niet meer moeten uitmaken of die voor een uitkering van UWV of van de gemeente het werkplein binnenstapt. Als de ketenpartijen dit gezamenlijke werkplein en de gezamenlijke dienstverlening willen laten beoordelen door hun klanten, is het niet meer dan logisch dat ze dat ook ‘werkpleinbreed’ doen. Het werkplein is immers hét niveau waarop de gezamenlijke dienstverlening concreet gestalte krijgt. Omdat ketenbrede cliëntenparticipatie moet passen binnen de algemene uitgangspunten van hun eigen regelingen (UWV) respectievelijk verordeningen (gemeenten), is het aan betrokken partijen om voor de cliëntenparticipatie in een LWI concrete afspraken te maken.

Met de onderhavige casestudies hebben we onderzocht hoe de partijen dit in de praktijk oppakken. Op basis van deze praktijkervaringen benoemen we in beschouwende zin enkele thema's die volgens ons essentieel zijn voor de verdere ontwikkeling van ketenbrede cliëntenparticipatie.

Een duidelijke focus van cliëntenparticipatie op LWI-niveau

Als partijen besluiten tot het instellen van een vorm van ketenbrede cliëntenparticipatie op werkpleinniveau speelt vervolgens de vraag: waarop moeten de klanten de ketenpartijen beoordelen? Het antwoord op deze vraag ligt in de gezamenlijke doelstelling en ambitie van UWV en gemeenten voor de dienstverlening op het werkplein: een betere, efficiëntere en effectievere uitvoering van het werk- en inkomenbeleid, waarin werk bij voorkeur boven inkomen wordt gesteld. Ketenbrede cliëntenparticipatie dient zich te richten op het bewaken van de realisatie van deze doelstelling. De grenzen van ketenbrede cliëntenparticipatie worden daarmee bepaald door de mogelijkheden en

ambities van de lokale of regionale ketenpartijen. Dit betekent overigens niet dat ketenbrede cliëntenparticipatie volgend van karakter moet zijn. De meerwaarde van ketenbrede cliëntenparticipatie ligt juist in het opzoeken van de grenzen van de mogelijkheden en het bewegen van de ketenpartners om de dienstverlening op een werkplein steeds te verbeteren. Bijvoorbeeld om te komen tot een structurele aanpak voor klanten die door de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de huidige focus op werk tussen wal en schip dreigen te vallen, omdat ze regelmatig wisselen van uitkerende instantie. Verder kunnen de cliëntenraden aandacht vragen voor het beter gebruik maken van elkaars re-integratie-instrumenten en expertise. Voordeel van een ketenbreed cliëntenplatform is dat ketenpartners én cliënten op lokaal niveau op informele en pragmatische wijze met elkaar naar oplossingen kunnen zoeken om de dienstverlening op een werkplein te verbeteren.

Ontbreken landelijke regeling en lokale regelruimte

Partijen in het onderzoek staan ambivalent tegenover het ontbreken van een landelijke regeling voor ketenbrede cliëntenparticipatie. Een landelijke regeling geeft ketenbrede cliëntenparticipatie een formele status en zou het gemakkelijker maken om partijen bij elkaar te krijgen. Tevens ontstaat daarmee een landelijke basis voor financiering van de activiteiten.

Daar staat tegenover dat de gesproken partijen de voorkeur hebben om op lokaal niveau zelf tot afspraken over vorm, inhoud en procedure te komen. Dit sluit niet alleen beter aan bij de lokale ruimte die de ketenpartijen hebben om de gezamenlijke dienstverlening in een LWI vorm te geven, maar draagt ook bij aan het draagvlak voor de gevonden oplossing.

Andere vormen van ketenbrede cliëntenparticipatie

In dit onderzoek ligt de nadruk op de cliëntenraad als vorm van cliëntenparticipatie. Er zijn echter ook andere vormen van cliëntenparticipatie, zoals het gebruik van klantenpanels en/of klanttevredenheidsonderzoek en het systematisch bundelen en analyseren van klachten of op andere wijze verkregen klantsignalen. De focus op de cliëntenraad is in dit rapport mede ingegeven door de cases Emmen en Maastricht, waar ook voor de ketenbrede cliëntenparticipatie gekozen is voor een vorm die lijkt op een raad. Andere vormen van cliëntenparticipatie bieden volgens de gesproken partijen minder continuïteit en betrokkenheid van klanten bij de dienstverlening op een werkplein.

UWV en in mindere mate de gemeenten in de twee cases maken naast een cliëntenraad wel gebruik van andere vormen van cliëntenraadpleging en zijn te spreken over de gerichte bruikbaarheid van de resultaten. Deze vormen worden soms in samenspraak met, maar vaak ook los van de cliëntenraad ingezet. In dat laatste geval zijn de cliëntenraden de enige vorm waarin klanten zelf een actieve rol spelen in het agenderen van onderwerpen. De waarde van de andere vormen neemt, vanuit het perspectief van cliëntenparticipatie, toe als UWV en gemeenten de cliëntenraden betrekken bij het opstellen van de vragen voor het klantonderzoek of het klantenpanel en bij de begeleiding van de uitvoering daarvan. Het lijkt raadzaam bij de ontwikkeling van ketenbrede cliëntenparticipatie ook andere vormen van cliëntenparticipatie goed te bekijken

Vraagstuk kwaliteit en continuïteit van cliëntenparticipatie

De casestudies laten zien dat kwaliteit en continuïteit evenals ten tijde van de SUWI-evaluatie, problematische thema's zijn voor cliëntenraden. Het gaat daarbij om de wisselende kwaliteit van individuele leden én de raad om individuele signalen te vertalen naar algemeen geldende adviezen op uitvoerings- en beleidsniveau. Maar het gaat ook om de continuïteit en vernieuwing van de cliëntenvertegenwoordiging en de communicatie met de achterban. Het relatief kortcyclische karakter van de cliëntrelaties in de

sociale zekerheid maakt de oplossing van dit vraagstuk er niet gemakkelijker op, anders dan bijvoorbeeld in de cliëntenparticipatie bij de WMO. De cases laten positieve ontwikkelingen zien wat betreft de wijze van samenwerken en communiceren en het draagvlak voor cliëntenparticipatie binnen UWV en gemeenten. Desondanks blijft de kwaliteit en continuïteit van de cliëntenraden een probleem.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (wet SUWI) is per 1 januari 2009 gewijzigd. Doel van de wijziging van de Wet SUWI is een bijdrage te leveren aan een betere samenwerking in de keten van werk en inkomen en dus het verbeteren van de dienstverlening door die keten. Uitgangspunt is dat het nieuwe UWV Werkbedrijf en de gemeenten gezamenlijk *geïntegreerde dienstverlening* gaan aanbieden aan de klanten van de nieuwe Locaties Werk in Inkomen (LWI), ook wel werkpleinen genoemd. Deze wijziging heeft ook gevolgen voor de cliëntenparticipatie op werkplein-niveau. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van cliëntenparticipatie, en dus ook voor het aanpassen daarvan aan de nieuwe situatie, ligt bij de ketenpartners. Om situaties te voorkomen waarin telkens het wiel opnieuw uitgevonden wordt, heeft het Ministerie van SZW de Raad voor Werk en Inkomen gevraagd een handreiking op te stellen over de vormgeving van de cliëntenparticipatie in de Locaties Werk en Inkomen¹. Bij het opstellen van de handreiking wordt gebruik gemaakt van bestaande ervaringen in het land en eerder verrichte onderzoeken. Onder dit laatste valt onder meer het (deel)onderzoek naar cliëntenparticipatie dat TNO in het kader van de SUWI-evaluatie in 2005/2006 heeft uitgevoerd².

Om uitvoering te geven aan het verzoek van SZW heeft de RWI aan TNO gevraagd casestudies uit te voeren bij twee locaties waar reeds eerste ervaringen zijn opgedaan met ketenbrede cliëntenparticipatie. Het doel van de casestudies is het inzoomen op een tweetal lokale situaties ter beantwoording en illustratie van de vraag op welke wijze de betrokken partijen op lokaal- en regionaal niveau voornemens zijn de cliëntenparticipatie vorm te geven, welke belemmeringen zij daarbij ondervinden en welke kansen zij daarbij zien. De rapportage over beide casestudies vormt een kennisproduct dat door de RWI zal worden benut bij het opstellen van een Handreiking Cliëntenparticipatie op LWI-niveau. Dit kennisproduct moet samen met de door de RWI zelf verrichte activiteiten een zo compleet mogelijk beeld geven van de rol en positie van cliëntenparticipatie op de werkpleinen en de totstandkoming daarvan.

2.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Welke lessen zijn te trekken uit de ervaringen rond cliëntenparticipatie in de SUWI-keten?

De casestudies dienen in ieder geval antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Geef aan de hand van de cases (op lokaal niveau) concreet inzicht in de verscheidenheid in vormgeving en aanpak van cliëntenparticipatie.
2. Hoe functioneren de verschillende aanpakken in de praktijk?
3. Welke voortgang is er bij de cases geboekt met cliëntenparticipatie sinds 2005/2006? (De bevindingen en knelpunten uit het SUWI-onderzoek naar cliëntenparticipatie dienen hierbij betrokken te worden.)
4. Wat zijn de succes- en faalfactoren van ketenbrede cliëntenparticipatie die in de cases zichtbaar worden?

¹ Naar aanleiding van een aangenomen motie in de Tweede Kamer (31514 nr. 28).

² Zoals opgenomen in het TNO-rapport: Evaluatie SUWI 2006, perceel 2: Werk boven uitkering.

Een specifiek aandachtspunt in het onderzoek is de samenwerking van de cliëntenraden van UWV met de gemeentelijke cliëntenraden.

2.3 Afbakening en aanpak van het onderzoek

Verantwoording van de onderzoeksmethode

Een casestudy is een geschikte methode om te onderzoeken hoe beleid in een concrete situatie uitwerkt. Met een casestudy is inzichtelijk te maken *hoe* betrokken partijen in de *praktijk* een vertaling geven aan de kaders en de opdracht van beleid en dat inpassen in de lokale of regionale situatie. Tevens zijn met deze methode de overwegingen van de directe actoren in kaart te brengen: *waarom* maken de betrokken partijen bepaalde keuzen? Door de casestudy in een bredere context te plaatsen – in dit geval de activiteiten die de RWI zelf heeft uitgevoerd – is het mogelijk de resultaten te gebruiken voor de interpretatie van beleidsconsequenties en het formuleren van praktische aanwijzingen (een handreiking).

Voor dit onderzoek lag de focus op lokale en regionale praktijk van partijen die samenwerken op het thema cliëntenparticipatie op en rond een werkplein (LWI). Door de focus op lokale samenwerking, valt de werking van cliëntenparticipatie op landelijk en districtsniveau buiten het bereik van dit onderzoek. Wel onderzoeken we hoe vanuit het perspectief van de case communicatie plaatsvindt met landelijke en regionale cliëntenraden. Deze afbakening houdt in dat in het onderzoek een deel van de werking van de cliëntenparticipatie bij UWV buiten beeld blijft. Dit geldt eveneens voor de activiteiten van de Landelijke Cliëntenraad.

Selectie van de cases

De twee locaties – Emmen en Maastricht – die TNO heeft onderzocht, zijn geselecteerd op basis van een *quick scan* van lopende initiatieven in Nederland. Aan de hand van informatie van de Landelijke Cliëntenraad, het AKO, de RWI en ons eigen netwerk hebben we een aantal locaties getraceerd waar de ‘opdracht’ om tot een vorm van ketenbrede cliëntenparticipatie te komen, al tot concrete stappen heeft geleid. Vervolgens hebben we per locatie in kaart gebracht wat de status van de ketenbrede cliëntenparticipatie was, welke partijen er bij waren betrokken en of alle partijen bereid waren deel te nemen aan het onderzoek. In overleg met de RWI hebben we vervolgens twee locaties geselecteerd, waarvan het aannemelijk was dat de resultaten van een casestudy een zinvolle bijdrage zouden leveren aan een kennisproduct voor de op te stellen handreiking. De cases zijn onder meer geselecteerd op de aanwezigheid van ervaring met cliëntenparticipatie over het algemeen, een constructieve opstelling van de betrokken partijen en de mate waarin zij gevorderd waren met het vormgeven van ketenbrede cliëntenparticipatie. In die zin zijn Emmen en Maastricht als ‘voorlopers’ te betitelen. Hierbij merken wij op dat de *quick scan* leerde dat de meeste initiatieven op dit gebied nog van vrij recente datum zijn en er vaak nog geen sprake is van concrete afspraken of modellen.

Aanpak van het onderzoek

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen hebben we gesproken met alle partijen die betrokken waren bij de initiatieven in Emmen en Maastricht. De betrokken partijen zijn:

- De gemeentelijke cliëntenraden WWB.
- De decentrale cliëntenraden UWV.
- De gemeenten (management sociale zaken en/of de ambtelijk ondersteuner cliëntenparticipatie).

- UWV Divisie Klant & Service van de betreffende districten (ondersteuning cliëntenparticipatie).
- UWV Werkbedrijf (vestigingsmanagers van de twee werkpleinen).

Voor de casestudies heeft TNO vertegenwoordigers van deze partijen geïnterviewd. De nieuwe UWV-raden werden op het moment van het onderzoek net geïnstalleerd. Daarom hebben wij leden geïnterviewd die tot en met 2008 bij de ontwikkeling van de ketenbrede samenwerking waren betrokken in Emmen en Maastricht. Aanvullend is gebruik gemaakt van beschikbare documenten die betrekking hadden op het onderwerp.

Uitgaande van de onderzoeksvragen en de bevindingen van het onderzoek naar cliëntenparticipatie voor de SUWI-evaluatie heeft TNO, in afstemming met de RWI, een leidraad met gespreksthema's opgesteld. De thema's voor de gesprekken, die ook in de casusbeschrijvingen terugkomen, zijn:

- 1) Doel, rol en vormgeving cliëntenparticipatie:
 - Afbakening doel en rol cliëntenparticipatie in beleids- en uitvoeringsproces; o.m. onderscheid regionale en landelijke onderwerpen.
 - Vormgeving en aanpak cliëntenparticipatie (cliëntenraden, klantenpanels, klantonderzoeken, etc.).
 - Afspraken over gebruik beïnvloedingsruimte (initiatief-, informatie- en adviesrecht).
- 2) Facilitering van de cliëntenparticipatie:
 - Rol ambtelijk secretaris/ondersteuning.
 - Bevorderen kwaliteit en continuïteit van de raad.
 - Vergoeding van opleiding, vergader- en overige kosten.
- 3) Communicatie met de achterban:
 - Wijze van communiceren met/raadplegen van achterban (cliënten).
- 4) Ontwikkeling ketenbrede cliëntenparticipatie:
 - Activiteiten en status van de vorming van ketenbrede cliëntenparticipatie.
 - Doel, rol en vorm van de ketenbrede cliëntenparticipatie.
 - Facilitering van de ketenbrede cliëntenparticipatie.
 - Communicatie met de klanten van het werkplein.
 - Verhouding tussen het initiatief en de bestaande cliëntenraden.
- 5) Beoordeling van de lokale/regionale cliëntenparticipatie:
 - Hoe beoordelen de betrokken partijen het functioneren van de eigen cliëntenparticipatie?
 - Hoe beoordelen de betrokken partijen het functioneren van de ketenbrede cliëntenparticipatie?

Leeswijzer

De resultaten van de gesprekken en de documentenanalyse zijn verwerkt in twee afzonderlijks casusbeschrijvingen. De casus Emmen is beschreven in hoofdstuk 3 en Maastricht in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 1 (samenvatting en conclusie) worden de bevindingen van de casestudies op een wat hoger abstractieniveau samengevat en de onderzoeksvragen beantwoord.

3 Beschrijving case Werkplein Emmen

3.1 Kenmerken van de partijen in de case

Samenwerkingspartners Werkplein Emmen

- Sociale Zaken gemeente Emmen (109.196 inwoners, 2070 huishoudens met bijstand³).
- Publieksservice Werk Inkomen Zorg gemeente Coevorden (35972 inwoners, 570 huishoudens met bijstand⁴).
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Borger-Odoorn (26.220 inwoners, 290 huishoudens met bijstand⁵).
- UWV Werkbedrijf vestiging Emmen (2962 WW-gerechtigden⁶).
- UWV Divisie Klant & Service district Noord.

Cliëntenraden

- Cliëntenraad Sociale Zaken gemeente Emmen.
- Cliëntenraad WWB gemeente Coevorden.
- Inspraakorgaan Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Borger-Odoorn.
- Decentrale cliëntenraad UWV district Noord.

Status ketensamenwerking

- Samenwerking op locatie UWV Werkbedrijf. Keuze voor groei-model; geïntegreerde dienstverlening op onderdelen (werkgeversservicepunt en jongerenloket). Operationeel werkplein-MT.
- Gezamenlijke huisvesting (BVG) in aanbouw, geplande opening oktober 2009.
- De gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn zijn bezig om hun samenwerking te intensiveren op basis van een bestuursovereenkomst.

3.2 Doel, rol en vorm van de cliëntenparticipatie

Doel van cliëntenparticipatie

UWV heeft het volgende doel van cliëntenparticipatie vastgelegd in een Besluit regeling cliëntenparticipatie UWV 2009: het gevraagd en ongevraagd informeren en adviseren over het uitvoeringsbeleid en de uitvoeringspraktijk, alsmede ontwikkelingen te signaleren die van invloed kunnen zijn op de dienstverlening van UWV aan cliënten⁷. Sinds januari 2009 kent UWV een vorm van cliëntenparticipatie voor zowel de WW als de AG.

De gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn hebben vergelijkbare doelstellingen ten aanzien van cliëntenparticipatie. Doel is het actief betrekken van cliënten bij de uitvoering van de WWB. Dat houdt in dat de cliëntenraden gevraagd en ongevraagd mogen adviseren over voorgenomen beleid en –besluiten. De cliëntenraden informeren tevens het college over signalen die zij ontvangen van cliënten over het WWB-beleid en de uitvoering daarvan. Bij alle drie de gemeenten wordt ook het minimale beleid be-

³ SZW: kernkaart gemeenten, cijfers 2007.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ AKO: Samen voor de klant, cijfers december 2008.

⁷ Staatscourant, Nr. 279, 16 januari 2009.

sproken met de cliëntenraden. De gemeente Emmen wil graag toe naar een situatie waarin de cliëntenraad ook wordt betrokken bij de evaluatie van beleid.

Rol in beleidscyclus

UWV heeft de cliëntenparticipatie niet per werkplein georganiseerd maar op districts-niveau. UWV kent per 2009 een structuur met 1 centrale cliëntenraad 11 decentrale raden. De decentrale raden overleggen met de districtsmanager van de Divisie Klant & Service en niet met de vestigingsmanager van de werkpleinen. Op verzoek van de raad of de districtsmanager kan een vestigingsmanager van een werkplein wel worden uitgenodigd voor het overleg om op specifieke onderwerpen een toelichting te geven. UWV heeft in de rol van de raad een onderscheid gemaakt naar de landelijke en de decentrale raden. Het informeren en adviseren over het uitvoeringsbeleid is voorbehouden aan de centrale cliëntenraad van UWV. De uitvoeringspraktijk is het onderwerp voor de decentrale cliëntenraden. Op de agenda van de decentrale raden staan onderwerpen waarop op districtsniveau beslissingen kunnen worden genomen. Op districtsniveau gaat het om onderwerpen als:

- klantcontacten;
- toegankelijkheid en bereikbaarheid;
- informatievoorziening;
- dienstverlening op werkpleinniveau;
- uitkomsten klanttevredenheidsonderzoeken en klachtenanalyses.

Op deze onderwerpen heeft de UWV-clientsraad initiatief-, informatie- en adviesrecht. Tevens is de raad bevoegd om in overleg met UWV commissies in het leven te roepen die de cliënten adviseren. De cliëntenraad overlegt minimaal 4 maal per jaar overleg met UWV.

De gemeenten hebben het doel, de rol en de vorm van cliëntenparticipatie vastgelegd in een verordening cliëntenparticipatie WWB. Gemeente Emmen heeft de bevoegdheden, taken en procedures nader uitgewerkt in een protocol.

De rol van de raad in de beleidscyclus is bij de gemeente Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn vergelijkbaar. In principe wordt al het relevante voorgenomen beleid vóórdat het door de gemeenteraad of het college wordt vastgesteld aangeboden aan de cliëntenraad ter informatie. De cliëntenraad kan dan gevraagd en ongevraagd adviseren. De reactie en het eventuele advies van de cliëntenraad wordt meegenomen met de behandeling in de gemeenteraad. De gemeentelijke cliëntenraden hebben initiatief-, informatie- en adviesrecht op alle onderwerpen die te maken hebben met de WWB en het minimabeleid. Volgens de geïnterviewden ligt in de praktijk wat meer nadruk op het beleid en de uitvoering van de inkomensvoorziening en –ondersteuning dan op het activeringsbeleid.

De cliëntenraden van Emmen en Borger-Odoorn overleggen structureel één of meerdere malen per jaar met de wethouder en de manager sociale zaken. De raad van Coevorden heeft alleen op verzoek contact met de wethouder. Alle drie de raden overleggen frequent met de ambtelijke contactpersoon en ondersteuner van de gemeente. Daarnaast kunnen de cliëntenraden uiteraard vergaderingen van de gemeenteraad en raadscommissies bijwonen.

Volgens zowel de gesproken ambtenaren als de cliëntenraden speelt in alle drie de gemeenten de *informele* beïnvloeding door de cliëntenraad een belangrijke rol. Beide partijen geven er de voorkeur aan al in een vroeg stadium - bij de ontwikkeling van beleid - met elkaar af te stemmen, zodat de gezichtspunten van de cliëntenraden in de voorstellen verwerkt kunnen worden. Het informeren en afstemmen vindt veelal plaats

via en met de ambtelijk ondersteuner van de cliëntenraden. Daarnaast onderhouden de raden ook informele contacten met de wethouder, gemeenteraadsleden en ambtenaren. De gemeente Coevorden geeft aan dat door dit informele advies de cliëntenraad in de praktijk vrijwel nooit met ongevraagde adviezen komt. Ook de gemeente Emmen heeft de ervaring dat dit ‘voorwerk’ tot een constructieve samenwerking leidt.

Vormen van cliëntenparticipatie

Alle partijen die participeren in Werkplein Emmen hebben een cliëntenraad. De samenstelling van de raden verschilt. De cliëntenraad van UWV wordt gevormd door afvaardigingen van belangenorganisaties, zoals vakbonden en gremia voor arbeidsongeschikten en minderheden. Een voorwaarde is dat de 16 leden tellende decentrale raad bestaat uit 11 leden die een uitkering van UWV ontvangen en 5 die als niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende staan ingeschreven bij het Werkbedrijf.

De cliëntenraad van gemeente Emmen heeft 11 zetels en wordt momenteel bemest door WWB-gerechtigden en ‘nuggers’ op persoonlijke titel. Op dit moment zijn 5 van de 11 zetels in Emmen vacant. De gemeente Coevorden heeft een cliëntenraad van 9 zetels, waarvan er op dit moment 2 vacant zijn. Op één WWB-gerechtigde na wordt de raad gevormd door vertegenwoordigers van instellingen en organisaties die spreekuren organiseren voor de doelgroep. Coevorden heeft hier voor gekozen omdat de bezetting kwantitatief, maar vooral ook kwalitatief niet op orde te krijgen was. Ook de gemeente Borger-Odoorn vult bij te weinig beschikbare cliënten, de raad aan met vertegenwoordigers van organisaties met spreekuren.

UWV maakt, naast de structuur met cliëntenraden, ook gebruik van andere vormen van cliëntenparticipatie: klantenpanels, klanttevredenheidsonderzoeken, enquêtes en het bundelen van klachten en signalen. Sinds dit jaar komen al deze klantsignalen samen in de divisie Klant & Service. Op deze wijze wil UWV alle signalen van klanten bundelen en gebruiken om tot betere dienstverlening te komen. De cliëntenraad is daarbij een van de kanalen. De cliëntenraad wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de andere kanalen, maar niet noodzakelijkerwijs betrokken bij de uitvoering van de andere vormen van cliëntenparticipatie.

De drie gemeenten hebben minder vormen van cliëntenparticipatie. Naast het instellen van een cliëntenraad, voeren de gemeenten af en toe een klanttevredenheidsonderzoek uit. Emmen en Coevorden streven er naar om dat eenmaal per 2 jaar te doen. In de praktijk gebeurt dit volgens de cliëntenraden minder vaak. In Coevorden gaat het daarbij om een gemeentebreed onderzoek. In alle gevallen worden de uitkomsten van de onderzoeken besproken met de cliëntenraden. Daarnaast maken de gemeenten jaarlijks een, veelal gemeentebrede, klachtenrapportage op.

3.3 Facilitering van de cliëntenparticipatie

UWV en de drie gemeenten faciliteren de uitvoering van cliëntenparticipatie. UWV doet dat in de vorm van een *adviseur cliëntenparticipatie* die werkzaam is in de divisie Klant & Service. De adviseur is intermediair tussen UWV en de cliëntenraad. Tot 2009 was dat een secretarisfunctie. Sinds dit jaar is de raad zelf verantwoordelijk voor de (procedurele) secretarisfunctie en kan de adviseur zich concentreren op inhoudelijke kant van de wederzijdse overdracht van informatie, signalen, antwoorden en adviezen. Daarnaast zorgt UWV voor vergaderaccommodatie en –faciliteiten en biedt het in overleg met de raad scholing aan gericht op kennis en vaardigheden. Verder kent UWV een regeling ‘onkosten- en reiskostenvergoeding cliëntenraadsleden UWV’.

Ook de drie gemeenten bieden ambtelijke ondersteuning. Anders dan bij UWV is dit geen zelfstandige functie. Bij de gemeente Emmen wordt deze taak uitgevoerd door de klachtencoördinator, bij Coevorden door de juridisch kwaliteitsmedewerker en coördinator van de klantmanagers en bij Borger-Odoorn door de beleidsmedewerker sociale zaken. Bij de gemeenten vervult de ambtelijke ondersteuner een inhoudelijke intermediaire rol en draagt actief bij aan de bevordering van de kwaliteit van de werking van de raad en de totstandkoming van adviezen. De secretariaatsfunctie vervullen de raden zelf. Alle drie de gemeenten bieden de cliëntenraden vergaderaccommodatie en – faciliteiten. De raden ontvangen jaarlijks een budget voor onkosten en scholing. Als een geplande scholing het subsidiebedrag overschrijdt, kunnen de raden veelal een verzoek tot een extra eenmalige financiering indienen. Bij de gemeente Emmen, waar raad bestaat uit WWB-clënten, worden de scholingsverzoeken in eerste instantie afgehandeld door de klantmanager in het kader van het activeringsbeleid. Het zelfde beleid geldt voor het geval een lid een PC nodig heeft voor het raadswerk. In de praktijk wordt vanuit het budget weinig scholing bekostigd. De leden van de cliëntenraden in Emmen en Coevorden krijgen naast de subsidie een persoonlijke onkostenvergoeding en/of een vrijwilligersvergoeding.

Om de kennis van de raad actueel te houden en te versterken heeft gemeente Coevorden de raad aangesloten op een digitaal juridisch expertsysteem. In dit systeem zijn relevante wetten, jurisprudentie en nieuwsbrieven te vinden, evenals informatie en commentaar van juristen bij actuele beleidsontwikkelingen. Alle drie de gemeenten nodigen daarnaast de raden in voorkomende gevallen uit voor presentaties en bijeenkomsten over nieuwe (beleids-)ontwikkelingen of verzorgen daarover desgevraagd presentaties in een vergadering van de cliëntenraad. Kennis en informatie vergaren de gemeentelijke cliëntenraden ook via het bijwonen van vergaderingen, voorlichtingsbijeenkomsten en cursussen van regionale, provinciale en landelijke gremia op gebied van cliëntenparticipatie.

3.4 Communicatie met de achterban

Volgens UWV en gemeenten is de meerwaarde van een cliëntenraad dat zij signalen en ervaringen van klanten kunnen inbrengen in het overleg met hen. De omvang, frequentie en kwaliteit van de communicatie met de ‘achterban’ is medebepalend voor de legitimiteit en het succes van cliëntenparticipatie.

De UWV-clëntenraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van vakbonden en andere landelijke belangenorganisaties die ieder hun eigen communicatiekanalen hebben met hun leden en/of doelgroep, bijvoorbeeld via spreekuren. De legitimiteit van de UWV-raad is daarmee in feite geïnstitutionaliseerd.

Bij de gemeentelijke cliëntenraden ligt dat verschillend. De drie gemeenten willen bij voorkeur cliënten van sociale zaken (op persoonlijke titel) in de cliëntenraad. Dat blijkt zeer moeizaam te gaan. Alle drie de gemeenten kampen met problemen om kandidaten te vinden voor de cliëntenraden. Als er al WWB-clënten zijn die gemotiveerd zijn voor het cliëntenraadswerk en ook over de kwaliteiten beschikken om dat goed te doen, dan kunnen zij in de praktijk vaak ook naar regulier werk worden bemiddeld. Met de huidige focus op werk en activering zeggen de cliëntenraden voor de bemensing daarom aangewezen te zijn op de ‘onderkant van het bestand’. Zoals eerder vermeld hebben de gemeente Coevorden en Borger-Odoorn dit probleem opgelost door vertegenwoordigers van regionale instellingen en belangenorganisaties te vragen die, bijvoorbeeld via spreekuren, regelmatig contact hebben met (delen van) de doelgroep. Gemeente Emmen en de cliëntenraad blijven ondanks de wervingsproblemen belang hechten aan een directe inbreng van hun eigen klanten. Zij vrezen dat als ook (semi)

‘professionele’ belangenbehartigers aan tafel schuiven zij de inbreng van klanten overvleugelen.

Het houden van spreekuren is een gebruikelijk middel voor cliëntenraden om contact te onderhouden met hun achterban en individuele cliëntenbelangen te behartigen. De cliëntenraad van Coevorden houdt wekelijks loket op het gemeentehuis waar burgers terecht kunnen voor vragen en ondersteuning bij het invullen van (gemeentelijke) formulieren. De cliëntenraad van Emmen zou ook graag een spreekuur willen, maar zegt onvoldoende capaciteit en kennis in huis te hebben. Bovendien heeft een plaatselijke belangenorganisatie van uitkeringsgerechtigden al een spreekuur. Coevorden organiseert in samenwerking met de cliëntenraad ook regelmatig themabijeenkomsten voor burgers, bijvoorbeeld over het minimabeleid. Volgens gemeente en cliëntenraad is er voldoende belangstelling voor deze bijeenkomsten. Onlangs is afgesproken dat de cliëntenraad de verantwoordelijkheid voor deze bijeenkomsten van de gemeente overneemt. Verder communiceren de cliëntenraden met hun achterban via websites, de gemeentepagina van huis-aan-huis bladen en soms ook via directe mailings.

De cliëntenraad van Emmen, die geen eigen spreekuur heeft en geen vertegenwoordigers van belangenorganisaties in de raad heeft, geeft aan dat lastig is om in contact te komen met uitkeringsgerechtigden. De vergaderingen van de cliëntenraad zijn openbaar, maar worden naar eigen zeggen vrijwel nooit door burgers bezocht. Het plan is om daar meer ruchtbaarheid aan te geven.

3.5 Ontwikkeling ketenbrede cliëntenparticipatie

Status ketenbrede cliëntenparticipatie

De cliëntenraden van Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn overleggen al sinds eind jaren '90 regelmatig met elkaar (CoBoEm-overleg). Deze samenwerking kwam voort uit een initiatief vanuit het regionaal werkende WVG-platform. Deze samenwerking is echter door de bezettingsproblemen van de raden in het slop geraakt. Mede omdat de drie gemeenten op dit moment bezig zijn om hun beleid en uitvoering samen te voegen, willen de gemeentelijke cliëntenraden het CoBoEm-overleg weer revitaliseren, maar dan als onderdeel van de ketenbrede cliëntenparticipatie.

In 2007 zijn de ketenpartners gestart met het gesprek over de bouw en ontwikkeling van een bedrijfsverzamelgebouw. De cliëntenraad van gemeente Emmen wilde vanaf het begin hierbij betrokken worden en heeft het initiatief genomen om de cliëntenraden van de drie gemeenten, CWI en UWV (WW én AG) bij elkaar te roepen. Tijdens deze ontmoeting is afgesproken om een pilotgroep te vormen met vertegenwoordigers van alle raden. Doel van de pilotgroep was het uitwerken van een concept voor ketenbrede cliëntenparticipatie. Omdat UWV nog geen beleid had inzake de ketenbrede cliëntenparticipatie op de werkpleinen, hebben de vertegenwoordigers van de UWV-raad, die in pilotgroep zaten, een mandaat gekregen van de decentrale cliëntenraad om het gesprek aan te gaan. Voorwaarde daarbij was dat beslissingen voorgelegd zouden worden aan de decentrale raad en het districtsmanagement. Formeel is dit mandaat sinds januari 2009 niet meer van kracht.

De pilotgroep kwam eenmaal in de 6 weken bijeen. Insteek van de pilotgroep was om eerst als gezamenlijke cliëntenraden tot overeenstemming te komen over een werkbaar model en vervolgens dit model met de overlegpartners van sociale zaken en UWV te bespreken. Het management van de overlegpartners is tot nu toe alleen op hoofdlijnen geïnformeerd. Dit is in lijn met de wensen van de gemeenten die hun focus eerst wilde en willen richten op de onderlinge (keten) samenwerking en de opening van het BVG in oktober 2009.

De pilotgroep heeft de ketenpartners gevraagd om een tijdelijke financiële ondersteuning van het initiatief. Het antwoord was dat de raden hiervoor aanspraak moesten maken op het reguliere budget.

De pilotfase is begin 2009 afgerond en heeft geresulteerd in een notitie met een uitgewerkte opzet voor een Platform Cliëntenparticipatie Werkplein Emmen of Zuidoost Drenthe. Tevens heeft de pilotgroep stappen gezet voor gezamenlijke communicatie naar klanten van het werkplein. De notitie moet op het moment van het onderzoek (maart/april 2009) nog worden goedgekeurd door het werkplein-MT.

Inmiddels is het platform al wel gestart met de fase waarin het platform zijn definitieve invulling en positionering moet krijgen. Dat betekent dat het platform onder meer afspraken gaat maken met het management van de overlegpartners om handen en voeten geven aan hun opzet. Medio maart heeft het platform voor het eerst overlegd met het werkplein-MT.

Doel, rol en vorm van ketenbrede cliëntenparticipatie

In de notitie die de pilotgroep heeft opgesteld voor de samenwerkingsvorm van het Platform Cliëntenparticipatie Werkplein staan de uitgangspunten en werkwijze zoals die door de gezamenlijke cliëntenraden worden voorgesteld.

Het doel van het platform is driedelig:

- het behartigen van de belangen van de cliënten van het werkplein;
- het vertegenwoordigen van de cliëntenraden bij het managementteam van het werkplein;
- en het afstemmen van de standpunten en de adviezen van de cliëntenraden.

Het platform heeft geen formele juridische basis, maar is een samenwerkingsvorm. Het platform komt dan ook niet in de plaats van de bestaande cliëntenraden. De bedoeling is dat de cliëntenraden van de drie gemeenten en UWV elk 2 vertegenwoordigers afvaardigen in het platform, waarvan in ieder geval één vaste vertegenwoordiger. Elke raad krijgt bij stemmingen in de vergaderingen één stem. Het platform wil minimaal 5 maal per jaar vergaderen, onder leiding van een *onafhankelijke* voorzitter. Er wordt een vaste agendacommissie ingesteld bestaande uit de onafhankelijke voorzitter, een vertegenwoordiger van een gemeentelijke cliëntenraad en een vertegenwoordiger van de UWV-clientsraad. Omdat niet alle onderwerpen voor het hele platform relevant zijn, wil het platform gaan werken met een breed en een smal platform. Het idee is om de vergadering te starten met het brede platform waarin alle cliëntenraden zijn vertegenwoordigd. Tijdens dit deel van de vergadering komen punten aan de orde die van belang zijn voor alle leden, zoals de gezamenlijke dienstverlening op het werkplein. In het tweede gedeelte van de vergadering dat bedoeld is voor de vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenraden komen zaken aan de orde die betrekking hebben op alleen de dienstverlening van sociale zaken in het werkplein.

Onderwerpen voor het *ketenbrede* platform zijn:

- uitvoeringsprocessen WW en WWB op het werkplein (met name intake en re-integratie);
- gezamenlijke dienstverlening als het werkgeversservicepunt en het jongerenloket;
- cliëntenbeleid werkplein (toegankelijkheid, bereikbaarheid, klantstromen, wachttijden);
- cliëntenvoorlichting;
- cliëntenbegeleiding en –bejegening;
- algemene cliëntvoorzieningen op het werkplein (zoals inrichting werkplein, klanten-PC's en andere voorzieningen);
- klachten- en agressieregeling en behandeling van klachten;

- ontwikkelingen in gemeente (en in het land) die van invloed zijn op dienstverlening van het werkplein;
- faciliteiten cliëntenparticipatie werkplein;
- afstemming gevraagde en ongevraagde adviezen van de gemeentelijke cliëntenraden en de decentrale UWV-raad.

Onderwerpen voor het *smalle* platform zijn:

- afstemming gevraagde en ongevraagde adviezen van de cliëntenraden sociale zaken;
- procedures uitvoering WWB- en minimabeleid.

Het platform wil minimaal 2 maal per jaar met het werkplein MT overleggen en zal verder zonedig het MT schriftelijk en/of mondeling om informatie vragen, aanbeveling doen en adviseren.

Facilitering Platform Cliëntenparticipatie Werkplein

De vraag hoe het platform wordt ondersteund en gefaciliteerd, was op het moment van onderzoek nog onderwerp van discussie. Het platform heeft de ketenpartners verzocht om het platform apart te faciliteren. Inmiddels is toegezegd dat secretariële ondersteuning in de toekomst door het Werkplein wordt geleverd. De onkosten kunnen de raden declareren volgens de bestaande afzonderlijke regelingen. De vergaderfaciliteiten (vergaderruimte, koffie en thee) worden beschikbaar gesteld door het management van het werkplein.

Communicatie met klanten van het werkplein

Het platform wil zich gezamenlijke presenteren naar de klanten van het werkplein. In de pilotgroep zijn de eerste stappen gezet voor een gezamenlijke website (waarschijnlijk gebruikmakend van de website van UWV). Daarnaast heeft de pilotgroep nagedacht over gezamenlijke informatiefolders.

De cliëntenraden overwegen om op termijn een gezamenlijk spreekuur te houden op het werkplein voor burgers met vragen en klachten over de dienstverlening op het werkplein. De bestaande spreekuren op gemeenten blijven in stand, maar richten zich dan met name op klanten zonder arbeidsverplichting. Een andere of aanvullende mogelijkheid is dat het platform aansluiting zoekt bij de ambitie van de ketenpartijen om tweemaal per jaar klantenpanels te organiseren.

Ook bij de uitwerking van de communicatievoorstellen speelt nog de vraag welke partijen welke afspraken gaan faciliteren en financieren.

Verhouding tussen het platform en de bestaande cliëntenraden

Insteek van het platform is dat de relatie en taakverdeling tussen het platform en de bestaande cliëntenraden een spiegelbeeld vormt van de relatie en bevoegdheden van UWV en de gemeenten in het werkplein. Daar waar het MT van het werkplein beslissingsbevoegd is, wil het platform optreden als overlegpartner van het MT en bijvoorbeeld het MT gevraagd en ongevraagd adviseren. Gaat het om zaken waar het college, de gemeenteraden of de UWV-districtsmanager de beslissingsbevoegdheid heeft, dan blijft het de taak van de afzonderlijke cliëntenraden om een advies op te stellen. Omdat het platform geen formele status heeft in een verordening of regeling, is het informele 'adviesrecht' dat het platform beoogd, afhankelijk van het draagvlak daarvoor bij de overlegpartners. Indien nodig kan het platform één of meerdere cliëntenraden verzoecken over een bepaald onderwerp formeel een ongevraagd advies uit te brengen. Dit gebeurt dan bij voorkeur op basis van een conceptadvies van het platform.

3.6 Beoordeling van het functioneren van de cliëntenparticipatie

In elk interview heeft TNO gevraagd hoe de geïnterviewde het huidige functioneren van de eigen cliëntenparticipatie beoordeelt. Dezelfde vraag is ook gesteld met betrekking tot de eerste ervaringen met ketenbrede cliëntenparticipatie.

Functioneren cliëntenparticipatie afzonderlijke partijen

Alle gesproken partijen geven aan dat de partijen op hoofdlijnen een vergelijkbare visie hebben op het doel en de rol van de cliëntenraden in de beleidscyclus. Ook bestaat er weinig discussie over de onderwerpen die wel of niet thuis horen op de agenda. Zowel UWV en de drie gemeenten als de cliëntenraden zijn dan ook tevreden over de intentie en de constructieve instelling waarmee de partijen overleggen.

Het bovenstaande wil niet zeggen dat er geen verbeterpunten zijn. Met name de partijen in de gemeentelijke cliëntenparticipatie benoemen duidelijke verbeterwensen ten aanzien van vooral de kwaliteit van informatievoorziening door de gemeente en de kwaliteit van de cliëntenraad.

Hoewel drie gemeenten niet over één kam zijn te scheren, geven de cliëntenraden én de gemeenten aan dat ondanks de goede intentie het tijdig en volledig informeren van de cliëntenraden regelmatig te wensen over laat. Het niet tijdig of volledig informeren ervaren de cliëntenraden als een belemmering voor het gedegen voorbereiden van een advies. De gemeentelijke cliëntenraden blijken nog te vaak het sluitstuk in de beleidsontwikkeling. Een vertegenwoordiger van een cliëntenraad merkt daarbij op dat het draagvlak voor cliëntenparticipatie binnen de gemeente verschilt: hoe lager in organisatie hoe minder bekendheid en affiniteit met de cliëntenparticipatie. Deze analyse wordt ook door de andere gesproken raadsleden herkend.

Een ander probleem is de kwaliteit van de cliëntenraad. Alle drie de gemeentelijk cliëntenraden hebben zetels vacant en grote moeite met het werven van nieuwe leden, zeker als WWB-cliënten worden gezocht. Een veel gehoorde verklaring van cliëntenraden en gemeenten hiervoor is dat door de huidige focus op re-integratie en activering alleen nog 'de onderkant van het bestand' beschikbaar is. In deze groep cliënten is het lastig om iemand te vinden die gemotiveerd is voor het cliëntenraadswerk en ook nog over voldoende basiskennis en vaardigheden beschikt om beleidsstukken te lezen en te kunnen communiceren met andere raadsleden, ambtenaren, wethouders en gemeenteraadsleden. Mochten de raden al een geschikte kandidaat vinden, dan zijn de gemeenten al snel van mening dat een kandidaat met die kwalificaties ook naar regulier werk bemiddeld kan worden. Het gevolg van de onvoldoende bezetting van de raden en de sterk wisselende kwaliteit van de leden is dat de raden vaak te weinig capaciteit en kennis hebben om ongevraagde adviezen op te stellen. Ook het onderhouden van het netwerk met de gemeenten en klanten komt hierdoor onder druk te staan.

De gemeenten zijn zich bewust van deze problematiek en zoeken samen met de cliëntenraden naar oplossingen, bijvoorbeeld door cliënten in een reactiveringstraject het werk in de cliëntenraad als onderdeel van een traject te laten doen.

Ook UWV kent het probleem van zetels die langdurig vacant zijn. Niet alle belangorganisaties blijken in staat hun zetel(s) te vervullen. Om dit probleem te voorkomen heeft UWV in de regeling van 2009 opgenomen dat zij zelf iemand kunnen voordragen indien een zetel 6 maanden of langer vacant blijft.

Andere verbeterpunten zijn de communicatie met de achterban en de ambtelijke ondersteuning. De cliëntenraden in Emmen en omgeving zijn zeer tevreden over de ondersteuning die zij krijgen van UWV en gemeenten. Een kenmerkend verschil tussen de ondersteuning van UWV en de gemeenten is dat bij UWV de adviseur cliëntenparticipatie

patie een zelfstandige functie is. Bij de gemeente is het ondersteunen van de cliëntenraad een van de taken van een ambtenaar. Juist omdat de kwaliteit van de gemeentelijke cliëntenraad niet zo hoog is, zou meer inhoudelijke ondersteuning en advisering van de gemeenten welkom zijn, vinden zowel cliëntenraden als de ambtelijke ondersteuners. Daarvoor is echter geen financiering beschikbaar.

Op basis van de oordelen van de geïnterviewden is de UWV-raad meer tevreden over de effectiviteit van cliëntenparticipatie dan de gemeentelijke raden. Alle drie de gemeentelijke raden kunnen voorbeelden geven van positieve resultaten, maar vaak ook levert volgens hen de inbreng van de cliëntenraad geen resultaten op of pas op lange termijn.

Functioneren ketenbrede cliëntenparticipatie

Het initiatief voor de vorming van ketenbrede cliëntenparticipatie op het werkplein lag in Emmen bij de gemeentelijke cliëntenraden, waarbij de cliëntenraad van de gemeente Emmen een voortrekkersrol heeft vervuld. De gemeentelijke cliëntenraden en de cliëntenraden van UWV en CWI hebben er voor gekozen om eerst gezamenlijk een concept te ontwikkelen en pas dan het overleg met het management van UWV en gemeenten aan te gaan. Voordeel van deze aanpak is dat de vertegenwoordigers van de cliëntenraden al tijdens de ontwikkelingsfase regelmatig bijeenkwamen en daarmee al ervaring opdeden in het gezamenlijke overleg. De ontwikkeling is door de partijen dan ook bestempeld als pilotfase.

De cliëntenraden noemen de wijze van samenwerken en de sfeer positief. Het besef van de noodzaak om als cliëntenraden op werkpleinniveau samen te werken wordt door alle partijen gedeeld, ook door de gemeenten en UWV. Gezien de steeds verdere integratie van de dienstverlening van UWV en gemeenten in Emmen, vinden partijen het meer dan logisch dat ook de cliëntenraden gaan samenwerken en mee gaan praten over die gezamenlijke dienstverlening op het werkplein. Een gezamenlijk overleg van de cliëntenraden heeft volgens gemeenten en UWV als bijkomend voordeel dat de raden naar elkaar leren luisteren en elkaar gaan verstaan. Als dit leidt tot een gezamenlijk advies dan zien gemeenten en UWV dat als een winst voor het werkplein. Een goed en effectief overleg met cliëntenraden in het platform biedt namelijk de mogelijkheid om lokaal zonder al te veel procedures samen te werken aan de verbetering van de dienstverlening. Dat is een voordeel voor alle partijen op het werkplein.

De vestigingsmanager van UWV Werkbedrijf is tot nu toe nauwelijks bij de ontwikkeling van het platformconcept betrokken en weet nog niet precies welke rol zij gaat spelen in het overleg. Formeel is bij UWV de districtsmanager Klant & Service de overlegpartner van de cliëntenraad. De vestigingsmanager wil het overleg echter positief insteken en zich niet verschuilen achter formele regels. Het uitgangspunt is dat zij graag met het platform in gesprek gaat over onderwerpen waarvoor zij verantwoordelijk is. 'In principe is dat alles wat op het werkplein gebeurt'. De vestigingsmanager van Emmen heeft dan ook geen behoefte aan een wettelijke basis voor ketenbrede cliëntenparticipatie.

De samenwerking tussen de gemeentelijke cliëntenraden en de UWV-raad verloopt in Emmen tot nu toe positief. De verschillen in organisatie (district versus lokaal) en wijze van ondersteunen, betekenen wel dat de raden met elkaars werkwijze moeten leren omgaan. Zo heeft de cliëntenraad van UWV geen eigen begroting en budget. De UWV-raad mag onkosten declareren en mag gebruik maken van de faciliteiten van UWV. De gemeentelijke raden beschikken wel over een eigen budget en kunnen zelf beslissen of ze een deel van het budget gebruiken voor het maken van bijvoorbeeld een gezamenlijke informatiefolder. Als de UWV-raad mee wil werken aan een gezamenlij-

ke folder moet het UWV vragen de folder te laten maken. Deze verschillen hebben volgens de cliëntenraden tot nu toe nog geen problemen opgeleverd, maar het kost wel meer tijd en beperkt het de autonomie van het platform. Want uiteindelijk is het de districtsmanager Klant & Service die beslist of UWV meewerkt aan de gezamenlijke folder.

Ook het schaalverschil heeft gevolgen voor de werking van het platform. De ervaring van de gemeentelijke cliëntenraden is dat door onder meer de grotere schaal waarop de UWV-raden zijn georganiseerd, het overleg en de advisering er formeler aan toe gaan dan bij de gemeenten. De raden willen zich hierdoor niet laten belemmeren.

De leden van de gemeentelijke raden, met name de WWB-klienten die op persoonlijke titel in de raden zitten, moeten ook leren omgaan met de 'vakbondsleden' in de UWV-raad. Een risico dat door alle partijen wordt onderkend, is dat de WWB-clients in het platform mogelijk worden 'ondergesneeuwd' door de vertegenwoordigers van de UWV-raden. De gemeentelijke raden zijn zich tevens bewust dat zij moeten bewaken dat in het overleg met UWV de onderwerpen beperkt blijven tot de dienstverlening op het werkplein. Niet alleen vanwege het schaalverschil, maar ook omdat de UWV-raad bestaat uit leden die door landelijke belangenorganisaties worden ondersteund en geïnformeerd. Om de lokale focus te bevorderen, zijn wat de gemeentelijke raden betreft de vertegenwoordigers van de UWV-raad in het platform daarom bij voorkeur woonachtig in de omgeving van Emmen. De gemeentelijke raden zien als voordeel van de samenwerking met de UWV-raad, dat het als kanaal gebruikt kan worden om gemakkelijker onderwerpen landelijk op de agenda te krijgen.

Verschillen tussen de gemeenten en de gemeentelijke cliëntenraden onderling spelen tot nu toe minder een rol. In de gezamenlijke voorlichting naar klanten is het vooral van belang helder te zijn over verschillen in beleid van de drie gemeenten, zoals het minimabeleid. Voor de toekomst zien zij mogelijk de WWB-raden en de onlangs door de drie gemeenten ingestelde gezamenlijke Wsw-clientsraad, mede als gevolg van de overheidsplannen om te komen tot een integraal arbeidsmarktbeleid, meer naar elkaar toe groeien. Daarnaast is een toekomstige integratie van WWB- en WMO-raden, al dan niet intergemeentelijk, denkbaar. Wat de gevolgen daarvan zijn voor de ketenbrede cliëntenparticipatie vinden de gemeenten en de cliëntenraden nog lastig in te schatten, mede omdat de doelgroepen sterk verschillen.

4 Beschrijving case Werkplein Maastricht

4.1 Kenmerken van de partijen in de case

Samenwerkingspartners Werkplein Maastricht

- Sociale Zaken gemeente Maastricht (118.022 inwoners, 3265 huishoudens met bijstand⁸).
- Intergemeentelijke Sociale Dienst Pentasz Mergelland (IGSD voor 5 gemeenten, waarvan de burgers van Eijsden en Meerssen zijn aangewezen op Werkplein Maastricht; (Eijsden: 11.483 inwoners, 80 huishoudens met bijstand; Meerssen: 19.756 inwoners, 20 huishoudens met bijstand⁹).
- UWV Werkbedrijf vestiging Maastricht (2273 WW-gerechtigden¹⁰).
- UWV Divisie Klant & Service district Zuidoost

Cliëntenraden

- Stichting Raad voor Uitkeringsgerechtigden (Maastricht).
- Stichting Vrouwen in de Bijstand (Maastricht).
- Cliëntenraad Mergelland (Meerssen en Eijsden).
- Decentrale cliëntenraad UWV district Zuidoost.

Status ketensamenwerking

- Integrale dienstverlening is vastgelegd in Dienstverleningsconcept, dat geleidelijk wordt ingevoerd. Het werkplein heeft een operationeel managementteam (werkplein-MT).
- Gezamenlijke huisvesting (BVG) sinds 1 september 2008.

4.2 Doel, rol en vorm van de cliëntenparticipatie

Doel van cliëntenparticipatie

De doelen van de cliëntenparticipatie van de partijen die samenwerken op Werkplein Maastricht is vergelijkbaar met de doelen in Emmen: het organiseren van (informele) inspraak van cliënten in de beleidsontwikkeling en bij de bevordering van de kwaliteit van de uitvoering en de ketensamenwerking. De divisie Klant & Service van UWV district Zuidoost zich daarbij ten doel gesteld om dit jaar met de Cliëntenraad tot minimaal twee essentiële verbeteringen te realiseren.

Rol in beleidscyclus

Evenals de doelen vertonen ook de rollen grote overeenkomsten met de cliëntenparticipatie in Emmen. De decentrale raad van UWV district Zuidoost werkt op basis van dezelfde (landelijke) regeling als de UWV-raad in district Noord. Maar ook de rol van de gemeentelijke cliëntenraden is vergelijkbaar. De bedoeling is dat de gemeentelijke cliëntenraden worden geïnformeerd over beleidsontwikkelingen en dat de cliëntenraden bij voorgenomen beleid tijdig in de gelegenheid worden gesteld om een advies op te stellen dat bij de behandeling in de gemeenteraad wordt meegenomen. Daarnaast mogen de cliëntenraden ook ongevraagd advies geven. De raden overleggen periodiek

⁸ SZW: kernkaart gemeenten, cijfers 2007.

⁹ Ibidem.

¹⁰ AKO: Samen voor de klant, cijfers december 2008.

met het bestuur en/of hebben het recht om spreektijd aan te vragen. Om hun werk goed te doen onderhouden de cliëntenraden naast formele ook informele contacten met de ambtelijke ondersteuner van de gemeente en de gemeenteraadsleden.

In het overleg met de gemeentelijk cliëntenraden ligt nadruk meer op de inkomenskant dan op de werkkant, al hebben de raden wel aandacht voor de uitwerking van de rechten en plichten van het activeringsbeleid. Bij de cliëntenraad van UWV ligt de nadruk meer op re-integratie.

Vormen van cliëntenparticipatie

De vormgeving van cliëntenparticipatie bij UWV is landelijk uniform (zie beschrijving Emmen in hoofdstuk 2). Behalve met cliëntenraden werkt UWV ook regelmatig met klantenpanels en klantonderzoeken. Voordeel van een klantenpanel is volgens UWV dat klanten worden uitgenodigd op concreet onderdeel van de dienstverlening hun ervaringen te vertellen. Anders dan bij de cliëntenraad gaat het dan alleen om de inhoud. In het overleg met de cliëntenraden speelt de vormkant altijd een rol en zijn de onderwerpen meer divers van aard.

De gemeente Maastricht kent een historisch gegroeide cliëntenparticipatie die bestaat uit gescheiden overlevormen met meerdere partijen. De gemeente Maastricht overlegt behalve met de Raad voor Uitkeringsgerechtigden (RvU) ook met de stichting Vrouwen in de bijstand (VIB), die zich specifiek richt op de collectieve en individuele belangenbehartiging van met name alleenstaande moeders en vrouwen die leven van een minimaal inkomen. Het overleg met de RvU en de VIB richt zich primair op uitvoeringszaken. Voor de beleidsontwikkeling voerde de gemeente een apart overleg met het Maastrichtse Minima Overleg (MMO) dat een bredere basis had dan de WWB. Op dit moment liggen afspraken en een nieuwe verordening klaar om deze situatie aan te passen. De bedoeling is dat de gemeente het beleidsoverleg (weer) met de RvU gaat voeren en het uitvoeringsoverleg met de RvU en VIB gezamenlijk. Het onderscheid tussen de beleids- en uitvoeringsoverleggen sluit aan bij de organisatie van de gemeente, waarbij de afdeling beleid niet onder de sector Sociale Zekerheid valt. De cliëntenraden van de gemeente Maastricht overleggen tweemaal per jaar met de wethouder en zesmaal per jaar met manager sociale zekerheid over de uitvoering. Het overleg met (vertegenwoordigers van) de RvU over beleidszaken zal 4 maal per jaar gaan plaatsvinden.

Daarnaast worden de cliëntenraden, afhankelijk van de agendapunten, regelmatig uitgenodigd door gemeenteraadscommissie Economische en Sociale zaken. De RvU heeft 11 leden, inclusief een onafhankelijke voorzitter. De meeste leden moeten een uitkering van de gemeente ontvangen en zitten veelal op persoonlijke titel in de raad. De VIB heeft een bezettingsprobleem en bestaat nog maar uit 3 leden. De RvU en VIB hebben in het verleden wel eens gesproken over integratie van hun activiteiten, maar de cultuur en visie verschilden te veel om tot samenwerking te komen.

De gemeenten Eijsden en Meerssen hebben de uitvoering van de WWB op basis van een gemeenschappelijke regeling uitbesteed aan een intergemeentelijke sociale dienst die voor vijf gemeenten werkt (Pentasz). Ook de cliëntenparticipatie is op dit niveau georganiseerd in de Cliëntenraad Mergelland, die zelf de cliëntenparticipatie voor een zesde gemeente voor haar rekening neemt. Cliëntenraad Mergelland heeft vijf leden die op persoonlijke titel in de raad zitten. Zij overleggen viermaal per jaar met de bestuurder, voorafgegaan door een (voor)overleg met de ambtelijke ondersteuner. Zelf overlegt de raad frequenter.

Andere vormen van cliëntenparticipatie zijn het uitvoeren van klantonderzoeken. Maastricht heeft daarvoor aansluiting gezocht met een landelijk onderzoek, waarin gemeenten worden gebenchmarkt. De uitkomsten van het klantonderzoek worden in de

cliëntenraad gepresenteerd. De raad speelt geen rol in het opstellen en de begeleiding van het onderzoek.

4.3 Facilitering van de cliëntenparticipatie

Voor de facilitering van de cliëntenparticipatie bij UWV verwijzen we wederom naar de beschrijving van de case Emmen (zie hoofdstuk 2). De gemeentelijke cliëntenraden krijgen subsidie, secretariële ondersteuning en worden geïnformeerd over de ontwikkelingen in beleid, uitvoering en ketensamenwerking. Scholing bekostigt een cliëntenraad uit het eigen budget. Indien nodig kan een cliëntenraad hiervoor een verzoek tot extra financiering indienen bij de gemeente. De cliëntenraden maken ook gebruik van de voorlichtings- en kennisuitwisselingsbijeenkomsten van het provinciale cliëntenplatform, Stichting De Pijler. De ambtelijke ondersteuning van de gemeenten is primair gericht op de secretariële ondersteuning van de cliëntenraden. De ambtelijke ondersteuners van de gemeenten geven aan onvoldoende tijd te hebben voor inhoudelijke ondersteuning, advisering en coaching van de cliëntenraden. In Maastricht ondersteunt een beleidsambtenaar tijdelijk de RvU bij de revitalisering van hun rol in het beleids-overleg. Ook de IGSD Pentasz heeft vanwege een specifieke ontwikkelvraag tijdelijk externe ondersteuning voor de cliëntenraad ingehuurd. Pentasz heeft het voornemen om de externe ondersteuning te verlengen.

4.4 Communicatie met de achterban

De Maastrichtse RvU heeft verschillende kanalen om contacten te onderhouden met de achterban. Zo verzorgt de RvU op eigen locatie tweemaal per week een dagdeel spreekuur voor uitkeringsgerechtigden en minima. Burgers kunnen bij hen terecht met vragen, klachten, ondersteuning bij het invullen van formulieren en voor juridisch advies (in 2008 heeft de RvU ruim 800 klanten gesproken). Verder stuurt de RvU zesmaal per jaar een flyer mee met de gemeentelijke uitkeringsspecificatie. Ook hebben ze een eigen website, maken ze gebruik van gemeentepagina in lokale kranten en onderhouden ze contacten met lokale omroepen. Deze kanalen zorgen volgens de RvU niet allen voor een constante stroom aan signalen, maar maken ook dat het werven van nieuwe leden tot op heden nooit problematisch was.

Ook de VIB heeft een wekelijkse inloopochtend, met de mogelijkheid buiten deze spreekuren een afspraak te maken. Daarnaast onderhoudt de VIB een netwerk met lokale en regionale organisaties. Maandelijks is er een publicatie op de Vrouwenpagina van een lokaal huis aan huisblad. De bezetting van de VIB is op dit moment echter beperkt, zodat er onvoldoende capaciteit is om zaken structureel op te pakken.

De Cliëntenraad Mergelland geeft aan dat zij periodiek in alle gemeenten bijeenkomsten organiseert voor burgers. Ook deze raad maakt daarnaast gebruik van een eigen website en nieuwsbrieven voor het contact met de achterban en zijn ze naar eigen zeggen goed bereikbaar per telefoon en mail.

Voor de communicatie met de achterban van de UWV-raad, zie de beschrijving van case Emmen (hoofdstuk 2).

4.5 Ontwikkeling ketenbrede cliëntenparticipatie

Status ketenbrede cliëntenparticipatie

Eind 2006 zijn de ketenpartners gemeenten Maastricht, Meersen en Eijsden en de ZBO's CWI en UWV gestart met de ontwikkeling van gezamenlijke huisvesting en een gezamenlijk dienstverleningsconcept. Daarvoor zijn verschillende werkgroepen in het leven geroepen, waaronder een werkgroep voor de cliëntenparticipatie op het

nieuwe werkplein. Trekker van deze werkgroep was een beleidsambtenaar van de gemeente Maastricht. Samen met de adviseur cliëntenparticipatie van UWV heeft deze een voortrekkersrol vervuld in de ontwikkeling van het concept. Voor deze werkgroep zijn vertegenwoordigers uitgenodigd van de cliëntenraden van de gemeente Maastricht en van de cliëntenraden van CWI en UWV. De cliëntenraden van de gemeenten Eijsden en Meerssen, waarvan de klanten eveneens zijn aangewezen op het Werkplein Maastricht, waren niet vertegenwoordigd in de werkgroep. Dat was geen bewuste keuze, maar eerder het gevolg van een aantal lokale omstandigheden. Van de vijf gemeenten waarvoor Pentasz de WWB uitvoert, zijn alleen de burgers van gemeente Eijsden en Meerssen aangewezen op Werkplein Maastricht. De klanten van de andere drie gemeenten zijn aangewezen op het werkplein in oprichting in Gulpen. Verder speelt mee dat het bijstandsvolume van de gemeenten Eijsden en Meerssen beperkt is (respectievelijk 80 en 20 dossiers). De manager sociale zekerheid van de gemeente Maastricht neemt daarom de taken van manager van Pentasz waar in het werkplein-MT. Door deze omstandigheden zijn de contacten van het werkplein met de gemeenten Eijsden en Meerssen en met Pentasz niet intensief. Ook de RvU heeft nooit eerder contacten gehad met Cliëntenraad Mergelland. Gaandeweg is in de werkgroep wel afgesproken om Eijsden en Meerssen in een later stadium uit te nodigen zich aan te sluiten bij de cliëntenparticipatie rond het werkplein. Deze aanpak sluit aan bij de initiatieven van Stichting De Pijler (provinciaal platform). In de visie van deze stichting ontwikkelen de grotere werkpleinen concepten voor ketenbrede cliëntenparticipatie, om vervolgens de kennis en ervaringen te verspreiden naar kleinere werkpleinen.

In september 2008 heeft het bedrijfsverzamelgebouw zijn deuren geopend. De werkgroep cliëntenparticipatie heeft in januari van dit jaar een notitie opgeleverd met een uitgewerkt voorstel aan het management van het Werkplein Maastricht over de vormgeving van ketenbrede cliëntenparticipatie. Dit voorstel is ook voorgelegd aan de districtsmanager van de divisie Klant en Service en aan de landelijk manager cliëntenparticipatie UWV. Op het moment van onderzoek is op basis van dit voorstel een convenant opgesteld.

Doel, rol en vorm van ketenbrede cliëntenparticipatie

Het aanvankelijke doel van de werkgroep was een innovatieve vorm van cliëntenparticipatie. De werkgroep wilde rond het nieuwe werkplein een gezamenlijke adviesraad met formele bevoegdheden instellen, waarin de bestaande cliëntenraden zouden opgaan. Bij de uitwerking van dit concept constateerde de werkgroep dat voor een formele gezamenlijke cliëntenraad een wettelijke basis ontbreekt en de bestaande wet- en regelgeving de instelling van één gezamenlijke cliëntenraad zelfs onmogelijk maakt. Als alternatief heeft de werkgroep gekozen voor een klankbordgroep op basis van een convenant.

Uitgaande van het huidige voorstel wordt de Klankbordgroep Werkplein Maastricht gevormd door:

- twee leden van de Raad voor Uitkeringsgerechtigden;
- één lid van de Vrouwen in de Bijstand;
- twee leden van de Cliëntenraad Mergelland die de gemeenten Eijsden en Meerssen vertegenwoordigen en;
- twee leden van de decentrale cliëntenraad van UWV district Zuidoost;
- de manager sector Sociale Zekerheid gemeente Maastricht (voorzitter);
- de vestigingsmanager UWV locatie Werkplein Maastricht (plaatsvervangend voorzitter).

Wat betreft de vertegenwoordiging vanuit de UWV-cliëntenraad gaat de voorkeur uit naar twee mensen die woonachtig zijn in Zuid-Limburg en dan het liefst in Maastricht of de directe omgeving. De werkgroep vindt het belangrijk dat deze vertegenwoordigers dezelfde leefomgeving kennen als veruit de meeste cliënten van het werkplein.

De gemeente Maastricht heeft onlangs van een belangenorganisatie het verzoek gekregen om zich te mogen aansluiten bij de klankbordgroep. Het werkplein-MT wil de participatie in de klankbordgroep echter beperken tot een vertegenwoordiging uit de cliëntenraden die formeel en direct betrokken zijn bij de in het werkplein samenwerkende uitkeringsinstanties.

De bedoeling is dat de Klankbordgroep vier maal per jaar bijeenkomt. Daarbij zal er naar worden gestreefd de bijeenkomsten zo te plannen dat deze vallen tussen het periodieke vooroverleg en overleg van de cliëntenraad van UWV district Zuidoost. Waarschijnlijk zullen de ambtelijk secretaris van de gemeente en de adviseur cliëntenparticipatie van UWV bij het overleg van de klankbordgroep aanwezig zijn. Het voorzitterschap van de klankbordgroep wordt vooralsnog ingevuld door het werkplein-MT. Afhankelijk van de rol en de ontwikkeling van de klankbordgroep in de praktijk, willen de partijen op termijn mogelijk toe naar een *onafhankelijke* voorzitter.

Het convenant biedt het kader voor de werking van de klankbordgroep. De klankbordgroep mag gevraagd en ongevraagd onderwerpen aandragen voor de agenda van de overleggen. De onderwerpen moeten wel betrekking hebben op de gezamenlijke dienstverlening binnen het Werkplein Maastricht. De Klankbordgroep dient er vooral toe dat *informatie-uitwisseling* plaatsvindt tussen de deelnemers onderling alsook tussen de deelnemers en hun achterban. Verder heeft de Klankbordgroep tot doel een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de gezamenlijke dienstverlening binnen het Werkplein Maastricht. Het formele adviesrecht blijft daarmee voorbehouden aan de afzonderlijke cliëntenraden. De partijen hebben wel de intentie uitgesproken om in de klankbordgroep naar oplossingen te zoeken voor knel- en verbeterpunten in de dienstverlening van de ketenpartners voor zover het werkplein-MT daartoe beslissingsbevoegd is. De gespreksonderwerpen zullen vooral betrekking hebben op uitvoeringskwesties zoals klantcontacten, intake en werktoeleiding en op de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het werkplein.

Facilitering Klankbordgroep Werkplein Maastricht

In het convenant zijn ook afspraken vastgelegd over de facilitering van de klankbordgroep. De bedoeling is dat de klankbordgroep adequate ambtelijke ondersteuning ontvangt. Hierbij moet worden gedacht aan de agendavoering van de overleggen, het verzorgen en toezenden van de voor de overleggen relevante stukken en het notuleren van de overleggen. Het werkplein-MT zorgt tevens voor een passende ruimte om te vergaderen op het Werkplein Maastricht. De kosten cq. de invulling van de ambtelijke ondersteuning zullen worden gedeeld door het UWV en de gemeente Maastricht. Voor de overige facilitering zijn de cliëntenraden aangewezen op de bestaande regelingen van de formele cliëntenraden.

Communicatie met klanten van het werkplein

Vanuit de wens om te innoveren bestaat het plan om op ambtelijk niveau gezamenlijke instrumenten te ontwikkelen voor de communicatie met de klanten van het werkplein. Hierbij denken de partijen aan gezamenlijke klanttevredenheidsonderzoeken op werpleinniveau, het houden van steekproeven en een gezamenlijke klachtenregeling. Voor overige zal de communicatie met de doelgroep plaatsvinden via de deelnemende cliëntenraden. Voor de legitimiteit van de klankbordgroep is het wenselijk dat de vertegenwoordigers zelf regelmatig contact hebben met klanten van het Werkplein Maastricht.

Verhouding tussen het platform en de bestaande cliëntenraden

Volgens de werkgroep cliëntenparticipatie in Maastricht brengen zowel de WWB (Art. 47) als de gewijzigde Wet SUWI met zich mee dat gemeente en UWV voor de eigen organisatie en het wettelijke kader waarbinnen zij opereren een eigen (aparte) cliëntenparticipatie moeten (blijven) regelen. De gewijzigde wet SUWI spreekt wel van een gezamenlijke zorgplicht van de ketenpartners om afspraken te maken over cliëntenparticipatie op de werkpleinen. Die afspraken moeten echter passen binnen de bestaande regelingen en verordeningen. Formeel blijven volgens de werkgroep de bestaande cliëntenraden daarom in alle gevallen leidend. De bedoeling is dat de partijen in de klankbordgroep elkaar informeren en informeel adviseren over de verbetering van de ketendienstverlening in het werkplein. Onderwerpen waarvoor een formeel advies nodig of zinvol is, moeten de vertegenwoordigers meenemen naar hun eigen cliëntenraden.

De agenda van de klankbordgroep wordt bepaald door de beslissingsruimte van het werkplein-MT. Opmerkelijk daarbij is dat de vestigingsmanager van het UWV Werkbedrijf die in het werkplein-MT zit, binnen de structuur van de cliëntenparticipatie van UWV geen formele rol heeft. De formele overlegpartner van de decentrale cliëntenraad van UWV is immers de districtsmanager Klant & Service. De adviseur cliëntenparticipatie van UWV zal daarom een belangrijke rol gaan spelen in de afstemming van de onderwerpen voor de klankbordgroepbijeenkomsten en de overleggen van de decentrale UWV-raad op districtsniveau. De adviseur cliëntenparticipatie van UWV is goed op de hoogte van de zaken op districtsniveau en heeft rechtstreeks contact met de districtsmanager. Vanwege de eveneens noodzakelijke afstemming met de agenda van de WWB-clientsraad, streeft de werkgroep naar een goed overleg tussen de adviseur cliëntenparticipatie van UWV en de ambtelijk secretaris van de gemeente.

4.6 Beoordeling van het functioneren van de cliëntenparticipatie

In elk interview heeft TNO gevraagd hoe de geïnterviewde het huidige functioneren van de eigen cliëntenparticipatie beoordeelt. Dezelfde vraag is ook gesteld met betrekking tot de eerste ervaringen met ketenbrede cliëntenparticipatie.

Functioneren cliëntenparticipatie afzonderlijke partijen

De overlegpartners en cliëntenraden rond Werkplein Maastricht zijn op hoofdlijnen tevreden over de wijze van samenwerken, zeker wat betreft de vormkant en de instelling waarmee de partijen elkaar tegemoet treden. In het verleden was de instelling van cliëntenraden of individuele leden volgens een aantal respondenten nog wel eens negatief kritisch. Dit vormde een belemmering voor de samenwerking.

Over de inhoudelijke bijdrage van cliëntenparticipatie verschillen de mening meer. Met name de gemeenten zijn van mening dat advisering van de cliëntenraden te veel blijft steken in individuele klachten en casuïstiek. De raden zijn volgens de overlegpartners onvoldoende in staat om individuele signalen te vertalen naar algemene beleidsconsequenties, waardoor de kwaliteit van de adviezen te wensen over laat. Het gevolg is dat de raden vooral invloed hebben op praktische uitvoeringszaken en niet of onvoldoende in staat zijn om beleidsadviezen te formuleren.

De cliëntenraden stellen daar tegenover dat zij vooral resultaten bereiken met adviezen waarvan de inpassing geen geld kost, zoals het klantvriendelijker opstellen van brieven. Zodra een advies ingrijpender is en extra financiering of aanpassing van beleid vergt, is de bereidheid van gemeenten minder groot en blijft het resultaat volgens hen vaak uit. De raden begrijpen dat aanpassing van beleid niet eenvoudig is, zeker als de politiek er bij komt kijken, maar verwachten meer resultaten als het draagvlak voor cliëntenparticipatie in de ambtelijke én de politieke organisatie breder zou zijn.

Een ander punt is de financiële ondersteuning van de cliëntenparticipatie die volgens de gemeentelijke cliëntraden ontoereikend is. Om een goede en volwaardige overlegpartner van de gemeente te zijn en gedegen adviezen voor te bereiden, is het volgens de raden nodig dat meer geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van de raad. Dat kost tijd en geld. Volgens een van de respondenten zou een cliëntenraad om goed te functioneren minimaal een vaste (parttime) kracht in dienst moeten hebben in de rol van voorzitter of secretaris. Bezettingsproblemen zoals in Emmen spelen hier, met uitzondering van VIB, minder een rol.

Een goed netwerk binnen de organisatie van de overlegpartner (gemeente of UWV) is volgens alle partijen van belang voor een effectieve cliëntenparticipatie. De raden geven aan dat door de vele reorganisaties en ontwikkelingen bij de ketenpartijen er veel personele wisselingen zijn op zowel management- als medewerkersniveau. Dat betekent dat relaties telkens weer vanaf nul moeten worden opgebouwd en sommige discussie weer opnieuw moeten worden gevoerd.

Deze verbeterpunten laten onverlet dat zowel de gemeenten als de cliëntraden de meerwaarde zien van cliëntenparticipatie: het dwingt de gemeente om scherp te blijven op de ontwikkeling en uitvoering van het WWB-beleid.

Bij UWV lijkt de cliëntenparticipatie van een kwalitatief hoger niveau. Toch speelt volgens zowel UWV als de raad ook bij hen het problemen dat niet alle leden van de cliëntenraad in staat zijn individuele casuïstiek breder te trekken. Dat moet volgens de geïnterviewden worden ontwikkeld, omdat de kracht van een cliëntenraad volgens hen juist in de bundeling van klantsignalen zit. Behalve investeren in scholing en voorlichting van de raadsleden, ziet UWV hierin ook een belangrijke rol weggelegd voor de voorzitter en de adviseur cliëntenparticipatie van UWV. De nieuwe rolverdeling waarbij de secretariaatsfunctie de verantwoordelijkheid is van de cliëntenraad, draagt volgens UWV daaraan bij. Voorheen verzorgde UWV het secretariaat. De nieuwe taak dwingt de cliëntenraad volgens UWV om zelf een actievere rol te spelen in het opstellen van de agenda en de opvolging van afspraken. Bovendien heeft de ondersteuner van UWV hierdoor meer ruimte voor een intermediaire rol en de inhoudelijke advisering van de raad. De adviseur kan daardoor een centrale rol spelen in het informeren van de cliëntenraad over relevante ontwikkelingen binnen UWV en andersom. Voor de raad zelf is het wel de vraag of zij de kwaliteit en vaardigheden in huis hebben voor het goed uitvoeren van de secretarisrol.

Ook bij UWV noemen de gesprekspartners de sfeer in het overleg overwegend positief en constructief. Wel neigt de raad volgens UWV soms naar de rol van een ondernemingsraad en zouden ze het liefst instemmingsrecht willen hebben. De nieuwe divisie Klant & Service wil sterk inzetten op het verder verbeteren van de samenwerking met de raden. Uitgaande van een positieve insteek stelt de divisie zich zelf voor dit jaar daarom als doel om minimaal 2 essentiële verbeterpunten te realiseren met de cliëntenraad.

Functioneren ketenbrede cliëntenparticipatie

De ketenbrede cliëntenparticipatie is in Maastricht, evenals in Emmen, nog in een ontwikkeling. De contouren voor de vormgeving zijn al wel helder. In Maastricht lag het initiatief bij de ketenpartners en heeft vooral het ambtelijke niveau van de gemeente Maastricht een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het concept. Alle partijen onderschrijven het belang van ketenbrede cliëntenparticipatie en zien de meerwaarde daarvan. De directe contacten van het werklein-MT met de gezamenlijke klantenvertegenwoordigers kan een interessante spiegel bieden voor de ketensamenwerking op het werklein. Een goed functionerende klankbordgroep kan volgens een van de cliëntenraden de samenwerking tussen UWV en GSD bevorderen en hen bewe-

gen meer gebruik te maken van elkaars re-integratie-instrumenten en expertise. Met name gemeenten hebben volgens een aantal geïnterviewden nog steeds de neiging om zelf het wiel uit te willen vinden. De samenwerking tussen cliëntenraden biedt tevens kans om meer aandacht te besteden aan klantgroepen die wisselen van uitkeringsinstantie en kan bovendien leiden tot wederzijds begrip tussen de cliëntenraden van de gemeenten onderling en van UWV.

Het voordeel van een klankbordgroep boven bijvoorbeeld gezamenlijke klantenpanels, is volgens de werkgroep de continuïteit en betrokkenheid van een klankbordgroep. Een klantenpanel is waardevol, maar in incidenteel van karakter. Een regelmatig bijeenkomende klankbordgroep kan de ontwikkelingen op het werkplein volgen en daardoor meer betrokken raken bij de ontwikkeling in de uitvoering en ketensamenwerking. Een vaste samenstelling van een klankbordgroep maakt het bovendien mogelijk dat de leden een netwerk opbouwen in en rond het werkplein, wat de cliëntbeïnvloeding ten goede komt.

De wijze van samenwerken tot nu toe en de onderlinge verstandhouding worden door alle partijen als positief ervaren, al zijn er partijen bij die vinden dat de ontwikkeling wel een lange doorlooptijd heeft.

Een van de belangrijkste problemen waar de partijen in Maastricht tegen aanliepen was de constatering van de ‘onmogelijkheid’ om een gezamenlijke raad te formeren met een formeel juridische basis. Ook in de nieuwe regeling cliëntenparticipatie van UWV uit 2009 staat niets over samenwerking met de WWB-clieëntenraden rond een werkplein. Een landelijke regeling voor de cliëntenparticipatie op de werkpleinen zou volgens de partijen in Maastricht het proces aanzienlijk versnellen, maar waarschijnlijk ook de kans ontnemen om lokaal tot eigen oplossingen te komen. Een formele basis zal volgens de partijen in Maastricht altijd lastig blijven, gezien de verschillen in wetgeving, financieringstromen en besluitvormingsprocessen die horen bij werknemersverzekeringen enerzijds en de volksverzekeringen anderzijds.

Op basis van de ervaringen tot nu toe zien de partijen in en rond Maastricht een aantal aandachtspunten en risico's voor ketenbrede cliëntenparticipatie:

- De samenwerking tussen de gemeente en UWV en de vertegenwoordigers uit hun cliëntenraden is tot nu goed verlopen. Een aandachtspunt voor de operationele klankbordgroep is de bewaking van de scope van onderwerpen. Omdat het overleg over lokale werkpleinzaken moet gaan, is het mogelijk dat de nadruk komt te liggen op gemeentelijke thema's, wat voor de vertegenwoordigers van de UWV-raad minder interessant kan zijn. Anderzijds moet voorkomen worden dat in het overleg vooral gesproken wordt over thema's waarvan de beslissingsbevoegdheid niet bij het werkplein-MT ligt.
- De agenda voor het gezamenlijke overleg van de klankbordgroep wordt bepaald door de mate waarin en de ambitie waarmee UWV Werkbedrijf en gemeente samenwerken op het werkplein. Als die samenwerking beperkt blijft tot een gezamenlijk gebouw en een gezamenlijke receptiefunctie, heeft dat gevolgen voor de agenda van de klankbordgroep. De visie van de partijen op de samenwerking in Maastricht verschilt echter. Eén van de partijen is van mening dat het grootste deel van de dienstverlening, achter de gezamenlijke entree, gescheiden wordt uitgevoerd en de basis voor gezamenlijke cliëntenparticipatie daarmee ook beperkt is. Een andere geïnterviewde is van mening dat partijen zich niet moeten verschuilen achter formele afspraken: “als er een wil is, is er ook vaak een weg”. Juist omdat er geen landelijke regeling is, moet lokale partijen volgens deze respondent de ruimte nemen, maar ook krijgen om te experimenteren.
- Gemeente Maastricht is het overleg met UWV aangegaan zonder de kleinere randgemeenten in het gesprek te betrekken. Pas ten tijde van dit onderzoek heeft Maas-

tricht voor het eerst contact gezocht met de Cliëntenraad Mergelland. De reactie was constructief, maar de gemeente Maastricht realiseert zich dat dit ook anders had kunnen zijn. Zij achten het risico reëel dat een dominante opstelling van de grootste gemeente het proces frustreert, zowel in de ontwikkelings- als in de uitvoeringsfase.

- Behalve de verschillen in onderwerpen, verschillen de cliëntenraden van UWV en gemeenten ook wat betreft schaalgrootte, samenstelling, cultuur, kwaliteit en wijze van ondersteuning. Een blijvend aandachtspunt voor de klankbordgroep is het zorgdragen dat alle deelnemende partijen een meerwaarde blijven zien in het overleg. Daarvoor is een basis van vertrouwen noodzakelijk en erkenning van de verschillen, zonder dat dit tot een terughoudende opstelling leidt. De cliëntenraden zullen moeten zoeken naar het elkaar aanvullen en gebruik maken van elkaars sterke kanten en kanalen om gezamenlijk op werkveldniveau meer te bereiken dan de partijen alleen kunnen bereiken.
- Een voorwaarde voor een goed functionerende ketenbrede cliëntenparticipatie op het werkveld is de beschikbaarheid van een goede, onafhankelijke voorzitter en voldoende facilitering en inhoudelijke ondersteuning door gemeente en UWV. De partijen in Maastricht zijn nog in gesprek met elkaar om hiervoor een oplossing te zoeken.

Bijlage: Lijst met gesproken personen

Case Werkplein Emmen:

Gemeentelijke cliëntenraden

- Dhr. W. Helder, voorzitter Cliëntenraad Sociale Zaken gemeente Emmen
- Dhr. J. Joesten, lid Cliëntenraad WWB gemeente Coevorden
- Mevr. J. Warring, secretaris Inspraakorgaan Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Borger-Odoorn

Cliëntenraad UWV:

- Dhr. H. Hoogenberg lid cliëntenraad UWV district Noord

Gemeenten:

- Dhr. L. Koopal, manager Sociale Zaken gemeente Emmen en lid managementteam werkplein Emmen
- Mevr. L. Pruin- Dijck, klachtencoördinator en ambtelijk ondersteuner cliëntenraad WWB gemeente Emmen
- Dhr. A. Meijering, juridisch kwaliteitsmedewerker, coördinator loket WIZ afdeling Publieksservice en ambtelijk ondersteuner cliëntenraad WWB gemeente Coevorden
- Dhr. J. Boersma, beleidsmedewerker Sociale Zaken en contactpersoon cliëntenraad WWB gemeente Borger-Odoorn

UWV:

- Dhr. E. Steen, adviseur cliëntenparticipatie Divisie Klant & Service UWV district Noord

Case Werkplein Maastricht

Gemeentelijke cliëntenraden

- Dhr. W. Daems, voorzitter Raad voor Uitkeringsgerechtigden Maastricht
- Mevr. W. van Schaik, lid Vrouwen in de Bijstand Maastricht
- Dhr. P. Spronck, voorzitter Cliëntenraad Mergelland

Cliëntenraad UWV

- Mevr. I. Hellwig, voorheen lid cliëntenraad UWV(AG) en werkgroep cliëntenparticipatie Maastricht en nu mentor van haar opvolger in de nieuwe cliëntenraad UWV

Gemeenten

- Mevr. A. Smeets, Manager Sociale Zekerheid gemeente Maastricht en lid managementteam werkplein Maastricht
- Dhr. M. Driessen, beleidsadviseur Sector Samenleving
- Dhr. J. Potting, beleidsmedewerker en ambtelijk ondersteuner cliëntenraad intergemeentelijke sociale dienst Pentasz Mergelland

UWV

- Mevr. D. Coenen, Districtsmanager Klant & Service, UWV regio Zuidoost
- Dhr. S. Cornelissen, adviseur cliëntenparticipatie Divisie Klant & Service, UWV regio Zuidoost
- Dhr. W. Prickaerts, vestigingsmanager UWV Werkbedrijf Maastricht en lid managementteam werklein Maastricht