

Samen sterk

Stroomlijning medezeggenschap in het sociale domein

Landelijke handreiking voor WWB-raden en Wmo-raden

Colofon

© Landelijke Cliëntenraad en Koepel Wmo-raden
Januari 2013

Redactie

Maarten de Gouw (Koepel Wmo-raden)
Branko Hagen (Landelijke Cliëntenraad)
Else Roetering (Landelijke Cliëntenraad)

Eindredactie

Rietje Krijnen

Vormgeving

Wil Scholten

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Hoofdstuk 1	5
Inleiding	5
1.1 Deze handreiking	5
1.2 Hoe ziet het er in de praktijk uit	6
1.3 Ontwikkelingen bij de Wmo en de Wmo-raden	6
1.4 Ontwikkelingen bij WWB en de WWB-raden	7
Hoofdstuk 2.	8
Afwegingen vooraf	8
2.1 Hoe verhouden cliëntenparticipatie en burgerparticipatie zich tot elkaar?	8
2.2 Hoe is het wettelijk geregeld?	9
2.3 Welke rol speelt de regio?	9
2.4 Welke lokale overlap van werkvelden en cliënten is er?	10
2.5 Welke gemeenschappelijke punten hebben de raden?	10
2.6 Welke verschillen zijn er tussen de raden?	11
Hoofdstuk 3	13
Samenwerken of samengaan?	13
3.1 Samenwerken	13
3.2 Samenvoegen	13
Hoofdstuk 4	15
Modellen	15
Hoofdstuk 5	20
Het proces van samenwerken of samengaan	20
Epiloog	22
Bijlage 1.	24
Korte achtergrondinformatie over WWB-raden	24
Bijlage 2.	26
Korte achtergrondinformatie over Wmo-raden	26
Bijlage 3.	28
Wettekst WWB-raad	28
Bijlage 4.	29
Wettekst Wmo-raad	29
Bijlage 5.	30
Geraadpleegde bronnen	30
Gegevens Koepelorganisaties	31

Voorwoord

Voor u ligt de eerste landelijke – digitale – handreiking over samenwerking of samengaan van gemeentelijke Wmo-raden en cliëntenraden WWB. Deze handreiking is voortgekomen uit de samenwerking tussen de Landelijke Cliëntenraad en de Koepel Wmo-raden.

Beide organisaties zijn dan ook zeer verheugd u deze gezamenlijke handreiking aan te kunnen bieden. Wij hopen dat deze uitgave bijdraagt aan de lokale (gemeentelijke) discussie over cliëntenparticipatie, burgerparticipatie, WWB-raden en Wmo-raden, en mogelijke besluitvorming over samenwerken of samengaan. Want dit thema is in beweging bij veel gemeenten.

Uiteraard speelt dit vooral lokaal, maar vanuit het landelijk perspectief is het goed mogelijk om argumenten en afwegingen te delen. Dat is dan ook in deze handreiking terug te vinden.

Deze handreiking is tot stand gekomen dankzij de hulp van velen. Tijdens twee expertmeetings, tijdens een aantal regionale bijeenkomsten maar ook door toezending van informatie is het gelukt om deze handreiking begin 2013 het licht te doen zien.

Aan eenieder die heeft bijgedragen: hartelijk dank. Een bijzonder woord van dank aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) voor het onder de aandacht brengen van de expertmeetings bij de gemeenten en voor de gastvrijheid bij de tweede expertmeeting.

De beide koepelorganisaties volgen de landelijke ontwikkelingen en het landelijk beleid dat voort gaat komen uit het huidige regeerakkoord op de voet. Indien nodig zal deze handreiking in 2013 worden aangepast aan de actualiteit. Ook bent u van harte uitgenodigd te reageren op deze handreiking en aanvullingen te geven. De contactgegevens vindt u aan de achterzijde van deze handreiking.

Den Haag/Waalre, januari 2013

Gerrit van der Meer, voorzitter Landelijke Cliëntenraad (LCR)
Hans-Martin Don, voorzitter Koepel Wmo-raden

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Deze handreiking

In het gemeentelijk sociaal domein is veel in beweging. Er zijn drie grote decentralisaties in gang gezet waardoor de taken en bevoegdheden van gemeenten fors toenemen. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) wordt uitgebreid met taken uit de AWBZ. De gehele jeugdzorg wordt overgeheveld naar de gemeenten en er komt een Participatiewet (voorheen Wet werken naar vermogen). Hierbij worden beleidsterreinen steeds vaker samengevoegd en is er sprake van een breed en integraal beleid in het sociale domein. Bijvoorbeeld rondom dagbesteding en de aansluiting met beschutte arbeid.

Deze integraliteit in beleid - het afstemmen, in elkaar schuiven en samenvoegen van beleid - wordt de komende jaren richtinggevend voor de inrichting en uitvoering van het gehele gemeentelijk beleid in veel gemeenten. Daarmee is ook de vraag naar de (mate van) integraliteit van belangenbehartiging en cliënten- en burgerparticipatie actueel.

Mede in dit licht zijn veel gemeenten zich aan het heroriënteren op hoe zij de burger betrekken bij het sociaal beleid en hoe zij de medezeggenschap van burgers organiseren. Daarbij speelt vaak ook de vraag of het wenselijk én mogelijk is om tot samenwerking of samenvoeging van de huidige WWB-raden en Wmo-raden te komen, danwel te kiezen voor twee aparte raden.

Die vraag kan lokaal worden ingegeven door visie, visieontwikkeling over burgers en lokale overheid, cliëntenparticipatie en burgerparticipatie. Of doordat duidelijk is dat er sprake is van een overlap in thema's of in de cliënten die het betreft. Maar soms komt de vraag ook voort uit platte bezuinigingsoverwegingen.

Er zijn gemeenten die zelf de keuze maken voor samenwerken of samenvoegen en dit mededelen aan de raden. We hopen echter van harte dat de burgers ook een stem hebben in hun eigen instrumenten van medezeggenschap, de raden en hun toekomst. Daar waar de wethouders voor Wmo- en WWB-raden toch hebben beslist over samenvoeging, rest nog de gemeenteraad die beslist over de verordening cliëntenparticipatie WWB.

Voor Wmo-raden en WWB-raden in die gemeenten waar de lokale heroriëntering rondom de huidige Wmo-raden en WWB-raden speelt, is deze handreiking bedoeld. De handreiking is er vooral op gericht om deze raden verder te helpen in het maken van keuzes en afwegingen in deze ontwikkeling. De handreiking beschrijft vanuit de praktijk het proces, de inhoudelijke afwegingen, modellen en keuzes en geeft tips over hoe te handelen. De uiteindelijke keuze voor samenwerking of samenvoeging of apart houden wordt lokaal gemaakt, de handreiking is daarbij slechts ondersteunend. Er wordt in de handreiking geen expliciet oordeel geveld over samenwerking of samenvoeging.

De handreiking kent de volgende opbouw.

In hoofdstuk 1 vindt de beschrijving van de huidige situatie.

In hoofdstuk 2 wordt gekeken naar de overwegingen die vooraf kunnen gaan aan een mogelijk proces van apart blijven, samenwerken of samengaan.

In hoofdstuk 3 worden de voor- en nadelen van samenwerking, samenvoeging én apart blijven, beschreven.

Hoofdstuk 4 gaat nog verder in op de modellen van samenwerking en samenvoeging: als dat een feit is, welke keuzes zijn er dan nog mogelijk.

Afgesloten wordt met een beschrijving van het proces van samenwerking of samenvoeging.

1.2 Hoe ziet het er in de praktijk uit

De medezeggenschap van burgers is in gemeenten divers geregeld. Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid om dit zelf in te vullen. De meeste gemeenten hebben medezeggenschap georganiseerd in burgerraden: een Wmo-raad, een WWB-cliëntenraad, een WSW-cliëntenraad, een seniorenraad, jongerenraad en een gehandicaptenraad (er bestaan ook verschillende benamingen voor deze raden). Sommige gemeenten hebben alle soorten raden, sommige een paar, sommige hebben geen raden maar raadplegen zelf hun burgers rondom thema's in een meer los verband. In enkele gemeenten zijn de diverse raden samengevoegd tot een brede participatieraad voor het complete sociale domein. In andere gemeenten zijn de WWB- en WSW-raden samengevoegd. En zijn jongerenraad, seniorenraad, gehandicaptenraad bijvoorbeeld opgegaan in een Wmo-raad. Maar ook dit is niet overal het geval.

Zelden tot nooit is er sprake van een verbreding van de WWB-cliëntenraad tot een WWB/Wmo-cliëntenraad. Omgekeerd worden WWB-raden wel opgeheven en worden Wmo-raden uitgebreid met enkele vertegenwoordigers van WWB-cliënten. Raden onderling verschillen vaak in werkwijze, taken en doelstellingen. De Wmo-raad in de ene gemeente kan heel anders werken en zijn samengesteld dan de Wmo-raad in de buurgemeente. En dit geldt ook voor de WWB-raden. Hierover meer in hoofdstuk 2.

Aandachtspunt

Het is van belang om eerst goed zicht te hebben op de manier waarop momenteel de zeggenschap van burgers en cliënten lokaal is georganiseerd. Kortom: breng in kaart hoe in uw gemeente de medezeggenschap is georganiseerd.

1.3 Ontwikkelingen bij de Wmo en de Wmo-raden

Een Wmo-raad is een adviesraad van burgers die gevraagd en ongevraagd adviseert aan het college van burgemeester en wethouders over het ontwikkelen van het gemeentelijk Wmo-beleid. Door de drie komende decentralisaties wordt het sociaal domein van de gemeente steeds groter en neemt de adviestaak van de Wmo-raad toe. Niet alleen in het aantal vragen, maar ook qua inhoud: over meer domeinen en beleidsvelden.

Dit betekent dat Wmo-raden met meer en andere 'Wmo-burgers' te maken krijgen, van wie zij ook signalen moeten ontvangen ter ondersteuning van hun advieswerk. Cliëntenvertegenwoordigers AWBZ, kwetsbare burgers die begeleiding vanuit de gemeente moeten gaan krijgen, jeugdigen en hun ouders: zij moeten allemaal een positie krijgen ten opzichte van de Wmo-raad.

Ook het veld ontwikkelt zichzelf verder door. Er ontstaan nieuwe verbanden van burgers die met elkaar initiatieven nemen, zoals bijvoorbeeld ouders van kinderen met een beperking die zelf een dagopvang starten. Of bewoners van een wijk die het wijkcentrum overnemen. Ook dergelijke initiatieven moeten een verbinding krijgen met de Wmo-raad.

Tegelijkertijd wordt de advisering meer en meer integraal, dus niet meer volgens de prestatievelden van de Wmo of gericht op specifieke doelgroepen. Advisering gaat meer aansluiten bij de compensatieplicht van de Wmo die geldt voor alle burgers met beperkingen: de gemeente is verplicht burgers te compenseren op tekorten die hen beletten een 'normaal leven te leiden'. Die cliënt wordt namelijk geacht meer uit eigen kracht te kunnen organiseren in de leefgebieden van zijn of haar leven en wordt geacht een groter beroep te doen op zijn of haar omgeving en netwerk, voor ondersteuning, begeleiding en activering. Als het noodzakelijk is, biedt de gemeente aanvullende ondersteuning. Dit alles leidt tot een zware adviestaak voor Wmo-raadsleden. Hun belasting is vaak hoog en de eisen die aan hen worden gesteld, zijn fors. Zowel de samenstelling als de werkstructuur van de Wmo-raden is hiermee aan het veranderen. Er zijn Wmo-raden die nog vooral uit vertegenwoordigers van doelgroepen en ervaringsdeskundigen bestaan. Dat is een opgave, gelet op de geschette toename van het aantal betrokken burgers en groepen burgers. Er komen steeds meer

'Wmo-raden nieuwe stijl', met een mix van ongebonden deskundigen, met een beleidsmatige achtergrond, met een brede blik en visie en met kennis van gemeenten, aangevuld met een enkele ervaringsdeskundige of belangenbehartiger.

Er spelen twee discussies over de Wmo-raad. Enerzijds over een verdere verbreding van de Wmo-raad: vaak richting een brede participatieraad die adviseert over het gehele sociale domein. Anderzijds de discussie over het feit of het instellen van instituten voor en door burgers wel de juiste wijze is om burgers te laten meedenken bij beleid. Er wordt in gemeenten ook gekeken naar nieuwe vormen van burgerraadpleging, zoals via referenda, fora of via het 'los' bij elkaar brengen van burgers rondom specifieke vragen of in wijken.

Aandachtspunt

Ga na hoe de Wmo-raad in uw gemeenten eruit ziet. Doe zorgvuldig navraag over de werkwijze, samenstelling, visie en doel van de Wmo-raad. Kijk ook waarover de Wmo-raad het afgelopen jaar heeft geadviseerd. Lokaal kunnen de accenten sterk verschillen. Kijk ook naar regionale samenwerking van Wmo-raden.

1.4 Ontwikkelingen bij WWB en de WWB-raden

WWB-raden bestaan uit cliënten van de WWB en personen die vallen onder het armoedebeleid van de gemeente. Zij adviseren het college van burgermeester en wethouders over het beleid en uitvoering van de WWB, waaronder armoedebeleid, schuldhulpverlening en handhaving. Het is noodzakelijk dat de WWB-cliëntenraad zich ook gaat bezighouden met het arbeidsmarktbeleid. Sommige raden doen dit al. In het kader van arbeidsmarktbeleid moeten gemeenten samenwerken met het UWV. Er zijn 35 arbeidsmarktregio's. Adviseren over arbeidsmarktbeleid vraagt dus om samenwerking met de cliëntenraden van andere gemeenten (in dezelfde arbeidsmarktregio) en de regionale UWV-cliëntenraad.

Met de komst van de Participatiewet wordt de doelgroep uitgebreid met jonggehandicapten. Ook wordt het beleid rondom beschutte arbeid onder de Participatiewet gebracht. Bij de uitvoering van de WWB zijn al veel gemeenten gaan samenwerken in intergemeentelijke sociale diensten (ISD). In WSW-verband werken gemeenten al veel langer samen via gemeenschappelijke regelingen. De komst van de Participatiewet is opnieuw een reden voor gemeenten om samenwerking te zoeken. Zo zijn er gemeenten die ISD en Sociale Werkvoorziening laten fuseren. Dit alles heeft ook consequenties voor de cliëntenraden. Rond ISD's is er vaak al sprake van regionale cliëntenraden. Al naar gelang gemeenten gezamenlijk beleid maken, zijn er aan de regionale cliëntenraden rond de ISD ook lokale cliëntenplatforms, minimanetwerken, enzovoorts gekoppeld. Immers als gemeenten nog ieder voor zich beleid maken, dan is het vaak wenselijk dat daarover met iedere wethouder afzonderlijk kan worden gesproken.

In diverse plaatsen zijn WWB en WSW-raden samengevoegd of heeft de gemeenten de taak van cliëntenparticipatie rond de WSW bij de WWB-raad neergelegd. Daarnaast zet de verbreding zich door: met het oog op de twee andere grote decentralisaties wordt de overlap van de doelgroepen van Wmo en de Participatiewet groter.

Aandachtspunt

Ga na hoe de WWB-raad in uw gemeente eruit ziet. Ga ook na of er nog een aparte WSW-raad is. Is er sprake een regionale raad rond een ISD? Zo ja met welke gemeenten wordt er samengewerkt in ISD-verband? En hoe zit de structuur van de cliëntenparticipatie rond de WWB eruit? Ook hier geldt: doe zorgvuldig navraag over de werkwijze, samenstelling, visie en doel van de WWB-raad. Kijk ook waarover de WWB-raad het afgelopen jaar heeft geadviseerd. Lokaal kunnen de accenten sterk verschillen.

Hoofdstuk 2

Afwegingen vooraf

2.1 Hoe verhouden cliëntenparticipatie en burgerparticipatie zich tot elkaar?

De discussies over Wmo-raden en WWB-raden gaan in feite maar ten dele over die raden zelf. Het gaat veel meer om het onderliggende principe: hoe op de best mogelijke manier de lokale zeggenschap van burgers in het sociale domein kan worden geregeld. De raden zijn slechts het middel om dat doel te bereiken. Het verschil is dat WWB-raden zijn gebaseerd op cliëntenparticipatie en Wmo-raden zijn meestal een vorm van burgerparticipatie.

Definitie cliëntenparticipatie

De beïnvloeding van gemeentelijk beleid en de uitvoering van gemeentelijk beleid, vanuit het perspectief en de ervaringsdeskundigheid van de 'cliënt'. Daarmee worden de elementen cliëntenperspectief en ervaringsdeskundigheid expliciet benoemd. Het gaat erom dat gebruikers ofwel cliënten van een voorziening inspraak en medezeggenschap hebben over het beleid en over de kwaliteit en kwantiteit van het gebodene.

Definitie burgerparticipatie

De formele inspraak en betrokkenheid van burgers bij gemeentelijke beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering (binnen de Wmo). Het gaat om deelname van en samenwerking met alle burgers bij de voorbereiding en uitvoering van beleid en om betrokkenheid van burgers zelf bij een bredere visie op maatschappelijke ondersteuning in de gemeente. Alle burgers moet de gelegenheid worden geboden om mee te denken over de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

In de praktijk zijn Wmo-raden meer gericht op de abstractie en de grote beleidslijnen. Ze houden zich bezig met het adviseren over nieuw gemeentelijk beleid, aan de voorkant van de beleidscyclus. Ze doen dat vanuit een weging van belangen en signalen, maar vooral vanuit eigen denkkraft.

WWB-raden zijn belangenbehartigers. Vanuit de ervaringen van cliënten worden de effecten van beleid zichtbaar gemaakt en wordt over het beleid en over de uitvoering van dat beleid geadviseerd. Ervaringsdeskundigheid is het uitgangspunt. Hierin kunnen cliëntenparticipatie en burgerparticipatie elkaar prima aanvullen. Bijvoorbeeld een advies over een project om werklozen te betrekken bij de bestrijding van eenzaamheid onder ouderen en de wijk, kan vanuit beide medezeggenschapsvormen worden gegeven.

Maar er zijn wel verschillen. Wmo-raden werken nauw samen met de gemeente en zijn een bondgenoot (en als het goed is een 'critical friend') van die gemeente. WWB-raden hebben vaker een veel kritischer relatie met die gemeente. Ze zijn overlegpartij maar ook echt een luis in de pels van de gemeente. Zij komen direct op voor de belangen van cliënten. En zij kunnen direct terugkoppeling geven vanuit ervaringen uit de praktijk van de gevolgen van gemeentelijk beleid. WWB-raden organiseren soms ook nog heel praktische vormen van dienstverlening voor cliënten, zoals hulp bij het invullen van formulieren of een klachtenmeldpunt. Wmo-raden doen dit niet, op een enkele uitzondering na.

Lokaal zijn er nog meer verschillen. Het onderscheid tussen Wmo-raden en WWB-clieñtenraden is vaak niet zo 'zwart-wit' als hier geschetst. Er zijn Wmo-raden die ook aan belangenbehartiging doen.

Samenwerken en samenvoegen vraagt dus altijd ook om een goed uitgewerkt idee over cliëntenparticipatie en burgerparticipatie en hoe ze zich tot elkaar verhouden. Cliëntenparticipatie en burgerparticipatie kunnen elkaar namelijk ook heel goed aanvullen en op elkaar aansluiten.

Aandachtspunten

- *Bij het oriënteren op samenwerking of samenvoeging van Wmo-raden en WWB-raden is het zeer wenselijk dat van beide werelden het goede behouden blijft. Er moet voldoende ruimte blijven voor het eigen van cliëntenparticipatie en voor het eigen van burgerparticipatie. Zodanig, dat niet één van de vormen van participatie het onderspit delft.*
- *Wezenlijk is de vraag wat de burger of cliënt eraan heeft. Dat zou altijd het uitgangspunt moeten zijn. Al te snel richt de discussie zich op de vorm van de raden en dat is niet waar het om gaat of zou moeten gaan.*
- *Vraag de gemeente om haar visie op burgerparticipatie en cliëntenparticipatie.*
- *Ontwikkel vooral een eigen visie op wat wenselijk is vanuit het perspectief van de burger en cliënt.*

2.2 Hoe is het wettelijk geregeld?

In de bijlagen 3 en 4 zijn de wetteksten te vinden die de wettelijke basis vormen voor cliëntenparticipatie (WWB-raden) en burgerparticipatie (Wmo-raden). Er is geen dwingende wetgeving als basis voor beide raden, al is de wettekst voor de WWB-raden wel concreter dan die voor Wmo-raden. Opvallend is dat beide raden zelf niet voorkomen in de wet. Gemeenten zijn niet verplicht om deze raden in te stellen, als ze maar op enigerlei wijze gehoor geven aan de eisen die wet aan ze stelt. Dat betekent ook dat - hoewel binnen de WWB de cliëntenparticipatie centraal staat en binnen de Wmo de burgerparticipatie - er geen wettelijke belemmeringen zijn voor samenwerking, samenvoeging of het apart houden van WWB-raden en Wmo-raden. Er zijn ook geen wettelijke obstakels om te komen tot één grote participatieraad.

2.3 Welke rol speelt de regio?

De mate van regionale samenwerking van de gemeente op de beleidsterreinen Wmo en WWB kan bepalend zijn voor de mogelijkheden om lokaal samen te werken of samen te gaan als adviesraden. Dat vraagt dus om een zorgvuldige analyse van deze regionale samenwerking. Is er een intergemeentelijke sociale dienst (ISD)? Is die alleen uitvoerend, of maken de gemeenten ook gezamenlijk beleid op het terrein van de sociale zekerheid? Welke gemeenten werken samen in ISD-verband? Is er een regionale cliëntenraad gekoppeld aan die ISD? Welke andere vormen van overleg bestaan er? Welke status hebben die?

Diezelfde vragen zijn er aan de andere kant. Er zijn alleen lokale Wmo-raden. Maar de Wmo-raden werken wel vaak met elkaar samen in de regio. Zij proberen ervoor te zorgen dat een afvaardiging van die Wmo-raden ook mee mag denken en adviseren in de ontwikkeling van regionaal beleid. En om hiermee te voorkomen dat regionaal beleid de inspraak van de lokale burgers helemaal buitenspel zet. En om te voorkomen dat in de regio afgetimmerde beleidsstukken alleen nog maar op punten en komma's door de lokale Wmo-raad kunnen worden bekeken.

Sowieso is er kritiek op de niet-democratische besluitvorming in de regio. De democratisch gekozen lokale gemeenteraad krijgt de uitkomst van dit regionale beleid als het ware opgedrongen.

Aandachtspunt

Het is belangrijk om vooraf helder te hebben hoe de samenwerking van de gemeente in de regio is binnen de verschillende beleidsterreinen. Wie met wie samenwerkt op de verschillende beleidsterreinen. En welke ontwikkelingen er bijvoorbeeld zijn richting een verdergaande regionale samenwerking. Het betekent bijvoorbeeld dat het samenvoegen van een regionale cliëntenraad en een lokale Wmo-raad niet mogelijk is. Samenwerken kan dan wel.

2.4 Welke lokale overlap van werkvelden en cliënten is er?

Voor de beleidsterreinen waarop WWB-raden en Wmo-raden actief zijn, geldt overlap. Ten eerste is er een overlap van cliënten WWB en Wmo. De gemeente kan hier een analyse van maken. Er zijn bijvoorbeeld al gemeentelijke projecten voor dubbelcliënten en dagbesteding. Het gaat dan om multiprobleem-gezinnen, de zorg voor kwetsbare burgers in wijken, mensen vanuit de GGZ en opvang die vaak ook bekend zijn bij de WWB. Dit geldt eveneens voor opvoedingsondersteuning, preventie, hulp bij formulieren invullen, het bevorderen van participatie aan de samenleving. Ten tweede zijn er in algemene zin raakvlakken tussen WWB en Wmo te benoemen. Het WWB-beleid met betrekking tot re-integratie, participatie en het armoedebeleid raakt en overlapt het beleid in de Wmo bij het verlenen van voorzieningen voor gehandicapten, het bieden van maatschappelijke opvang, het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg en het bevorderen van verslavingsbeleid (prestatievelden 6, 7, 8, 9).

Het feit dat er raakvlakken zijn en overlap is, hoeft nog niet te leiden tot samenvoeging van de raden. Het geeft wel aan dat er, op zijn minst, noodzaak is tot afstemming. Is het bijvoorbeeld wenselijk dat de Wmo-raad ook actief gaat adviseren over armoedebeleid? Is het mogelijk om samen te adviseren over schuldhulpverlening, wetende dat schuldsanering onderdeel is van het WWB-domein en schuldsanering binnen de GGZ valt onder de Wmo?

Als er sprake is van een breed integraal gemeentelijk sociaal beleid, is een zekere samenwerking tussen Wmo-raden en WWB-raden noodzakelijk en onvermijdelijk. Waar integraal gemeentelijk beleid ontbreekt, is het zo mogelijk nog belangrijker dat Wmo- en WWB-raden samenwerken om integraal beleid af te dwingen. Het is niet de vraag óf samenwerken nodig is, maar vooral de vraag hóe dit vorm te geven.

Aandachtspunt

Ga na of en hoe de gemeente toewerkt of bezig is met een breed geïntegreerd beleid. Zoek daarbij ook uit of de verdeling van onderwerpen tussen de Wmo-raad en de WWB-raad optimaal is georganiseerd en of het mogelijk is onderlinge afstemming te bereiken. Op zich kunnen de raden prima elk afzonderlijk een advies geven dat het advies van de ander aanvult. Het geven van adviezen die strijdig met elkaar zijn, is onwenselijk. Het maakt het de gemeente gemakkelijk beide adviezen naast zich neer te leggen.

2.5 Welke gemeenschappelijke punten hebben de raden?

Een omschrijving van beide raden is te vinden in de bijlagen. Niet in elke gemeente is er een Wmo-raad en/of een WWB-raad. Er zijn verschillen tussen Wmo-raden onderling en WWB-raden onderling. Hiermee variëren ook de verschillen tussen Wmo-raad en WBB-raad.

1. Overeenkomsten in positie van de raden

- Ze hebben een erkende positie bij de gemeente, vaak vastgelegd in een overeenkomst, convenant of verordening. De cliëntenparticipatie rond de WWB/WSW moet sowieso in een verordening worden vastgelegd.
- Ze hebben inhoudelijke invloed op lokaal gemeentelijk beleid.
- Ze kunnen door het geven van goede adviezen de kwaliteit van beleid verbeteren.
- Ze kunnen ervoor zorgen dat beleid beter aansluit bij de praktijk en bij de behoefte van cliënten/burgers.

2. Overeenkomsten in werkwijze

- Beide raden hebben ruimte voor creatieve oplossingen en verrassende suggesties. Ze kunnen

- de gemeente inspireren en uitdagen.
- Ze zijn elk het aanspreekpunt voor de gemeente, met betrokken achterban, kennis van en overzicht over hun domein en een integrale benadering van het eigen domein.
 - Ze werken vanuit een breed denken en een betrokken denken.
 - Ze zorgen voor goede weging van vele aspecten in gemeentelijk beleid.
 - Beide raden kunnen flexibel inspelen op adviesvragen.
 - Ze zijn op de hoogte van de effecten van beleid op doelgroepen en kunnen dat vertalen naar adviezen.
 - De raden geven beide aan wat ze terug willen zien in gemeentelijk beleid.
 - Beide raden geven gevraagd en ongevraagd advies.

3. Overlap en raakvlakken in beleidsdomeinen en doelgroepen

De doelgroep van de Wmo is voor een deel ook de doelgroep van het armoedebeleid of de WWB. Met de uitbreiding van de Wmo met AWBZ-taken en de komst van de Participatiewet wordt de overlap in doelgroepen nog groter. Denk aan jonggehandicapten die voor uitkering en re-integratie zijn aangewezen op de Participatiewet. De gemeente voert deze wet uit. Diezelfde jonggehandicapten zijn voor andere voorzieningen aangewezen op de Wmo.

Een voorbeeld: bij een jonggehandicapte die zich niet zelfstandig kan wassen en aankleden, is dringend afstemming noodzakelijk tussen Wmo-beleid en beleid rond arbeidsparticipatie. Immers als de hulp voor wassen en aankleden niet goed is geregeld, kan betrokkene niet naar zijn werk. Delen van Wmo-beleid en het beleid in kader van WWB en armoedebeleid hebben raakvlakken of overlap (zie ook 2.4). Zo moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat de eigen bijdrage in de Wmo via de bijzondere bijstand moet worden teruggevraagd. Dit zou betekenen dat mensen op en rond het sociaal minimum geen eigen bijdrage moeten betalen. Ook geldt dat arbeidsmatige dagbesteding moet aansluiten bij beschutte arbeid.

2.6 Welke verschillen zijn er tussen de raden?

We zijn het vorige hoofdstuk begonnen met een onderscheid te maken tussen burgerparticipatie en cliëntenparticipatie. In deze paragraaf worden de meest voorkomende verschillen tussen de raden nader benoemd.

1. Verschillen in functie en doel

- Wmo-raden zijn gericht op een weging van de belangen van alle burgers, WWB-raden zijn gericht op de belangen van specifieke groepen, uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden en de gebruikers van het armoedebeleid.
- WWB-raden doen aan belangenbehartiging.

2. Verschil in structuur

- Wmo-raden kennen vaak een meerlagen-structuur: van werkgroepen, commissies, adviseurs, klankbodgroepen, enzovoorts, waarin betrokken burgers en belanghebbenden worden betrokken bij het werk van de Wmo-raad.
- Er zijn WWB-raden die ook een opdracht hebben met betrekking tot de cliëntenparticipatie op het terrein van de WSW.
- WWB-raden zijn vaker regionaal georganiseerd.
- Er zijn WWB-raden die ook nog ondersteunende diensten aan de doelgroep bieden (spreekuur, formulieren invullen). Wmo-raden doen dit meestal niet.

4. Verschil in positie ten opzichte van de gemeente

Een wezenlijk verschil is dat de WWB-raad ook toetst op uitvoering en effecten van beleid, Wmo-raden niet (nog niet). Wmo-raden zitten meer aan de voorkant van de beleidscyclus: zij

adviseren over de totstandkoming van nieuw beleid. Wel worden zij zich meer en meer bewust van het feit dat het voor een goede advisering belangrijk is om ook de effecten van beleid terug te horen en dus ook te spreken met de mensen die het betreft.

In de gemeentelijke beleidscyclus adviseren WWB-raden vooral op basis van ervaringsdeskundigheid en de ervaren effecten van beleid: wat betekent beleid voor de cliënt. Daarmee behartigen WWB-raden directer de belangen van cliënten. Wmo-raden wegen alle belangen van burgers. Wmo-raden zijn vaak breder georiënteerd. Ze adviseren over de breedte van de Wmo, en zelfs in meerderheid over het gehele (gemeentelijke) sociale domein (onderzoek Koepel Wmo-raden 2012). WWB-raden adviseren met name over het terrein van de sociale zekerheid (inclusief armoedebeleid, schuldhulpverlening, handhaving en arbeidsmarktbeleid). WWB-cliëntenraden onderhouden actief contact met de gemeenteraad.

5. Verschil in relatie met de achterban

Kwetsbare mensen laten zich niet allemaal op dezelfde wijze benaderen, aanspreken of horen. Wmo-raden zoeken veelvuldig en actief contact met hun achterban: meestal met alle burgers. Dat is geen doel op zich, maar is nodig om goed te kunnen adviseren. In een advies moeten immers hun signalen zijn meegenomen en alle belangen zijn gewogen.

Ze hanteren vaker meer formele nieuwe vormen zoals inloopsprekuren, bijeenkomsten en nieuwe media. Daarnaast zijn de leden van de Wmo-raad vaak informeel in contact met een heel breed netwerk.

WWB-raden bestaan uit mensen van de doelgroep en zijn er voor hen: ze zijn directer verbonden met de mensen waarover zij adviseren. Met behulp van spreekuren en bijeenkomsten onderhouden ze vaak goede contacten met hun achterban. Zij zijn laagdrempelig voor hun achterban, die vaak bevreesd is om problemen met de sociale dienst naar voren te brengen of uit schaamte dat niet snel aan anderen zal vertellen. Ze bereiken beter de mensen waar het om gaat dan de Wmo-raden. Aan de andere kant: Wmo-raden bereiken meestal een bredere achterban dan de WWB-raden. WWB-raden hebben vaak een dieper en beter contact met de mensen die het beleid betreft.

6. Verschil in bemensing

WWB-raden zijn vaak samengesteld uit mensen uit de doelgroep. Daaraan ontlenen zij hun kracht. Zij kunnen vanuit ervaringsdeskundigheid het cliëntenperspectief goed verwoorden: een meerwaarde voor de gemeente.

Wmo-raden verschillen sterker in samenstelling. Ze bestaan meestal slechts gedeeltelijk uit vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties, belangenbehartigers of ervaringsdeskundigen en meer uit experts, deskundigen. Ze functioneren dan als een hoogwaardige gemeentelijke adviesraad. Dat maakt de Wmo-raden redelijk succesvol in het daadwerkelijk beïnvloeden van beleid. De samenstelling vormt voor Wmo-raden tegelijkertijd een risico: door de afstand tot cliënten en ervaringsdeskundigen kan de Wmo-raad het contact met de doelgroep(en) verliezen.

Bij het in kaart brengen van de verschillen tussen Wmo-raden en WWB-raden geldt dat de werkelijkheid niet zo zwart-wit is, als hier geschetst.

Aandachtspunt

Breng in uw gemeente de verschillen tussen de Wmo en WWB-raad in kaart. Kijk ook over welke onderwerpen Wmo- en WWB-raad in het afgelopen jaar allebei hebben geadviseerd. Wist u dit al? Zo ja, hebt u uw adviezen onderling afgestemd?

Hoofdstuk 3

Samenwerken of samengaan?

Lokale Wmo-raden en WWB-raden hebben in feite een keuze uit twee mogelijkheden. Ze kunnen:

1. samenwerken
2. samengaan

Apart blijven (en niet samenwerken) is geen optie, omdat de huidige en toekomstige ontwikkelingen dwingen om óf samen te werken óf samen te gaan (zie voorgaande hoofdstukken). Vanuit de huidige raden zijn er veel voorkeuren (met argumenten) bekend voor de ene of de andere optie. Aan elke optie zitten voordelen en nadelen. Het overzicht hieronder geeft een duidelijke, maar ongetwijfeld niet volledige opsomming van die voordelen en nadelen. De geschetste voor- en nadelen zijn dan ook niet absoluut.

Zowel samenwerken als samenvoegen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Deze vormen kunnen een oplossing bieden voor verschillende nadelen (zie hoofdstuk 4).

Samenwerken of samenvoegen heeft bovendien ook een relatie met de werkwijze van de betreffende gemeente. Bij samenwerken en samenvoegen moet worden voorkomen dat de kracht van de verschillende raden ondersneeuwt. Gezamenlijk adviseren (al of niet door samenwerken of samenvoegen) mag niet leiden tot adviezen die vlees noch vis zijn.

3.1 Samenwerken

Voordelen

- Er is veel expertise beschikbaar.
- Ervaring en kennis delen, is goed mogelijk: er is een brede blik beschikbaar.
- De mogelijkheid om op te komen voor de belangen van de 'eigen' achterban blijft bestaan.
- Goede mogelijkheden tot het geven van integrale adviezen.
- Samenwerking waar nodig (en daardoor praktisch, efficiënt en kostenbesparend).
- Behoud van eigen identiteit en eigen specialisten (herkenbaarheid voor de achterban).
- Gezamenlijke belangen worden vanuit twee raden beter zichtbaar.
- Samenwerken maakt aansluiten bij regionale ontwikkelingen mogelijk.

Nadelen

- Tijdsinvestering, meer overleg.
- Tegengestelde belangen kunnen samenwerking bemoeilijken of in de weg staan.
- Risico dat raden tegen elkaar worden uitgespeeld.

3.2 Samenvoegen

Voordelen

- Eén aanspreekpunt voor gemeente.
- Korte lijnen voor gemeente.
- Brede deskundigheid in één raad beschikbaar.
- Bewuster van en meer inzicht in gemeenschappelijke belangen.
- Overlap in doelgroep en beleid wordt binnen één raad gemakkelijker zichtbaar.
- Sterke positie en goede gesprekspartner.
- Bundeling van krachten zonder dat extra overleg (tussen raden) nodig is (efficiënt en kostenbesparend).
- Beschikbaarheid van groot netwerk.

Nadelen

- Te diverse problematiek en vragen, te breed terrein om over te adviseren.
- Grote logge raad.
- Veel en brede kennis nodig: risico dat specifieke kennis verdwijnt of het onderspit delft.
- Ervaringsdeskundigheid verdwijnt.
- Verlies aan identiteit en herkenbaarheid.
- Risico dat belangenbehartiging verdwijnt.
- Te weinig contacten met cliënten.
- Veel inhoud risico van oppervlakkigheid.
- Naast overlap ook grote verschillen in beleidsterreinen: het is de vraag of alle beleidsvelden voldoende aandacht krijgen.
- Verschillen in belevingswereld tussen ervaringsdeskundigen en niet ervaringsdeskundigen in de raad.
- Hoe krijgt de raad signalen van cliënten als de afstand tot hen groot is of zij zich niet in de raad herkennen?
- Samengaan geeft interne machtsstrijd en belangenstrijd: wie krijgt de leiding?

Hoofdstuk 4

Modellen

In de voorafgaande hoofdstukken is al helder geworden dat:

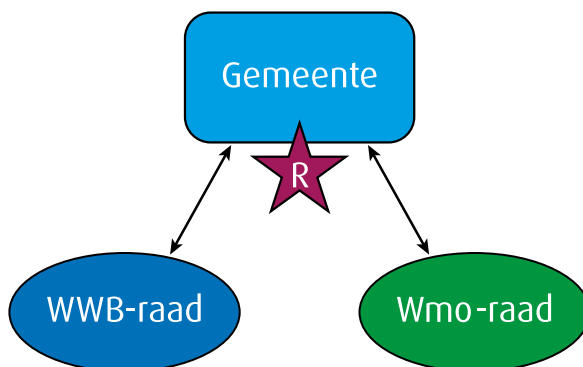
1. Het belang van integraal beleid groot is, ook voor de wijze waarop burgers en gebruikers betrokken worden en zeggenschap hebben.
 2. Het belangrijk is dat via burgerparticipatie het algemene belang van burgers centraal staat.
 3. Het belangrijk is dat via cliëntenparticipatie de belangenbehartiging van cliënten centraal staat.
- Op welke wijze kunnen deze uitgangspunten worden verenigd in organisatie modellen? Hoe kan de stroomlijning worden georganiseerd en wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen?

Model 1

Dit gaat uit van apart georganiseerde raden, waarbij de regie op de stroomlijning op verschillende wijzen is belegd.

Model 1a

Apart georganiseerde raden, samenwerken door regie op stroomlijning door de gemeente



In dit model is er beperkte stroomlijning vanuit raden zelf. De regie (R) verloopt primair via de gemeente. Adviezen worden apart uitgezet en ontvangen. De gemeente zorgt voor de inhoudelijke stroomlijning van de adviezen.

Voordelen

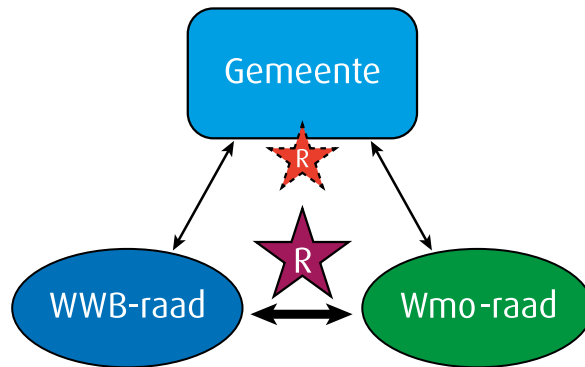
- Helderheid waar de regie van de stroomlijning ligt.
- Er is inbreng vanuit zowel burger- als cliëntenperspectief (belangenbehartiging).
- Er is een herkenbare basis waar welke specifieke (ervarings-)kennis ligt en van waaruit achterbanraadpleging kan worden georganiseerd.
- Werkdruk is verspreid over verschillende raden.
- WWB-raden kunnen zich op WWB, armoedebelief en arbeidsmarkt vraagstukken richten (werkpleinen, werkgeversbenadering), Wmo-raden op de Wmo.

Nadelen

- Burgers en cliënten hebben zelf geen eigen regie over welke onderwerpen bij welke raad advies wordt gevraagd.
- De afstemming van hun adviezen geschiedt buiten het gezichtsveld van de raden.
- Sluit niet goed aan bij de toenemende integraliteit van beleid.

Model 1b

Apart georganiseerde raden, samenwerking door regie op stroomlijning via coördinatiepunt tussen raden



In dit model wordt uitgegaan van aparte raden, maar ligt een belangrijk deel van de regie tot stroomlijning bij de raden zelf, bijvoorbeeld via overleg van voorzitters. Dat kan ad hoc, rondom thema's die beide raden raken. Een andere mogelijkheid is dat enkele leden van de ene raad deelnemen in de andere en visa versa. De gemeente houdt een regierol: welke raad krijgt welk advies voorgelegd? En wat doe je met verschillend luidende adviezen?

Voordelen

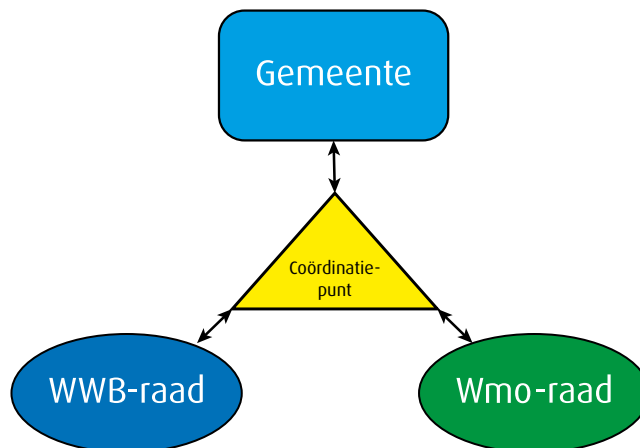
- Burgers en cliënten hebben zelf regie om integrale adviezen af te geven.
- Inbreng vanuit zowel burger- als cliëntperspectief (belangenbehartiging).
- Herkenbare basis om specifieke kennis en achterbanraadpleging te organiseren.
- Veelheid werk door meer mensen uit verschillende raden.
- WWB-raden kunnen zich op WWB, armoedebeleid en arbeidsmarkt vraagstukken blijven richten (werkpleinen, werkgeversbenadering), Wmo-raden op de Wmo.

Nadelen

- Regie is geen garantie dat twee raden afgestemd advies geven, de beslismacht ligt bij de afzonderlijke raden.
- Regie op stroomlijning bij gemeente en raden vraagt intensieve afstemming.

Model 1c

Apart georganiseerde raden, invoering coördinatiepunt

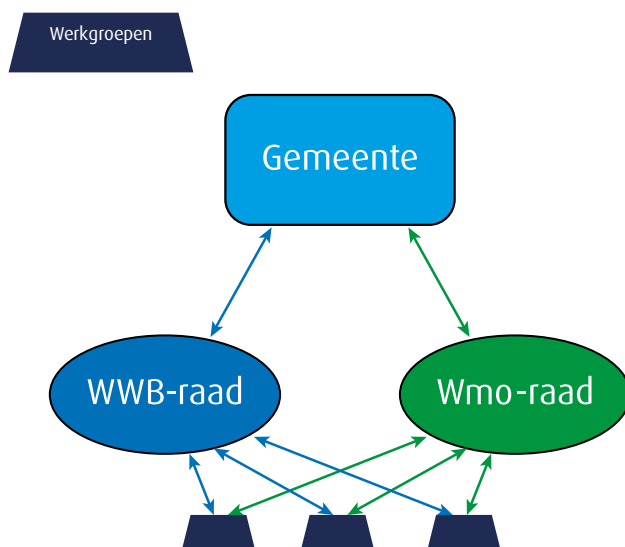


Boven de raden wordt een coördinatiepunt gecreëerd waarin voorzitters van raden samen,

eventueel met de gemeente, afstemmen welke raad of raden advies uitbrengen. Voordeel hiervan is de afstemming vooraf over wie adviseert (een van de twee of allebei). Ook kunnen de pre-adviezen naast elkaar worden gelegd voordat ze aan de gemeente worden afgegeven. Dit maakt de kansen op een integraal advies groter.

Model 2

Instelling van gezamenlijke werkgroepen



Leden van meerdere raden vormen werkgroepen, wanneer er sprake is van meervoudige adviesvragen. De werkgroepen bereiden adviezen voor ter bespreking in de raden.

Voordelen

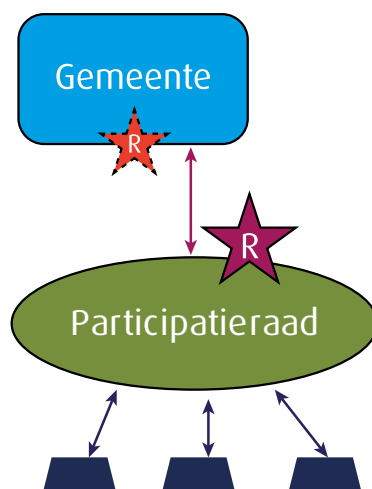
- Inhoudelijk kan de integrale advisering goed worden geborgd.

Nadelen

- Elke beslissing staat ter discussie in de afzonderlijke raden.
- Er is geen regie vastgesteld voor het nemen van gezamenlijke besluiten.

Model 3

Stroomlijnen via één raad: de geïntegreerde (Participatie-)raad



In dit model wordt een raad in het leven geroepen om het gehele sociale domein te omvatten. De leden van deze raad moeten achterbanraadplegingen organiseren met burgers of cliënten. Het

model kan worden 'uitgebreid' met tijdelijke werkgroepen waar achterbanvertegenwoordigers in plaatsnemen. Of 'kamers' waar meer permanent beleidsvelden zijn vertegenwoordigd voor specifieke onderwerpen (als WWB). De adviesfunctie ligt bij de Participatieraad.

Voordelen

- De gemeente heeft een raad die zelf verantwoordelijk is voor eenduidige advisering.
- Goedkoper (zonder werkgroepen en zeker zonder 'kamers').
- Door samenstelling zal advisering gemiddeld professioneler zijn.
- Een brede participatieraad dwingt integraal denken bij haar leden en de gemeente daadwerkelijk af.

Nadelen

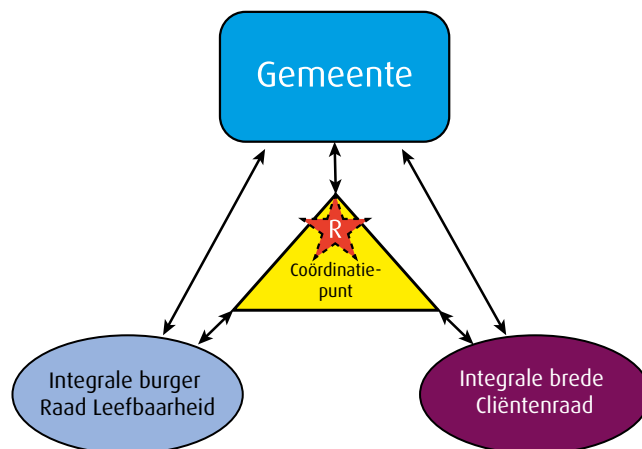
- Burgerparticipatie en/of belangenbehartiging kunnen ondersneeuwen.
- Over veel onderwerpen zal geen advies meer worden gegeven door veelheid werk.
- Grotere afstand tot cliëntenachterban in vergelijking met cliëntenraad.
- Geen ervaringskennis in overleg met uitvoering WWB en weinig representativiteit.
- Belangenbehartiging van specifieke groepen gaat verloren.
- Is arbeidsmarktbeleid een onderwerp voor de participatieraad? Afstemming met UWV cliëntenraad werkplein?
- Als ervaringsdeskundigheid en specifieke deskundigheid in werkgroepen of aparte kamers georganiseerd moet worden dan is het de vraag of dit goedkoper is.
- Cliëntengroepen zullen zich buiten raden om melden bij wethouder en gemeenteraad om de belangen van hun groep onder de aandacht te brengen.

Aandachtspunt

In ieder geval is het zaak om de samenstelling, structuur en werkwijze van een brede participatieraad goed te doordenken, om te voorkomen dat er te veel bureaucratie ontstaat. Ook moet worden voorkomen dat burgerparticipatie cliëntenparticipatie verdringt of omgekeerd. Een model van een klein onafhankelijk bestuur met een voorzitter, secretaris en penningmeester met daaronder een deelraad WWB en een deelraad Wmo, komt steeds vaker voor. Een krachtige en onafhankelijke voorzitter zou ervoor moeten kunnen zorgen dat eenieder wordt erkend op zijn positie en dat de verschillende inbrengen tot hun recht komen.

Model 4

Stroomlijning op basis van burgerparticipatie en belangenbehartiging



In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen burgerparticipatie en belangenbehartiging. De burgerparticipatie richt zich op beleidsbrede algemene onderwerpen. De belangenbehartiging richt zich op beleid en uitvoering waarbij de afhankelijkheid van cliënten in het geding is. Coördinatie

op stroomlijning vindt plaats door gemeente en de voorzitters van raden. De stroomlijning kan ook plaatsvinden door de belangenbehartiging een aantal zetels te geven bij de burgerparticipatie. In dit model wordt er een cliëntenraad voor de belangenbehartiging binnen het sociale domein ingericht, dus voor zowel WWB als Wmo-onderwerpen (te denken aan Wmo beleidsveld 5 en 6). Daarnaast is er een raad die meer algemene adviezen geeft over beleid dat alle burgers aangaat (denk aan bijvoorbeeld Wmo-beleidsveld 1). Beide raden staan uiteraard in goed contact met elkaar.

Voordelen

- Helder onderscheid tussen vraagstukken rond algemeen belang en specifiek belang, afstemming is duidelijker.
- Helder onderscheid tussen beleidsadvisering en het opkomen voor cliëntbelangen, maar wel met een goede afstemming.
- Ervaringsdeskundigheid komt tot zijn recht.

Nadelen

- Onderscheid tussen vraagstukken van algemeen belang en specifiek belang is niet altijd even helder te maken. Als hier sprake van is, is het zaak dat beide raden er naar kijken en hun advies afstemmen.
- De burgerraad kan teveel gaan functioneren als een tweede beleidsafdeling van de gemeente.
- Te volle agenda voor beide raden, waardoor onderwerpen niet aan bod komen.

Hoofdstuk 5

Het proces van samenwerken of samengaan

5.1. Voorwaarden bij burger- en cliëntenparticipatie

Vanuit het perspectief van diegenen die het betreft moet altijd worden voldaan aan bepaalde voorwaarden om zowel cliëntenparticipatie als burgerparticipatie te behouden. En het is belangrijk om elkaar te kunnen versterken. Meest belangrijk is dat, ongeacht het model, er altijd voldoende lokale borging is voor zowel de functie van cliëntparticipatie als die van burgerparticipatie.

Dat kan, afhankelijk van de lokale context, op allerlei manieren gebeuren. Anno 2013 wordt bijvoorbeeld ook gesproken over allerlei 'losse' vormen van burgerraadpleging.

Vanuit de praktijk van de huidige raden wordt echter duidelijk dat gemeentelijke overleggraden wel degelijk een goede vorm zijn waarin cliëntparticipatie en burgerparticipatie lokaal gestalte krijgen. Die raadsvorm is aan te vullen door allerlei losse burgerraadpleging, maar is er niet door te vervangen. De voordelen van het werken met adviesraden, zoals geschetst in deze handreiking, zijn legio.

Een goede gemeentelijke adviesraad, of het een Wmo-raad of WWB-raad is, dan wel een brede participatieraad, heeft zelf zowel cliëntparticipatie als burgerparticipatie hoog in het vaandel staan. Hij zorgt zelf voor voldoende ervaringsdeskundigen in zijn raad, en voor een structuur en werkwijze waarin ook cliënten voldoende gehoord worden. En voor een directe lijn tussen gemeenten en cliënten. Cliëntenparticipatie is te belangrijk om alleen maar in te zetten als voedingsbodem voor bijvoorbeeld een overkoepelende adviesraad. Het moet een wezenlijk onderdeel zijn van de raad, een simpele afvaardiging volstaat niet. Cliënten, zowel vanuit de zorg als vanuit de sociale zekerheid, dienen altijd zelf en rechtstreeks te mogen communiceren met de gemeente, ambtelijk en bestuurlijk. Aan de andere kant is de opdracht aan de raden zelf om voldoende verbinding te hebben tussen cliëntenparticipatie en burgerparticipatie. Het model van één brede adviesraad en één brede cliëntenraad sluit daar bijvoorbeeld wel goed bij aan.

In de contacten met de gemeente is het van belang daarop te wijzen, en zelf met voorstellen te komen hoe dit te borgen. Tegelijkertijd is het van belang dat de gemeente zelf de stem van de burger en cliënt waardeert en staat voor een goede kwaliteit van haar eigen adviesraden, doordat:

- De raden door de gemeente afdoende worden betrokken via adviesvragen en de mogelijkheid ongevraagd advies te geven.
- Adviezen vaak worden overgenomen. Bij niet-overnemen: dat tekst en uitleg wordt gegeven over de keuzes die zijn gemaakt.
- De raden in de gelegenheid worden gesteld om ook de gemeenteraad te informeren over hun werkzaamheden.
- Raden afdoende ondersteuning krijgen om hun werk goed te doen, en afspraken hierover zijn vastgelegd.
- Er ruime vertegenwoordiging van cliënten in de raden is, die via hun representativiteit en raadpleging van gebruikers in staat zijn het perspectief van cliënten over te brengen.
- Dat leden van de raden ervaringskennis kunnen vertalen naar collectieve belangenbehartiging.
- Er structureel overleg is met de gemeente: ambtelijk en bestuurlijk.
- De raden een eigen agenda mogen voeren.
- De raden voldoende vroegtijdig bij beleidsvragen en ontwikkelingen worden betrokken.
- De raden ook bij regionale beleidsontwikkeling vroegtijdig worden betrokken.
- Het mogelijk is om externe deskundigen in te schakelen.
- Het mogelijk is om zelf onderzoek te kunnen (laten) uitvoeren.
- Er in de raden ook experts zitten, leden aanwezig zijn die goede beleidadviezen kunnen geven.
- De raden voldoende mogelijkheden hebben voor scholing.

5.2. Voorwaarden voor het proces van samenwerking

Als het tot goed samenwerken of een goed samengaan van raden moet komen, dan is het van belang dat er voldoende ruimte en tijd is voor het proces er naartoe. Het is belangrijk voldoende tijd en ruimte te nemen om te bouwen aan wederzijds vertrouwen.

Daarbij zijn er wel punten van aandacht voor de huidige raden.

1. Ga zelf met de gemeente de discussie voeren over samenwerken of samengaan: laat u niet overvallen.
2. Ontwikkel zelf een visie: steek in op een brede visie op cliëntenparticipatie en burgerparticipatie.
3. Heb uw argumenten helder en ga uit van visie en doelstelling van de beide lokale raden: welke functies moeten er sowieso behouden blijven.
4. Kijk naar de regionale samenwerking van de gemeente op de diverse domeinen.
5. Stuur aan op inspraak van de leden van de raden bij hun eigen doorontwikkeling.

Een proces van samenwerken of samenvoegen zal niet werken als de gemeente een model van samenwerking oplegt. Beter is om te kijken naar wat de leden van de raden zelf wenselijk achten en vervolgens hierbij aan te sluiten.

Zo kunnen goede mensen (met kennis en kunde) voor het werk in de raden worden behouden. Mensen hebben een eigen afweging om in een raad te gaan zitten. Het plezier om in een raad zitting te hebben, is belangrijk. Het plezier wordt maar al te vaak bedorven door het opleggen van een structuur of door een structuurverandering. Slechte ondersteuning kan ook leiden tot frustraties. Goede facilitering bij het proces, om elkaar te leren vinden en te leren kennen (ook informeel) is van groot belang. Dan komt samenwerking vanzelf. En wordt helder of samenvoeging echt gewenst is of juist contraproductief werkt.

Aandachtspunt

Zorg zelf ook voor duidelijkheid. Raden, (Wmo-raden, WWB-raden of participatieraden) functioneren slecht en hebben niet genoeg raadsleden als er onvoldoende duidelijkheid is over de rol, positie, taken, werkzaamheden, verwachtingen van die raad. Intern moet dit goed duidelijk zijn. Kijk zo mogelijk ook bij anderen, hoe zij het doen. Vanuit een heldere eigen positie en voldoende menskracht is het pas echt goed mogelijk om tot samenwerking te komen. Dit betekent: vanuit sterkte opereren.

Epiloog

Deze handreiking is beperkt tot de WWB- en de Wmo-raden. Uiteraard bestaan er meer adviesraden die ook betrokken worden in de huidige discussie over de stroomlijning van de lokale medezeggenschap. Om de handreiking overzichtelijk en begrijpelijk te houden, zijn deze raden hierbuiten gehouden.

Bijvoorbeeld de WSW-cliëntenraden. Die zijn nu nog onafhankelijk, maar zullen zich moeten bezinnen op hun toekomst. Met de komst van de Participatiewet - waarbij de WSW alleen voor de zittende werknemers blijft bestaan - wordt het domein waar de WSW-raad over gaat wel erg beperkt. Immers het wachtlijstbeheer verdwijnt, wat overblijft is het gemeentelijk beleid met betrekking tot begeleid werken.

Met de WSW-raden moet worden overlegd om bij de invoering van de Participatiewet WWB-raden en WSW-raden samen te voegen. Of om op zijn minst nu al een aantal zetels in die raad toe te kennen aan mensen die onder de personenkring van de WSW vallen.

Er zijn voor gemeenten en hun lokale medezeggenschap zeker nog wel vraagtekens over de schaal van beleid en uitvoering waaraan die medezeggenschap is gekoppeld. Normaal gesproken volgt de medezeggenschap het beleid en de uitvoering, maar hierin vinden in toenemende mate verschuivingen plaats. Gemeenten en UWV moeten het arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau in circa 30 à 35 arbeidsmarktregio's vormgeven en uitvoeren. Beleid en uitvoering in werk en inkomen, WSW, diverse zorgvraagstukken kunnen ertoe leiden dat de schaal in die domeinen uiteen zal lopen. Dat is een punt van (toekomstige) aandacht.

Ook de cliëntenraden van UWV zullen moeten nadenken over samenwerking. Voor de hand ligt samenwerking op het terrein van arbeidsmarktbeleid met de gemeentelijke WWB-cliëntenraden, straks de cliëntenraden bij de uitvoering van de Participatiewet.

Maar ook voor UWV-cliëntenraden geldt dat er overlap is met de doelgroep van de Wmo-raden. De decentralisatie van de AWBZ betekent voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering dat zij voortaan bij de gemeente een aanvraag moeten doen om hun traject naar werk mogelijk te maken (ambulante zorg) of ondersteunend aan werk te zijn (bijvoorbeeld persoonlijke verzorging om op tijd op het werk te komen). Samenwerken en samenspel met deze raden is dus ook aan de orde.

Er is nog meer medezeggenschap van cliënten bijvoorbeeld op terrein van onderwijs en (blijvende) AWBZ-zorg. Dit betreft ook burgers van een gemeente. Ook hier geldt overlap van doelgroepen en belangen. Bijvoorbeeld: Hoe werkt het speciaal onderwijs en gemeente samen voor een goede transitie van school naar werk? Dat betekent niet dat alle raden kunnen en moeten worden samengevoegd. Wel de notie dat samenwerking op onderdelen noodzakelijk is om het gehele sociale domein te kunnen bestrijken. De advisering wordt beter door inzicht in samenhang en samenspel.

Ook binnen de Wmo, tenslotte, is veel gaande rondom de betrokkenheid van burgers, Wmo-raden en ook rondom de komende transities. Er wordt gesproken over brede participatieraden voor het gehele sociale domein, waarin zowel burger- en cliëntenparticipatie een plaats moeten krijgen. Maar ook over het maken van verbinding tussen de gemeente zelf en haar burgers, zonder raden. Door de transitie van AWBZ-onderdelen naar de Wmo, zullen cliënten van zorginstellingen mogelijk hun zorginstelling kwijtraken. Zij kunnen voortaan wel meepraten over het beleid, bijvoorbeeld in de Wmo- en WWB-raad.

Mogelijkerwijs wordt het beleid rond jeugdzorg ook een zaak voor een Wmo-raad.

Tegelijkertijd is de vraag waarover Wmo-raden in de toekomst nog kunnen adviseren. Beleid wordt enerzijds meer en meer in de regio ontwikkeld, waar Wmo-raden nog onvoldoende grip op hebben. Anderzijds wordt wijkgericht werken meer en meer vormgegeven door een financieel kader van de gemeente en een uitvoeringsopdracht aan welzijns- en zorgorganisaties. Zij moeten met elkaar komen tot afspraken. Ook daar zijn Wmo-raden, en daarmee burgers, vaak nog onvoldoende bij betrokken. Al deze veranderingen kunnen een rol spelen bij de uiteindelijke inrichting van de medezeggenschap bij gemeenten.

Afhankelijk van de reacties op deze handreiking zullen we dan ook overwegen een vervolg op deze handreiking te schrijven met betrekking tot de hierboven genoemde aandachtspunten.

Bijlage 1.

Korte achtergrondinformatie over WWB-raden

De Wet werk en bijstand is in 2004 ingevoerd als opvolger van de Algemene Bijstandswet. De kern van de WWB komt tot uitdrukking in de titel van de wet, Wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten. Eerst werk, dan pas bijstand.

Algemeen kader Wet werk en bijstand

1. Iedere Nederlander wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning.
2. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen dus.

Uitgangspunten Wet werk en bijstand

1. Centraal staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Pas als mensen niet in staat blijken te zijn in het eigen bestaan te voorzien, hebben zij een aanspraak op de overheid hen daarbij te ondersteunen. Die ondersteunende verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente.
2. De gemeente dient zo goed mogelijk te zijn toegerust om de burger te helpen op weg naar werk en hem indien nodig daarbij een inkomenswaarborg te bieden.
3. De regelgeving behoort zo te zijn ingericht dat de gemeenten een zo groot mogelijke beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheid hebben om het doel van de wet te realiseren. De regelgeving moet dus de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van burgers en gemeenten zo goed mogelijk activeren.

Inmiddels is de Participatiewet in voorbereiding. Deze wet gaat in 2014 de WWB vervangen. Met de komst van de Participatiewet wordt de doelgroep uitgebreid. De gemeente wordt dan ook verantwoordelijk voor jonggehandicapten. De al bij de invoering van de WWB ingezette nadruk op eerst werk en dan pas bijstand wordt verder versterkt.

Cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de WWB was niet nieuw. In het kader van de uitvoering van de Algemene Bijstandswet was al cliëntenparticipatie ontstaan in de tweede helft van de jaren 80 van de vorige eeuw. Bij de behandeling van de WWB in de Tweede Kamer is de wettelijk basis voor cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de WWB bij amendement van Noorman den Uyl en Bakker aangescherpt (2003).

De praktijk van cliëntenparticipatie

Recent onderzoek van de inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat zien dat nagenoeg alle gemeenten cliëntenparticipatie bij de WWB hebben vormgegeven. Een deel via een cliëntenraad en een ander deel via een andere vorm van cliëntenparticipatie, zoals een participatieraad of een platform sociale zekerheid. De adviesbevoegdheid van deze raden is vaak ruimer: zij adviseren veelal ook over de Wmo.

WWB-raden zijn gemeentelijke adviesraden die gevraagd en ongevraagd adviseren over het gehele beleid van de WWB, de Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsgeschikte werkloze werknemers (IOAW), Inkomensvoorziening oudere en/of gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandige (IOAZ). Ook schuldhulpverlening is in veel gemeentelijke cliëntenraden een onderwerp.

De adviezen hebben betrekking op beleid en uitvoering. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen zijn participatie, re-integratie, informatieverstrekking, regelgeving, uitkering, handhaving en klantbejegening.

De raden overleggen vrijwel allemaal periodiek met de wethouder en met ambtenaren (ambtelijk niveau). Daarnaast onderhoudt een deel van de cliëntenraden contact met de gemeenteraad. Sommige raden hebben een spreekuur voor cliënten.

De faciliteiten van cliëntenraden verschillen, van goed gefaciliteerd tot nauwelijks faciliteiten (zoals ondersteuning, scholing, mogelijkheden tot het bezoeken van bijeenkomsten).

Relatie met de gemeente

Recent onderzoek van de FNV¹ schetst het volgende beeld:

1% van de gemeenten maakt zelf de agenda voor de besluitvorming en stelt de WWB-raad ervan op de hoogte. De WWB-raad krijgt geen gelegenheid een rol te spelen in de besluitvorming.

22% van de gemeenten bepaalt de agenda voor de besluitvorming grotendeels zelf, maar ziet de WWB-raad wel als gesprekspartner. De gemeente verplicht zich echter geheel niet om iets met de mening of advies van de WWB-raad te doen.

47% van de gemeenten maakt samen met de WWB-raad de agenda en die mag ook problemen en oplossingen aandragen. De gemeente committeert zich om iets met de mening/het advies van de WWB-raad te doen c.q. slechts goed beargumenteerd daarvan af te wijken.

3% van de gemeenten en de WWB-raden stelt samen de agenda op en zoekt samen naar oplossingen. De gemeente verplicht zich te houden aan de gezamenlijk gevonden oplossingen.

1% van de gemeente laat beleidsvorming over aan de WWB-raad en neemt de resultaten daarvan over. Ze toetst slechts achteraf op voorafgestelde voorwaarden. 25% is onbekend.

¹ Landelijke monitor Werk, Inkomen en Zorg, 2-jarig onderzoek onder gemeenten naar beleid op gebied uitkering, werk en zorg van FNV.

Bijlage 2.

Korte achtergrondinformatie over Wmo-raden

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning bestaat sinds 1 januari 2007. Het maatschappelijke doel van de Wmo is 'meedoen', participeren in de samenleving. De wet moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving, al dan niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Dat is de onderlinge betrokkenheid tussen mensen. En als dat niet kan, is er ondersteuning vanuit de gemeente. De gemeente ondersteunt bijvoorbeeld vrijwilligers en mantelzorgers. De Wmo regelt ook de hulp bij het huishouden en zorgt voor goede informatie over de hulp en informatie die mensen kunnen krijgen. De Wmo is een brede wet over het lokale sociale domein en kent 9 prestatievelden:

1. Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten.
2. Op preventie gerichte ondersteuning bieden aan jongeren met problemen, en ouders.
3. Het geven van informatie, advies en cliëntenondersteuning.
4. Het ondersteunen van vrijwilligers en mantelzorgers.
5. Het bevorderen van deelname aan het maatschappelijke verkeer en het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking.
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking.
7. Het bieden van maatschappelijk opvang.
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg.
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

In 2012 en de jaren erna wordt het domein van de Wmo verder uitgebreid door de overheveling van taken van de rijksoverheid naar gemeenten.

Wmo-raden zijn gemeentelijke adviesraden (burgerraden) voor het gehele gemeentelijk Wmo-beleid. Ze adviseren meestal aan het college van burgemeester en wethouders. Het gaat er dus om dat gemeenten hun burgers betrekken bij het beleid, de Wmo-raad is slechts de vorm waarin dat gebeurt. En een succesvolle vorm: er zijn ongeveer 400 Wmo-raden in Nederland.

Hoe ziet een gemiddelde Wmo-raad eruit?

- 11 leden, 4 vrouwen en 7 mannen, gemiddeld 55.
- Gemiddeld 10-12 adviezen per jaar.
- Vaak met structuur van werkgroepen of commissies.
- 2/3 is een gemeentelijke commissie en krijgt ondersteuning van de gemeente, vastgelegd in verordening of convenant.
- Gemiddeld budget 9.000 euro.
- Geven vrijwel allemaal gevraagd en ongevraagd advies; ervaren in meerderheid een voldoende mate van vrijheid van handelen.

(bron: onderzoek Koepel Wmo-raden 2012)

Thema's die spelen zijn: de relatie met de gemeente (partner en luis in de pels), de relatie met achterban, het intern functioneren van de Wmo-raad en het geven van goede adviezen. Rondom deze thema's is ook goed te zien dat de Wmo-raden allemaal verschillend zijn:

- Relatie met de gemeente: van geen tot voldoende ondersteuning, van geen tot voldoende tijd voor advisering, van geen tot voldoende samenwerking, van een duidelijke tot onduidelijke positie, van tegenwerking tot samenwerking, en verschillen in rol: adviseur, co-producent of samenwerkingspartner.
- Relatie met achterban: het wel of niet goed horen van signalen, staan voldoende of onvoldoende midden in de samenleving, bereiken van moeilijke doelgroepen, werken aan structuur van de Wmo-raad, duidelijke of onduidelijke relatie met belangenbehartiging.

- Intern functioneren: Wmo-raad nieuwe stijl: van een Wmo-raad bestaande uit belangenbehartigers tot aan een Wmo-raad van technische experts.
- Het geven van goede adviezen: met welke toetsingskaders, met welke weging van belangen.

Bijlage 3.

Wettekst WWB-raad

Artikel 47. Verordening cliëntenparticipatie

De gemeenteraad stelt bij verordening regels over de wijze waarop de personen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld de wijze waarop:

- a. periodiek overleg wordt gevoerd met deze personen of hun vertegenwoordigers;
- b. deze personen of vertegenwoordigers onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- c. zij worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

De volledige wettekst is te vinden op:

http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/Opschrift/geldigheidsdatum_15-06-2011

Bijlage 4.

Wetstekst Wmo-raad

Art. 11. [Betrekking ingezetenen en belanghebbenden bij beleidsvoorbereiding]

1. Het college van burgemeester en wethouders betreft de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.
2. Het college van burgemeester en wethouders stelt ingezetenen van de gemeente en in de gemeente belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen vroegtijdig in de gelegenheid zelfstandig voorstellen voor het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning te doen.
3. Het college van burgemeester en wethouders verschaft informatie die nodig is ter uitvoering van het bepaalde in het eerste en tweede lid.
4. Onverminderd het eerste lid vergewist het college van burgemeester en wethouders zich bij de voorbereiding van het beleid tevens van de belangen en behoeften van ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken.

Art. 12. [Verplichte beleidsadvisering door vertegenwoordigers van vragers]

1. Alvorens een voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad te doen, vraagt het college van burgemeester en wethouders over het ontwerpplan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.
2. Het college van burgemeester en wethouders voegt bij de voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad tevens een motivering hoe het de belangen en behoeften van personen als bedoeld in artikel 11, vierde lid, heeft gewogen.

De volledige wetstekst is te vinden op <http://www.st-ab.nl/wetWmo.htm>

Bijlage 5.

Geraadpleegde bronnen

<i>Dekker, P. Prof. dr.</i>	Civil society en cliëntenraden. <i>Ab Harrewijnrede 2012</i>
<i>Egas, C.</i>	Cliëntenparticipatie in een complex werkveld van gemeenten. <i>2012</i>
<i>Gehandicaptenplatform 's-Hertogenbosch</i>	Notitie cliëntenparticipatie. <i>2012</i>
<i>Gemeente Haarlem</i>	Vormgeving participatieraad Haarlem i.o. <i>2012</i>
<i>Gemeente Leidschendam-Voorburg</i>	Verordening participatieraad. <i>2010</i>
<i>Gemeente Venlo</i>	Notitie adviesstructuur sociaal domein. <i>2012</i>
<i>Goris, A.</i>	Burgerparticipatie over de gemeentegrenzen heen. <i>2012. Universiteit Utrecht.</i>
<i>Koepel Wmo-raden</i>	Handboek Wmo-raden. <i>2012</i>
<i>LCR</i>	Verslagen diverse workshops Alliantiedagen. <i>2012</i>
<i>Movisie</i>	Transitie en transformatie in medezeggenschap. <i>2012</i>
<i>Movisie</i>	Naar een Wmo-raad nieuwe stijl? <i>2011</i>
<i>Stichting Clip</i>	Clipper no.8 2010: Gemengd Zwemmen

Gegevens Koepelorganisaties

Landelijke Cliëntenraad

Postbus 95966

2509 CZ Den Haag

070-3499790

www.landelijkeclientenraad.nl

Koepel Wmo-raden

Postbus 169

3500 AD Utrecht

06-23414048

www.koepelwморaden.nl

Landelijke handreiking voor WWB-raden en Wmo-raden

