Van: Projecten Nationale ombudsman <projecten@nationaleombudsman.nl>
Verzonden: maandag 2 oktober 2023 14:28
Aan: Projecten Nationale ombudsman <projecten@nationaleombudsman.nl>
CC:
Onderwerp: Nationale ombudsman | Aanbieding rapport 'Inspraak mag geen vinkje zijn!'

Let op: Deze mail komt van buiten onze organisatie. Help mee om onze organisatie veilig te houden en denk na voordat je op een link klikt of een bijgevoegd bestand opent.

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij sturen wij u het **rapport** 'Inspraak mag geen vinkje zijn!' toe, dat wij morgen, 3 oktober 2023, publiceren. Het betreft een onderzoek van de Nationale ombudsman naar participatie en invloed van de burger in de Participatiewet. Wij vragen u dit rapport door te leiden naar het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad, waarvoor bij voorbaat hartelijk dank.

Tevens treft u hierbij aan het **persbericht** (onder embargo tot morgen, 3 oktober 2023).

nationale ombudsman

Met vriendelijke groet,

Annelie Jonquière (projectleider)
Janneke van Veen (onderzoeker)

Participatie en invloed

Nationale ombudsman

T +31 70 356 36 29
M +31 6 50157523
E A.Jonquiere@nationaleombudsman.nl / j.vanveen@nationaleombudsman.nl

nationale ombudsman



Inspraak mag geen vinkje zijn!

Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de Participatiewet

Rapportnummer: 2023/144 | Datum: 3 oktober 2023

Onderzoeksteam
Annelie Jonquière, projectleider
Hillechien van Dijk, onderzoeker
Fien Gerver, onderzoeker
Janneke van Veen, onderzoeker
Paul van Vucht, onderzoeker

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Datum: 3 oktober 2023
Rapportnr: 2023/144

Samenvatting

Aanleiding
Voor de Nationale ombudsman is het belangrijk dat (lokale) overheden burgers de kans geven invloed uit te oefenen op beslissingen en ontwikkelingen die hen rechtstreeks raken. Uit klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, blijkt dat een gebrek aan invloed in de praktijk geregeld leidt tot problemen en onvrede bij burgers. De Nationale ombudsman ontvangt klachten van burgers die ontevreden zijn over de manier waarop zij worden betrokken bij veranderingen in de leefomgeving. Maar hij krijgt ook klachten van burgers over niet (goed) geïnformeerd en betrokken worden bij aanvragen en besluiten die genomen worden in het sociaal domein. Een voorbeeld hiervan zijn klachten van burgers over de manier waarop ze wel of niet naar werk worden begeleid.

Dit onderzoek richt zich op twee vragen rondom participatie en invloed van burgers. Ten eerste de vraag of burgers invloed kunnen uitoefenen op hun eigen situatie als ze aangewezen zijn op de Participatiewet.[1] En ten tweede de vraag of burgers voldoende worden betrokken bij beleid en uitvoering van de Participatiewet.

Doel- en vraagstelling
Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de borging van invloed van de burger. Als blijkt dat gemeenten onvoldoende ruimte bieden aan burgers om invloed uit te oefenen op hun eigen situatie en/of op beleid en uitvoering dagen wij hen met onze aanbevelingen uit hun processen en/of werkwijze te verbeteren.

De hoofdvragen in dit onderzoek zijn:
I *Hebben cliënten van de Participatiewet voldoende invloed op de eigen situatie?*
II *Hebben cliëntenraden van de Participatiewet voldoende inspraak en invloed op het beleid en de uitvoering van de Participatiewet?*

De hoofdvragen kunnen worden onderverdeeld in de volgende deelvragen:
I Invloed op de eigen situatie
- Willen cliënten meer invloed en zeggenschap over hun eigen situatie binnen de Participatiewet?
- Wat hebben zij daar in dat geval voor nodig?
- Weten cliënten van de Participatiewet dat zij worden vertegenwoordigd door cliëntenraden[2]?
- Voelen zij zich voldoende vertegenwoordigd door cliëntenraden?

II Invloed op beleid en uitvoering
- Hebben cliëntenraden voldoende invloed op het beleid en de uitvoering van de Participatiewet?
- Worden cliëntenraden in de praktijk voldoende door de gemeente in staat gesteld hun werk behoorlijk te doen?
- Is de opzet en samenstelling van cliëntenraden zodanig, dat zij de burger voldoende kunnen vertegenwoordigen?

1 De Participatiewet: de wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking.

2 Niet in alle gemeenten is een cliëntenraad. Er is dan meestal wel een ander inspraakorgaan, zoals een adviesraad. Dit wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 3.

- Wat betekent het laten uitvoeren van taken door andere partijen voor het functioneren van cliëntenraden?

III Klachten
Cliënten van de Participatiewet kunnen ook invloed uitoefenen door middel van het indienen van een klacht. Een klacht kan bijvoorbeeld gaan over het niet goed informeren van cliënten of het niet goed betrekken van cliënten bij veranderingen in hun situatie. In dit rapport beantwoorden we ook de vraag wat er gebeurt als een cliënt van de Participatiewet een klacht heeft.

Aanpak
De aanpak van dit onderzoek bestond uit:
- Literatuuronderzoek: wat is al bekend/wat weten we al over het thema Participatie en invloed op/zeggenschap over de eigen situatie in het kader van de Participatiewet?
- Interviews met negentien burgers, aangevuld met informatie uit klachten.
- Gesprekken met elf advies- en cliëntenraden[3].
- Gesprekken met acht organisaties, waaronder de Landelijke cliëntenraad (LCR), de Koepel van Adviesraden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).[4]
- Rondetafelgesprekken met zeven gemeenten en negen advies-/cliëntenraden om de voorlopige uitkomsten van het onderzoek te bespreken.

Conclusies
I De meeste cliënten van de Participatiewet ervaren onvoldoende invloed op de eigen situatie

In de begeleiding naar werk ervaren cliënten van de Participatiewet onvoldoende invloed
Het aanbod van banen sluit vaak niet aan op de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt. Het is moeilijk om een match te vinden tussen wat iemand wil en kan en de beschikbare banen.

Regelmatig contact is belangrijk
De meeste burgers die langdurig een bijstandsuitkering ontvangen, willen graag regelmatig contact met een vast aanspreekpunt. Zij willen in contact blijven met de gemeente en het gevoel hebben dat ze niet vergeten zijn.

De manier van meedoen moet passend en zinvol zijn
Burgers die niet direct in staat zijn tot betaald werk willen ondersteuning bij het vinden van een manier om mee te doen met de samenleving. Die manier moet passen bij hun individuele situatie. Ze willen ook graag meedenken over een zinvolle tijdsbesteding als zij niet in staat zijn tot betaald werk.

3 De Nationale ombudsman sprak met vertegenwoordigers van vier Adviesraden Sociaal Domein en zeven cliëntenraden. Drie van de zeven cliëntenraden zijn verbonden aan een gemeenschappelijke regeling (GR). Een GR is een samenwerkingsverband van een aantal gemeenten.

4 Zie bijlage 2 voor alle acht organisaties.

II Cliëntenraden op het gebied van de Participatiewet ervaren onvoldoende invloed op beleid en uitvoering

Niet in alle gemeenten is een cliëntenraad
In sommige gemeenten is geen cliëntenraad op het gebied van de Participatiewet (meer) aanwezig. Deze is dan opgegaan in een inspraakorgaan voor het hele sociale domein. Als in een inspraakorgaan geen cliënten van de Participatiewet[5] kunnen meepraten, of als zij onvoldoende stem hebben, dan gaat dat in tegen de bedoeling van de wetgever.

De cliëntenraad is zelden bekend
Als er wel een cliëntenraad op het gebied van de Participatiewet is, dan is die bij burgers die zijn aangewezen op de Participatiewet zelden bekend. Ook consulenten en beleidsambtenaren van gemeenten zijn vaak niet bekend met de cliëntenraad. Mede hierdoor hebben veel cliëntenraden grote moeite om hun achterban te bereiken en om nieuwe leden te werven.

Cliëntenraden ervaren vaak hindernissen bij het uitvoeren van hun taak
De mate waarin het cliëntenraden lukt om invloed uit te oefenen hangt sterk af van de verantwoordelijke wethouder en van de ambtelijke contactpersoon. Als zij zich beiden betrokken opstellen, gaat het goed. Als de politieke en ambtelijke wil ontbreekt, is het voor cliëntenraden bijna onmogelijk om hun invloed te laten gelden. Cliëntenraden van gemeenschappelijke regelingen ervaren extra hindernissen bij het uitoefenen van invloed. Voor andere inspraakorganen, zoals adviesraden, geldt dit ook.

III Burgers ervaren drempels bij het indienen van een klacht
Burgers die een bijstandsuitkering ontvangen zijn vaak bang dat het indienen van een klacht negatieve gevolgen heeft voor hun uitkering. Ze weten ook vaak niet waar zij een klacht kunnen indienen. Dit geldt vooral als de gemeente haar taken laat uitvoeren door andere partijen.

Aanbevelingen
De Nationale ombudsman heeft de volgende aanbevelingen voor gemeenten:

I Invloed op de eigen situatie
1. Investeer in persoonlijk contact met mensen die langdurig aangewezen zijn op de Participatiewet; zorg voor vaste contactpersonen die regelmatig contact hebben met hun cliënten.
2. Verleg de aandacht bij mensen die (nog) niet kunnen werken naar een zinvolle tijdsbesteding en bied meer ruimte voor de eigen wensen en ideeën van burgers.
3. Bied meer ruimte voor vrijwilligerswerk in tegenstelling tot betaald werk. En geef duidelijkheid over vergoedingen.

II Invloed op beleid en uitvoering
1. Zorg ervoor dat er altijd een cliëntenraad voor de Participatiewet is. En zorg ervoor dat deze bekend is bij de achterban. Als er ook een Adviesraad Sociaal Domein is, dan moeten de twee raden nauw samenwerken en moet de rolverdeling helder zijn.

5 Een cliënt is in dit geval een burger die aangewezen is op de Participatiewet én deelneemt aan een cliëntenraad. In dit document gebruiken we burger, cliënt en respondent afwisselend. Dat is afhankelijk van de context.

2. Neem de cliëntenraad serieus: faciliteer en ondersteun de cliëntenraad, betrek de cliëntenraad vroegtijdig zodat deze invloed kan uitoefenen op (ontwikkeling van) beleid en uitvoering. Licht altijd goed toe waarom je bepaalde adviezen wel of niet opvolgt.
3. Zorg voor een duidelijke verordening en heldere werkafspraken met de cliëntenraad en neem in ieder geval bovenstaande punten (1 en 2) hierin mee. Evalueer de werking regelmatig.

III Klachten

1. Maak goede afspraken over de klachtbehandeling bij uitvoering van taken door externe partijen en houd daar actief toezicht op.
2. Zorg dat de burger altijd bij de gemeente terechtkan als hij[6] bij de uitvoerende partij niet verder komt met zijn klacht.
3. Zorg voor één loket waar burgers rechtstreeks terechtkunnen met hun probleem of hun klacht.

De Nationale ombudsman heeft de volgende aanbevelingen voor gemeenteraden:

1. Houd actief toezicht op het goed functioneren van de cliëntenraad.
2. Spreek het college van B&W erop aan als het niet goed gaat.
3. Laat je informeren over de aard en inhoud van de klachten over de uitvoering van de Participatiewet.

6 Waar in dit rapport hij staat wordt bedoeld hij/zij/hen.

Inhoudsopgave

Samenvatting **3**

Beschouwing **8**

1 Inleiding **9**
1.1 Aanleiding onderzoek en context 10
1.2 Afbakening en anonimiteit 12
1.3 Leeswijzer 12

2 Invloed van cliënten van de Participatiewet op de eigen situatie **13**
2.1 Inleiding 14
2.2 Ervaringen van burgers 14

3 Invloed van cliënten van de Participatiewet op beleid en uitvoering **21**
3.1 Inleiding 21
3.2 Cliëntenparticipatie; de juridische context 22
3.3 Cliëntenparticipatie in de praktijk 24
3.4 Ervaringen van cliëntenraden 24
3.5 Ondersteuning van cliëntenraden door gemeenten 25

4 Wat gebeurt er als een cliënt van de Participatiewet een klacht heeft? **28**
4.1 Inleiding 29
4.2 Cliënten van de Participatiewet ervaren drempels bij het indienen van een klacht 29
4.3 Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een adequate behandeling van een klacht 30

5 Conclusies **32**
5.1 De meeste cliënten van de Participatiewet ervaren onvoldoende invloed op de eigen situatie 32
5.2 Cliëntenraden ervaren onvoldoende invloed op beleid en uitvoering 33
5.3 Burgers ervaren drempels bij het indienen van een klacht 34

6 Aanbevelingen **36**

Bijlage 1 De Participatiewet in historisch perspectief **37**

Bijlage 2 Met wie de Nationale ombudsman heeft gesproken **41**

Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur, websites en jurisprudentie **44**

Beschouwing

Zingeving is een belangrijke behoefte van de mens. Dit komt duidelijk naar voren uit de gesprekken die wij voor dit onderzoek voerden met mensen die al wat langer in de bijstand zitten. Het merendeel van deze mensen kampt met een (psychische) gezondheid die te wensen overlaat. Ze hebben vaak weinig energie. Een reguliere baan is voor hen op de korte termijn niet haalbaar. Daar voelen ze zich schuldig over. Door gebrek aan energie en aan geld hebben zij een beperkt sociaal leven. Daarbij speelt schaamte ook een rol. In de sociale omgang is de vraag 'wat doe je?' een gangbare. Maar voor deze mensen is die vraag confronterend en beladen.
Ze worstelen met het gevoel dat hun leven geen of weinig betekenis heeft.

De mogelijkheden om op je eigen manier het leven betekenis te geven, blijken uiterst beperkt als je van de bijstand leeft. Regels en protocollen staan vaak in de weg bij het zetten van de eerste voorzichtige stappen naar een leven met meer betekenis en perspectief. Bij de instanties die cliënten van de Participatiewet begeleiden is er soms ook onvoldoende besef van wat deze mensen doormaken doordat ze langdurig aan de kant staan. En van wat zij nodig hebben om hun leven een andere wending te geven. Een deel van deze mensen kan naar mijn mening te weinig invloed uitoefenen op de eigen situatie. Ik vind dat daar verandering in moet komen.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat cliëntenraden op het gebied van de Participatiewet in steeds meer gemeenten opgaan in adviesraden voor het hele sociale domein. Ik vind dit een slechte ontwikkeling, vooral als dit betekent dat er niet meer met cliënten zelf wordt gesproken over de Participatiewet. Het wettelijk recht op inspraak van cliënten van de Participatiewet wordt daarmee uitgehold.

De cliëntenraden die er nog wel zijn, hebben vaak weinig invloed op beleid en uitvoering. Sommige van die raden worden pas in een zo laat stadium betrokken, dat invloed uitoefenen bijna niet meer mogelijk is. Hun bijdrage is dan slechts een vinkje dat gezet moet worden in het proces van beleidsvorming. Daarmee gaan kansen verloren op het verbeteren van beleid en uitvoering. Daar waar cliëntenraden wel in staat zijn om invloed uit te oefenen, blijken zij namelijk een belangrijke bijdrage te leveren aan een beter beleid en een betere uitvoering.

Ik vind dat alle gemeenten een cliëntenraad moeten hebben op het gebied van de Participatiewet. En ik vind dat de cliëntenraad overal moet worden gezien en behandeld als een serieuze gesprekspartner. In een moderne samenleving hoort dat vanzelfsprekend te zijn.

Reinier van Zutphen

1 Inleiding

Antoon*
“Je kreeg gewoon een productiebaan voorgeschoteld die je moest gaan doen.”

Antoon is 54 jaar en ontvangt sinds 2012 een bijstandsuitkering. Antoon heeft altijd gewerkt. Maar toen het in de crisistijd in 2010 economisch slechter ging met het bedrijf waar hij 25 jaar werkte, werd hij ontslagen. Hij kreeg toen een WW-uitkering (Werkloosheidswet), maar kon geen baan meer vinden omdat hij te oud zou zijn en bedrijven moesten bezuinigen. Zo stroomde hij van de WW de bijstand in.

In het begin had Antoon een jobcoach. Deze zocht echter het soort werk dat Antoon fysiek niet meer aankon. “Ik had tijdens mijn laatste baan rugproblemen gekregen vanwege het zware werk. Ik had de jobcoach dat verteld. Maar toch bleef die met fysiek zware banen aankomen. Ik probeerde het dan wel, maar lag vervolgens binnen een paar dagen met rugklachten in bed. Toen heb ik opnieuw aangegeven dat ik fysiek lichter werk wilde. Sindsdien is er geen contact meer geweest met de jobcoach.”

Ook later had Antoon negatieve ervaringen met een jobcoach. Weer leidde de begeleiding niet tot passend werk. Toch moest hij dit werk gaan doen omdat hij anders zijn uitkering zou kwijtraken. Volgens Antoon is er niet naar zijn behoeften en mogelijkheden gekeken. “Ik werd aangemeld voor banen die echt niet pasten bij mijn achtergrond en kennis. Ik voelde me dan bij zo’n werkgever echt voor lul staan. Maar je moet gewoon doen wat de jobcoach zegt. Dat is de situatie.”

Vanuit de gemeente is het jarenlang stil geweest. Antoon is nog een keer benaderd door iemand van de gemeente omdat het klantenbestand geactualiseerd werd. Er werd opnieuw in kaart gebracht waarom iemand niet aan het werk was en welke potenties iemand had. Daar is nooit een vervolg op gekomen. In 2020 heeft Antoon nog wel een gesprek gehad met iemand van het gebiedsteam. “Deze persoon luisterde echt naar me en zei dat ik een passende opleiding moest gaan volgen. Het lastige was wel, vanwege mijn leeftijd en het feit dat ik al jaren niet meer werkte, om een stageplek te vinden. Maar het contact was positief omdat er echt naar me werd geluisterd.”

Er is verder nagenoeg geen persoonlijk contact met de gemeente. Voor zover er wel contact is met de gemeente vindt Antoon dit contact slecht. “De toon is wantrouwend. Ze gaan er bij voorbaat al van uit dat je niet komt of te laat komt. En dat maakt dat je dus continu moet bewijzen dat ze ongelijk hebben. En altijd is er de dreiging: als je niet komt heeft dat gevolgen voor je uitkering! Voor het maken van een pasfoto, naar een training komen. Ik heb daar wel eens stennis over gemaakt omdat die dreiging me te gek werd en onterecht voelde.”

Antoon pleit voor een persoonlijker traject met meer maatwerk. “Kijk meer naar wat iemand wil en nog kan en hoe je dat kan realiseren. En als dat niet mogelijk blijkt, dat er dan samen wordt gekeken naar alternatieven. Steek ook niet het contact in vanuit wantrouwen, maar vanuit vertrouwen. Een jobcoach of iemand van de gemeente zou iemand moeten zijn op wie je kunt terugvallen als er iets niet lukt. Of als je het echt niet ziet zitten.”

* Antoon is niet zijn echte naam.

1.1 Aanleiding onderzoek en context

In 2015 vond een grote bestuurlijke omwenteling plaats met de zogenaamde decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten werden verantwoordelijk voor jeugdhulp, werk en inkomen en voor hulp en ondersteuning om langer thuis te kunnen blijven wonen. Met de decentralisaties in het sociaal domein zouden burgers beter en sneller worden geholpen omdat de gemeenten dichter bij de burger staan dan het Rijk.

Drieluik participatie en invloed in het sociaal domein

De Nationale ombudsman onderzoekt de decentralisaties vanuit het burgerperspectief, in het bijzonder de mogelijkheden van participatie en invloed door burgers. Het gaat daarbij over de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet. Het eerste onderzoek, 'Burger in zicht!', naar de Wmo, is in april 2023 afgerond en gepubliceerd. Dit is het tweede onderzoek in een drieluik dat de Nationale ombudsman publiceert. In dit onderzoek staat de Participatiewet centraal. In 2024 volgt de publicatie over de Jeugdwet van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman. Daarnaast betrekt de Nationale ombudsman bij deze onderzoeken de gevolgen van de overdracht van publieke taken aan andere, soms private, organisaties in het sociaal domein: waar kan de burger terecht met klachten over taken die de gemeente door derde partijen laat uitvoeren?

Participatiewet in balans

Volgens de regering blijkt uit verschillende beleidsanalyses en signalen uit de praktijk dat de Participatiewet soms als 'hard' wordt ervaren. Dit komt door een samenspel van complexiteit, beperkt ervaren ondersteuning en strenge handhaving. Met het programma 'Participatiewet in balans' wil de regering de ervaren hardheid wegnemen door vertrouwen en de menselijke maat als centrale begrippen te verankeren in de wet en de uitvoering van de wet eenvoudiger maken. De realisatie hiervan vraagt volgens de regering om een cultuurverandering. Het wetsvoorstel 'Participatiewet in balans' maakt onderdeel uit van de eerste stappen in deze richting. Het wetsvoorstel heeft als doel om de regels en ondersteuning van de wet meer te laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen, het vergroten van de rechtszekerheid en het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional. De internetconsultatie over dit wetsvoorstel duurde van 18 mei 2023 tot 29 juni 2023. Voor een historisch overzicht van de Bijstandswet tot en met het programma 'Participatiewet in Balans' wordt verwezen naar bijlage 1 'De Participatiewet in historisch perspectief'.

Toelichting op de aanleiding en probleemstelling

Kwaliteit van de besluitvorming

Het benutten van de ervaringskennis van burgers is waardevol omdat daarmee de kwaliteit van besluitvorming kan toenemen. Het kan helpen om beleid en uitvoering beter te laten aansluiten op wat de burger nodig heeft. Daarnaast kan burgerparticipatie, als deze goed verloopt, bijdragen aan het vertrouwen in het openbaar bestuur.[7] Daarom hebben wij onderzocht of de burger in de praktijk goed (genoeg) wordt betrokken bij beleid en uitvoering.

Wettelijk recht op inspraak

Het recht op participatie en inspraak bij de Participatiewet is wettelijk verankerd in artikel 47 van de Participatiewet. De bedoeling van de wetgever was om de actieve betrokkenheid te waarborgen van personen die met de Participatiewet te maken krijgen. Het gaat om

7 Participatie en vertrouwen. Hoe participatie wel én niet kan bijdragen aan het versterken of herstellen van vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur, Open Universiteit, 30 november 2022.

betrokkenheid bij het beleid én de uitvoering van de Participatiewet. De manier waarop de gemeenten deze actieve betrokkenheid vormgeven, kunnen de gemeenteraden zelf bij verordening bepalen. Op grond van artikel 47 van de Participatiewet moeten de burgers die worden betrokken bij het beleid en de uitvoering op gebied van de Participatiewet vroegtijdig in staat gesteld worden om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen. Zij moeten voldoende ondersteund worden om hun rol effectief te kunnen vervullen. Zij moeten ook in de gelegenheid worden gesteld om deel te nemen aan periodiek overleg, onderwerpen voor de agenda kunnen aandragen en voorzien worden van de benodigde informatie. Wij willen in dit onderzoek nagaan of dit in de praktijk voldoende gebeurt.

Reikwijdte inspraak
In 2017 bleek uit onderzoek van de Universiteiten Twente en Utrecht dat de inspraak bij de Participatiewet nog zeer beperkt was. De inspraakorganen mochten slechts over een beperkt aantal onderwerpen adviseren. Bij 45 procent van de gemeenten had het inspraakorgaan voor de Participatiewet weinig of geen bevoegdheden (onderwerpen waarover het mag adviseren). De inspraakorganen voor de Wmo hadden veel meer te zeggen: voor de Wmo was in 95 procent van de gemeenten sprake van volledige bevoegdheden.

Laten uitvoeren van taken door andere partijen
Gemeenten laten hun taken op het gebied van de Participatiewet vaak uitvoeren door externe partijen. In het kader van dit onderzoek is de vraag relevant of burgerparticipatie, zoals via cliëntenraden, wordt bemoeilijkt als de uitvoering niet door de gemeente zelf plaatsvindt, maar door een gemeenschappelijke regeling en/of door een private partij. In hoeverre wordt burgerparticipatie hierdoor bemoeilijkt? Als de cliëntenraad adviseert aan de gemeenschappelijke regeling, terwijl het beleid wordt gemaakt door de gemeente, kan de cliëntenraad dan nog invloed uitoefenen op het beleid? Als de cliëntenraad adviseert aan de gemeente en de uitvoering vindt plaats door een gemeenschappelijke regeling of door een externe partij in opdracht van de gemeenschappelijke regeling, kan de cliëntenraad dan nog invloed uitoefenen op de uitvoering? Kortom: hoe doet de cliëntenraad zijn werk als beleid en uitvoering niet plaatsvinden door dezelfde organisatie? En weet de burger in zo'n situatie de cliëntenraad te vinden?

Sustainable Development Goals
Nederland heeft zich gecommitteerd aan de zeventien Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties. Deze doelen moeten ervoor zorgen dat we in 2030 in een eerlijkere en duurzamere wereld leven. De Nationale ombudsman geeft met zijn onderzoek naar de invloed van de burger in het sociaal domein graag aandacht aan SDG 16.

Sustainable Development Goals
Volgens SDG 16 moeten we vreedzame en inclusieve samenlevingen bevorderen met het oog op duurzame ontwikkeling, voor iedereen toegang verzekeren tot justitie en op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke instellingen uitbouwen. Doel 16.7 spreekt over 'het garanderen van ontvankelijke, inclusieve, participatieve en representatieve besluitvorming op alle niveaus.'

Het betrekken van burgers bij beslissingen die invloed hebben op hun leef- en zorgsituatie sluit aan op het garanderen van besluitvorming waarbij de burger betrokken wordt en er serieus naar hem wordt geluisterd. Dat geldt ook voor het uitoefenen van invloed op het beleid en uitvoering van de Participatiewet. Als gemeenten burgers goed betrekken, geven zij daarmee invulling aan SDG 16.

1.2 Afbakening en anonimiteit

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op ervaringen van burgers en leden van cliëntenraden en Adviesraden Sociaal Domein. Het is een bewuste keuze geweest om vooral het burgerperspectief te onderzoeken. Niet is onderzocht hoe de gemeente aankijkt tegen het werk van de advies- en cliëntenraden.

Wij hebben de burgers en leden van de inspraakorganen anonimiteit toegezegd. We vermelden vanuit het oogpunt van anonimiteit van inspraakorganen in dit rapport dan ook niet de namen van de gemeenten waarin zij actief zijn.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat over ervaringen van burgers die aangewezen zijn op de Participatiewet. Daarna komen in hoofdstuk drie de ervaringen aan bod van inspraakorganen. Hoofdstuk vier beschrijft waar de burger met zijn klacht terechtkan en hoe de burger het indienen van een klacht over de Participatiewet ervaart. Hoofdstuk vijf bevat de conclusies. In hoofdstuk zes volgen de aanbevelingen. De bijlagen beschrijven de geschiedenis van de Participatiewet (van 1965 tot nu), met wie de Nationale ombudsman heeft gesproken voor dit onderzoek en welke literatuur geraadpleegd is.

2 Invloed van cliënten van de Participatiewet op de eigen situatie

Claudia*

"Ik heb de capaciteit om fatsoenlijk werk te doen. Ik heb alleen niet de capaciteit om vijf uur achter elkaar te werken."

Claudia is 42 jaar en heeft drie kinderen. Eén daarvan woont nog bij haar thuis. Iedereen is gediagnosticeerd met een autismespectrumstoornis (ASS). Claudia heeft diverse baantjes gehad. Maar nooit voor langere tijd. Sinds haar twintigste zit ze af en aan in de bijstand. Vanaf 2015 zit ze onafgebroken in de Participatiewet en ontvangt ze een bijstandsuitkering. In 2015 is bij haar de diagnose ASS vastgesteld. Dit verklaarde voor Claudia veel over waarom ze geen werk kan behouden.

Vanuit de gemeente krijgt Claudia naar eigen zeggen de ruimte om aan haar eigen balans en draagkracht te werken. Ze heeft formeel geen ontheffing van de sollicitatieplicht maar hoeft van haar inkomensconsulent[8] niet te solliciteren. Ook vanwege de extra zorg die haar kinderen nodig hebben. Een jaar geleden is haar belastbaarheid onderzocht. Daaruit bleek dat Claudia maximaal tien uur per week belastbaar is. Momenteel is ze zoekende naar wat ze feitelijk aan kan. "Op dit moment is drie à vier uur achter elkaar bezig zijn eigenlijk al te veel."

Claudia heeft er moeite mee dat ze in de Participatiewet zit. "Ik wil dolgraag de uitkering uit en mezelf kunnen onderhouden. Helaas is dat niet de werkelijkheid." Ze doet vrijwilligerswerk voor een aantal uur per week om zich zo nuttig te maken voor de samenleving en een gevoel van eigenwaarde te hebben. "Het voelt voor mij alsof ik opgegeven ben. Zo van, dat gaat het toch niet meer worden."

Wat ze vooral mist, is maatwerk en dat er echt naar de persoon wordt gekeken. "Er wordt toch in een bepaalde richting geduwd. Het initiatief ligt bij jezelf. Ze [de gemeente] denken niet mee en het moet binnen bepaalde kaders zijn. Dus wat er wel geboden kan worden is een veertigurige werkweek of beschut werk. Binnen de normen wordt er meegedacht. Maar zodra het lastig wordt of je erbuiten valt, dan is er verder niets meer mogelijk." Volgens Claudia heeft ze mogelijkheden gemist. Niet alleen vanuit de gemeente. Maar vanuit de gehele maatschappij. "Als je niet voldoet aan de norm, dan houdt het op. Dit is wat we hebben en wat er mogelijk is. Maar dat past niet bij jou. Dus stopt het."

Claudia is ervan overtuigd dat ze meer kan bijdragen aan de samenleving dan dat ze nu doet. Bijvoorbeeld met haar ervaringskennis als het gaat om autisme. Maar dat vraagt wel om een omschakeling en het echt investeren in mensen. "Meer begeleiding om te onderzoeken wie ben jij, wat heb jij nodig, waar word jij gelukkig van en hoe komen we daar dan. Ik had heel graag een ander perspectief gehad. Ik denk dat er echt meer in had gezeten als er out-of-the-box wordt gedacht. En niet van dit hebben we en jij past er niet in."

* Claudia is niet haar echte naam.

8 De inkomensconsulent van de gemeente gaat over het recht op bijstand. Ook kijkt de inkomensconsulent of iemand klaar is voor betaald werk. De jobcoach begeleidt burgers die zijn aangewezen op de Participatiewet naar betaald werk. De jobcoach is dikwijls in dienst van een re-integratie- of werkbedrijf.

2.1 Inleiding

Met de invoering van de Participatiewet streefde de regering naar een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt aan jongeren en ouderen en voor mensen met en zonder beperking. Doel van de wet is om mensen die nog aan de kant staan meer kansen te bieden op regulier werk of op andere vormen van arbeid bevorderende participatie. Zoveel mogelijk mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking moeten worden geholpen om weer mee te doen aan de samenleving, bij voorkeur via een reguliere baan. Doel is ook om gemeenten hiervoor meer instrumenten te geven.[9] Daartoe zijn de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een deel van de Wet arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong)[10] samengevoegd in één wet: de Participatiewet. Gemeenten zijn belast met de uitvoering van deze wet. Gemeenten hebben vanuit de Participatiewet de opdracht om mensen te ondersteunen bij het vinden van regulier werk of van een andere vorm van participatie, zoals beschut werk, vrijwilligerswerk of dagbesteding. Het doel is dat iedereen, met of zonder arbeidsbeperking, naar vermogen mee kan doen in de maatschappij.

De Nationale ombudsman sprak met negentien burgers die zijn aangewezen op de Participatiewet. Hebben ze invloed op hun situatie? Voelen zij zich gehoord en serieus genomen? Wat helpt en wat belemmert hun invloed? Hieronder wordt beschreven welke ervaringen deze burgers hebben. De leeftijd van deze burgers ligt tussen de 21 en 64 jaar. De meeste burgers die de Nationale ombudsman sprak, hebben een praktische opleiding gevolgd. Zij wonen verspreid over heel Nederland. De meesten wonen in een stedelijke omgeving. In dit hoofdstuk spreken we ook wel over ‘respondenten’ als het gaat over de burgers die de Nationale ombudsman in het kader van dit onderzoek heeft gesproken.

2.2 Ervaringen van burgers

2.2.1 Invloed op de eigen situatie

Iedereen wil graag meedoen in de maatschappij

Als eerste valt op dat vrijwel alle respondenten heel graag mee willen doen in de maatschappij op een manier die bij hen past. Zij zijn op zoek naar een zinvolle invulling van hun tijd. Een zinvolle tijdsbesteding is voor deze mensen niet zozeer nodig om ‘bezig te zijn’, maar vooral om het gevoel te hebben dat hun leven betekenis heeft en perspectief. Of het gaat om betaalde of onbetaalde arbeid is daarbij veel minder van belang. Ook het aantal uren dat zij aan zinvolle tijdsbesteding kunnen wijden, is minder belangrijk. Zij willen hun tijd graag naar eigen inzicht invullen op een manier die past bij wat zij wel en niet kunnen.

Zingeving is de behoefte om waarde en betekenis te geven aan wat we in het leven doen en ervaren. Volgens Peter Derkx (filosoof en hoogleraar humanisme en levensbeschouwing) houdt zingeving verband met de volgende zeven zingevingsbehoeftes:[11]

Doelgerichtheid: weet je wat je met je leven wilt? Kun je daar een levendig beeld van schetsen?

9 Kamerstukken II 2012/13, 33 161, vierde nota van wijziging.

10
- Wet werk en bijstand (WWB): de WWB was tot 1 januari 2015 de Nederlandse wet die de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en bijstand regelde voor mensen die weinig of geen ander inkomen hebben en ook weinig of geen vermogen.
- Wet sociale werkvoorziening (WSW): de WSW was tot 1 januari 2015 bedoeld voor mensen die door een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap niet onder normale omstandigheden konden werken.
- Wet arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong): de Wajong is voor jongeren die door ziekte of handicap nooit meer kunnen werken.

11 Humanisme, zinvol leven en nooit meer ouder worden, Peter Derkx, 31 oktober 2011

Morele rechtvaardiging: kun je leven naar wat belangrijk voor je is? Weet je wat belangrijk voor je is?
Eigenwaarde: vind je jezelf de moeite waard? Voel je dat ook echt?
Competentie: kun je controle uitoefenen op je leven? Of heb je het gevoel dat je geleefd wordt?
Begrijpelijkheid: heb je een begrijpelijk verhaal over je leven? Of voelt het als een verwarrende chaos?
Verbondenheid: voel je je verbonden met anderen?
Transcendentie: voel je je deel van een groter geheel?

De respondenten willen zich nuttig voelen, iets betekenen voor de maatschappij, iets terugdoen voor het feit dat ze bijstand krijgen of ze willen graag anderen kunnen helpen in een vergelijkbare situatie. Dit draagt bij aan een gevoel van eigenwaarde. Ongeveer de helft van de respondenten doet dan ook aan vrijwilligerswerk (inclusief het inzetten van ervaringskennis) voor zo'n drie tot tien uur per week. De één heeft vast vrijwilligerswerk in een kringloopwinkel, de ander doet allerlei klusjes voor buurtbewoners of helpt bekenden die in de problemen zitten. Als de Nationale ombudsman vraagt naar de invloed die burgers ervaren op de eigen situatie, gaat het vrijwel altijd over het op een passende manier mee kunnen doen in de maatschappij.

Er zijn twee verschillende contactpersonen: de inkomensconsulent en de jobcoach
Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten de dienstverlening aan burgers die zijn aangewezen op de Participatiewet organiseren. In de meeste gevallen hebben burgers met meerdere contactpersonen te maken. De respondenten die de Nationale ombudsman sprak, noemen grofweg twee verschillende soorten contactpersonen. Enerzijds is er de inkomensconsulent van de gemeente. Dat is degene die gaat over het recht op bijstand. Ook kijkt de inkomensconsulent van de gemeente of iemand klaar is om betaald werk te zoeken of dat er eerst iets anders nodig is. Anderzijds noemen respondenten de persoon die hen, als ze éénmaal klaar zijn voor betaald werk, naar werk begeleidt. Dit is de werkconsulent of jobcoach[12]. De werkconsulent of jobcoach is vaak in dienst van een re-integratie - of werkbedrijf. De gemeenten laten deze dienstverlening dikwijls over aan commerciële re-integratiebedrijven en werkbedrijven.

Goed en regelmatig contact met de inkomensconsulent is van groot belang
Wat betreft het contact met de inkomensconsulent van de gemeente, geeft het merendeel van de respondenten aan dat het contact goed verloopt en dat zij voldoende invloed kunnen uitoefenen op de eigen situatie. Als mensen een rapportcijfer hiervoor geven, is dat tussen de 6,5 en 8. Als mensen ervaren voldoende invloed te kunnen uitoefenen, komt dat doordat ze zich gehoord voelen en ze serieus worden genomen door de inkomensconsulent. Luisteren naar hun verhaal, ideeën, wensen en behoeften en het hebben van een vaste contactpersoon dragen hier aan bij.

"*Ik heb wel het gevoel inspraak te hebben gehad tijdens het traject. […] ik kreeg ruim de tijd om uit te leggen wat mijn situatie was en waarom ik het nodig heb. Daar werd ook wel goed naar geluisterd.*" (25 jaar, G4[13].)

"*De inkomensconsulente begreep dat ik het nog niet kan opbrengen om te werken. En ze zei: je participeert toch voldoende. Deze persoon, die snapt mij. Die snapt de werkelijkheid waarmee ik het moet doen*." (64 jaar, stad, regio Zuid.)

12 In sommige, vooral kleine gemeenten zijn deze functies gecombineerd.
13 De G4 zijn de gemeenten Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam.

Bovendien geeft de inkomensconsulent de burger vaak een herstelperiode om beter in balans te komen en/of te werken aan de eigen gezondheid. In deze periode laat de gemeente hen met rust en oefent zij geen druk uit om weer aan het werk te gaan. Respondenten waarderen het zeer dat de gemeente oog heeft voor en rekening houdt met iemands persoonlijke situatie.

"*Vanuit de gemeente heb ik de ruimte gekregen om aan mezelf te werken. Ze hebben goed geluisterd naar me en hadden oog voor mijn psychische problemen. Er werd me geen druk opgelegd om aan het werk te gaan.*" (22 jaar, stad, regio Noord.)

"*Het is een wisselwerking. Ze zien dat ik hard aan het werk ben met school en stage. De gemeente ziet wel dat het weinig zin heeft om de druk nog op te voeren met een sollicitatieplicht. […] ze weten dat de kans op een terugval toeneemt als er meer stress en druk is. Dus daar houden ze ook rekening mee.*" (47 jaar, niet-stedelijk, regio Noord.)

Een beperkt aantal respondenten ervaart geen of onvoldoende invloed op de eigen situatie in het contact met de inkomensconsulent. Als belangrijkste reden hiervoor geven zij aan dat de gemeente er niet of niet genoeg in slaagt om aan te sluiten bij de wensen en mogelijkheden van de respondenten. Er wordt dan te veel uitgegaan van de standaardnorm en bestaande kaders binnen het systeem. Daar passen de respondenten niet in. Zij ervaren daardoor (heel) weinig toekomstperspectief.

"*Binnen de normen wordt er meegedacht maar zodra het lastig wordt, of als je er buiten valt, dan is er verder niets meer mogelijk. Het zou fijn zijn als er meer naar de persoon gekeken wordt. […]*" (42 jaar, niet-stedelijk, regio Zuid.)

Alhoewel de meeste respondenten tevreden zijn over de mate van invloed in het contact met de inkomensconsulent, is het contact met de gemeente doorgaans niet structureel. De meeste respondenten hebben wel een vaste inkomensconsulent. Daarmee vindt eens in de zoveel tijd een gesprek plaats. Dat is soms slechts één keer per jaar of nog minder. Sommige respondenten hebben helemaal geen contact meer met de inkomensconsulent. Een aantal van hen vindt het fijn om met rust gelaten te worden. Echter, meerdere respondenten die niet hoeven te solliciteren, willen meer begeleiding van de gemeente. Zij hebben het idee dat ze vergeten worden. Vaker contact met de gemeente zou hen helpen bij het vergroten van hun mogelijkheden om te komen tot een zinvolle besteding van hun tijd. Verder heeft een aantal respondenten het idee dat er geen energie in hen wordt gestoken omdat er weinig kans op werk is, vanwege bijvoorbeeld de leeftijd. Zij hebben het gevoel dat de gemeente ze maar laat zitten.

"Eerst was dat jaarlijks zo'n gesprek. Maar dat is er al een tijdje vanaf. Op eigen initiatief heb ik vorig jaar dan zelf contact gezocht. Maar anders is er een gesprek één keer in de twee à drie jaar. Zo van, hoe gaat het nu met je, waar ben je mee bezig?" (42 jaar, niet-stedelijk, regio Zuid.)

"Ik denk dat de inkomensconsulent zoiets heeft van: ach ze moet nog twee jaar. De kansen op de arbeidsmarkt zijn klein. Ik steek mijn energie wel in een jonger iemand." (64 jaar, stad, regio Zuid.)

"Vanuit de gemeente is het toen zo'n vijf jaar stil geweest. Ik ben alleen nog een keer benaderd omdat de database met uitkeringsgerechtigden werd geactualiseerd. […]. Hier is nooit een vervolg op gekomen." (54 jaar, stad, regio Noord.)

Soms heb ik het idee dat ik iets te vrij wordt gelaten. Fijn als er wat meer een route uitgestippeld ligt. Kaders waarbinnen ik zelf keuzes kan maken. Nu is het lastig zelf in te schatten wat een verstandige stap is om te nemen." (26 jaar, G4.)

Enkele respondenten geven aan steeds wisselende contactpersonen te hebben bij de gemeente. Dit wordt als vervelend ervaren.

"Ik had een contactpersoon vanuit de gemeente. Maar dat veranderde constant. Dat was vervelend want als ik dan bijvoorbeeld een brief kwijt was moest ik eerst weer bellen om erachter te komen wie mijn contactpersoon was.[…] Ik hoor wel in mijn omgeving dat mensen het vervelend vinden dat ze steeds hun situatie opnieuw moeten uitleggen aan een nieuw contactpersoon. " (43 jaar, stad regio Noord.)

Respondenten zijn ontevreden over de begeleiding naar betaald werk
Ongeveer een kwart van de respondenten ontvangt begeleiding naar en bij het werk door een werkconsulent of jobcoach. Voor de leesbaarheid wordt hierna alleen de term jobcoach gebruikt. Over de mate van invloed bij de begeleiding door een jobcoach zijn de respondenten doorgaans niet tevreden. De meeste respondenten die begeleiding naar het werk hebben (gehad) vinden dat zij onvoldoende inspraak hebben gehad. De belangrijkste reden hiervoor is dat het aanbod vanuit de jobcoach vaak niet aansluit bij de (on)mogelijkheden van de betreffende respondent. Meerdere respondenten vinden het lastig om betaald werk te vinden dat bij hen past. Ze kunnen bijvoorbeeld minder uren werken dan de meeste vacatures vragen. Of het zijn banen die ze niet voor langere tijd vol kunnen houden. Ook geven meerdere respondenten aan dat een persoonlijke aanpak ontbreekt. Er wordt dan vooral gekeken via welke baan de persoon direct kan uitstromen uit de bijstand, maar niet naar de vraag of die uitstroom daarmee ook duurzaam zal zijn.

Een aantal respondenten zegt niets te hebben gehad aan de dienstverlening door de jobcoach. Zij hebben zelf hun weg gevonden, al dan niet met steun vanuit hun persoonlijke omgeving en/ of zorgbegeleiders.

"*Ik heb al met al niet veel aan de jobcoaches gehad. Ik was zelf altijd wel mondig. Ze waren er vooral om mij te ondersteunen. Maar ik deed eigenlijk het meeste werk zelf*." (38 jaar, stad, regio Noord.)

"*Op het laatst vind ik dat de jobcoach mij heeft laten zitten toen ik de baan op een beschutte werkplek niet wilde. […] Gelukkig kreeg ik op dat moment wel steun van mijn begeleiders van het RIBW[14]. Zij gaven aan dat het niet aan mij lag. […] Mijn vader heeft op een gegeven moment gevraagd aan mij of werken bij een drogisterij leuk zou zijn. Dat heeft goed uitgepakt. […]*" (22 jaar, stad, regio Noord.)

Het feit dat mensen steeds een andere jobcoach krijgen, draagt niet bij aan het kunnen uitoefenen van invloed op de eigen situatie.

"*Sommige jobcoaches waren wel goed. Daarmee was het contact wel fijn. Maar dan komt er weer een nieuwe en begin je weer opnieuw.*" (38 jaar, stad, regio Noord.)

Ondanks deze negatieve ervaringen geven sommige respondenten aan dat ze voldoende invloed kunnen uitoefenen bij de begeleiding door een jobcoach. Dan worden zaken genoemd zoals een vaste jobcoach die de persoon goed kent, daadwerkelijk luistert en actief meedenkt. Volgens enkele respondenten is hierbij helpend geweest dat zij duidelijk voor ogen hadden wat ze wilden.

"*Al met al positieve ervaringen. Ik had al een doel, opleiding en de juiste contacten. […] Ik kijk heel duidelijk naar mijn eigen verantwoordelijkheid voor de situatie waarin ik zit. Ik zal er keihard aan moeten werken want ik heb deze situatie ook zelf veroorzaakt.*"[15]
(47 jaar, niet-stedelijk, regio Noord.)

De bevindingen uit de interviews komen overeen met wat de Nationale ombudsman tegenkomt in klachten die hij behandelt over begeleiding naar werk vanuit de Participatiewet. Mogelijk speelt daarbij een rol dat re-integratiebedrijven of werkbedrijven doorgaans vooral sturen op cijfermatige doelstellingen. Deze commerciële bedrijven voeren taken uit voor gemeenten. Vooraf worden afspraken gemaakt over de manier waarop zij die taken moeten uitvoeren en over de doelen die zij moeten behalen. Achteraf verantwoorden deze bedrijven zich tegenover de gemeenten met behulp van voornamelijk cijfermatige resultaten. De gemeenten zelf staan vaak op grote afstand van de manier waarop deze bedrijven hun inwoners naar werk begeleiden. Dit gaat nogal eens ten koste van de mensgerichte aanpak.

"*Ze zeggen ook dat je moet aangeven wat je nodig hebt. Maar vaak kan dat dan niet. Ik wilde een computercursus doen. Maar dat kon niet want dat was te duur. […] Op een gegeven moment kreeg ik een ICT-vacature onder mijn neus. […] Het aanbod past niet bij mij. Ze denken verkeerd mee […] Er wordt niet genoeg gedaan om mijn capaciteiten te benutten.*"
(54 jaar, G4.)

Ruimte voor herstel geeft lucht, de informatieplicht veroorzaakt stress
Veel respondenten hoeven niet te solliciteren, maar hebben geen officiële vrijstelling van de sollicitatieplicht gekregen. Het is meer een informele vrijstelling op basis van de inschatting van de inkomensconsulent. Daar wordt in de contacten met de gemeente niet expliciet over gesproken of daar wordt niet op gecontroleerd. Mensen worden – naar eigen zeggen – niet

14 Regionale Instelling voor Beschermd Wonen

15 Deze respondent was na langdurig en overmatig alcoholgebruik zijn (goede) baan kwijtgeraakt en in de Participatiewet beland.

gehouden aan hun sollicitatieplicht doordat de gemeente bijvoorbeeld van oordeel is dat iemand eerst moet werken aan de eigen gezondheid en/of dat iemand weliswaar geen betaald werk heeft maar wel voldoende participeert. Respondenten waarderen dit enorm en vinden het fijn dat zij die ruimte krijgen. Dit draagt bij aan het gevoel van invloed op de eigen situatie.

"De vrijstelling is overgenomen door de gemeente waar ik nu woon. Deze is niet formeel vastgesteld op basis van een keuring of zo. Maar is in de praktijk wel zo omdat gemeente ziet dat ik vrijwilligerswerk doe en op die manier participeer." (33 jaar, stad, regio Midden.)

Het merendeel van de respondenten geeft aan een informatieplicht te hebben. Dit houdt in dat zij de gemeente moeten informeren over veranderingen in hun situatie. En ze moeten maandelijkse inkomsten aangeven, ook giften van anderen.

"Ik heb de verplichting om maandelijks mijn declaraties omtrent vrijwilligersvergoeding in te dienen. En periodiek vindt er een hercontrole plaats." (33 jaar, stad, regio Midden.)

De verplichtingen worden als vervelend ervaren. Met name de informatieplicht. De verplichtingen worden door sommigen als dwingend en/of dreigend ervaren. Voor een deel van de mensen levert dit ook stress op. Zij zijn toch bang dat de informatie die zij geven incorrect of onvoldoende is of dat zij iets doen wat niet toegestaan is, en dat er dan een sanctie volgt. Van verschillende kanten is opgemerkt dat de vrijwilligersvergoeding en reiskosten (of andere) vergoedingen al snel problemen opleveren. De vergoedingen worden bij elkaar opgeteld waardoor je al snel boven de belastingvrijstelling uitkomt. Dan kost het meer dan het oplevert. Daardoor is de drempel om vrijwilligersvergoedingen te accepteren hoog. Sommigen respondenten willen deze vergoeding op voorhand al niet hebben vanwege de mogelijke negatieve consequenties. Eén respondent kreeg de vrijwilligersbijdrage niet per maand, maar ineens voor een half jaar. Deze respondent kreeg vervolgens direct problemen met de Belastingdienst.

Respondenten ervaren een bijstandsuitkering niet altijd als passend bij hun situatie
Een aantal respondenten benoemt dat ze wel onder de Participatiewet vallen, maar daar voor hun gevoel eigenlijk niet thuishoren. Deze mensen vragen zich af of ze vanwege hun beperkingen geen recht op een andere uitkering hebben. Dit willen ze dan wel graag uitzoeken, maar dat vinden zij ingewikkeld. Zij vinden dat de bijstand niet bedoeld is voor mensen bij wie het op voorhand duidelijk is dat er geen perspectief op betaald werk is. Zij vragen zich af of zij vanwege hun gezondheidssituatie niet onder andere wetgeving vallen, bijvoorbeeld de Wajong of de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)[16]. Zij ervaren daardoor geen toekomstperspectief. En zij ervaren daarmee zeer weinig invloed op de eigen situatie.

"Ik heb eigenlijk recht op een WIA-uitkering maar die krijg ik nooit meer. Dus ik zit levenslang gevangen in de Participatiewet." (50 jaar, niet-stedelijk, regio Midden.)

16 Een WIA-uitkering is een tijdelijk vangnet bij verlies van inkomen als je wegens langdurige ziekte niet of niet meer volledig kunt werken. Tot 2006 stond de voorgaande versie van deze wet bekend als de WAO (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering).

De cliëntenraad is bij respondenten niet bekend
Van de mensen die de Nationale ombudsman sprak, maakt ongeveer een kwart deel uit van een cliëntenraad. Zij zijn logischerwijs bekend met het bestaan van een cliëntenraad. Bij de overige respondenten is dat niet het geval. De meeste respondenten die geen lid van de cliëntenraad zijn, vinden het wel belangrijk dat er een dergelijk orgaan is. Daardoor verbaast het des te meer dat zij niet op de hoogte zijn van het bestaan ervan. Een enkeling plaatst wel een kritische kanttekening bij de mate waarin de input van een cliëntenraad serieus wordt genomen en wordt meegenomen in het verbeteren van beleid en uitvoering.

"Ik vind het vanzelfsprekend dat er een cliëntenraad is, net als in de zorg. Zolang dit niet voor de vorm is ingesteld en er echt iets wordt gedaan met de input van de cliëntenraad."
(64 jaar, stad regio Zuid.)

De respondenten die lid zijn van een cliëntenraad proberen vanuit de raad invloed uit te oefenen op het beleid en de uitvoering daarvan door de gemeente.

"We zijn geen klachtenorgaan voor mensen met een uitkering. We horen natuurlijk wel veel. En als we dezelfde zaken vaker langs horen komen, dat doen we daar wel iets mee richting de gemeente. […]" (54 jaar, stad, regio Noord.)

Een aantal respondenten is lid geworden van de cliëntenraad om op te komen voor de belangen van de mensen die aangewezen zijn op de Participatiewet. Ze willen hen graag een stem geven.

3 Invloed van cliënten van de Participatiewet op beleid en uitvoering

De cliëntenraad en de gemeenschappelijke regeling

'Omdat er onvoldoende menskracht beschikbaar is, kun je maar beperkt invloed uitoefenen. Het is een kwestie van "choose your battles."

De cliëntenraad Voor Elkaar* werkt voor de gemeenschappelijke regeling (GR) Voor Elkaar. De GR Voor Elkaar voert namens een aantal gemeenten met in totaal 170.000 inwoners de Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening uit.

Het Algemeen Bestuur van de GR bestaat uit twee wethouders per gemeente. De cliëntenraad heeft in de vergaderingen met het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling geen spreekrecht, maar zij zijn wel aanwezig bij de vergaderingen. Officieel adviseert de cliëntenraad het Algemeen Bestuur van de GR, bijvoorbeeld over de jaarstukken.

Echter, de gemeenten stellen het beleid vast. De uitvoering ligt bij de GR. De cliëntenraad brengt adviezen uit aan de uitvoeringsorganisatie, de GR. Bij voorstellen en besluiten over beleid, bijvoorbeeld het minimabeleid dat door de gemeente gemaakt wordt, adviseert de cliëntenraad niet. De cliëntenraad zet, zoals ze het zelf zegt, dan maar haar 'lobby-kracht' in. Via een informele route communiceert de cliëntenraad met de colleges van burgemeester & wethouders, de verantwoordelijke wethouder(s) of de gemeenteraden. De energieke voorzitter van de cliëntenraad voert op persoonlijke titel een privégesprek met bijvoorbeeld een wethouder of gemeenteraadslid. 'Wij zijn heel blij met hem', aldus één van de leden van de cliëntenraad. Maar zelf vindt de voorzitter dat de cliëntenraad en ook hij zelf een lastige positie heeft:

'Het zou beter zijn als er vastgelegd wordt waar we wel en niet over adviseren. Bij de school van mijn kinderen ben ik lid van de medezeggenschapsraad. Daar is het heel helder waar we wel en niet over gaan. In de cliëntenraad is het niet duidelijk en zet ik mijn persoonlijke netwerk en overtuigings- en lobby-kracht in om op te komen voor cliënten in de drie gemeenten. Waarbij de ene gemeente ook weer harder of anders loopt dan de andere.'

Het uitoefenen van invloed wordt als moeizaam ervaren, heel soms worden er successen geboekt. De samenwerking met de GR is stroperig. De cliëntenraad voelt zich niet serieus genomen. Het is geen échte invloed die de cliëntenraad ervaart. 'Het lijkt erop dat de GR niet te veel bemoeienis wil.' Zo komt informatie vaak te laat en zien ze dikwijls niets van hun inbreng terug. Een voorbeeld hiervan is het opzetten van een fonds dat 'nieuwe, innovatieve en duurzame oplossingen voor maatschappelijke problemen mogelijk moet maken.' 'We hebben niets van onze ideeën en inbreng teruggezien', aldus de voorzitter van de cliëntenraad.

Daarbij is de cliëntenraad niet volledig bezet. Het vinden van leden is erg moeilijk.

*Dit is niet de echte naam.

3.1 Inleiding

De Rijksoverheid vindt het belangrijk dat cliënten van de Participatiewet zoveel mogelijk actief betrokken worden bij het beleid en de uitvoering van de Participatiewet. De regering wil dat het

gemeentelijk beleid aansluit op de ondersteuningsbehoefte van cliënten. De meest voor de hand liggende manier om cliëntenparticipatie op het gebied van de Participatiewet vorm te geven, is volgens de regering het instellen van een gemeentelijk overlegorgaan, meestal met de naam cliëntenraad. Deze raad heeft de taak het college van burgemeester en wethouders gevraagd en ongevraagd te adviseren over beleid en uitvoering van de Participatiewet. In sommige gemeenten is geen cliëntenraad voor de Participatiewet (meer) aanwezig, maar wel een adviesraad voor het sociaal domein. De Nationale ombudsman heeft gesproken met leden van verschillende advies- en cliëntenraden. Ervaren zij dat ze voldoende invloed hebben op beleid en uitvoering van de Participatiewet? Voelen zij zich serieus genomen? Ervaren zij dat hun advies effect heeft? En wat helpt en wat belemmert hun invloed?

3.2 Cliëntenparticipatie; de juridische context

Geschiedenis van de cliëntenparticipatie in vogelvlucht
In 1984 stond het voorjaarscongres van Divosa (belangenorganisatie van directeuren van sociale diensten) in het teken van 'de positie van de cliënt in de sociale zekerheid'. Tijdens dit congres werd besloten dat cliëntenparticipatie een vervolg moest hebben. In 1985 ging in zeven gemeenten een proeftuinproject van start. Daarna richtten steeds meer gemeenten een cliëntenraad op. In 1988 had 7% van de gemeenten een cliëntenraad. Elf jaar later, in 1999, had 50% van de gemeenten een cliëntenraad. In 2002 liep dat al op naar 75%.

In 1998 werd in de Algemene bijstandswet de eerste wettelijke basis gelegd voor cliëntenparticipatie bij gemeenten. Gemeenten moesten sindsdien een plan maken gericht op de realisatie en de vormgeving van cliëntenparticipatie. In 2004 werd in artikel 47 van de nieuwe Wet werk en bijstand vastgelegd dat gemeenten voortaan een verordening moesten vaststellen waarin zij regels over cliëntenparticipatie vastleggen. Deze bepaling bestaat nog steeds als artikel 47 van de Participatiewet (Stand van zaken Cliëntenparticipatie, LCR, januari 2004).

Artikel 47 van de Participatiewet
Artikel 47 van de Participatiewet verplicht gemeenten ertoe om mensen die zijn aangewezen op de Participatiewet of hun vertegenwoordigers te betrekken bij de uitvoering van deze wet. De wetgever wilde met deze bepaling de actieve betrokkenheid van cliënten van de Participatiewet waarborgen.

De verplichting om cliënten of hun vertegenwoordigers te betrekken bij de uitvoering van de wet bestond al, maar werd met de invoering van de Participatiewet in 2015 aangescherpt. Personen die met de Participatiewet te maken krijgen, zijn volgens de regering belangrijke gesprekspartners om een goede dienstverlening aan de doelgroep mogelijk te maken. De regering vindt het essentieel dat zij worden betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Om dit te borgen, ligt het voor de hand om personen die te maken krijgen met de Participatiewet een stevige en zichtbare positie te geven. Die strekking had ook de motie Van Weyenberg[17]. Deze motie hield in dat de Participatiewet alleen succesvol kan worden ingevoerd als er niet alleen over, maar ook met cliënten gepraat wordt.

De regering voerde deze motie uit door te bepalen dat cliënten of hun vertegenwoordigers:
a. vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
b. worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen.

17 Kamerstukken II 2012/13, 29 817, nr. 122. De motie hield in dat de Participatiewet alleen succesvol kan worden ingevoerd als er niet alleen over, maar ook met cliënten gepraat wordt.

Op basis van de al bestaande verplichtingen moeten cliënten of hun vertegenwoordigers ook:
a. deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
b. onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aandragen;
c. worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

De gemeenteraad moet deze voorwaarden voor goede cliëntenparticipatie uitwerken in een verordening.

Volgens de regering ligt het voor de hand dat cliënten in de uitoefening van deze rol de mogelijkheid hebben advies te vragen aan derden. De meest geëigende methode om deze cliëntenparticipatie en het periodieke overleg vorm te geven, is volgens de regering het instellen van een gemeentelijk overlegorgaan, meestal aangeduid als cliëntenraad.[18] Gemeenten hebben daarbij de mogelijkheid om de bevoegdheden van verschillende lokale cliëntenraden voor bijvoorbeeld de Participatiewet, de Wmo en de WSW te beleggen bij een gezamenlijke cliëntenraad. Ook bij intergemeentelijke samenwerking spelen cliëntenraden een rol. Zo kan bij een gemeenschappelijke regeling een cliëntenraad worden ingesteld door het openbaar lichaam dat de Participatiewet zal uitvoeren. Gemeentelijke cliëntenraden die al zijn ingesteld kunnen hier ook, net als de gemeenteraden, bij worden betrokken.[19]

Het VN-verdrag handicap en cliëntenparticipatie
Sinds 1 januari 2015 is de Wajong 2015 niet langer toegankelijk voor mensen met arbeidsvermogen. Zij zijn sindsdien aangewezen op de Participatiewet. Ook de mensen die voorheen onder de WSW vielen, vallen sinds de wetswijziging van 2015 onder de Participatiewet. Daardoor vallen meer mensen met een medische beperking onder de Participatiewet dan vóór deze wetswijziging.[20]

Sinds 2016 geldt het VN-verdrag handicap in Nederland.[21] Het doel van dit verdrag is dat de positie van mensen met een beperking verbetert. Het verdrag erkent de noodzaak om de mensenrechten van alle personen met een beperking, met inbegrip van hen die intensievere ondersteuning behoeven, te bevorderen en te beschermen. Het verdrag verplicht de staten die partij zijn bij dit verdrag om nauw overleg te plegen met mensen met een beperking en hun organisaties over (voorgenomen) regelgeving en beleid die hen raken.[22] Sinds de ratificatie van het VN-verdrag Handicap moeten gemeenten ervoor zorgen dat alle inwoners mee kunnen doen. De gemeente moet met inwoners met een beperking en met hun organisaties in gesprek gaan over de gevolgen van (voorgenomen) beleid en over de uitvoering daarvan. Cliëntenraden Participatiewet en Adviesraden Sociaal Domein kunnen een belangrijke rol vervullen bij het realiseren van de inspraak en betrokkenheid waartoe het verdrag verplicht en bij het signaleren van wat er op dit gebied (nog) niet goed gaat.

Sustainable Development Goals
Doel 16.7 spreekt over ‘het garanderen van ontvankelijke, inclusieve, participatieve en representatieve besluitvorming op alle niveaus.’ Als gemeenten ervoor zorgen dat hun Cliëntenraden Participatiewet en Adviesraden Sociaal Domein goed functioneren, dan draagt dat bij aan het realiseren van SDG 16.

18 Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, pagina 55.

19 Deze terminologie gebruikt de regering. Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, pagina 118-119.

20 Zie hierover ook het rapport van de Nationale ombudsman Meedoen zonder beperkingen over de financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet van 13 september 2022.

21 Tractatenblad 2007, 169.

22 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

3.3 Cliëntenparticipatie in de praktijk

Steeds meer gemeenten en gemeenschappelijke regelingen kiezen voor een Adviesraad Sociaal Domein. Dat is een brede adviesraad die adviseert over de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet, en vaak ook over gezondheid. De advies- of cliëntenraad voor de Participatiewet wordt dan opgeheven of samengevoegd met deze adviesraad. Het is een manier om verschillende perspectieven bij elkaar te brengen. Tegelijkertijd is het de vraag of al die perspectieven wel tot hun recht komen als je ze samenvoegt in één raad. In veel van deze 'ontschotte' adviesraden zitten geen of weinig mensen die zijn aangewezen op de Participatiewet. Dit gaat ten koste van de inspraak en invloed van cliënten van de Participatiewet zelf. Er zijn ook gemeenten die nog steeds afzonderlijke advies- of cliëntenraden hebben voor inspraak over de verschillende onderdelen van het sociaal domein.

Als cliënten van de Participatiewet niet zelf worden geraadpleegd, dan gaat dat in tegen de bedoeling van de wetgever en vooral tegen de bedoeling van de motie Van Weyenberg die de regering met de aanvulling van artikel 47 van de Participatiewet heeft willen uitvoeren. Ook het VN-verdrag handicap verplicht tot het betrekken van mensen met een beperking. Alleen het betrekken van hun vertegenwoordigers of belangenorganisaties is niet voldoende. Doel 16.7 van de Sustainable Development Goals wijst in dezelfde richting. Bovendien, als er in een Adviesraad Sociaal Domein wel cliënten zitten, valt hun stem vaak weg tegenover de vaak beter opgeleide en mondiger burgers in de Adviesraad Sociaal Domein. Het doel om cliënten zelf te betrekken wordt daarmee onvoldoende bereikt.

3.4 Ervaringen van cliëntenraden

De Nationale ombudsman heeft zowel gesproken met cliëntenraden voor de Participatiewet, als met adviesraden voor het sociaal domein. Daarbij ging de aandacht wel steeds uit naar invloed op beleid en uitvoering op het gebied van de Participatiewet. Vanwege de focus van dit onderzoek, worden in dit hoofdstuk de bevindingen beschreven, die betrekking hebben op cliëntenraden voor de Participatiewet. Uit de gesprekken die de Nationale ombudsman heeft gevoerd, komt een wisselend beeld naar voren. Een deel van de cliëntenraden ervaart een constructieve houding van hun gemeente en ziet duidelijk effect van hun werk. Bij een ander deel is dat echter niet het geval. Sommige cliëntenraden ervaren bijvoorbeeld een onverschillige houding van hun gemeente. Andere raken verstrikt in de ingewikkelde mandateringsregelingen van hun gemeenschappelijke regeling of missen juist heldere (afdwingbare) afspraken om hun werk goed te kunnen doen. Daarmee worden belangrijke kansen gemist. Alle cliëntenraden spreken namelijk met passie over hun werkgebied. Zij investeren veel van hun (vrije) tijd en moeite in hun werkzaamheden. Wat helpt en belemmert nu de invloed van de cliëntenraden?

Niet alle cliëntenraden worden op tijd betrokken

De cliëntenraden die tevreden zijn over hun mate van invloed, worden vroeg in het beleidsvormingsproces betrokken. Dat is het moment waarop zij verschil kunnen maken met hun ervaringskennis. Zij weten waar de mensen die zijn aangewezen op de Participatiewet dagelijks mee te maken hebben. Zij begrijpen daarom ook goed hoe plannen aankomen bij deze mensen. Wat betreft de inhoud van deze plannen, maar zeker ook taalkundig. Cliëntenraden noemen vaak het leesbaar maken van brieven als één van hun belangrijke successen.

De cliëntenraden die niet tevreden zijn, noemen als reden dat ze vaak pas worden betrokken als een voorstel al zover is uitgewerkt, dat invloed uitoefenen bijna niet meer mogelijk is. Wanneer een beleidsplan al door een ambtenaar door het interne besluitvormingsproces van de gemeente is geleid, is het vaak lastig om alsnog met verbeterpunten te komen. Er is immers al veel tijd en energie in gestoken. Cliëntenraden die hiermee worden geconfronteerd, voelen zich vaak niet serieus genomen. Zij hebben het idee bij het kruisje te moeten tekenen. De inspraak is dan een 'moetje' voor de gemeente. Alle cliëntenraden die we hebben gesproken hameren op het belang van het op tijd meegenomen worden in de besluitvorming.

Bram, cliëntenraadslid van een gemeente met 50.000 inwoners: "*Ik vind dat wij als cliëntenraad goed op tijd worden meegenomen door de gemeente. Dat is vroeger anders geweest. We voelden ons toen niet serieus genomen. Dat signaal hebben we afgegeven en toen is de situatie gelukkig verbeterd. Het is niet de bedoeling dat we alleen maar tekenen bij het kruisje.*"

Cliëntenraden missen vaak heldere afspraken over de manier waarop zij hun werk kunnen doen
Iedere gemeente is verplicht om in een verordening regels over de inspraak van cliënten van de Participatiewet op te stellen. Een dergelijke verordening biedt echter nog niet de garantie dat er heldere afspraken zijn over de werkwijze en bevoegdheden van de cliëntenraden. Cliëntenraden zijn vaak zoekende naar manieren om hun invloed te kunnen doen gelden. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer er geen vast overlegmoment is met de betreffende bestuurder. Of wanneer er geen concrete beantwoordingstermijn is afgesproken over vragen die de cliëntenraad heeft gesteld aan de gemeente. Of hoe ze deze termijnen het beste kunnen bewaken.

De Koepel van Adviesraden benadrukt dat, naast een goede verordening, ook goede werkafspraken tussen de gemeente en/of de gemeenschappelijke regeling en goede ondersteuning van de cliëntenraad heel belangrijk zijn: "V*oor het goed functioneren van cliëntenraden is het belangrijk dat in de verordening heel concreet is vastgelegd waar cliëntenraden op mogen rekenen. De meeste verordeningen zijn veel te algemeen. Een cliëntenraad heeft goede ondersteuning nodig, zoals een deskundige en onafhankelijke ambtelijk secretaris en voorzitter. Daarnaast moeten er werkafspraken worden gemaakt en vastgelegd. Die gaan over hoe gemeente en cliëntenraad samenwerken: hoe vaak is er contact met de contactambtenaar, hoe vaak met de wethouder, hoe vaak met de directeur sociaal domein? Hoe werf je leden voor de cliëntenraad?*"

3.5 Ondersteuning van cliëntenraden door gemeenten

Er zijn veel verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij hun cliëntenraden faciliteren en ondersteunen in hun taak. Cliëntenraden worden in mindere of meerdere mate ondersteund door de contactpersoon of de beleidsmedewerker. Soms vergaderen zij in het gemeentehuis, soms krijgen ze een budget om zelf een zaaltje te kunnen huren. In één geval was de secretaris van de cliëntenraad een ambtenaar van de gemeente die een aantal uren had te besteden aan de raad. In een ander geval heeft de cliëntenraad hard met de gemeente moeten knokken om voor elkaar te krijgen dat ze genoemd werd op de gemeentelijke website.

Cliëntenraden zoeken veelvuldig de samenwerking met ambtenaren van de gemeenten. Zij zien de (inkomens)consulenten van gemeenten als belangrijke intermediairs om hun doelgroep te bereiken. Deze consulenten kunnen bijvoorbeeld flyers uitdelen over de activiteiten van de cliëntenraden of hen noemen in hun cliëntencontacten. Lang niet iedere gemeente staat hier voor open. Cliëntenraden gaven vaak aan dat zij moeite hebben om hun achterban te bereiken. In sommige gemeenten weten consulenten en soms ook beleidsambtenaren niet van het bestaan van een cliëntenraad af.

Gery, cliëntenraadslid van een gemeente met meer dan 500.000 inwoners:
''Onze cliëntenraad heeft een heel goede ambtelijke secretaris. Zij is fulltime werkzaam bij de gemeente maar de helft van de tijd werkt ze voor de cliëntenraad. Zij is voor ons heel belangrijk: zij is de schakel tussen ons en de gemeente. Zij betrekt ons tijdig bij beleid en leidt onze adviezen soepel door naar de gemeente. Dat werkt heel goed en prettig."

Cliëntenraden vinden dat veel afhangt van de persoon van de bestuurder
Veel cliëntenraden benoemen hoe belangrijk de persoon van de wethouder en de contactpersoon vanuit de gemeente zijn. Opvallend is dat wanneer de cliëntenraden een kantelpunt noemen in hun omgang met de gemeente, dit meestal het aantreden van een nieuwe wethouder is. Deze kan het verschil maken met een open houding en het serieus laten ondersteunen van de cliëntenraden. Maar ook de contactpersoon vanuit de gemeente is belangrijk. Deze contactpersoon kan op een laagdrempelige manier de relatie tussen cliëntenraad en gemeente beheren. De contactpersoon kan de raden helpen om de reactietermijnen te bewaken en de opmerkingen van de cliëntenraden te vertalen naar het beleidsteam. Het is voor cliëntenraden vrijwel onmogelijk om invloed uit te oefenen als de politieke en ambtelijke wil ontbreekt om deze raad te zien als serieuze gesprekspartner. Als het raadplegen van de cliëntenraad slechts staat voor het zetten van een vinkje in het beleidsproces, heeft de cliëntenraad geen schijn van kans.

Jean-Pierre, cliëntenraadslid van een gemeente met 50.000 inwoners: *"Jammer dat de invloed te afhankelijk is van de persoon. Daar ontbreekt wat aan de borging van invloed. Het systeem is hierdoor kwetsbaar".*

Cliëntenraden kunnen hun achterban moeilijk bereiken
Het bestaan van cliëntenraden is vaak onbekend bij de mensen die zij vertegenwoordigen. Cliëntenraden hebben mede daardoor vaak veel moeite om hun achterban te bereiken. Het is een doelgroep die zich niet uit zichzelf aandient. Het is een blijvende strijd om ervoor te zorgen dat de cliëntenraden gevoed blijven met nuttige signalen. De gemeenten hebben de contactgegevens van hun cliënten in hun bestand. Cliëntenraden hebben geen toegang tot dit bestand. De regelgeving ter bescherming van de privacy verzet zich ertegen dat gemeenten de contactgegevens overdragen.[23] Cliëntenraden ervaren daardoor een grote afhankelijkheid van de gemeenten om hun achterban te bereiken. Gemeenten hebben de middelen om de achterban te bereiken, bijvoorbeeld voor het houden van bijeenkomsten en het drukken van flyers. Gemeenten zien het echter niet vaak als hun taak hier een rol in te spelen voor cliëntenraden.

Cliëntenraden vinden het lastig om leden te werven
Mede door hun onbekendheid hebben de meeste cliëntenraden moeite om nieuwe leden te werven. Het is vooral lastig om een representatieve groep mensen te vinden. Een bijkomend probleem is dat jonge mensen met interesse in het cliëntenraadwerk vaak snel uitstromen uit de bijstand. Ook hier zien de cliëntenraden een rol voor de gemeente door samen met hen te werken aan naamsbekendheid en het werven van leden. Als de gemeenten hen daarin ondersteunt, heeft dat veel effect.

Maaike, voorzitter van een cliëntenraad van een gemeente met 60.000 inwoners: "*Wij hadden grote moeite om cliëntenleden te werven. Uiteindelijk lukte het een flyer met een oproep voor nieuwe leden voor de cliëntenraad uit te laten delen door consulenten. Veel cliënten waren zeer geïnteresseerd en we hebben zelfs sollicitatiegesprekken gevoerd om tot een mooie samenstelling te komen. We hebben nu vier cliëntleden in de raad, die verschillende wijken en groepen in onze gemeente representeren. We zijn er heel blij mee!*"

23 De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is vaak genoemd als belemmerende factor om in contact te komen met de achterban.

Cliëntenraden ervaren bij een gemeenschappelijke regeling extra hindernissen
Gemeenten hebben de mogelijkheid om samen te werken in een samenwerkingsverband van omringende gemeenten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Dit gebeurt uit efficiëntieoverwegingen. Een nadeel hiervan kan zijn dat de cliëntenraad in de knel komt. Dit gebeurt als de uitvoering is belegd bij de gemeenschappelijke regeling, maar het beleid bij de lokale gemeenten. We zien dat de cliëntenraad vaak gekoppeld is aan de uitvoeringsorganisatie: de gemeenschappelijke regeling. Het overleg met de cliëntenraad vindt dan plaats met de bestuurder van de gemeenschappelijke regeling. De ontwikkeling van beleid raakt daarmee buiten het bereik van de cliëntenraad omdat zij geen formele rol heeft tegenover de deelnemende gemeenten. Cliëntenraden van uitvoeringsorganisaties krijgen daardoor te maken met beleid dat is ontwikkeld en vastgesteld op lokaal niveau. Tegen de tijd dat het de uitvoeringsorganisatie (de gemeenschappelijke regeling) bereikt – en daarmee de cliëntenraad – is effectief invloed uitoefenen op het beleid niet meer mogelijk. Daarnaast is het voor cliëntenraden lastig om te manoeuvreren binnen de mandaten en machtsverhoudingen die gepaard gaan met een gemeenschappelijke regeling.

Bob, voorzitter van een cliëntenraad met 150.000 inwoners: “*Wij lobbyen buiten onze eigenlijke bevoegdheden bij de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Dat is de enige manier om een vinger aan de pols te houden van wat er gebeurt voordat nieuw beleid bij de uitvoeringsorganisatie terechtkomt.*”

4 Wat gebeurt er als een cliënt van de Participatiewet een klacht heeft?

Als een burger niet tevreden is over de manier waarop de overheid hem behandelt, dan kan hij daarover een klacht indienen. Ook het indienen van een klacht is een manier van invloed uitoefenen op de eigen situatie. Met een klacht probeert iemand het verloop van zijn zaak te veranderen, of erkenning te krijgen voor wat er in zijn ogen mis ging.

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat klachten die te maken hebben met de uitvoering van de Participatiewet.[24] Sommige van deze klachten leiden tot een onderzoek door de Nationale ombudsman. Het rapport met het oordeel van de Nationale ombudsman over de hieronder beschreven zaak werd op 7 juli 2023 gepubliceerd.[25]

Roel*

'Het re-integratiebedrijf wilde in korte tijd veel mensen die, zoals ik, lang in de bijstand zaten aan het werk helpen. De druk om mee te werken werd enorm opgevoerd. Er werd gedreigd met sancties in de vorm van korting op je bijstandsuitkering als je onvoldoende meewerkte. Het is mij in het verleden al eens overkomen dat ik om die reden werd gekort op mijn uitkering. Dat is enorm zwaar. Ik kom van de bijstandsuitkering al moeilijk rond, laat staan als ik daar ook nog eens op gekort word. Ik zat enorm klem. Ik was bang om door overbelasting weer een aanval te krijgen maar ik was ook bang om gekort te worden op mijn uitkering. Uiteindelijk heb ik dus een zware aanval gekregen.'

Roel Willemsen zit vanaf jonge leeftijd in de bijstand. Hij heeft nauwelijks werkervaring. Hij heeft een medische aandoening die hem beperkt in zijn mogelijkheden. Daarnaast is bij hem sprake van psychische problematiek.

De Participatiewettaken worden namens de gemeente uitgevoerd door een re-integratiebedrijf. In 2018 wordt Roel in opdracht van het re-integratiebedrijf door een uitzendbureau naar werk begeleid. Hij is dan 41 jaar, hij leeft al 15 jaar van een bijstandsuitkering en heeft vrijwel geen werkervaring. Roel vraagt bij het re-integratiebedrijf een paar keer om een medische urenbeperking. Hij wil via zo'n onderzoek graag aantonen dat hij beperkt is in zijn mogelijkheden om te werken. Dit onderzoek wordt pas bij het UWV aangevraagd als hij al een aantal weken aan het werk is. Intussen wordt hij door de werkgever steeds meer uren ingeroosterd tot meer dan fulltime. Hij werkt bovendien in wisseldiensten, waaronder 's nachts. Roel heeft veel moeite om het werk vol te houden, maar hij vindt met zijn signalen hierover geen gehoor bij het re-integratiebedrijf.

Na ruim twee maanden werken krijgt Roel een zware aanval, die voortkomt uit zijn medische aandoening. Het advies van het UWV wordt de dag erna ontvangen. Het advies houdt in dat hij maximaal 20 uur mag werken met vaste werktijden, zonder nachtwerk. Maar dit advies mag niet meer baten. Na zijn aanval is hij in het ziekenhuis opgenomen. Daarna volgt een lang en moeizaam revalidatietraject. Het UWV verklaart hem uiteindelijk volledig en blijvend arbeidsongeschikt.

24 In de periode van juli 2022 tot juli 2023 ontving de Nationale ombudsman 35 klachten over de uitvoering van de Participatiewet.

25 Zie https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2023107

Roel dient vervolgens een klacht in bij de gemeente. Hij houdt de gemeente verantwoordelijk voor wat er mis ging. De gemeente stuurt zijn klacht door naar het re-integratiebedrijf met als argument dat de gedragingen niet door of namens de gemeente hebben plaatsgevonden. Het re-integratiebedrijf verklaart de klacht ongegrond. Het re-integratiebedrijf vindt dat men niet kon weten van zijn medische aandoening en dat er correct is gehandeld.

De Nationale ombudsman vindt de klacht van Roel wel gegrond. Het re-integratiebedrijf liet Roel ten onrechte zonder voorafgaand medisch/arbeidsdeskundig advies aan het werk gaan. Zijn medische aandoening was namelijk wel degelijk bekend, evenals zijn GGZ-verleden. Het bedrijf liet hem ook ten onrechte doorwerken in afwachting van het advies van het UWV, zonder regie te voeren over de mate waarin hij werd belast.

Vanuit de visie van de Nationale ombudsman blijven gemeenten uit het oogpunt van behoorlijkheid altijd aanspreekbaar op hun taken, ook als zij die taken laten uitvoeren door een andere partij. Dat geldt ook voor de behandeling van klachten. Roel mocht van de gemeente betrokkenheid verwachten bij de behandeling van zijn klacht. De gemeente had in samenwerking met het re-integratiebedrijf moeten zorgen dat in reactie op de klacht de feiten werden opgehelderd.

De Nationale ombudsman beveelt het sociaal werkbedrijf aan om bij de bemiddeling naar werk van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt alert te zijn op eventuele arbeidsbeperkingen, de beschikbare informatie daarbij te betrekken en vooraf deskundig advies aan te vragen wanneer daar aanleiding voor is. De Nationale ombudsman beveelt de gemeente aan daarop actief en goed toezicht te houden.

*Roel is niet zijn echte naam.

4.1 Inleiding

Als een burger niet tevreden is over de manier waarop de overheid hem behandelt, dan kan hij daarover een klacht indienen bij de instantie waar de klacht over gaat. Reageert de instantie niet naar tevredenheid op zijn klacht? Dan kan hij zijn klacht voorleggen aan de bevoegde ombudsvoorziening. Bij klachten op het gebied van de Participatiewet is dat meestal de Nationale ombudsman.[26] Dit klinkt heel eenvoudig en toegankelijk. Maar de praktijk is weerbarstig. Burgers ervaren drempels bij het indienen van een klacht en vaak is niet voldoende duidelijk waar de klacht moet worden ingediend en behandeld.

4.2 Cliënten van de Participatiewet ervaren drempels bij het indienen van een klacht

Respondenten voelen zich afhankelijk van de overheid

Nagenoeg geen van de mensen die wij gesproken hebben, heeft de behoefte om een klacht in te dienen. Mensen die een uitkering ontvangen op basis van de Participatiewet, voelen zich afhankelijk van de overheid. Zonder hun uitkering kunnen ze zich immers niet staande houden in het leven. Het indienen van een klacht bij diezelfde overheid ervaren deze mensen vaak als een risico. Ze zijn bang dat hun klacht negatieve gevolgen heeft voor hun uitkering of voor de manier waarop zij worden behandeld. Ze vragen zich ook vaak af wat een klacht kan veranderen aan hun situatie. Waarom zou de instantie die de klacht heeft doen ontstaan, hun klacht gegrond verklaren?

26 De Nationale ombudsman behandelt de klachten over 75-80% van de Nederlandse gemeenten. De andere gemeenten, waaronder de grote steden, hebben een eigen ombudsvoorziening.

"Ik heb nooit een klacht ingediend en ik zou niet weten hoe het moet. Ik zou er van alles in kunnen zetten maar wie krijgt er dan voor op z'n sodemieter? Die coaches zijn elke keer jongeren die net van de opleiding komen en ik ben bang dat zij dan op hun kop krijgen. Maar eigenlijk moeten degenen die dit allemaal bedenken op hun kop krijgen." (54 jaar, G4.)

Respondenten weten niet goed waar ze terechtkunnen
De meeste mensen die wij gesproken hebben, hebben geen idee waar ze een klacht kunnen indienen. Een deel geeft aan dat nu niet te weten, maar dat zij daar wel achter kunnen komen als zij een klacht zouden willen indienen. Dan zouden zij de website raadplegen of gewoon even bellen met de gemeente.

De vraag waar een klacht kan worden ingediend is vooral onduidelijk wanneer de gemeente haar taken laat uitvoeren door andere partijen. Veel gemeenten laten de uitvoering van de Participatiewet (gedeeltelijk) over aan een gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling laat die taken vaak weer uitvoeren door een publieke of private partij, zoals een werk- of re-integratiebedrijf. Dan zijn er drie schakels betrokken bij de uitvoering van de taken. Als de burger een klacht wil indienen, is het lastig om erachter te komen waar de klacht thuishoort. Soms weten de medewerkers van de gemeente of van de gemeenschappelijke regeling zelf ook niet waar een klacht moet worden behandeld.

"Bij klachten bel ik altijd maar gewoon. Je kan het ook online doen maar dan kom ik er helemaal niet uit. Ik heb weleens dat als ik de gemeente bel dat ze zelf ook niet weten waar je moet zijn. Als ik een klacht indien bij de gemeente, krijg ik geen reactie. Ook geen ontvangstbevestiging, niets. Er wordt eigenlijk niets mee gedaan." (21 jaar, niet-stedelijke omgeving, regio Midden.)

4.3 Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een adequate behandeling van een klacht

Gemeenten blijven aanspreekbaar
Het mag voor de rechtsbescherming van de burger niet uitmaken of een gemeente taken zelf uitvoert of deze laat uitvoeren door een derde partij. Gemeenten blijven volgens de visie van de Nationale ombudsman altijd aanspreekbaar op de taken die zij laten uitvoeren door derde partijen. In de visie van de Nationale ombudsman kan een gemeente zich bij een klacht van een inwoner over de uitvoering van haar wettelijke taak dus nooit verschuilen achter het feit dat zij die taak laat uitvoeren door een externe partij. Ook in eerdere rapporten heeft de Nationale ombudsman dit standpunt ingenomen.[27] De gemeente moet daarom met de externe partijen goede afspraken maken over de manier waarop de klachtbehandeling vorm krijgt en moet de vinger aan de pols houden. De gemeente grijpt in zodra zij de indruk heeft dat er iets niet goed gaat in de klachtbehandeling. De burger moet altijd bij de gemeente terechtkunnen als hij bij de externe uitvoerende partij niet verder komt met zijn klacht. Als hij niet tevreden is over de reactie op de klacht van de gemeente, dan moet hij vervolgens bij de bevoegde ombudsvoorziening. terechtkunnen.[28]

27 Rapporten 2017/050, 2018/084, 2018/092, 2019/058, 2023/041.

28 Dit standpunt sluit aan op de "Principles on the Protection and Promotion of the Nationale ombudsman Institution' die in 2019 door de Raad van Europa zijn vastgesteld. In deze 'Venice principles' staat dat het mandaat van een Nationaal ombudsmaninstituut moet gaan over het openbaar bestuur op alle niveaus. Ook moet het mandaat van toepassing zijn op alle diensten van algemeen belang en de openbare diensten die aan het publiek worden verleend, ongeacht of deze worden verleend door de staat, door de gemeenten, door overheidsinstanties of door particuliere organisaties.

Klachten zijn een goede ingang voor toezicht
Als gemeenten hun taken laten uitvoeren door externe partijen, dan moeten zij actief toezicht houden op de manier waarop die taken worden uitgevoerd. Klachten en problemen van burgers zijn een goede ingang voor het uitoefenen van toezicht, zowel op de uitvoering van de taken als op de klachtbehandeling daarover. Dit moet voor gemeenten een extra aanleiding vormen om zich open te stellen voor signalen van burgers over wat er mogelijk mis gaat in de uitvoering. Door middel van spreekuren en klanttevredenheidsonderzoek kunnen gemeenten ook zelf actief op zoek gaan naar dergelijke signalen.

In elke gemeente moet één loket komen voor de burger
Om te voorkomen dat de burger verdwaalt in overheidsland, vindt de Nationale ombudsman dat elke gemeente één loket moet inrichten waar burgers rechtstreeks terechtkunnen met hun probleem of hun klacht. In zijn rapport *Klachten uit zicht, mensen buiten beeld* van 2019,[29] riep de Nationale ombudsman gemeenten hiertoe op. De VNG maakte kort daarna via de website bekend deze oproep te ondersteunen.

Dienstverlening mag in eerste instantie best digitaal plaatsvinden. Gemeentelijke taken mogen ook door externe partijen worden uitgevoerd. Maar uiteindelijk moet de burger fysiek bij de gemeente kunnen aankloppen als hij in de problemen komt. Iedereen heeft recht op menselijk contact met een ambtenaar. De burger moet zijn klachten en problemen laagdrempelig kunnen aankaarten bij zijn gemeente.

29 Rapport 2019/058; zie ook in Trouw, 31 oktober 2019: *Elke gemeente moet een hulploket krijgen* en *De overheid is een machine geworden.*

5 Conclusies

5.1 De meeste cliënten van de Participatiewet ervaren onvoldoende invloed op de eigen situatie

Iedereen wil graag meedoen in de maatschappij
Vrijwel iedereen die de Nationale ombudsman heeft gesproken wil graag meedoen in de maatschappij op een manier die bij hem past. Burgers willen zich nuttig voelen en iets betekenen voor de maatschappij. Als de Nationale ombudsman vraagt naar de invloed die burgers ervaren op de eigen situatie, gaat het vrijwel altijd over het op een passende manier mee kunnen doen in de maatschappij.

In de begeleiding naar werk ervaren cliënten van de Participatiewet onvoldoende invloed
Cliënten van de Participatiewet zijn vaak afhankelijk van hun gemeente. In het algemeen is een bijstandsuitkering de enige bron van inkomen die zij hebben. Een inkomen dat de gemeente een burger ook kan ontnemen. Een gemeente kan daarnaast voor burgers in kwetsbare posities de enige toegang zijn tot re-integratie naar werk of andere zinvolle tijdsbesteding die past bij hun mogelijkheden en beperkingen. Uit de negentien gesprekken die de Nationale ombudsman heeft gevoerd met burgers komt naar voren dat de meeste burgers tevreden zijn over het contact dat zij hebben met de inkomensconsulent. Zij ervaren dat ze in het contact met de inkomensconsulent voldoende invloed kunnen uitoefenen op de eigen situatie. Ze voelen zich gehoord en ze worden serieus worden genomen door de inkomensconsulent. Dit in tegenstelling tot de begeleiding van een jobcoach; hierover zijn burgers doorgaans niet tevreden. De meeste respondenten die begeleiding naar het werk hebben (gehad) vinden dat zij onvoldoende inspraak hebben gehad. Het aanbod aan banen past vaak niet bij wat zij willen en kunnen. Ook vinden zij dat een persoonlijke aanpak ontbreekt. Er wordt dan teveel gestuurd op direct uitstromen uit de bijstand, maar er wordt niet gekeken of dat op langere termijn vol te houden is. Een aantal respondenten zegt niets te hebben gehad aan de dienstverlening door de jobcoach. Zij hebben zelf hun weg gevonden, al dan niet met steun vanuit hun persoonlijke omgeving en/of zorgbegeleiders.

Regelmatig contact is belangrijk
Daarnaast is het contact met de gemeente vaak niet structureel. Het contact met de inkomens-consulent vindt soms slechts één keer per jaar plaats of nog minder. Sommigen respondenten hebben helemaal geen contact meer met de inkomensconsulent terwijl de meeste burgers graag regelmatig contact willen met een vast aanspreekpunt. Ook willen ze graag betrokken worden bij hun traject en oplossingen aangereikt krijgen die passen bij hun individuele situatie.

De manier van meedoen moet passend en zinvol zijn
Lang niet iedereen kan een zware fysieke functie aan of veertig uur per week aan het werk zijn. Wanneer iemand (nog) niet kan werken en bijvoorbeeld eerst nog aan de eigen (psychische) gezondheid moet werken, waarderen burgers het als zij worden vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Daarnaast willen burgers zelf ideeën kunnen aandragen en meedenken over een zinvolle tijdsbesteding. Verschillende respondenten geven aan dat zij vrijwilligerswerk zouden willen doen. De reiskosten en vrijwilligersvergoeding leveren alleen vaak problemen op. Dit is een belemmering om vrijwilligerswerk te verrichten. Ook de Landelijke Cliëntenraad wijst op deze problematiek.[30]

30 Signaal Vrijwilligersvergoeding, publicatie van de LCR, december 2022.

Voor een duurzame uitstroom uit de bijstand is nodig dat de baan past bij de vaardigheden en drijfveren van de persoon. Daarnaast hebben diagnoses zoals bijvoorbeeld ADHD en autisme ook invloed op de kans dat een bepaalde baan langdurig kan worden volgehouden. Hier zou meer oog voor moeten zijn. Ook zou het sommige respondenten helpen als er aandacht komt voor het op kleine schaal werken als zelfstandige. Hierbij zouden gemeenten kunnen meedenken; het is misschien mogelijk voor respondenten zich aan te sluiten bij een coöperatie of gebruik te maken van een freelance-constructie.

5.2 Cliëntenraden ervaren onvoldoende invloed op beleid en uitvoering

Niet in alle gemeenten is een cliëntenraad
Steeds meer gemeenten en gemeenschappelijke regelingen hebben een Adviesraad Sociaal Domein. Vaak wordt de cliëntenraad voor de Participatiewet dan opgeheven of samengevoegd met die Adviesraad Sociaal Domein. Dit gaat ten koste van de inspraak en invloed van cliënten zelf. In een Adviesraad Sociaal Domein zitten namelijk vaak geen cliënten of zij hebben weinig invloed. Als er wel cliënten in de adviesraad zitten, valt hun stem vaak weg tegen de beter opgeleide leden van de adviesraad. Als cliënten van de Participatiewet niet zelf kunnen meepraten over beleid en uitvoering van die wet, dan gaat dat in tegen de bedoeling van de wetgever. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat er in elke gemeente een cliëntenraad voor de Participatiewet is. Als de gemeente daarnaast ook kiest voor een Adviesraad Sociaal Domein, dan betekent dit dat die twee inspraakorganen nauw moeten samenwerken.

Niet alle cliëntenraden worden op tijd betrokken
Het is daarnaast voor de inspraakorganen van groot belang om in een vroeg stadium betrokken te worden bij nieuwe ontwikkelingen omdat op dat moment de inzichten en behoeften van cliënten kunnen worden meegenomen en/of gewogen. Als ze later in het beleidsproces worden betrokken blijkt er vaak niet veel meer gewijzigd te kunnen worden.

Cliëntenraden missen vaak heldere afspraken over de manier waarop zij hun werk kunnen doen
Naast het opstellen van een verplichte verordening met regels over de inspraak van cliënten van de Participatiewet zijn werkafspraken tussen de gemeente en/of de gemeenschappelijke regeling en de cliëntenraad belangrijk. Afspraken gaan bijvoorbeeld over hoe de gemeente en cliëntenraad samenwerken: hoe vaak er contact is met de contactambtenaar en de wethouder en op welke ondersteuning de cliëntenraad kan rekenen.

Cliëntenraden worden niet altijd voldoende ondersteund door de gemeente
Goed functionerende cliëntenraden worden door hun gemeenten gefaciliteerd met behulp van:
- Voldoende budget.
- Medewerking bij het bereiken van de achterban.
- Een jaarlijkse beleidsagenda.
- Een vaste contactpersoon.
- Een onafhankelijke voorzitter.
- Een onafhankelijke secretaris.
- Een vergaderlocatie.

Uit de gesprekken die de Nationale ombudsman heeft gevoerd, komt naar voren dat bovenstaande punten vaak niet goed (genoeg) zijn geregeld.

Cliëntenraden vinden dat veel afhangt van de persoon van de bestuurder
Er zijn inspraakorganen die wel succesvol invloed uitoefenen en inspraakorganen die dat niet lukt. Op basis van het onderzoek meent de Nationale ombudsman dat de mate van invloed sterk afhangt van de persoon van de verantwoordelijke wethouder en van de ambtenaar die contactpersoon voor het inspraakorgaan is. Wanneer deze zich beiden betrokken opstellen en openstaan voor de adviezen van de leden, functioneert een inspraakorgaan goed. Andersom

geldt dat wanneer de politieke en ambtelijke wil ontbreekt, het voor inspraakorganen bijna onmogelijk is om hun invloed uit te oefenen.

Cliëntenraden kunnen hun achterban moeilijk bereiken
Advies- en cliëntenraden hebben moeite om hun achterban te bereiken. Als er een cliëntenraad voor de Participatiewet is, is die bij burgers zelden bekend. Zij weten dus niet dat er een raad is die hen vertegenwoordigt en voor hun belangen opkomt. Zelfs consulenten en beleidsambtenaren van gemeenten weten vaak niet van het bestaan van een cliëntenraad. Zij attenderen burgers daar dus niet op.

Cliëntenraden vinden het lastig om leden te werven
Verder constateert de Nationale ombudsman dat veel cliëntenraden grote moeite hebben om voldoende mensen te vinden die in de cliëntenraad willen zitten. Wanneer dit laatste lukt, speelt de gemeente daar vaak een grote rol in. Zij kan via haar consulenten en haar adressenbestand (van cliënten) de raad onder de aandacht van de cliënten brengen.

Cliëntenraden bij een gemeenschappelijke regeling ervaren extra hindernissen
Tot slot blijkt uit het onderzoek dat cliëntenraden van gemeenschappelijke regelingen extra hindernissen ervaren bij het uitoefenen van invloed. Vaak gaan gemeenschappelijke regelingen gepaard met één of meer extra uitvoeringsinstanties. Die uitvoeringsinstanties hebben vaak een beperkt mandaat. Of de gemeenschappelijke regeling is alleen belast met de uitvoering terwijl de beleidsontwikkeling bij de deelnemende gemeenten is gebleven. Het is voor een cliëntenraad dan lastig om in een vroeg stadium – of überhaupt – betrokken te worden bij nieuwe ontwikkelingen. Kortom: cliëntparticipatie op het terrein van de Participatiewet laat nog veel te wensen over, terwijl het al vele jaren een wettelijk recht is.

5.3 Burgers ervaren drempels bij het indienen van een klacht

Respondenten voelen zich afhankelijk van de overheid
Mensen die zijn aangewezen op de Participatiewet, zijn voor hun uitkering afhankelijk van de gemeente. Zij zijn vaak bang dat het indienen van een klacht negatieve gevolgen heeft voor hun uitkering of voor de manier waarop zij door de gemeente worden behandeld.

Respondenten weten niet goed waar ze terechtkunnen
De meeste mensen die wij in ons onderzoek gesproken hebben, hebben geen idee waar ze een klacht kunnen indienen. De vraag waar een klacht kan worden ingediend is vooral onduidelijk wanneer de gemeente haar taken laat uitvoeren door andere partijen.

Gemeenten blijven aanspreekbaar wanneer taken extern worden uitgevoerd
De Nationale ombudsman vindt dat het voor de rechtsbescherming van de burger niet mag uitmaken of een gemeente taken zelf uitvoert of deze laat uitvoeren door een derde partij. Gemeenten blijven volgens de visie van de Nationale ombudsman altijd aanspreekbaar op de taken die zij laten uitvoeren door derde partijen. De gemeente moet daarom met de externe partijen goede afspraken maken over de manier waarop de klachtbehandeling vorm krijgt.

Klachten zijn een goede ingang voor toezicht
Klachten en problemen van burgers zijn een goede ingang voor het uitoefenen van toezicht, zowel op de uitvoering van de taken zelf als op de klachtbehandeling daarover. Dit moet voor gemeenten een extra aanleiding vormen om zich open te stellen voor signalen van burgers over wat er mogelijk mis gaat in de uitvoering. De burger moet altijd bij de gemeente terechtkunnen als hij bij de externe uitvoerende partij niet verder komt met zijn klacht.

In elke gemeente moet eén loket komen voor de burger
Om te voorkomen dat de burger verdwaalt in overheidsland, vindt de Nationale ombudsman dat elke gemeente één loket moet inrichten waar burgers rechtstreeks terechtkunnen met hun probleem of hun klacht.

6 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman heeft de volgende aanbevelingen voor gemeenten:

I Invloed op de eigen situatie

1. Investeer in persoonlijk contact met mensen die langdurig aangewezen zijn op de Participatiewet; zorg voor vaste contactpersonen die regelmatig contact hebben met hun cliënten.
2. Verleg de aandacht bij mensen die (nog) niet kunnen werken naar een zinvolle tijdsbesteding en bied meer ruimte voor de eigen wensen en ideeën van burgers.
3. Bied meer ruimte voor vrijwilligerswerk in tegenstelling tot betaald werk. En geef duidelijkheid over vergoedingen.

II Invloed op beleid en uitvoering

1. Zorg ervoor dat er altijd een cliëntenraad voor de Participatiewet is. En zorg ervoor dat deze bekend is bij de achterban. Als er ook een Adviesraad Sociaal Domein is, dan moeten de twee raden nauw samenwerken en moet de rolverdeling helder zijn.
2. Neem de cliëntenraad serieus: faciliteer en ondersteun de cliëntenraad, betrek de cliëntenraad vroegtijdig zodat deze invloed kan uitoefenen op (ontwikkeling van) beleid en uitvoering. Licht altijd goed toe waarom je bepaalde adviezen wel of niet opvolgt.
3. Zorg voor een duidelijke verordening en heldere werkafspraken met de cliëntenraad en neem in ieder geval bovenstaande punten (1 en 2) hierin mee. Evalueer de werking regelmatig.

III Klachten

1. Maak goede afspraken over de klachtbehandeling bij uitvoering van taken door externe partijen en houd daar actief toezicht op.
2. Zorg dat de burger altijd bij de gemeente terechtkan als hij bij de uitvoerende partij niet verder komt met zijn klacht.
3. Zorg voor één loket waar burgers rechtstreeks terechtkunnen met hun probleem of hun klacht.

De Nationale ombudsman heeft de volgende aanbevelingen voor gemeenteraden:

1. Houd actief toezicht op het goed functioneren van de cliëntenraad.
2. Spreek het college van B&W erop aan als het niet goed gaat.
3. Laat je informeren over de aard en inhoud van de klachten over de uitvoering van de Participatiewet.

Bijlage 1 De Participatiewet in historisch perspectief

De eerste Algemene bijstandswet van 1965
De eerste Algemene Bijstandswet (Abw), die Nederlanders levensonderhoud garandeert, dateert van 1965 en is van de hand van minister Marga Klompé. Zij geldt als één van de belangrijkste architecten van de verzorgingsstaat. Mensen die niet goed in hun levensonderhoud konden voorzien, werden tot dan toe geholpen door maatschappelijke organisaties of familie. Maar dat was niet altijd voldoende. Met de invoering van de Abw was bijstand ontvangen geen liefdadigheid meer, maar een recht. Het wordt dan voor armere Nederlanders gemakkelijker om zelfstandig te leven.[31]

Crisis van de Nederlandse verzorgingsstaat
In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw liep de werkloosheid geleidelijk op, en bereikte in 1983 een hoogtepunt. Het sociale stelsel, dat de verzorgingsstaat werd genoemd, werd door de hoge werkloosheid en het hoge begrotingstekort onbetaalbaar. Om deze crisis te bezweren, hervormden de Kabinetten Lubbers deze ingrijpend. De lonen werden gematigd, ambtenarensalarissen en het minimumloon werden verlaagd en de uitkeringen werden verlaagd. Doel was om de loonkosten te verlagen, zodat bedrijven meer personeel konden aannemen en de werkloosheid kon dalen.

Herziening van de Algemene bijstandswet 1996
In 1996 werd de Abw grondig herzien. Met name de signalen over de misbruikgevoeligheid van de Abw en over de omvang van bijstandsfraude, waren aanleiding tot een fundamentele bezinning op de beheersbaarheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de bijstands-verlening.[32] Gemeenten moesten worden betrokken bij de uitvoering. Het kabinet sloot met de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) het zogenaamde bijstandsakkoord.[33] Daarin werden zeven minimumvereisten vastgelegd, waaraan de uitvoering van de wet moest voldoen. Het was aan gemeenten om deze eisen verder in te vullen. De vereisten hadden betrekking op een strenge(re) selectie aan de toegangspoort, meer controle en sanctionering en meer op activering van bijstandsgerechtigden gerichte uitvoering.[34]

De Wet werk en bijstand van 2004
Op 1 januari 2004 werd de Abw vervangen door de Wet werk en bijstand.[35]
De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet kwam volledig bij de gemeenten te liggen. Centraal in het wetsvoorstel stond het uitgangspunt werk boven inkomen. De introductie van het begrip *algemeen geaccepteerde arbeid* in plaats van *passende arbeid* moest dit benadrukken. Alle inspanningen van betrokkene en gemeente moesten gericht zijn op arbeidsinschakeling. De regelgeving moest maximale mogelijkheden en stimulansen bieden voor re-integratie en participatie, ook voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
De gemeenten werden daarin ondersteund door één vrij besteedbaar re-integratiebudget en door vereenvoudiging en bundeling van regelgeving.[36]

---

31 De canon van Nederland.
32 Kamerstukken II, 1994-1995, 22545, nr. 75c.
33 Kamerstukken II, 1994-1995, 22545, nr. 14, bijlage 1.
34 Kamerstukken II, 1994-1995, 22545, nr. 14.
35 Stb. 2003, 375.
36 Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3.

Problemen in de sociale werkvoorziening
Rond de eeuwwisseling kampte de sociale werkvoorziening met lange wachtlijsten. Het systeem was kostbaar. Daarnaast werden de doelstellingen van de WSW onvoldoende gerealiseerd. Het streven om deze mensen te laten integreren in de reguliere samenleving werd zelden bereikt. Volgens het CWI[37] was ongeveer 50 procent van de nieuwe instroom van de mensen met een WSW-indicatie in staat om – met aanpassingen op de werkplek, extra begeleiding en/of loonkostensubsidie – bij een reguliere werkgever te werken. In de praktijk werkte echter de overgrote meerderheid (75 procent) in een beschutte omgeving: de sociale werkplaatsen. Hierdoor werd geen optimaal gebruik gemaakt van de (productieve) vermogens van de betreffende personen, en bleef een mogelijkheid tot verdere ontwikkeling op een reguliere werkplek onbenut. Als oorzaken zag men:

- de gunstige arbeidsvoorwaarden op basis van de CAO Sociale Werkvoorziening; deze maakten een overstap naar een reguliere werkgever niet aantrekkelijk;
- sociale werkplaatsen hadden geen belang bij doorstroming, omdat zij dan hun meest productieve krachten kwijt raakten;
- reguliere werkgevers waren onvoldoende bereid mensen uit de WSW-doelgroep aan te nemen;
- andere uitkeringsregimes waren aangescherpt;
- grotere bekendheid van de regelingen;
- in het algemeen was er een toename van mensen die vanwege een handicap of beperking een beroep deed op ondersteuning (ook in de Wajong, het speciaal onderwijs, jeugdzorg, AWBZ), mogelijk als gevolg van de complexer wordende samenleving.[38]

De Commissie fundamentele herbezinning WSW (2008)
Naar aanleiding van de problemen in de WSW werd de Commissie fundamentele herbezinning WSW ingesteld (ook wel: commissie De Vries). De opdracht was: voorstellen doen om deze groep aan het werk te helpen zonder dat daarvoor meer publieke middelen hoefden te worden ingezet. De commissie wilde de tweedeling tussen mensen die wel en mensen die niet mee konden doen, doorbreken. De commissie stelde één nieuwe regeling voor, voor iedereen die niet zelfstandig het minimumloon kon verdienen. Mensen met een arbeidsbeperking moesten (bijna) allemaal de reguliere arbeidsmarkt op. Om hen daarbij te helpen moest iedereen een vergelijkbaar re-integratiebudget krijgen en moest het voor werkgevers aantrekkelijker worden om deze mensen in dienst te nemen.[39]

De wet werken naar vermogen van 2012
Naar aanleiding van het advies van de commissie De Vries, werd in 2012 het wetsvoorstel Wet werken naar vermogen aangeboden aan de Tweede Kamer.[40] Het uitgangspunt van dat wetsvoorstel was dat mensen met een arbeidsbeperking in eerste instantie werk zouden zoeken bij een gewone werkgever. Dit wetsvoorstel is nooit verheven tot wet. Na de val van het kabinet Rutte I in april 2012 werd het controversieel verklaard. Na aantreden van het kabinet Rutte II werd het wetsvoorstel aangepast en omgedoopt tot Participatiewet.[41]

De Participatiewet van 2015
Met de invoering van de Participatiewet streefde de regering naar een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt aan jongeren en ouderen en voor mensen met en zonder beperking. Zoveel mogelijk mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking moesten worden geholpen om weer mee te doen aan de samenleving, bij voorkeur via een

37 Het Centrum voor werk en inkomen was destijds verantwoordelijk voor de indicatiestellingen voor de WSW.
38 Kamerstukken II, 2008-2009, 29 817, nr. 40.
39 Kamerstukken II, 2008-2009, 29 817, 40b1.
40 Kamerstukken II, 2011-2012, 33 161, nr. 1.
41 Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107.

reguliere baan. Gemeenten kregen hiervoor meer instrumenten. De WWB, de WSW en een deel van de Wajong werden samengevoegd in één regeling: de Participatiewet. Gemeenten werden belast met de uitvoering van deze wet. Mensen met een arbeidsbeperking vielen hiermee onder dezelfde regeling als mensen die om andere redenen moeilijk aan werk konden komen. Zij hadden in principe dezelfde rechten en plichten. Met één duidelijke regeling zou het voor werkgevers makkelijker moeten zijn om mensen met een uitkering in dienst te nemen. Ook werd verwacht dat meer integraliteit zou leiden tot een betere uitvoering. De afhankelijkheid van uitkeringen moest zo klein mogelijk worden. De nadruk van de wet lag op het activeren van mensen. Gemeenten hadden verschillende instrumenten tot hun beschikking om mensen naar werk te begeleiden. Voor een deel waren dat bestaande instrumenten, zoals een proefplaatsing, jobcoaching en aanpassingen aan de werkplek. In de Participatiewet werden ook nieuwe instrumenten opgenomen: loonkostensubsidie en beschut werk. Beschut werk is bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden. Ook werd het principe van de tegenprestatie geïntroduceerd. Iemand die afhankelijk was van bijstand kon gedwongen worden tot vrijwilligerswerk met behoud van uitkering.[42]

Evaluatie van de Participatiewet 2019

In 2019 publiceerde het Sociaal cultureel planbureau (SCP) haar rapport 'Eindevaluatie van de Participatiewet'. Het SCP concludeerde dat de Participatiewet voor een klein deel van de doelgroep het gewenste effect heeft teweeggebracht, voor een groot deel niet. Alleen voor de jonggehandicapten was de baankans aanzienlijk gegroeid; hun inkomenspositie was echter verslechterd. De klassieke bijstandsgerechtigden, in 2018 veruit de grootste groep, merkten nauwelijks verbetering. Voor de WSW-doelgroep waren de baankansen aanzienlijk gedaald. Het beschut werk kwam na een moeizame start rond de evaluatie pas laat op gang. Daarbij waren er opvallende verschillen tussen gemeenten. Een variant op beschut werk is de arbeidsmatige dagbesteding.[43] Het schakelen tussen arbeidsmatige dagbesteding, beschut werk en banenafspraak bleek moeizaam te verlopen. Beschut werk lijkt in veel gevallen op sociale werkplaatsbanen. De arbeidsvoorwaarden zijn bij beschut werk echter meestal slechter. Beschut werk wordt vaak georganiseerd bij sociale werkbedrijven. Als één van de oorzaken voor het feit dat nog steeds veel mensen aan de kant stonden, werd de financiële prikkelstructuur genoemd. Deze maakte het voor gemeenten voordelig om prioriteit te geven aan mensen met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt.

Streng maar onrechtvaardig, de bijstand gewogen

Onder deze titel verscheen in 2020 het jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Volgens dit onderzoeksrapport is bij het verlenen van bijstand in de loop der tijd steeds meer nadruk komen te liggen op wederkerigheid: je moet iets terugdoen voor je bijstandsuitkering. Sinds de Participatiewet van 2015 is dat de tegenprestatie geworden. Ten tweede is er een verschuiving in solidariteit. Mensen die onder één dak wonen worden geacht elkaar financieel te ondersteunen (de kostendelersnorm). De schrijvers plaatsen vraagtekens bij de rechtvaardigheid daarvan. Een derde reden waarom zij vraagtekens plaatsen bij de rechtvaardigheid van de bijstand zijn de decentralisaties waardoor je verschillen ziet in de behandeling van mensen tussen gemeenten. De ene gemeente heeft meer budget dan de andere of legt sneller sancties op. Volgens de schrijvers voelt dat als onrechtvaardig. Tot slot zijn door de flexibilisering van de arbeidsmarkt veel banen onzeker en tijdelijk geworden, vooral voor mensen met een lage opleiding in de bijstand. Bijstandsgerechtigden worden met veel nadruk de arbeidsmarkt opgeduwd. Als die mensen daar vervolgens weinig kans op kwalitatief goed werk hebben, zet

42 idem.

43 Bij beschut werk is er sprake van een dienstbetrekking, bij arbeidsmatige dagbesteding niet.

dat de rechtvaardigheid op het spel. Van het idee van de bijstand als onaantastbaar recht dat beschermt tegen de grillen van de arbeidsmarkt is weinig meer over, betogen de auteurs.[44]

Een brede blik op bijstand
In juni 2023 publiceerde het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) het onderzoeksrapport 'Een brede blik op bijstand'. Het SCP benoemt in het rapport vier aannames die ten grondslag liggen aan de Participatiewet. Deze aannames blijken voor een groot deel niet te kloppen. Het onderzoek toont aan dat de focus op betaald werk te groot is en onderstreept de noodzaak om de wet fundamenteel te herzien. Het SCP concludeert dat de huidige Participatiewet onvoldoende aansluit bij wat bijstandsgerechtigden nodig hebben om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving. Veel gemeenten richten zich vooral op mensen die relatief makkelijk naar werk begeleid kunnen worden. Maar een groot aantal bijstandsgerechtigden kampt met meerdere problemen. Door de focus op betaald werk worden deze mensen niet altijd goed geholpen. De nieuwe Participatiewet moet volgens het SCP zich niet alleen richten op werk en inkomen, maar beter aansluiten op het leven van mensen met een bijstandsuitkering en hun problematiek. Deze mensen zijn gebaat bij een levensbrede blik. Hiervoor is een betere afstemming tussen wetten en maatregelen nodig en meer samenwerking tussen overheden en instanties bij de uitvoering van de Participatiewet.[45]

Wetsvoorstel Participatiewet in balans
Het uitgangspunt van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans in 2023 is: niet de regels, maar de mens centraal zetten. Doel is om de regels en ondersteuning van de wet meer te laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen, het vergroten van de rechtszekerheid en het creëren van meer handelingsruimte voor de uitvoerend professional. Volgens de regering blijkt uit verschillende beleidsanalyses en signalen uit de praktijk dat de Participatiewet soms als 'hard' wordt ervaren. Dit komt door een samenspel van complexiteit, beperkt ervaren ondersteuning en strenge handhaving. Met het programma Participatiewet in balans wil de regering de ervaren hardheid wegnemen door vertrouwen en de menselijke maat als centrale begrippen te verankeren in (de uitvoering van) de wet, en de uitvoering van de wet ook eenvoudiger maken. Het wetsvoorstel dat in juni 2023 voor consultatie openstond, bestaat uit ruim twintig maatregelen. Onder de maatregelen valt onder andere meer ruimte om mantelzorg te verlenen zonder gevolgen voor de uitkering. Daarnaast mogen bijstandsgerechtigden straks tot € 1.200,- aan giften ontvangen zonder dit op te hoeven geven en mogen zij bijverdiensten tot 15% houden als opstap naar werk. Wie werk vindt, maar grotere schommelingen heeft in zijn inkomen, kan aanspraak maken op budget uit een nieuw te vormen bufferbudget. Het wordt ook mogelijk om op individuele basis bijstand met terugwerkende kracht te bieden en er is meer ruimte voor maatwerk waar het de vier-weken-zoektermijn voor jongeren betreft. Alle voorstellen zijn gericht op menselijke maat, vertrouwen en eenvoud. Het wetsvoorstel moet per 1 januari 2025 in werking treden.[46]

---

44 ***Streng maar onrechtvaardig, de bijstand gewogen***, Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens, 3 december 2020.

45 Een brede blik op bijstand, SCP 2023.

46 Internetconsultatie Participatiewet in balans.

Bijlage 2 Met wie de Nationale ombudsman heeft gesproken

1. Gesprekken met stakeholders

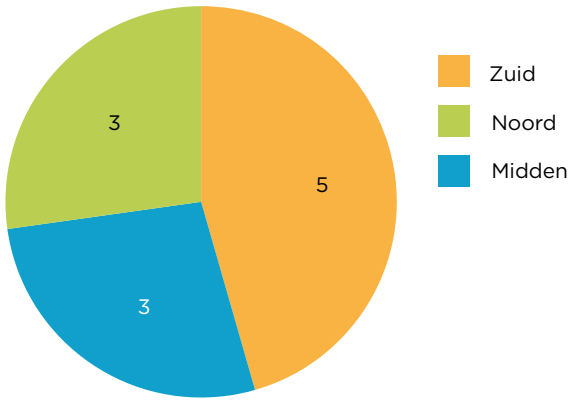
Ter voorbereiding op het onderzoek heeft de Nationale ombudsman met vertegenwoordigers van de volgende organisaties gesproken:

- De Landelijke Cliëntenraad.
- De Koepel van Adviesraden.
- Het Steunpunt Onderling Sterk provincie Groningen, een belangenvereniging door en voor mensen met een verstandelijke beperking.
- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- De Rijksuniversiteit Groningen.
- Movisie.
- Stimulansz, kennis- en adviespartner voor gemeenten in het sociaal domein.
- Regioplan, onderzoeksbureau voor het Sociaal Domein.

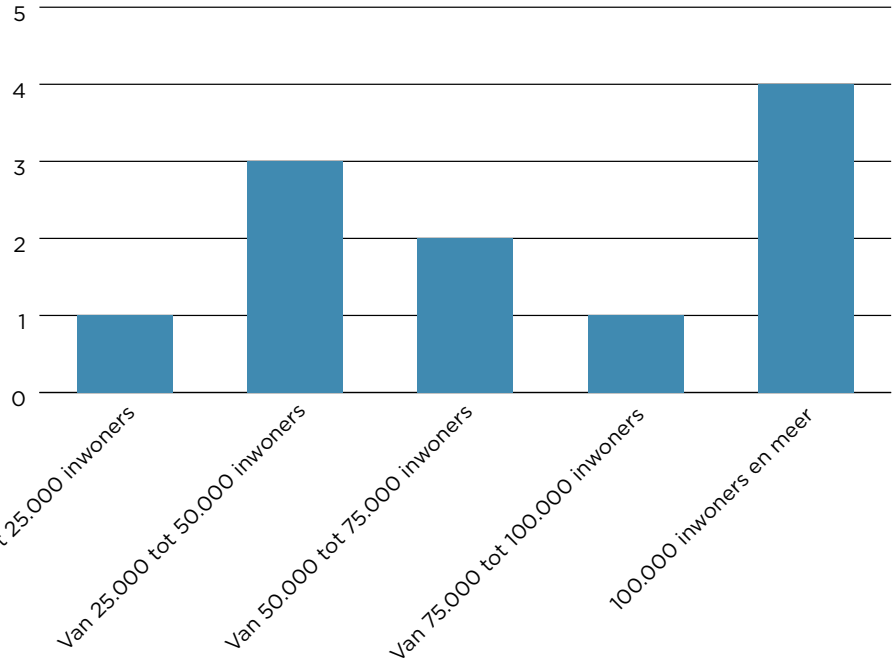
2. Advies- en cliëntenraden

De Nationale ombudsman heeft met elf advies-/cliëntenraden, verspreid over het land, gesproken. Drie cliëntenraden adviseren een gemeenschappelijke regeling: één cliëntenraad vertegenwoordigt cliënten van drie gemeenten en twee cliëntenraden vertegenwoordigen cliënten van vijf gemeenten. Zowel advies- of cliëntenraden van kleine gemeenten als grote gemeenten waren vertegenwoordigd. De grafieken hierna laten zien uit welke regio's deze advies- en cliëntenraden komen en hoeveel inwoners zij vertegenwoordigen.

Aantal advies-/clientenraden naar regio



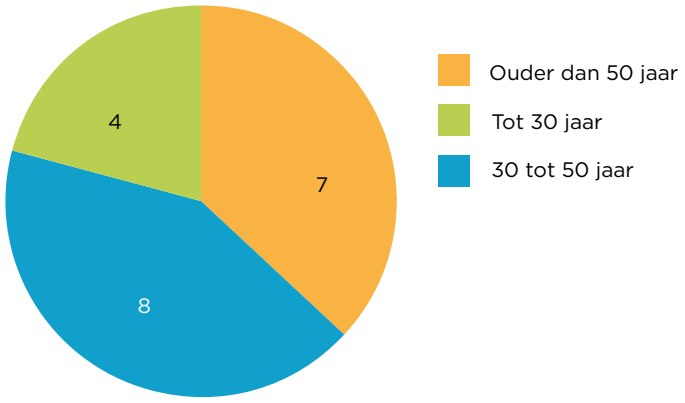
Advies- en cliëntenraden naar aantal inwoners van de gemeente



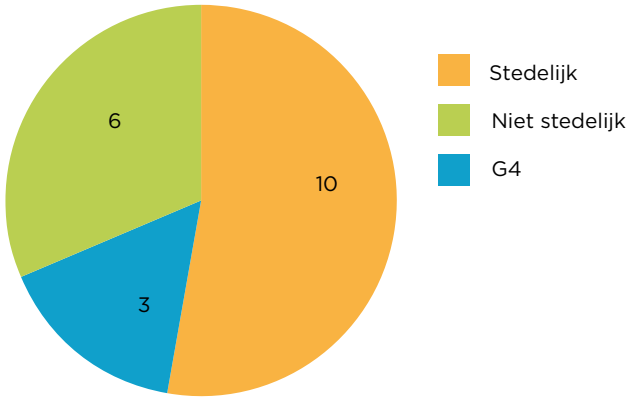
3. Burgers die zijn aangewezen op de Participatiewet

De Nationale ombudsman heeft ernaar gestreefd een zo divers mogelijke groep van burgers te spreken over hun ervaringen met de Participatiewet. De respondenten zijn op verschillende manieren geworven. De Nationale ombudsman heeft in haar eigen digitale netwerk voor professionals (de Raadbaak) een oproep gedaan. Daarnaast heeft onderzoeksbureau EMMA een aantal personen voorgesteld. Uiteindelijk hebben 19 personen aan het onderzoek deelgenomen (elf mannen, acht vrouwen). De grafieken hierna geven een beeld van wie dit zijn.

Deelnemers naar leeftijdscategorie



Deelnemers naar stedelijke omgeving



4. Rondetafelgesprek

Tot slot heeft de Nationale ombudsman twee digitale rondetafelgesprekken georganiseerd. Aan het eerste gesprek namen beleidsmedewerkers van zeven gemeenten deel. Deze gemeenten meldden zich na de opening van het onderzoek en wilden graag deelnemen aan dit onderzoek. Doel van dit gesprek was onze bevindingen naar aanleiding van de interviews met burgers en gesprekken met advies- en cliëntenraden met hen te delen. Het tweede gesprek voerden we met de voorzitters en leden van negen advies- en cliëntenraden die we hebben gesproken. Doel van het gesprek was de rode draden die wij uit de eerste gesprekken haalden met hen te delen. De deelnemers aan beide gesprekken gaven aan de conclusies en aanbevelingen te herkennen. Eén lid van de cliëntenraad gaf aan dat haar gemeente een zeer persoonlijke aanpak naar cliënten toe hanteert (vaste contactpersoon, proactieve communicatie, goede begeleiding).

Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur, websites en jurisprudentie

Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden, handreiking voor decentrale volksvertegenwoordigers, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, 2023.

Machtige mensbeelden, Raad voor de volksgezondheid en samenleving, essay 2021.

Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet, syntheseonderzoek Panteia 2021.

'Een brede blik op bijstand', onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau, juni 2023.

Participatie en vertrouwen Hoe participatie wel én niet kan bijdragen aan het versterken of herstellen van vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur, Open Universiteit, 30 november 2022.

Eindrapport Weten wat werkt; samen werken aan een betere bijstand Universiteit Utrecht, maart 2020.

Persoonlijke begeleiding in de bijstand; De beleidsonderzoekers, 2020.

Eindevaluatie van de Participatiewet; Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2019-17.

Klantonderzoek monitor Participatiewet, Inspectie SZW 2019.

Wetgeving in de responsieve rechtsstaat, prof. dr. M. Scheltema in RegelMaat 2018/3.

Niet buiten de burger rekenen!; Kim Putters, essay 2016.

Participatiesamenleving: weinig zeggenschap voor burgers, Meike Bokhorst. S&D jaargang 72, nummer 5, november 2015.

Participatiewet, Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2013/2014, 33801, nr. 3.

Motie Van Weyenberg, Kamerstukken II 2012/13, 29 817, nr. 122.

Vierde nota van wijziging Wet werken naar vermogen Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107; in deze nota van wijziging werd de wet na een kabinetswissel omgedoopt naar: Participatiewet.

Wet werk en bijstand, Memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2002/03, 28870, nr. 3.

Krapte op de arbeidsmarkt biedt nieuwe kansen voor gemeenten, Frans Kuiper, website Sociale vraagstukken, 1 februari 2022.

De Participatiewet of een rechtvaardige bijstand, Trudie Knijn en Jing Hiah, website Sociale vraagstukken, 25 november 2020.

Beschut werken in de Participatiewet, kennisdocument, SZW in samenwerking met de Programmaraad 2019.

Het eigen verhaal als basis voor toezicht; een 5-jarig onderzoek van Universiteit Groningen, Nijmegen, Rotterdam waarbij narratieven van burgers worden gebruikt om Inspecties en overheid responsiever te maken.

Benchmark Werk & Inkomen, Divosa.

Vier opties, VNG Magazine nummer 3 (2016).

Man's search for meaning, Viktor E. Frankl, 7 februari 2008.

Humanisme, zinvol leven en nooit meer ouder worden, Peter Derkx, 31 oktober 2011.

Centrale Raad van Beroep 07-04-2020 uitspraak over artikel 47 van de Participatiewet: dit artikel en de verordening gemeente over cliëntenparticipatie strekken niet tot bescherming belangen individuele leden van de cliëntenraad.

Streng maar onrechtvaardig, de bijstand gewogen, Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens, 3 december 2020.

Gemeentepeiler.nl; een participatie-app, ontwikkeld naar aanleiding van de komst van de Omgevingswet.

Innovatie in het sociale domein door het ontsluiten van apps via het digitaal platform (project gemeente Amsterdam).

Veelgestelde vragen over digitale participatie, Citizenlab, 2020.

Handreiking cliënt-inwonerparticipatie, Movisie.

Themakaart cliëntenparticipatie, Movisie.

Handreiking samenwerking adviesraden en gemeenten (Partners in Participatie) Deze bevat 10 tips en handreikingen om de meerwaarde van de adviesraad voor de gemeente te optimaliseren, ontwikkeld door de Koepel van Adviesraden Sociaal Domein in samenwerking met Movisie.

Stand van zaken Cliëntenparticipatie, publicatie van de Landelijke cliëntenraad, januari 2004.

Cliëntenparticipatie wordt steeds verder uitgehold, website van de Landelijke Cliëntenraad, 14 april 2020.

Signaal Vrijwilligersvergoeding, publicatie van de Landelijke cliëntenraad, december 2022.



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2023/144 is een uitgave van de Nationale ombudsman, 3 oktober 2023

nationale ombudsman

Nieuwsbericht

EMBARGO tot:
dinsdag 3 oktober 2023

'Inspraak mag geen vinkje zijn'

Burgers in de Participatiewet ervaren onvoldoende invloed

De banen die burgers in de Participatiewet krijgen aangeboden, sluiten vaak niet aan bij hun mogelijkheden en beperkingen. Het is moeilijk om de juiste match te maken tussen wat iemand wil en kan en de beschikbare banen. De meeste burgers in de Participatiewet ervaren onvoldoende invloed op hun eigen situatie. In sommige gemeenten worden cliënten ook te weinig betrokken bij de beleidsvorming en uitvoering van de Participatiewet. Dat concludeert de Nationale ombudsman in zijn rapport 'Inspraak mag geen vinkje zijn'. Een onderzoek naar participatie en invloed van burgers in de Participatiewet.

Burgers die langdurig een bijstandsuitkering krijgen, willen graag regelmatig contact met een vast aanspreekpunt bij de gemeente. Vooral mensen die door gezondheidsproblemen nog geen betaald werk kunnen doen, hebben vaker behoefte aan contact. Een van de aanbevelingen is dan ook om te investeren in persoonlijke gesprekken met mensen die al langere tijd een bijstandsuitkering ontvangen.

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen: "Ik hoor dat sommige burgers twee, drie, soms wel vijf jaar niets vernemen van de gemeente. Het signaal dat daarvan uit gaat is: jij doet niet meer mee. Terwijl deze mensen zich nuttig willen maken en iets willen betekenen voor de maatschappij."

Vrijwel iedereen met wie de ombudsman heeft gesproken geeft aan graag mee te willen doen in de maatschappij. De Nationale ombudsman vindt het daarom belangrijk om samen met de mensen te kijken naar een zinvolle tijdsbesteding, wanneer zij (nog) geen betaald werk kunnen doen. Er moet bijvoorbeeld meer ruimte komen om vrijwilligerswerk te doen. Er zijn nu vaak negatieve gevolgen voor de uitkering, wanneer burgers een reiskosten- of vrijwilligersvergoeding ontvangen. Vrijwilligerswerk kost daardoor soms meer dan het oplevert.

Belang van cliëntenraden
In veel gemeenten is er geen cliëntenraad op het gebied van de Participatiewet, terwijl het doel van de wet wel is dat cliënten inspraak hebben. In de cliëntenraad zitten cliënten en vertegenwoordigers om mee te denken en mee te praten over het beleid en de uitvoering van de wet. Bij sommige gemeenten is er onvoldoende besef van het belang van inspraak van cliënten.

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen: "Ik vind het belangrijk dat

zowel cliënten als hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de beleidsvorming en uitvoering van de Participatiewet. Naar mijn mening moet er in elke gemeente een cliëntenraad voor de Participatiewet zijn. Die raad moet in een vroeg stadium betrokken worden bij mogelijke veranderingen. Nu zien we dat het inspraakorgaan vaak pas laat in het beleidsproces wordt geïnformeerd. Dan kunnen ze alleen nog maar tekenen bij het kruisje en is er van echte inspraak geen sprake." De Nationale ombudsman roept gemeenten op om de cliëntenraden beter te faciliteren en ondersteunen.

Drempels bij het indienen van klachten
Mensen in de Participatiewet ervaren drempels bij het indienen van een klacht. Sommigen durven geen klacht in te dienen, uit angst gekort te worden op de uitkering. Bij gemeenten die hun klachtbehandeling uitbesteden aan externe partijen weten mensen soms niet waar ze hun klacht kunnen indienen. De ombudsman pleit voor één loket in iedere gemeente, waar burgers heen kunnen met hun problemen en klachten. Laat kwetsbare mensen niet verdwalen in overheidsland.

Dit is het tweede onderzoek in het thema participatie en invloed van burgers in het sociale domein. In april verscheen het eerste rapport: 'Burger in zicht'. [[link rapport]] Over invloed van burgers op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het derde onderzoek naar participatie en invloed in de Jeugdwet is in september van start gegaan. [[link nieuwsbericht]]

Noot voor de redactie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met
Linda de Groot, woordvoerder Nationale ombudsman, 06-25 31 04 51,
l.degroot@nationaleombudsman.nl