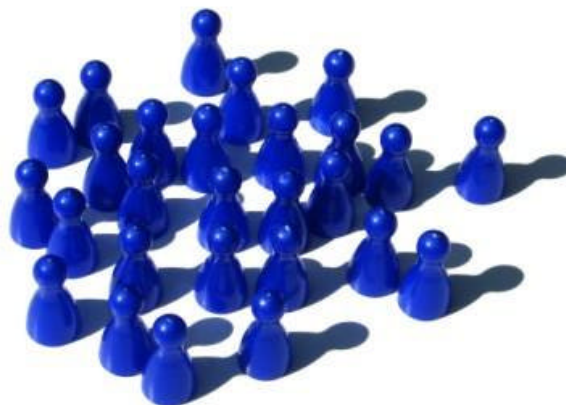




Scan cliëntenparticipatie

KWALITEIT CLIENTENPARTICIPATIE MEETBAAR MAKEN

Verslag pilots cliëntenparticipatie
sociale zekerheid



Amsterdam, maart 2010

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding en vraagstelling	1
1.1	Inleiding en vraagstelling	1
2	Prototype meetinstrument	3
3	Uitvoering pilots	5
3.1	Inleiding.....	5
3.2	Geselecteerde pilotgemeente.....	5
3.3	Uitgevoerde activiteiten	5
3.4	Keuze respondent	6
3.5	Vragenlijsten	8
3.6	Opvragen van documenten.....	10
3.7	Telefonische interviews	10
3.8	Rapportage en terugkoppelsessie	12
3.9	Doorlooptijd	13
4	Inhoudelijke resultaten	15
4.1	Resultaten cliëntenraden	15
4.2	Resultaten uitvoeringsorganisaties	17
5	Normen	19
5.1	Herkomst normen.....	19
5.2	Normenlijst cliëntenraden.....	20
5.3	Normenlijst uitvoeringsorganisatie	20
5.4	Tot slot	23
6	Verbeterpunten	25
Bijlage 1	Begeleidingscommissie Scan Cliëntenparticipatie	29

1 SCAN CLIËNTENPARTICIPATIE SOCIALE ZEKERHEID

1.1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING

- Achtergrond** De missie van de Landelijke Cliëntenraad (in het vervolg LCR) is het versterken van de positie van individuele cliënten in de uitvoering van de sociale zekerheid. Een van de kernactiviteiten waarin de LCR deze missie vertaald heeft, is het bevorderen van cliëntenparticipatie. Bevorderen van cliëntenparticipatie betekent onder andere dat men overzicht bewaart op vormgeving en realisatie van cliëntenparticipatie, en aanbevelingen doet over de gewenste vormgeving van cliëntenparticipatie. Uit hoofde van deze taakopvatting heeft de LCR het initiatief genomen een instrument te ontwikkelen waarmee de kwaliteit van cliëntenparticipatie te meten moet zijn, alsook waarmee inzicht ontstaat in verbetermogelijkheden hierin.
- Project** In opdracht van de LCR hebben Regioplan Beleidsonderzoek en het Woonbond Kennis- en Adviescentrum (in het vervolg WKA) een instrument ontwikkeld waarmee de kwaliteit waarmee cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid kan worden gemeten. Het prototype van het instrument is in drie pilots getest. De LCR heeft voor de begeleiding van het project een begeleidingscommissie ingesteld met daarin vertegenwoordigers van de cliëntenraden, sociale diensten en UWV.
- Leeswijzer** In dit rapport geven we allereerst een beschrijving van het prototype van het ontwikkelde instrument dat we in de pilots hebben getest (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 gaan we in op de uitvoering van de pilots, om vervolgens in hoofdstuk 4 op hoofdlijnen een beschrijving te geven van de inhoudelijke resultaten van de metingen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de normen die we in ons prototype van het meetinstrument hebben gehanteerd. We geven in dit hoofdstuk ook aan welke aanpassingen op deze normen nodig zijn op basis van onze ervaringen in de pilots. We sluiten het rapport af met een hoofdstuk met aanbevelingen voor het verbeteren van het instrument.

2 PROTOTYPE MEETINSTRUMENT

De ‘**scan cliëntenparticipatie**’ is in haar prototype niet één instrument, maar bestaat uit twee deelscans, te weten:

- **Deelscan cliëntenparticipatie – Cliëntenraden**
- **Deelscan cliëntenparticipatie – Uitvoeringsorganisaties**

Bij het eerste instrument gaat het om verbetermogelijkheden in de manier waarop Cliëntenraden hun taak oppakken, bij het tweede instrument om verbetermogelijkheden op te sporen in de manier waarop Uitvoeringsorganisaties omgaan met hun Cliëntenraad.

De opzet van beide deelsscans is gelijk, het onderwerp verschillend (‘hoe organisaties omgaan met de Cliëntenraad’ versus ‘hoe Cliëntenraden hun eigen taak oppakken’).

Hieronder schetsen we de opbouw van de ‘**deelscan cliëntenparticipatie – Cliëntenraad**’. De deelscan bestaat uit de volgende elementen:

- vragenlijst ingevuld door de Cliëntenraad over hoe zij zelf vindt dat zij haar taak oppakt (ingevuld door bestuurslid Cliëntenraad);
- vragenlijst ingevuld door Uitvoeringsorganisatie over hoe zij vinden dat de cliëntenraad haar taak oppakt (spiegel van de lijst die de Cliëntenraad zelf invult);
- documentenanalyse;
- telefonisch interview met de Cliëntenraad;
- telefonisch interview met de Uitvoeringsorganisatie;
- terugkoppeling met de Cliëntenraad.

De telefonische interviews gebruiken we in eerste instantie om onderwerpen te bespreken die zich niet lenen voor een schriftelijke uitvraag. Daarnaast gaan we in deze interviews in op items waarop de Uitvoeringsorganisatie en de Cliëntenraad verschillend reageren of zich beiden negatief hebben uitgelaten.

De ‘**deelscan cliëntenparticipatie – Cliëntenraden**’ moet de betrokken Cliëntenraad verbeterpunten opleveren. Het inzetten van de ‘**deelscan cliëntenparticipatie – Uitvoeringsorganisaties**’ moet de Uitvoeringsorganisatie verbeterpunten opleveren voor de manier waarop zij omgaat met/of gebruik maakt van de Cliëntenraad. De opbouw van deze deelscan is nagenoeg gelijk aan de deelscan voor de cliëntenraden. Het verschil is dat een voor hun situatie toegesneden vragenlijst wordt ingevuld door uitvoeringsorganisatie. Met een vertegenwoordiger wordt ook het interview gehouden.

Gebruik
Normen

Om te kunnen meten hoe een Cliëntenraad functioneert en hoe een uitvoeringsorganisatie opgaat met de cliëntenraad is uitgegaan van normen (een optimale situatie). Door te werken met normen, kan de meting zo worden opgezet dat per norm (optimale situatie) bekeken wordt wat de werkelijke situatie is bij een onderzochte cliëntenraad of een uitvoeringsorganisatie. Het vaststellen van de feitelijke afwijking van cliëntenparticipatie ten opzichte van de opgestelde normen vindt dus plaats aan de hand van vragenlijsten, documentenstudie en interviews. Voor beide instrumenten zijn

zogenaamde normenlijsten ontwikkeld, en deze is met de ingestelde begeleidingscommissie besproken. De volledige normenlijsten die we in ons prototype van het instrument hebben gehanteerd, zijn opgenomen in bijlage 1.

In de geteste opzet van het meetinstrument, is over de meetresultaten van beide deelscans apart gerapporteerd. Per pilot zijn er twee rapportages beschikbaar gekomen, een over hoe de cliëntenraad haar taak uitvoert en waar voor de raad verbetermogelijkheden liggen. En een rapportage over hoe de uitvoeringsorganisatie met de cliëntenraad omgaat en waar hierin de verbeterpunten liggen. Elke rapportage in een zogenaamd terugkoppelgesprek met de cliëntenraad respectievelijk met de uitvoeringsorganisatie besproken. Op basis van de uitkomsten van dit gesprek zijn de rapportages aangepast. In de pilotaanpak was niet voorzien in een gezamenlijk gesprek met zowel de cliëntenraad als de uitvoeringsorganisatie.

3 UITVOERING PILOTS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen hoe de 'scan cliëntenparticipatie' in de drie proefgemeenten is toegepast. Het gaat hierbij om een procesbeschrijving, op de inhoudelijke resultaten gaan we in hoofdstuk 4 in.

3.2 Geselecteerde pilotgemeenten

Bij de drie pilots met de 'scan cliëntenparticipatie' waren de Dienst Sociale Zaken Rotterdam en de intergemeentelijke diensten Drechtsteden en Peel en Maas betrokken, alsook hun WWB-clëntenraden. Van alle drie pilots was vooraf bekend dat alle betrokkenen in het algemeen tevreden zijn over hoe cliëntenparticipatie plaatsvindt. Het is niet mogelijk gebleken gemeenten in het onderzoek te betrekken waarbij op voorhand de participatie minder goed is. In het initiële pilotplan is hier wel van uitgegaan.

Alle drie de (gemeenschappelijke) sociale diensten en cliëntenraden zijn initieel door de Landelijke Cliëntenraad benaderd met verzoek deel te nemen aan de pilot. Hierbij is informatie overgedragen wat de betrokkenen konden verwachten. Belangrijk hierbij is wel dat bij de start van het project, en dus ook ten tijde van de benadering van de deelnemers, de pilotaanpak nog niet helemaal uitontwikkeld was. Mogelijk verklaart dit dat bij de betrokken deelnemers aan de proefmetingen in de drie gemeenten niet altijd een goed beeld bestond van het project. Sommige deelnemers dachten dat bijvoorbeeld dat er meer dan drie gemeenten aan ons project meededen en dat het om een regulier beleidsonderzoek ging dat zou resulteren in een representatief beeld van hoe sociale diensten en cliëntenraden met cliëntenparticipatie omgingen. Het was dus niet volledig duidelijk dat men meewerkte aan een test van een nieuw meetinstrument.

3.3 Uitgevoerde activiteiten

Voor beide deelscans geldt verder dat deze uiteindelijk wel via de van te voren uitgedachte werkwijze zijn uitgevoerd. Dit betekent dat per deelscan en per gemeente de volgende activiteiten zijn verricht:

1. Een vertegenwoordiger van de sociale dienst en van de cliëntenraad hebben ieder een eigen versie van de bij de deelscan behorende vragenlijst ingevuld.
2. Bij de sociale dienst, respectievelijk de cliëntenraad zijn relevante documenten opgevraagd, en door ons bestudeerd.
3. Nadat de ingevulde vragenlijsten zijn terugontvangen, zijn deze bestudeerd en geanalyseerd.
4. Over onduidelijkheden en tegenstellingen in de door de sociale dienst en cliëntenraad gegeven antwoorden, zijn telefonische interviews ingezet met de betrokken beide invullers.

5. Op basis van de ingevulde vragenlijsten, de interviews en de documentenanalyse is er per deelscan een rapportage opgesteld.
6. De rapportage is met betrokkenen besproken. Voor de 'scan cliëntenparticipatie – uitvoeringsorganisaties' met het hoofd van de dienst of met de wethouder, voor de 'scan cliënten participatie – cliëntenraad' met de cliëntenraad.

De gekozen proefaanpak impliceert dat zowel vertegenwoordigers van de sociale dienst als die van de cliëntenraad, twee vragenlijsten hebben moeten invullen en ook twee keer hebben moeten meewerken aan een telefonisch interview. Een vragenlijst en een interview voor de 'scan cliëntenparticipatie – uitvoeringsorganisaties', en een vragenlijst en interview voor de 'scan cliënten participatie – cliëntenraad'. Betrokkenen vanuit alle drie sociale diensten gaven aan deze opzet zeer belastend en heel verwarrend te vinden te vinden, de vragenlijsten en de interviews zouden wat hen betreft, geïntegreerd moeten worden. De drie deelnemende cliëntenraden hebben dit signaal niet afgegeven.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat de enquêtes plaats vonden in de maanden november en december. Dit is een relatief drukke tijd. Bij de cliëntenraden leidde dat ertoe dat het invullen van de vragenlijsten en het afnemen van de telefonische interviews uitgesteld moest worden tot januari. Idealiter zou het veldwerk van de scans in de eerste helft van het jaar of in september/oktober uitgevoerd moeten worden, en niet aan het eind van het jaar.

Het invullen van de vragenlijst duurde bij de deelscan voor de cliëntenraad ongeveer een half uur. Het aanvullende telefonische interview drie kwartier voor de uitvoeringsorganisatie en een uur voor de cliëntenraad.

Doordat in één scan werd gevraagd naar het functioneren van de cliëntenraad en in de ander naar de relatie tussen de cliëntenraad en de uitvoeringsorganisatie lagen de enquêtes bij voorbaat inhoudelijk dicht tegen elkaar. In beide scans is bijvoorbeeld gevraagd of de cliëntenraad over voldoende faciliteiten beschikte.

De 'deelscan cliëntenparticipatie – uitvoeringsorganisaties' is uitgevoerd door Regioplan, de 'deelscan cliënten participatie – cliëntenraad' door het WKA. De betrokken cliëntenraden en sociale diensten hadden dus te maken met onderzoekers vanuit twee organisaties.

3.4 Keuze respondent

In de van te voren uitgedachte werkwijze voor de 'scan' hebben we bewust nog geen expliciete keuze gemaakt wie bij de uitvoeringsorganisatie (hier sociale diensten) en bij de cliëntenraad de meest geschikte respondent is om deel te nemen aan de scan. We hadden wel bedacht dat het bij cliëntenraden zou kunnen gaan om de voorzitter, de secretaris of een ander lid. Echter, al bij de eerste contacten met de drie cliëntenraden werd ons aangegeven rekening te houden met nog twee andere kenmerken. Bij de voorzitter moet bijvoorbeeld meegenomen worden of het om een technische voorzitter of om inhoudelijk voorzitter gaat. Een technisch voorzitter is op voorhand geen geschikte

respondent. Verder gaf men aan dat er onderscheid valt te maken tussen leden die zelf cliënt zijn of leden die een maatschappelijke organisatie vertegenwoordigen. Bij de Cliëntenraad in Peel en Maas was de opzet weer anders: de ondersteunende beroepskracht is een betaald medewerker uit de doelgroep.

Uiteindelijk hebben we ten behoeve van beide deelscans de cliëntenraden zelf laten kiezen voor degene die de mening van de cliëntenraad het beste vertegenwoordigt. Bij twee cliëntenraden is de vragenlijst door twee of meer mensen gezamenlijk ingevuld. In Drechtsteden hebben de interviews plaatsgevonden met een regulier lid, in Rotterdam met de inhoudelijk voorzitter en in Peel en Maas met de secretaris. Hoewel er dus variatie was in respondenten vanuit de cliëntenraad, heeft dit er niet toe geleid dat we een duidelijk beeld hebben van wat nu het meest geschikte type respondent is voor deelname aan de scan. Ook bij een eventueel toekomstig gebruik van het instrument, moet ons inziens van geval tot geval bekeken worden wie bij de cliëntenraad moet deelnemen aan de meting. De geënuquêteerde dient zich te realiseren dat hij namens de Cliëntenraad spreekt. Het goedgekeurde verslag van de telefonische enquête met de Cliëntenraad wordt als bijlage in het rapport toegevoegd. Tijdens de terugkoppeling van de rapportage aan de Cliëntenraad bestaat de mogelijkheid om aanvullingen te geven op de gegevens. In geen van de drie gevallen heeft dit geleid tot bijstellingen van de gespreksverslagen.

Bij de Drechtsteden heeft de Cliëntenraad er expliciet voor gekozen de vragen in een groep te beantwoorden. Het bleek dat daar tussen de verschillende leden verschillende opvattingen bestonden over antwoorden op de vragen. Het is belangrijk om de terugkoppeling van het rapport aan een zo groot mogelijke groep van de Cliëntenraad te doen. Dit geeft een controle van de geldigheid van de gegevens.

Ook voor wat betreft de meest geschikte respondent bij de uitvoeringsorganisatie hadden we vooraf geen expliciete keuze gemaakt. In theorie hadden we de volgende mogelijkheden voorzien: de algemeen directeur, de wethouder of de ambtelijk contactpersoon voor de cliëntenraad.

Belangrijk is dat wij de diensten wel hebben meegegeven dat we in principe de hoogste vertegenwoordiger van de uitvoeringsorganisatie die aanwezig is bij de overleggen met de cliëntenraad, bij de proefmeting wilde betrekken. In casu gaat het hier om een vertegenwoordiger met een uitvoerings- en beleidsmandaat. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat in Rotterdam en Drechtsteden de directeur van de sociale dienst onze respondent was, en bij Peel en Maas de ambtelijk contactpersoon. Naast deze ambtenaar, overlegt in Peel en Maas de wethouder met de cliëntenraad. Omdat we in de twee andere pilotgemeenten voor een ambtelijk respondent hadden gekozen, hebben we dat in Peel en Maas uiteindelijk dus ook gedaan. Alhoewel de bijdrage van de ambtelijk contactpersoon van Peel en Maas zinvol was, bleek tijdens de terugkoppelsessie dat het achteraf toch niet de juiste respondent voor de scan was. We hadden een respondent met een uitvoerings- en beleidsmandaat moeten hebben, de betrokken wethouder dus. De wethouder was het namelijk oneens met een van onze aanbevelingen over een betere facilitering van de voorzitter van cliëntenraad (het beschikbaar stellen van werkruimte), wat direct terug te leiden is op een verschil van inzicht tussen de ambtenaar en zijn wethouder. Uiteindelijk bepaalt echter de wethouder wat er gaat gebeuren, en wat dus het

formele standpunt van de gemeente op dit punt is. Hadden we de wethouder geïnterviewd, dan hadden we het nooit op deze manier in ons eindrapport opgenomen. Voornoemde ervaring sterkt ons in onze mening dat een vertegenwoordiger met beleids- en/of uitvoeringsmandaat de meest geschikte deelnemer aan de scan. Zeker bij grotere sociale diensten zal zo'n functionaris een completer beeld hebben van het belang van cliëntenparticipatie op het beleids- en uitvoeringsproces.

In één pilot vond de directeur van de sociale dienst die de vragenlijsten en aan de interviews deelnam de tijdsinvestering te groot. Zijn probleem zat in het in een korte periode moeten invullen van twee vragenlijsten en deelnemen aan twee interviews en nog een aparte terugkoppelsessie. Uiteindelijk moest hij zich op vijf afzonderlijke momenten bezighouden met de meting, dit past niet in een drukke agenda. Het bewerkelijke karakter van de scan was hem vooraf niet duidelijk. Had hij die kennis wel gehad, dan had hij zijn ambtelijk secretaris naar voren geschoven.

3.5 Vragenlijsten

In de 'scan cliëntenparticipatie' hebben we in totaal vier verschillende vragenlijsten ingezet: twee die ingevuld moesten worden door de cliëntenraad en twee die ingevuld moesten worden door de uitvoeringsorganisaties. Eén vragenlijst handelde over de eigen rol (afhankelijk van de respondent die van de uitvoeringsorganisatie of de cliëntenraad) bij cliëntenparticipatie, de andere over hoe de andere partij in de eigen beleving daarmee omgaat.

Vragenlijst deelscan uitvoeringsorganisaties

De gehanteerde vragenlijst over cliëntenraden bleek in de praktijk soms te ingewikkeld. Dat leidde bij vertegenwoordigers soms tot misverstanden bij het invullen ervan. Het betekende vooral dat men op inhoud reageert als gevraagd wordt naar het proces. Dit terwijl in de vragenlijst niet expliciet gevraagd wordt naar hoe diensten inhoudelijk staan ten opzichte van beleidsonderwerpen. Ons inziens zou dit opgelost kunnen worden door in de vragenlijsten over de cliëntenraad allereerst expliciet een aantal vragen te stellen die raken aan de inhoud van beleidsonderwerpen, en vervolgens over te gaan op vragen over het proces.

Verder is er, zoals eerder aangegeven, per deelscan gewerkt met twee vragenlijsten. De twee vragenlijsten zijn elkaars spiegelbeeld. Dit betekent dat in beide vragenlijsten over veel dezelfde thema's vragen zijn opgenomen, maar dan steeds gesteld vanuit het eigen perspectief. In de scan voor uitvoeringsorganisaties is bijvoorbeeld in de vragenlijst voor de diensten zelf een vraag opgenomen of het omgaan met ongevraagde adviezen door de uitvoeringsorganisatie goed geregeld is; in de spiegelvragenlijst voor cliëntenraden is de vraag opgenomen of de zij vinden dat de sociale dienst dat goed geregeld heeft. Het idee van het werken met spiegelvragenlijsten is dat na terugontvangst van beide vragenlijsten de antwoorden van de cliëntenraad en die van de uitvoeringsorganisatie met elkaar vergeleken kunnen worden. In de praktijk is deze meerwaarde er niet altijd uitgekomen. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat de vragen over de cliëntenraad soms verkeerd zijn geïnterpreteerd en doordat in alle drie pilots zowel de uitvoeringsorganisatie

als de cliëntenraad in het algemeen een gematigd oordeel hadden. Gevolg hiervan dat op veel punten de partijen het met elkaar eens waren.

Meer in het algemeen gaven respondenten verder aan dat het invullen van de vragenlijst hen veel tijd gekost heeft, in geval van één uitvoeringsorganisatie zelf drie tot vier uur. De meeste respondenten gaven echter niet aan deze tijdsbesteding voor hen een probleem was. Slechts een respondent, een directeur van een uitvoeringsorganisatie, vond het wel een probleem. Hij had er in totaal een uur aan besteed, wat volgens hem teveel tijd is. Zeker omdat hij over beide ingevulde vragenlijsten ook nog geïnterviewd is.

Verder bestond er bij sommige respondenten verwarring doordat zij meer dan twee verschillende vragenlijsten hadden ontvangen. Navraag leerde dat dit te maken had met het feit dat Regioplan ten tijde van de pilots nog een ander onderzoek (ook over cliëntenparticipatie) uitvoerde bij de cliënten.

Verder trekken wij op basis van het gebruik van de vragenlijst dat de opbouw ervan beter kan. Nu wordt in de vragenlijst pas aan het eind gevraagd naar met cliëntenparticipatie behaalde resultaten, het lijkt achteraf beter om hiermee te beginnen. Respondenten worden daarmee geholpen om vanuit het resultaat naar de eigen werkwijze te kijken.

Vragenlijsten deelscan 'cliëntenraden'

De vragenlijsten van de deelscan voor de cliëntenparticipatie bij de cliëntenraad werden goed ontvangen. De respondenten ontvingen de enquêtes op verschillende manieren: op papier, digitaal en op internet. Respondenten hebben van alle drie de wijzen van invullen gebruik gemaakt. Er kwamen weinig vragen van respondenten over de vragenlijst. Het invullen van de vragenlijst werd niet als belastend ervaren. Wel werd door twee uitvoeringsorganisaties geklaagd dat er meer vragenlijsten ingevuld moesten worden en dat de opzet onduidelijk was.

Het invullen van de vragenlijst duurde bij de deelscan voor de cliëntenraad ongeveer een half uur. Het aanvullende telefonische interview ruim een half uur voor de uitvoeringsorganisatie en een uur voor de cliëntenraad.

Rapportages

Ten slotte blijkt uit de vergelijking van de twee rapportages die per pilot zijn opgeleverd (één over hoe de sociale dienst omgaat met cliëntenparticipatie en één over hoe de cliëntenraad haar taak oppakt), dat er enige overlap is in de thema's waarover in elke deelscan vragen zijn opgenomen. Een oplossing hiervoor is om in de deelscan over de rol van de uitvoeringsorganisatie ook in te gaan op andere aspecten die onder het bredere begrip cliëntparticipatie vallen (andere vormen dus dan overleg met een cliëntenraad). Bijvoorbeeld door ook vragen op te nemen over hoe een uitvoeringsorganisatie klachten of informatie uit klantonderzoeken gebruikt bij het verbeteren van haar uitvoeringsproces. of in hoeverre een uitvoeringsorganisatie in staat is om signalen van klanten door te geven aan beleidsmakers. Door over extra onderwerpen vragen op te nemen in de deelscan over de rol van de uitvoeringsorganisaties, zouden de rapportages meer uiteenlopen.

3.6 Opvragen van documenten

Bij de opvragen van documenten is gewerkt met een 'wensenlijst' met betrekking tot aan te leveren documenten. Deze lijst is gedurende de uitvoering van de pilots wel aangepast, waardoor niet in alle gemeenten dezelfde documenten is opgevraagd. Voor zover de betrokken gemeenten over de gewenste documenten beschikten, zijn deze ook tijdig aangeleverd. Bestudering van de documenten had toegevoegde waarde voor de informatie die aan de vragenlijsten en de telefonische interviews ontleend kon worden. Indien de scan cliëntenparticipatie toegepast wordt op UWV of SVB dan zou tot een andere 'wensenlijst' gekomen worden.

In de pilots zijn vanuit de uitvoeringsorganisaties de benodigde documenten aangeleverd door de ambtelijk secretaris of een beleidsmedewerker (gemeente). Dit blijkt een goede werkwijze te zijn omdat anders bij de respondenten (vaak directieleden) de onderzoeksbelasting te groot kan worden.

Door de splitsing van het instrument en de verdeling van het werk over twee bureaus, hebben in de praktijk zowel het WKA als Regioplan apart documenten opgevraagd. In een aantal gevallen gaat het om dezelfde documenten. Het lijkt achteraf wenselijk om het opvragen van documenten te integreren.

De mate waarin de cliëntenraden in staat zijn de gevraagde documenten op te sturen varieert sterk. De snelheid en de adequaatheid geeft informatie over de interne kwaliteit van de Cliëntenraad. Bij één Cliëntenraad was bijvoorbeeld een deel van de documenten eenvoudig te vinden op de website. Het apart opvragen van de documenten had als voordeel dat het de cliëntenraad meteen een goed beeld gaf over welke documenten zij wel en niet beschikken. Dit zou een reden kunnen zijn om het apart uitvragen van documenten in stand te houden.

3.7 Telefonische interviews

Ten behoeve van beide deelscans zijn de ingevulde vragenlijsten naderhand telefonisch doorgesproken met de betrokken respondent en zijn aanvullende vragen gesteld. Per deelscan is gesproken met de respondent bij de uitvoeringsorganisatie en bij de cliëntenraad. Beiden typen respondenten hebben meegewerkt aan twee afzonderlijke interviews.

Interviews deelscan uitvoeringsorganisaties

Bij de uitvoeringsorganisaties is dit als belastend ervaren. Zeker in combinatie met het feit dat men ook twee verschillende vragenlijsten heeft moeten invullen.

Voor de gemeente Rotterdam geldt voor de scan bij de uitvoeringsorganisatie dat het veel moeite heeft gekost om het telefonische interview te laten plaatsvinden. In Rotterdam heeft uiteindelijk met de directeur van de uitvoeringsorganisatie een face-to-face-interview plaatsgevonden in plaats van een telefonisch interview.

Wat betreft de scan voor de uitvoeringsorganisatie was het een expliciete keuze om in de telefonische interviews niet expliciet te benoemen waarop partijen van elkaar verschillen. In de interviews met de uitvoeringsorganisatie is ook niet expliciet gemaakt met wie we bij de cliëntenraad gesproken hebben. Achteraf gezien zou het mogelijk extra inzichten hebben opgeleverd als we wel in de wederzijdse gesprekken hadden aangegeven welk oordeel de andere partij is toegedaan. Dit had mogelijk tot meer discussie geleid, nu hebben we in de rapportage alleen verschillen van mening tussen uitvoering en cliëntenraad kunnen benoemen. Ook hadden we achteraf gezien explicieter de verbeterpunten over en weer in de interviews moeten benoemen.

Bij de deelscan voor de uitvoeringsorganisatie waren de respondenten overigens inhoudelijk goed in staat om middels een telefonisch interview op de vragen te reageren.

Interviews deelscan cliëntenraden

De telefonische interviews voor de scan cliëntenparticipatie bij de cliëntenraden verliepen goed. De respondenten kregen enkele dagen voor het interview de vragenlijst zodat zij zich konden voorbereiden op de enquête. Meerdere respondenten zeiden dat ze het een prettig gesprek vonden. In de interviews werd ingegaan op onderwerpen waarop de cliëntenraad en de uitvoeringsorganisatie van mening verschilden of waarop een van beide of beide partijen een negatief oordeel hadden. De telefonische enquête is ook gebruikt om onderwerpen door te vragen die zich minder goed lenen voor schriftelijke bevraging bijvoorbeeld omdat er veel toelichting nodig is of waarbij de vragen een vertrouwelijk karakter hebben. Ook werden enkele open vragen gesteld over de zaken die goed of slecht liepen. Dit bood de respondent de gelegenheid zaken te benoemen die anders gemist zouden worden.

De resultaten van de telefonische enquête werden vastgelegd in een verslag. Dit verslag werd ter goedkeuring voorgelegd aan de respondent. Het verslag kwam meestal vrij vlot weer terug, vaak voorzien van enkele kleine tekstuele aanpassingen.

Het contact met de cliëntenraad verliep meestal via de ondersteunende kracht, een ambtelijk secretaris of een officemanager. Soms leidden de contacten met de ondersteuner tot extra informatie over de Cliëntenraad.

Ook bij de deelscan voor de cliëntenraad waren de respondenten goed in staat om middels een telefonisch interview op de vragen te reageren.

Telefonisch of face to face

Los van de hiervoor beschreven feitelijke bevindingen met het uitvoeren van de telefonische interviews, is in de begeleidingscommissie van dit ontwikkelproject is op 26 november 2009 gesproken over de wenselijkheid om de interviews niet telefonisch, maar face to face uit te voeren. De discussie leverde op dat dit laatste wenselijk is omdat een face-to-face-interview namelijk meer inzichten zal opleveren en het zal waarschijnlijk met name door de cliëntenraadsleden als prettiger worden ervaren. Daarbij komt dat in een telefonisch interview het hoe dan ook moeilijker is om in te schatten of de betreffende respondent iemand is die overdrijft of juist te beleefd/terughoudend antwoordt. Methodologisch is ook bewezen dat bij face-to-face-interviews de validiteit van de antwoorden hoger is dan bij telefonische interviews. Dit komt omdat er voor de interviewer

meer mogelijkheden zijn vragen toe te lichten en ook makkelijker duidelijk wordt dat een respondent een bepaalde vraag niet begrijpt. Je ziet en hoort namelijk de respondent, in plaats van alleen maar een stem. Nadeel van een face-to-face-benadering is echter dat het de uitvoering van de scan beduidend duurder maakt.

Vanuit kostenoverwegingen heeft een telefonische enquête de voorkeur. Het is van belang dat de vragenlijsten goed aansluiten op de beleving van de respondent.

3.8 Rapportage en terugkoppelsessie

Na afronding van het feitelijke veldwerk, hebben Regioplan en het WKA ieder over de door hen uitgevoerde deelscan een analyse uitgevoerd en een eindrapportage opgesteld. In beide rapporten wordt inzicht gegeven in de gehanteerde normen waarop de analyses zijn gebaseerd. De rapportages verschillen qua opzet. Bij de door Regioplan opgestelde rapportages waren managers van uitvoeringsorganisaties de doelgroep, waardoor er gekozen is voor een rapportage met veel nadruk op waar voor de eigen dienst de verbeterpunten liggen met betrekking tot cliëntenparticipatie. De rapportages van het WKA zijn bedoeld voor cliëntenraden, en geven de resultaten weer van de scan en vervolgens de verbeterpunten. Hiervoor is gekozen op basis van de ervaring van het WKA dat cliëntenraden, net als huurdersorganisaties, hier meer behoefte aan hebben.

Alle eindrapportages zijn in concept besproken met respectievelijk het management van de betrokken dienst of met de wethouder¹(voor de deelscan cliëntenparticipatie – uitvoeringsorganisaties) of de cliëntenraad (voor de deelscan cliëntenparticipatie – cliëntenraad). In vijf van de zes gevallen heeft deze eindbespreking face to face plaatsgevonden. Alleen in Rotterdam heeft de bespreking uiteindelijk op verzoek van de directeur telefonisch plaatsgevonden. Voor alle rapportages geldt dat de deelnemers aan de terugkoppelsessies er in hoofdlijn tevreden mee waren, en slechts een aantal detailopmerkingen hadden. Belangrijk is dat men ook blij was te lezen dat zaken goed gaan. Dat is ook belangrijk om te vernemen in een samenwerkingsrelatie. Sommige deelnemers aan de terugkoppelgesprekken van de uitvoeringsorganisaties vinden het verwarrend dat de scan twee aparte rapportages oplevert, men ziet liever één gezamenlijk rapport.

Bij de cliëntenraden vonden de terugkoppelingen met de gehele cliëntenraad plaats. Het streven was dat de cliëntenraad de rapportage een week van te voren in bezit had. De terugkoppelsessies leiden tot enthousiaste discussies binnen de cliëntenraad over de verbetermogelijkheden en tot uitleg waarom bepaalde werkpraktijken ontstaan waren. Door de onderzoeker/adviseur is aangegeven dat niet alle verbeterpunten in een keer aanpak behoeven, maar dat de cliëntenraad keuzes kan maken in welke richting ze zich wil ontwikkelen.

¹ De terugkoppeling vond plaats met degene die in de regel het overleg met de cliëntenraad voert. In twee gemeenten is dat de algemeen directeur en in één gemeente is dat de wethouder.

In één geval is de rapportage voor de cliëntenraad intern niet verspreid. Daardoor had de terugkoppelsessie meer het karakter van een presentatie van de resultaten en gingen de leden van de Raad minder in op de resultaten. Bij deze Raad vindt er een aparte, interne bespreking plaats van de resultaten. Hiervan ontvangt de onderzoeker een verslag.

Alle cliëntenraden is aanbevolen om aan de hand van de scan een gesprek te voeren met de uitvoeringsorganisaties. In dit gesprek kan worden ingegaan op de uitkomsten van de deelscans en kunnen afzonderlijke en gemeenschappelijke verbeterpunten en plannen worden besproken. Bij de Cliëntenraden bestaat belangstelling voor deze gesprekken. Twee van de Cliëntenraden zeiden de scans te willen verspreiden onder hun contacten.

In de aanloop naar de terugkoppelingssessies hebben in sommige pilotgemeenten de respondenten ten slotte de suggestie meegeven in het eindrapport ook informatie op te nemen van goede voorbeelden uit andere gemeenten. Eén uitvoeringsorganisatie gaf bijvoorbeeld aan graag een voorbeeld te zien van een interne werkinstructie/werkprocesbeschrijving van een andere gemeente. Wij hebben hierin niet kunnen voorzien, omdat wij en ook de Landelijke Cliëntenraad niet direct goede voorbeelden beschikbaar hadden. Bij de cliëntenraden zijn er wel aanbevelingen van goede praktijken van de ene cliëntenraad doorgegeven aan de anderen en zijn de uitkomsten van de ene scan gebruikt om bijzonderheden in de positie van de ander te benadrukken.

3.9 Doorlooptijd

We willen dit hoofdstuk afsluiten met een paragraaf over de doorlooptijd van de metingen. Met het feitelijk uitvoeren van de metingen zijn we medio oktober 2009 begonnen (maken eerste afspraken, versturen vragenlijsten, uitvraag documenten), in de twee maanden daarvoor in het meetinstrument ontwikkeld. Regioplan kon voor de deelscan 'cliëntenparticipatie – uitvoeringsorganisaties' het veldwerk half december 2009 afronden, de meting van het WKA kende een langere doorlooptijd. De verklaring hiervoor is dat Regioplan respondenten bij zowel de sociale diensten als de cliëntenraden minder tijd geboden heeft om aan het onderzoek deel te nemen.

Het WKA heeft bij het maken van afspraken meer gezocht naar het meest geschikte moment voor elke respondent. Zoals al eerder gezegd is de periode van het veldwerk aan het einde van het jaar niet optimaal. Cliëntenraden zijn druk met hun reguliere werkzaamheden. Het kostte ook weer moeite om tijd te vinden voor de terugkoppelsessies. Verder blijken de cliëntenraden niet goed in staat te zijn om in te schatten hoeveel tijd ze vrij kunnen maken. Beter kan worden uitgegaan van twee fases waarbij de tweede fase wordt ingepland als de eerste is afgesloten.

Ons beeld dat het resultaat niet geleden heeft onder dit verschil in werkwijze bij het plannen van de onderzoeksactiviteiten, maar de doorlooptijd er wel van af hangt. De werkwijze van het WKA is wel veel respondentvriendelijker. We trekken uiteindelijk de conclusie dat voor meting bij de uitvoeringsorganisaties minimaal een doorlooptijd nodig is van anderhalve maand.

4 INHOUDELIJKE RESULTATEN

In dit hoofdstuk geven we op hoofdlijnen weer welke inhoudelijke punten uit de toepassing van 'scan cliëntenparticipatie' naar voren zijn gekomen. Antwoord dus op de vraag wat het de sociale diensten en de cliëntenraad heeft opgeleverd. We houden het in deze rapportage op hoofdlijnen, omdat over de meetresultaten al zes afzonderlijke rapportages zijn opgesteld voor de bij de pilots betrokken uitvoeringsorganisaties en cliëntenraden.

Vooraf is het wel belangrijk om hier te herhalen dat voor alle drie pilots vooraf bekend was dat alle betrokkenen in het algemeen tevreden zijn over hoe cliëntenparticipatie in hun gemeente plaats heeft. Er zat dus geen gemeente tussen waar het niet goed loopt. Wij veronderstellen dat indien we wel in zo een gemeente hadden kunnen meten, de inhoudelijke resultaten er anders uit zouden hebben gezien.

Voor wat betreft de opbouw van dit hoofdstuk, in paragraaf 4.1 gaan we eerst in op de inhoudelijke resultaten uit de 'Scan cliëntenparticipatie – Cliëntenraden'. De paragraaf 4.2 bevat de resultaten uit de 'Scan cliëntenparticipatie – Uitvoeringsorganisaties'.

4.1 Resultaten cliëntenraden

Alle drie cliëntenraden voldeden aan de SUWI-eisen. Er was telkens een 'Verordening Cliëntenparticipatie'. De mate van voorgeschreven detaillering van de werkzaamheden verschilt per gemeente. In alle gemeenten vinden de betrokken partijen (uitvoeringsorganisatie en cliëntenraad) dat de cliëntenraad bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering. Daarbij worden concrete punten genoemd waaraan de cliëntenraad heeft bijgedragen.

De afstand tot de politiek varieert per cliëntenraad. In Rotterdam is er vooral contact met de uitvoeringsorganisatie. In Peel en Maas is er vooral contact met de wethouder. In Rotterdam en Dordrecht doet de cliëntenraad aanbevelingen voor de uitvoering van het beleid. In Peel en Maas is het nadrukkelijk de bedoeling om aanbevelingen te doen op de uitvoering en op het beleid zelf.

De cliëntenraden richten zich telkens het meeste op de uitvoeringsorganisatie. Met andere partijen hebben ze ook contact, maar veruit het meest met de uitvoeringsorganisatie. Er is telkens minstens twee keer per jaar overleg met de uitvoeringsorganisaties. Vaak is er veel meer overleg, tot maandelijks. Bij twee van de drie Cliëntenraden is de vergaderdruk erg hoog en worden er meer dan twee overleggen per maand gehouden. Soms sluiten het voorbereidingsoverleg en het overleg met de uitvoeringsorganisatie op elkaar aan. Het beleefde aantal overleggen is dan niet groot maar het is telkens een lange zit.

Niet alle uitvoeringsorganisaties doen periodiek onderzoek naar klanttevredenheid. Het is niet duidelijk hoe de verschillende vormen van cliëntenparticipatie (klachtafhandeling, cliëntonderzoeken, klantenpanels, klanttevredenheidsonderzoek, input vanuit medewerkers, overleg met cliëntenraden) afzonderlijk of gezamenlijk hun invloed hebben op de beleidsontwikkeling en de uitvoering van de uitvoeringsorganisatie. Twee van de drie cliëntenraden hebben een inbreng in het klanttevredenheidsonderzoek. De cliëntenraden worden niet specifiek op de hoogte gesteld van ontwikkelingen in de uitvoering als gevolg van bijvoorbeeld de klachtenprocedure.

De betrokken partijen geven aan dat de cliëntenraden niet altijd tijdig worden voorzien van de benodigde informatie. Dit leidt, verrassend genoeg, niet tot problemen in de relatie tussen de partijen. Het is niet zozeer dat de cliëntenraden niet tijdig in het beleidsproces worden betrokken maar eerder dat de informatie te laat gestuurd wordt.

De cliëntenraden hebben alle drie geen uitgeschreven visie op wat ze willen met inspraak. Ze pakken meestal alles op wat op hun weg komt. Ze hebben geen werkplannen hoewel sommige wel het voornemen hebben er een te maken. Er is meestal vastgelegd dat er voldoende financiële middelen zijn voor professionele hulp en ondersteuning, toch wordt daar maar mondjesmaat gebruik van gemaakt.

Alle drie de cliëntenraden hebben moeite om voldoende leden te vinden, het lukt wel de zetels bezet te houden. De ene cliëntenraad heeft de leden meer te bieden dan de ander. Sommigen geven bijvoorbeeld scholing en coaching aan de leden. Geen van de drie cliëntenraden probeert niet-leden bij de werkzaamheden te betrekken, bijvoorbeeld in een commissie of een werkgroep.

De cliëntenraden hebben hun eigen manieren waarop ze proberen een afspiegeling te vormen van de achterban. Ze proberen bijvoorbeeld de verschillende klantgroepen vertegenwoordigd te laten zijn, ze streven naar spreiding naar achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding en naar een zo groot mogelijke deelname van cliënten ten opzichte van vertegenwoordigers. Het is haast onmogelijk om met een raad van 15 leden representatief te zijn voor een achterban die bestaat uit 5.000 tot 30.000 personen. Wel kan de cliëntenraad proberen de achterban zo goed mogelijk te horen via de verschillende signalen als een spreekuur, onderzoek en bijeenkomsten van organisaties.

Alle drie de cliëntenraden zijn bereikbaar voor vragen van de achterban. De betrokken cliëntenraden communiceren vooral via de Klantenkrant met de achterban. De Cliëntenraad van Rotterdam heeft een erg informatieve en goed bezochte website. De cliëntenraden hebben contact met andere maatschappelijke organisaties, vaak vooral met organisaties die zich richten op armoede, bijvoorbeeld de arme kant van Zuid-Holland. In deze organisaties zijn soms weer andere cliëntorganisaties vertegenwoordigd. Er is weinig direct contact met andere organisaties die een achterban hebben onder de cliënten. De drie cliëntenraden zijn terughoudend in de contacten met de media, er is telkens wel contact met de gemeenteraad.

De bevoegdheden van de cliëntenraad zijn goed vastgelegd. Er is recht op informatie, initiatiefrecht en adviesrecht. Soms is er uitgebreide bevoegdheid om de uitvoering van het beleid te laten toetsen, eventueel door externe partijen. De geschillenprocedure is niet altijd goed uitgewerkt. Er zijn geen sancties gevonden bij het niet nakomen van afspraken door de uitvoeringsorganisatie.

Het overleg met de uitvoeringsorganisatie verloopt goed. De uitvoeringsorganisaties vinden de adviezen van de cliëntenraden tijdig en onderbouwd en de uitvoeringsorganisatie nemen de adviezen serieus. De Cliëntenraden zetten alle drie zelf onderwerpen op de agenda in het overleg met de uitvoeringsorganisatie.

De drie uitvoeringsorganisaties verschillen van mening of de cliëntenraden draagvlak creëren voor beleid. De een zegt dat ze geen concrete activiteiten ziet van de cliëntenraad die daartoe leiden. De ander zegt dat als de uitvoeringsorganisatie reageert op signalen van de Cliëntenraad er dus draagvlak gecreëerd wordt.

Beide partijen kunnen spontaan onderwerpen noemen waarop de uitvoering van beleid is verbeterd. Uit een lijst selecteren de beide partijen deels dezelfde onderwerpen waarop de kwaliteit van de uitvoering is verbeterd, bijvoorbeeld kwaliteit dienstverlening, informatieverstrekking of bijzondere bijstand. De drie Cliëntenraden geven niet aan welke adviezen zijn overgenomen en welke niet. Ze boeken blijkbaar wel successen maar die zijn vaak niet goed zichtbaar.

In de drie pilots zijn afhankelijk van de resultaten, aanbevelingen geformuleerd. We hebben cliëntenraden geadviseerd om hun visie in een document vast te leggen. Men maakt daarmee voor de achterban en de uitvoeringsorganisatie helder waar men voor staat.

In die situaties waarbij de werkdruk te groot dreigt te worden, adviseren we om een werkplan op te stellen. In zo'n werkplan worden keuzes gemaakt welke taken/onderwerpen wel of niet opgepakt zullen worden. De cliëntenraad kan namelijk niet alles aanpakken.

Cliëntenraden die lastig nieuwe leden werven, is geadviseerd om ook buiten de bekende kanalen te werven, de drempels te verlagen om toe te treden en scholing en coaching aan de nieuwe leden aan te bieden .

Wanneer de cliëntenraad meer wil weten van haar achterban, is geadviseerd om dit te laten onderzoeken. Ook hebben we cliëntenraad en de uitvoeringsorganisatie geadviseerd om een sluitende geschillenprocedure met elkaar af te spreken, nog voordat er een geschil plaats vindt.

4.2 Resultaten uitvoeringsorganisaties

De uitvoeringsorganisaties houden zich volgens de cliëntenraden goed aan gemaakte afspraken, en er is bij de uitvoeringsorganisaties tevredenheid over wat de cliëntenraad de diensten oplevert. Het beeld met betrekking tot nakomen van wettelijke verplichtingen van de cliëntenparticipatie en een adequate facilitering van de raden komt overeen met hetgeen in paragraaf 4.1 al is aangegeven vanuit het perspectief van de cliëntenraad. De terugkoppelgesprekken bij uitvoeringsorganisaties maakten duidelijk dat men gelukkig is met het feit dat de rapportages duidelijk maken dat het over het werken met de

cliëntenraad over het algemeen goed verloopt. Dit is zeker ook een meerwaarde van de meting, niet alleen verbeterpunten tellen volgens de respondenten.

Een van de drie uitvoeringsorganisatie heeft zijn visie op het werken met een cliëntenraad opgenomen als onderdeel in een bredere nota, de andere twee uitvoeringsorganisaties hebben dat niet gedaan. Dit betekent overigens niet dat er zich grote verschillen voordoen op dit punt. In alle gemeenten werd duidelijk dat de uitvoeringsorganisatie op een dusdanige manier in cliëntenparticipatie staan, dat het meer moet zijn dan voldoen aan de wettelijke verplichting op dit punt. In alle gemeenten hebben we opgetekend dat de uitvoeringsorganisatie het werken met een cliëntenraad ziet als een belangrijk instrument om beleid te verbeteren, draagvlak voor beleid te vergroten en dienstverlening te verbeteren. Cliëntenraden in de drie pilotgemeenten nemen ook zelf waar dat hun uitvoeringsorganisatie op deze manier in het proces zit.

Met betrekking tot hoe belangrijke aspecten van de samenwerking tussen uitvoeringsorganisatie en cliëntenraad op papier zijn geregeld en hoe deze zaken in de praktijk gaan, verschillen binnen de pilots partijen soms van mening. Ook doen zich tussen de pilotgemeenten op deze punten verschillen voor. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de onderwerpen en de beleidsfasen waarin de cliëntenraad wordt betrokken. Ook is niet altijd goed afgesproken hoe de cliëntenraad tijdig wordt geïnformeerd over beleidsontwikkelingen en bedrijfsvoering bij de uitvoeringorganisatie. Dit geldt ook voor de manier waarop met gevraagde en ongevraagde adviezen van de cliëntenraad wordt omgegaan (en hoe dit wordt teruggekoppeld). In het algemeen kan gesteld worden dat cliëntenraden vaker zaken vastgelegd willen zien. Uitzondering hierop is de gemeente Peel en Maas waarin we juist bij de uitvoeringsorganisatie een sterkere wens tot vastleggen van allerlei procedure-afspraken.

Een discussie die door de meting in alledrie de gemeenten naar voren is gekomen, is die over wat tijdigheid is. Overal is namelijk de afspraak gemaakt dat vergaderstukken tijdig worden aangeleverd, cliëntenraden klagen echter dat uitvoeringsorganisaties deze afspraak niet altijd en ook niet voor alle documenten nakomt. Wij hebben in dat geval dan ook de aanbeveling opgenomen om 'tijdigheid' te definiëren in aantal dagen voor de vergadering.

5 NORMEN

In hoofdstuk 2 hebben we al aangegeven dat we voor beide deelscans zogenaamde normenlijsten hebben opgesteld. Het idee hierachter is dat door van normen (een optimale situatie) uit te gaan, er in de feitelijke kwaliteitsmeting per norm (optimale situatie) bekeken kan worden wat de werkelijke situatie is bij een onderzochte cliëntenraad of een uitvoeringsorganisatie. Het vaststellen van de feitelijke afwijking van de uitvoering van cliëntenparticipatie ten opzichte van de opgestelde normen, heeft, zoals in dit rapport al een aantal keer is aangegeven, plaats gevonden aan de hand van vragenlijsten, een documentenstudie en interviews.

In dit hoofdstuk gaan we kort in op hoe het werken met normenlijsten in de praktijk is uitgevallen. Geven de in deze lijst opgenomen normen een goed beeld van de cliëntenparticipatie bij de cliëntenraden en de uitvoeringsorganisatie, zijn de normen herkenbaar en zitten er onnodige dubbelingen in de normenlijsten? We gaan hieronder apart in op de normenlijst die gehanteerd is in de deelscan voor cliëntenraden en voor die gehanteerd is in de deelscan voor uitvoeringsorganisaties.

5.1 Herkomst normen

Zoals eerder aangegeven, hebben we bij de start van het project voor beide deelscans normenlijsten opgesteld. Deze normen komen deels uit een vergelijkbare meting van het WKA onder huurdersorganisaties. De normen zijn aangevuld met de wettelijke eisen, op basis van visiestukken van de LCR en aanvullingen vanuit de begeleidingscommissie. Belangrijk verschil tussen cliëntenparticipatie in de volkshuisvesting en die binnen de sociale zekerheid is dat voor wat betreft die laatste er minder normen te ontleen zijn aan wet en regelgeving. Dit betekent dat onderzoekers voor het normeren van cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid minder op wettelijke voorwaarden kunnen terugvallen en we dus vooral op normen hebben moeten terugvallen die voortkomen uit goede werkwijzen die deels afkomstig zijn van de huurdersparticipatie. Deze werkwijze impliceert wel het risico dat partijen de normen niet herkennen, en ook niet de noodzaak voelen om er aan te voldoen. Toch hebben wij gemeend met normen te moeten werken omdat het kwaliteitsmetingen goed is om meetresultaten af te kunnen zetten tegen een optimale situatie. Bij het trekken van conclusies over afwijkingen van de norm, is wel rekening gehouden met de vraag of als partijen aan de norm zouden voldoen, de cliëntenparticipatie beter zou verlopen (of meer zou opleveren).

Belangrijk is dat hoe meer er gewerkt kan worden met harde normen, des te eenvoudiger het voor een onderzoeker wordt om een meting uit te voeren. De scan moet echter ook zicht bieden op wat het echte probleem is en wat daarvoor de oplossing is. Hierop zijn ook niet normeerbare zaken van invloed, die in interviews boven tafel komen. In dit soort interviews daagt de onderzoeker de respondent uit om zelf inzicht te bieden op het ware probleem en daar oplossingen voor aan te dragen. Dit vraagt de inzet van een meer ervaren onderzoeker.

5.2 Normenlijst cliëntenraden

De normenlijst voor het meten van de kwaliteit van de cliëntenraden voldoet. De gebruikte normen en de bijbehorende meetmethoden leiden ertoe dat een herkenbaar beeld geschetst wordt van de cliëntenraden. De gebruikte normen leiden tot concrete aanknopingspunten voor verbeteringen van de praktijk van de cliëntenraad. Een beperkt aantal normen uit het instrument voor de cliëntenraden kunnen mogelijk vervallen. Dit zijn de volgende normen:

- **1.5 De cliënteninspraak is vormgegeven in een Cliëntenraad.** Voorstel om te schrappen want hij dubbelt met 1.2 er is een cliëntenraad op collectief vertegenwoordigend niveau.
- **1.7 De uitvoeringsorganisatie doet periodiek onderzoek naar klanttevredenheid.** Voorstel om te schrappen want dit is een norm om de kwaliteit van cliëntenparticipatie bij de uitvoeringsorganisatie te bepalen.
- **2.7 Ambtelijke ondersteuning van de Cliëntenraad.** Voorstel om te vervangen door: er is professionele organisatorische ondersteuning van de Cliëntenraad want in de praktijk zien we verschillende soorten ondersteuning
- **2.9 Minimaal X aantal raadsleden CR.** Voorstel om X te vervangen door een concreet getal als 5 of 7.
- **2.14 CR is een afspiegeling van de achterban.** Voorstel om te schrappen want hij dubbelt met 2.28 Representatief voor de achterban
- **2.18 Er is indien gewenst overleg met beleidsmedewerker van de uitvoeringsorganisatie.** Voorstel om te vervangen door ' Er is op verzoek van de CR de mogelijkheid om een toelichting te krijgen van een betrokken beleidsmedewerker' want er zijn vaak meer beleidsmedewerkers betrokken en het gaat om het verkrijgen van extra informatie.
- **2.26 sub toevoegen: de cliëntenraad organiseert jaarlijks een gezamenlijke activiteit ter ontspanning voor de leden.** Voorstel om toe te voegen want het wordt spontaan genoemd als de Cliëntenraad de onderlinge sfeer beschrijven.
- **3.16 sub De cliëntenraad geeft signalen door aan de gemeenteraad.** Voorstel toevoegen want in de huidige opzet blijft de relatie met de wethouder en gemeenteraad onderbelicht.
- **4.8 Er is een lijst met onderwerpen die aan de orde kan worden gesteld.** Voorstel om te schrappen want hij dubbelt met de aanwezigheid van initiatiefrecht.

In de bijlage is de volledige lijst van de normen terug te vinden die in de pilots is gebruikt.

5.3 Normenlijst uitvoeringsorganisatie

In de normenlijst voor de deelscan voor uitvoeringsorganisaties hebben we het omgaan en werken met de cliëntenraad op veel punten proberen te normeren. De pilots maken duidelijk dat op deze normen ook feitelijk gemeten kan worden. De metingen maken echter ook duidelijk dat voor betrokken partijen de zeggingskracht van afwijkingen van de norm niet altijd even groot is. Welke conclusie moet er bijvoorbeeld getrokken worden uit het feit dat er een bepaalde werkprocedure ontbreekt, zou de samenwerking tussen een

raad en de uitvoeringsorganisatie er beter van zijn geworden of zou er meer resultaat zijn bereikt. Dit neemt overigens niet weg dat pilotervaringen ons er niet toe brengen de normen overboord te gooien. Normen vergemakkelijken wel het meetproces, en bieden aanleiding om 'afwijkingen van de norm' in ieder geval te bespreken.

Achteraf bezien had bij het opstellen van de normenlijst voor de uitvoeringsorganisatie een breder perspectief gekozen kunnen worden. Binnen het prototype lag de nadruk vooral op het meten van hoe de uitvoeringsorganisatie omgaat met de cliëntenraad, en de normenlijst sluit daarop aan. In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat de meting bij uitvoeringsorganisaties verbreed kan worden naar hoe men omgaat met signalen uit alle verschillende vormen van cliëntenparticipatie waarvan men gebruik maakt. Dus naast signalen die voortkomen uit het werken met de cliëntenraad, ook die uit klachtenafhandeling of tevredenheidsmetingen. Er zal daardoor zicht komen op de vraag of de verschillende vormen van cliëntenparticipatie leiden tot een systematische manier om aan de hand van input van de cliënten de praktijk van de uitvoeringsorganisatie te verbeteren. Bij een dergelijke verbreding van het instrument past ook dat op deze onderdelen normen worden ontwikkeld.

Op basis van onze ervaringen in de pilots komen we tot aanpassingen van de normenlijst.² Enkele normen kunnen vervallen of kunnen worden aangepast en enkele nieuwe normen kunnen worden toegevoegd.

De volgende normen kunnen vervallen:

- **16 De uitvoeringsorganisatie heeft een visie over in welke beleidsfasen zij de cliëntenraad om advies vraagt.** Dubbeling met norm 40, waarin afspraken over dit onderwerp worden genoemd.
- **17 De uitvoeringsorganisatie heeft een visie over bij welke beleidsonderwerpen zij de cliëntenraad om advies vraagt.** Dubbeling met norm 41, waarin afspraken over dit onderwerp worden genoemd.
- **18 De uitvoeringsorganisatie heeft een visie over bij welke uitvoeringskwesaties zij de cliëntenraad betreft.** Eveneens dubbeling met norm 41, waarin afspraken over dit onderwerp worden genoemd.

De volgende normen kunnen worden aangepast:

- **20 De uitvoeringsorganisatie zorgt ervoor dat de cliëntenraad zelfstandig goed zijn taak kan uitoefenen door de raad te ondersteunen met voldoende andere middelen, zoals werkruimte en ict.** Voorstel om vergadergelegenheid, ambtelijke ondersteuning, externe deskundigen en scholing toe te voegen omdat betrokkenen in de pilot aangeven dat deze zaken belangrijk zijn.
- **24 De cliëntenraad heeft de volgende rechten: informatierecht, initiatiefrecht, adviesrecht en instemmingsrecht.** Voorstel om instemmingsrecht uit de norm te verwijderen, omdat daar geen draagvlak voor lijkt te zijn.
- **26 De uitvoeringsorganisatie evalueert het proces van werken met een cliëntenraad (of laat dit evalueren) eens in de X jaar.** We stellen voor om deze norm te veranderen in de drie onderstaande normen. De reden hiervoor is dat

² Dit betreft een vergelijking van de normenlijsten van 9 oktober 2009 en februari 2010.

tevredenheid bij beide partijen over de frequentie, de kwaliteit en de consequenties van een evaluatie belangrijker zijn dan enkel de exacte frequentie van een evaluatie.

1. Uitvoeringsorganisatie en cliëntenraad vinden dat het proces van werken met een cliëntenraad met de juiste frequentie wordt geëvalueerd.
2. Uitvoeringsorganisatie en cliëntenraad beoordelen de kwaliteit van de laatste evaluatie van het werken met een cliëntenraad minimaal als voldoende.
3. Uitvoeringsorganisatie en cliëntenraad beoordelen wat er met de uitkomsten van de laatste evaluatie is gedaan minimaal als voldoende.

De volgende normen kunnen worden toegevoegd:

- De uitvoeringsorganisatie en de cliëntenraad zijn tevreden over hoe het beleid, genoemd onder de vorige drie normen, in de praktijk uitpakt.
- De uitvoeringsorganisatie ziet het werken met de cliëntenraad niet als verplicht nummer, maar als bruikbare samenwerking.
- De rechten zijn volgens de uitvoeringsorganisatie en de cliëntenraad voldoende duidelijk omschreven.
- De informatie die de uitvoeringsorganisatie aan de cliëntenraad verschaft, is tijdig, duidelijk en correct.
- De uitvoeringsorganisatie informeert over kritische prestatie-indicatoren en streefwaarden (bijv. Balanced Scorecard) zodat overleg over harde uitvoeringszaken kan plaatsvinden.
- De uitvoeringsorganisatie reageert adequaat op vragen van de cliëntenraad.
- De uitvoeringsorganisatie motiveert in zijn besluit een afwijking van een advies van de cliëntenraad.
- Degene die vanuit de uitvoeringsorganisatie contact heeft met de cliëntenraad wordt door zijn eigen uitvoeringsorganisatie voorzien van de juiste informatie om een goed overleg met de cliëntenraad te kunnen voeren.
- De uitvoeringsorganisatie en de cliëntenraad hebben afspraken over met wie vanuit de uitvoeringsorganisatie overleg plaatsvindt.
- De uitvoeringsorganisatie en de cliëntenraad hebben afspraken over bij welke wetten de cliëntenraad betrokken is.
- Er zijn afspraken over de vormgeving van de cliëntenparticipatie op het Werkplein.
- De uitvoeringsorganisatie en de cliëntenraad beoordelen de manier waarop de afspraken op papier zijn geregeld als voldoende.
- De uitvoeringsorganisatie en de cliëntenraad beoordelen de manier waarop de afspraken in de praktijk uitpakken als voldoende.
- De uitvoeringsorganisatie beoordeelt de bruikbaarheid van de inbreng van de cliëntenraad minimaal als voldoende.
- De cliëntenraad beoordeelt dat wat de uitvoeringsorganisatie doet met de inbreng van de cliëntenraad minimaal als voldoende.

5.4 Tot slot

De pilots hebben geleid tot aanpassingen in de normenlijsten voor beide deelscans. We zijn daarbij nog wel uitgegaan van de initiële opzet van het instrument met twee deelscans) en de beperkte scope voor de deelscan voor uitvoeringsorganisaties. Inmiddels zijn de normen goedgekeurd door de begeleidingscommissie en rekenen we op draagvlak voor de normen in de branche.

6 VERBETERPUNTEN

We hebben de ‘scan cliëntenparticipatie’ in drie pilots kunnen testen. Deze pilots hebben ons veel bruikbare informatie opgeleverd over hoe het meetinstrument inhoudelijk verbeterd kan worden. Dit geldt ook voor het meetproces zelf. In dit slothoofdstuk geven we onze verbeterpunten weer.

De scan cliëntenparticipatie heeft een bruikbaar resultaat opgeleverd voor de cliëntenraden. Voor de uitvoeringsorganisaties is de verhouding tussen de inzet en de opbrengsten minder gunstig. We willen aanbevelingen doen om hierin verbetering aan te brengen.

- ***Deelscans liggen dicht op elkaar***

Het doel van de scan cliëntenparticipatie is in hoofdstuk 1 omschreven als het ontwikkelen van een instrument waarmee de kwaliteit van cliëntenparticipatie te meten moet zijn. In hoofdstuk 2 zijn de deelscans als volgt omschreven: *Bij het eerste instrument gaat het om verbetermogelijkheden op te sporen in de manier waarop Uitvoeringsorganisaties omgaan met hun cliëntenraad, bij het tweede instrument om verbetermogelijkheden in de manier waarop cliëntenraden hun taak oppakken.*

Het nut van cliëntenparticipatie bestaat eruit dat de praktijk van de uitvoering kan verbeteren doordat het beleid beter aansluit op de wensen en behoeften van de cliënten. Daarnaast zijn beleid en uitvoering gebaat bij belangenbehartiging voor de cliënten zodat de behoeften en de belangen van de cliënten een centrale plek krijgen in de uitvoering.

Er zijn diverse manieren van cliëntenparticipatie: cliëntenraad, cliëntenonderzoek, klachtafhandeling, open cliëntenbijeenkomsten, cliëntenpanels. In de deelscan uitvoeringsorganisatie krijgt de uitvoeringsorganisatie een antwoord op een deel van bovenstaande vragen en alleen over de rol van de cliëntenraad. Dit was bij ontwikkeling een bewuste keuze, maar achteraf gezien is het beter om het instrument voor de uitvoeringsorganisaties te verbreden zodat beter in kaart kan worden gebracht hoe de uitvoeringsorganisatie omgaat met het totaal aan signalen die voorkomen uit cliëntenparticipatie.

Bij huidige scans zou overigens ook nog overwogen kunnen worden om de beide deelscans niet tegelijkertijd in te zetten, maar bijvoorbeeld te starten met de scan van de uitvoeringsorganisatie en enkele maanden later de scan van de cliëntenraad te doen. Hierdoor neemt mogelijk de ervaren onderzoeksbelasting af omdat respondenten niet meer de twee vragenlijsten tegelijkertijd krijgen en moeten invullen. Bij de metingen voor de woningcorporatiesector is dit het gebruik.

In onderstaande tabel schetsen we de belangrijkste voor- en nadelen.

Huidige scans optimaliseren	Integreren deelscans
<p>Voordelen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Doorvoeren van aanpassingen kost relatief weinig tijd 2. Het is mogelijk om alleen te kiezen voor een van deelscans, bijvoorbeeld alleen te analyseren hoe de cliëntenraad haar rol oppakt. 3. Het is mogelijk om de deelscan in de tijd ruim na elkaar toe te passen, waardoor de belasting van respondenten in de tijd verdeeld kan worden. <p>Nadelen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het aantal interviews en in te vullen vragenlijsten waar elke respondent mee te maken krijgt, blijft gelijk. 2. Risico dat respondenten dezelfde vragen in de verschillende vragenlijsten anders invult, blijft bestaan. 	<p>Voordelen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het aantal interviews en in te vullen vragenlijsten waar elke respondent mee te maken krijgt, neemt af. 2. Risico dat respondenten dezelfde vragen in de verschillende vragenlijsten anders invult, vervalt. 3. Toepassing van instrument wordt goedkoper doordat aantal interviews afneemt. 4. Met volledige integratie van de deelscan neemt de totale doorlooptijd af. <p>Nadelen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Doorvoeren van aanpassingen kost relatief meer tijd 2. Het is niet meer mogelijk om alleen te kiezen voor een van deelscans, bijvoorbeeld alleen te analyseren hoe de cliëntenraad haar rol oppakt.

Gezien het fundamentele karakter van deze keuze, hebben we hierover vrijdag 5 maart 2010 apart overleg gevoerd met onze opdrachtgever. Het overleg heeft erin geresulteerd dat de LCR, hoewel ze van beide varianten de voordelen zien, er voor gekozen heeft dat de twee deelscans geïntegreerd moeten worden. Doorslaggevend daarbij was het argument dat de LCR alleen een instrument wil waarbij te allen tijde zowel de kwaliteit van de uitvoering van cliëntenparticipatie door uitvoeringsorganisaties als die door cliëntenraden gemeten wordt. Bij het verbeteren van cliëntenparticipatie ligt de verantwoordelijkheid ook bij beide partijen. De begeleidingscommissie van donderdag 18 maart 2010 heeft de keuze voor een geïntegreerd instrument bekrachtigd.

Hieronder volgen nog een aantal verbetermogelijkheden die enigszins losstaan van de keuze hoe tot een verbeterd instrument te komen.

- **Organiseer introductiesessie**

In de pilotgemeenten bestond onduidelijkheid over waar ze bij betrokken waren. Het is daarom belangrijk om bij toekomstige toepassing van het instrument een introductiesessie te organiseren voor betrokkenen vanuit de uitvoeringsorganisatie en de cliëntenraad.

In zo'n bijeenkomst zouden dan tenminste de volgende onderwerpen moeten worden besproken:

- Opzet meting
- Tijdsinvestering per type respondent/organisatie
- Inzet vanuit cliëntenraad in relatie tot beschikbare tijd van de leden en het vergaderschema van de cliëntenraad
- Slimme werkwijze, bijvoorbeeld het als cliëntenraad gezamenlijk doornemen van de vragenlijst. Dit voorkomt 'persoonlijke meningen' en kan direct ook leiden tot formuleren verbeterpunten/gezamenlijke standpunten.

- ***Face-to-face-interviews (in plaats van telefonische interviews)***

De begeleidingscommissie heeft aangegeven dat het wenselijk is om op basis van terugontvangen vragenlijsten een face-to-face-interview te houden in plaats van een telefonisch interview. Keuze voor face-to-face-interviews maakt de uitvoering van de scan wel kostbaarder. In de geteste opzet met twee deelscans zouden onderzoekers vier face-to-face-gesprekken moeten voeren. Bij integratie van de twee deelscans wordt dit aantal nu teruggebracht tot twee interviews, een met een afvaardiging van de cliëntenraad en een met de uitvoeringsorganisatie. Om op de reistijd voor de onderzoeker, en daarmee de kosten van het toepassen van de scan te besparen, zou geprobeerd moeten worden om de twee interviews steeds op één dag te concentreren.

Verder leren de pilots dat het belangrijk is dat de respondent ten tijde van het interview de door hem zelf ingevulde vragenlijst voor zich heeft. Praktisch betekent dat de onderzoeker voor de zekerheid altijd een kopie van de ingevulde vragenlijst bij zich moet hebben.

Ten slotte hebben we uit de pilots geleerd dat het in vervolg raadzaam is om in de interviews al expliciet te melden waarop partijen bij het invullen van de vragenlijst van elkaar verschillen. Hier zit namelijk de winst van het werken met op elkaar gespiegelde vragenlijsten. De vroegtijdige confrontatie van verschillen van mening levert meer zicht op mogelijke verbeterpunten op.

- ***Aanpassen vragenlijsten***

De opbouw van de huidige vragenlijsten van de deelscan uitvoeringsorganisaties zouden 'omgegooid' kunnen worden. De vragenlijsten zouden kunnen beginnen met:

- Vragen over het bereikte resultaat.
- Een gesloten vraag over wat men met de samenwerking wil bereiken: beleidsverbetering, vergroting draagvlak of verbetering bedrijfsvoering.

Verder zou overwogen kunnen worden om direct na deze vragen een of twee nieuwe vragen toe te voegen over beleidsinhoudelijke meningsverschillen tussen de uitvoeringsorganisatie en de cliëntenraad. Meerwaarde hiervan zou zijn dat na deze vraag beantwoord te hebben, voor de respondent duidelijk is dat de resterende vragen gaan over het proces van samenwerking tussen cliëntenraad en uitvoeringsorganisatie.

- ***Beoogde respondent***

Voor wat betreft cliëntenraden hebben de pilots geen uitkomst opgeleverd over wat nu de meest geschikte respondent is om de vragenlijsten in te vullen en de interviews mee te houden. Discussie in de begeleidingscommissie van 18 maart 2010 heeft erin geresulteerd dat de ideale werkwijze zou zijn als een cliëntenraad de vragenlijst plenair in een regulier geplande vergadering doorspreekt en invult, en de onderzoekers vervolgens met een afvaardiging van de cliëntenraad het interview hebben.

De pilots maken wel direct duidelijk wie de geschikte respondent is vanuit de uitvoeringsorganisatie, namelijk de directeur of het hoofd of de wethouder. Deze vertegenwoordiger van de organisatie heeft namelijk ook als respondent een duidelijk beleids- en uitvoeringsmandaat.

Om een beeld te krijgen van de gang van zaken bij de uitvoeringsorganisatie, is de meest efficiënte opzet dat de schriftelijke enquête in eerste instantie wordt ingevuld door de ambtelijk contactpersoon. Vragen met een opiniërend karakter of vragen die een inschatting vragen kunnen dan nog eventueel gecorrigeerd worden door de verantwoordelijke ambtenaar.

- ***Gebruik van normen***

Hoofdstuk 5 maakt duidelijk dat er voldoende redenen zijn om binnen het instrument gebruik te blijven maken van normen. Wel hebben we een aantal suggesties gedaan van normen die zouden kunnen vervallen. In rapportages moet ook expliciet benoemd blijven aan welke normen men niet voldoet, de betrokken partijen moeten zelf kunnen beslissen wat men met dit soort constatering doet.

Begeleidingscommissie Scan Clientenparticipatie

Bij de begeleidingscommissie waren de volgende personen betrokken

Voorzitter

De heer R. de Groot (onafhankelijk voorzitter)

Leden

Mevrouw A. Bartelds (Divosa)

De heer N. de Boer (UWV)

De heer J. van Hove (SZW Rotterdam)

De heer J. Laurier (LCR)

Mevrouw J. van der Loos (Cliëntenraad Drechtsteden)

Mevrouw Kassens (Cliëntenraad SVB)

Mevrouw G. Pieterse (LCR)

De heer P. Prins (UWV)

Mevrouw H. Raaijmakers (SD Drechtsteden)

De heer A. Stijntjes (SVB)

De heer C. van Tilborg (Centrale Cliëntenraad UWV)

Mevrouw H. Verlaan (Centrale Cliëntenraad UWV)

De heer J. Wigmans (CR Rotterdam)

Regioplan Beleidsonderzoek

De heer B. Berkhout

De heer J. Timmerman

Woonbond Kennis en Adviescentrum

De heer G. Jager

Mevrouw M. Schulte