

Kennisdocument: Moet een gemeente een cliëntenraad instellen?

Is een gemeente verplicht een cliëntenraad in te stellen en waar moet die dan wettelijk aan voldoen? Die vraag krijgt de LCR regelmatig voorgelegd. Aan juristen is gevraagd om hier een antwoord op te geven, zodat helder is wat in de wet is geregeld en wat niet.

Twee vragen zijn hierbij van belang.

Vraag 1 Moet de gemeente wettelijk een cliëntenraad instellen?

Vraag 2 Moeten er cliënten in die raad zitting hebben?

Wat staat er in de wet?

Om de vragen te beantwoorden moet eerst duidelijk zijn wat er precies in de wet staat.

Cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid is in verschillende wetten neergelegd.

Participatiewet: Artikel 47 Cliëntenparticipatie.

Wsw: hoofdstuk 2, artikel 2.3

Wet SUWI en Besluit SUWI oktober 2014 in de memorie van toelichting. Dit voor cliëntenparticipatie op het regionaal arbeidsmarktniveau.

In de WMO2015 staan overigens op een punt na dezelfde bepalingen. Hierover later meer.

Participatiewet

Artikel 47. Cliëntenparticipatie

De gemeenteraad stelt bij verordening regels over de wijze waarop de personen, bedoeld in [artikel 7, eerste lid](#), of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld de wijze waarop deze personen 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;
- c. deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
- d. onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- e. worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

Antwoord vraag 1 Moet de gemeente wettelijk een cliëntenraad instellen?

Oordeel juristen

Voor de Participatiewet heeft juridisch adviesbureau Schulinck in opdracht van de VNG modelverordeningen opgesteld. In de klankbordgroep zaten diverse vertegenwoordigers van gemeenten met een juridische functie én ook de LCR. Vraag in deze groep was hoe het (vernieuwde) artikel 47 van de Participatiewet moet worden gelezen.

Analyse Schulinck: Er is geen andere conclusie mogelijk dan dat dit artikel leidt tot de instelling van een cliëntenraad. De leden van de klankbordgroep steunden Schulinck hierin.

Argumentatie

Schulinck (en de LCR) komen tot deze conclusie, omdat de gemeente de bepalingen van de wetstekst niet kan nakomen zónder dat de gemeente een (soort van) raad instelt. Omdat de wetstekst over cliëntenparticipatie in de Wmo gelijk is aan die van de Participatiewet geldt dat ook hier het instellen van een raad noodzakelijk is.

In de Wet op de Jeugdzorg is cliëntenparticipatie bij de beleidsontwikkeling en –uitvoering van de gemeente niet wettelijk geregeld. Wel moeten hulpaanbieders volgens de wet een cliëntenraad hebben.

Hoe moet cliëntenparticipatie vorm krijgen

Elementen uit de Participatiewet en de Wmo2015

a. Er dient overleg te zijn met personen uit de doelgroep Participatiewet (of hun vertegenwoordigers).

Overleg betekent hier: een gestructureerde vorm van overleg tussen gemeenten en cliënten over alle aspecten van beleid en uitvoering. Bijeenkomsten organiseren, mensen raadplegen, knelpunten melden of reacties op adviezen vragen; dit kunnen onderdelen zijn van het gestructureerde overleg, maar ze kunnen afzonderlijk niet geschaard worden onder 'overleg'.

b. Het opstellen van een ongevraagd advies. Een formeel en onafhankelijk orgaan – wat de cliëntenraad is – kan namens de hele achterban een voorstel indienen of een reactie op een advies geven. Het opstellen van ongevraagd advies drukt tevens uit dat een raad *georganiseerde tegenmacht* kan bieden. Cliënten zijn afhankelijk van de gemeente. Door burger- of cliëntenenquêtes te houden via tijdelijke werkgroepen of panels ligt de macht volledig bij de gemeente. De gemeente kan dan immers sturen waar wel of geen raadpleging over plaatsvindt.

c. Verder wordt gesproken over periodiek overleg en de mogelijkheid agendapunten voor dat overleg op te voeren. Hiervoor is het nodig om een raad in te stellen.

d. Het tijdig verkrijgen van de juiste informatie om mee te denken over het beleid (dus ook niet-openbare stukken). Dit vereist dat hiermee vertrouwelijk wordt omgegaan. Bij de benoeming in een cliëntenraad hebben de afzonderlijke leden het recht om deze stukken te lezen, maar ook de plicht om de vertrouwelijkheid te respecteren. Deze afspraken zijn nauwelijks met willekeurige groepen burgers te maken.

Wat ook nog van belang is

- Het is wettelijk verplicht om te overleggen met de doelgroep WSW (hoofdstuk 2, artikel 2.3). Deze bepalingen sluiten aan bij die van de Participatiewet.

- Het is verplicht (Artikel 47 Participatiewet in combinatie met de wet SUWI - Besluit SUWI oktober 2014, zie memorie van toelichting) om cliëntenparticipatie vorm te geven op regionaal arbeidsmarktniveau. Als gezamenlijke gemeenten regionaal met personen uit de Participatiewet spreken over het beleid in de regionale arbeidsmarkt is de gemeentelijke cliëntenraad de basis. Bovendien moeten UWV-clieñtenraden aan kunnen sluiten bij die regionale medezeggenschap. Hiervoor lijkt een structuur noodzakelijk.

- In de praktijk blijkt dat cliëntenraden ook een rol hebben in het democratische proces binnen gemeenten. Gemeenteraden vragen – eisen - dat de wethouder het advies van de cliëntenraad opneemt in hun nota's en voorstellen. Cliëntenraden spreken in. Het is dan ook voor de gemeenteraad helder dat iemand namens een formeel adviesorgaan van cliënten spreekt.

Antwoord vraag 2: Moeten er cliënten plaats nemen in een cliëntenraad?

Oordeel juristen

De personen met wie wordt overlegd, moeten mensen zijn die onder de Participatiewet vallen. Dat zijn dus cliënten en niet burgers (die geen cliënt zijn). Het is in strijd met artikel 47 van de Participatiewet als deskundigen of burgers deelnemen. Zij zijn geen vertegenwoordigers van de personen die onder de werking van de Participatiewet vallen.

Het is zelfs zeer de vraag of gemengde raden wel als cliëntenraad Participatiewet of WMO2015 mogen functioneren. Cliënten zijn daar vaak in de minderheid. In de WMO is het wel mogelijk dat er gemeente raden bestaan. De WMO verschilt met de Participatiewet op het punt van de samenstelling van die raad: de gemeente dient te overleggen met haar inwoners, in ieder geval ook cliënten.

Afweging: Tegenmacht

Willen gemeenten wel medezeggenschap van cliënten?

Zijn gemeenten doordrongen van hun eigen machtspositie?

In verschillende publicaties* is geschreven over het belang van tegenmacht zodat de belangen van cliënten niet uit het oog worden verloren.

De Tweede Kamer hecht sterk aan een stevige inbreng van gebruikers. Minister Schippers is per motie gevraagd om ervoor te zorgen dat verzekerden meer te zeggen krijgen over de keuzes die de eigen zorgverzekeraar maakt. De rol van de ledenraden zouden dan ook stevig in de wet moeten worden vastgelegd. Er moet budget zijn om deze ledenraden meer in positie te brengen. Verzekerden moeten invloed hebben op de kwaliteit van de zorg, de dienstverlening en de financiële beslissingen, zoals de besteding van de winst.

Aan een tegenmacht zijn voorwaarden verbonden om die goed te laten functioneren.

Gebruikers en cliënten moeten mee kunnen sturen, gas kunnen geven of op de rem kunnen trappen. Dat kan niet als alleen maar zo nu en dan een raadpleging met telkens verschillende cliënten wordt gehouden.

Een tegenmacht wordt daarmee niet alleen 'lastig' maar houdt de gemeente een spiegel voor. De verstandhouding met de burgers kan zo alleen maar verbeteren.

Cliëntenraden Werk en Inkomen moeten er ook voor zorgen dat zij namens cliënten spreken. Dit lukt nooit helemaal. Het is daarom als *aanvulling* noodzakelijk dat er meerdere vormen van raadpleging plaatsvinden om te achterhalen wat er speelt in de leefwereld is van die cliënten. Cliëntenraad en gemeente kunnen/moeten hierbij samen optrekken.

Burgerparticipatie

Er bestaat een groot verschil tussen cliënten- en burgerparticipatie. Het betrekken van burgers bij beleid van de gemeente is een keuze van gemeente. Belangrijk verschil is dit gaat over

inwoners die niet per definitie afhankelijk zijn van de gemeente voor hun werk, inkomen of zorg (burgers zijn geen cliënten). Zij zijn vaak ook veel weerbaarder om zelf voor hun belangen op te komen.

De gedachte om een raad te hebben die een soort bewakingsrol vervult, voldoet ook niet aan de wet. Bewaken wat er met de cliëntenraadpleging gebeurt, is maar één aspect van cliëntenparticipatie.

Samenwerken

Het is wel een goed idee als cliëntenraden (en Wmo-raden) veel actiever worden betrokken bij het raadplegen van gebruikers van zorg en dienstverlening. Cliëntenraden kunnen hun werk zo meer kracht bijzetten. Ze kunnen immers aan gebruikers van zorg en dienstverlening vragen een beoordeling te geven van het beleid en de uitvoering ervan. Daarmee wordt – en dat is de wens van veel gemeenten – medezeggenschap ook ontwikkeld.

Het werken met cliëntenraden is dus, behalve wettelijk vereist, ook noodzaak voor gemeenten.

*'Een lastig gesprek' van de commissie Behoorlijk Bestuur over moeilijkheden in het onderwijs, in 2013 en 'Oog voor mensen met een arbeidsbeperking' van de Nationale Ombudsman over de problemen in de Wsw, in 2014.