

Van: Projecten Nationale ombudsman [redacted]@nationaleombudsman.nl>

Verzonden: 12-10-2020 16:06

Aan:

Onderwerp: Nationale ombudsman: inventarisatie gebruik integrale geschilbeslechting Wmo

LS,

Begin dit jaar heeft de Nationale ombudsman de minister van VWS een reactie gestuurd naar aanleiding van het wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015. In zijn reactie (bijgevoegd) licht de Nationale ombudsman toe wat hem in het wetsvoorstel aanspreekt en waar zijn vragen liggen. Bij integrale geschilbeslechting wordt een aantal kernpunten centraal gesteld, zoals:

- laagdrempelige klachtbehandeling;
- een breed klachtbegrip: het hele geschil inclusief de daaronder liggende vragen en problemen worden integraal bekeken;
- focus op een oplossing voor de toekomst en niet op een oordeel over het verleden;
- klachten worden benut om van te leren.

De Nationale ombudsman is een voorstander van integrale geschilbeslechting, zoals dat al eerder bleek uit diens reactie op het advies van de heer Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein uit 2017. Onder verwijzing naar deze reactie is ten aanzien van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wmo wederom benadrukt dat de meeste winst valt te halen in het voortraject: daar waar de eerste contacten tussen overheid en burger plaatsvinden.

In aansluiting op andere discussies over integrale geschilbeslechting, heeft de Nationale ombudsman mij gevraagd te inventariseren of en in hoeverre gemeenten binnen het sociaal domein al integrale geschilbeslechting toepassen, in die zin dat:

1. klachten en bezwaren integraal worden behandeld;
2. klachten die strikt genomen gaan over (veelal private) aanbieders op het terrein van de Wmo ook door de gemeente worden behandeld;
3. of en zo ja op welke wijze dit is geformaliseerd en
4. of en zo ja op welke wijze over deze integrale aanpak is gecommuniceerd?

Graag verzoek ik u een korte reactie op de hiervoor gestelde vragen te geven. Aan de hand van de reacties zal de inventarisatie worden opgemaakt en indien nodig of gewenst nader contact opgenomen worden.

Ik dank u bij voorbaat voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

[redacted]
[redacted]



nationale ombudsman

Nationale ombudsman

T +31 70 356 [redacted]

M +31 6 [redacted]

E [redacted]@nationaleombudsman.nl

Werkdagen: maandag t/m donderdag

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

De heer H.M. de Jonge
Minister
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Pagina 1

Datum
11 maart 2020

Onderwerp
Reactie op wetsvoorstel
Wmo 2015

Ons nummer
1447322

Uw bericht / kenmerk

Contactpersoon

Geachte heer De Jonge,

In uw brief van 13 februari 2020 vraagt u mij mijn opmerkingen bij u kenbaar te maken over het wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015. In deze reactie licht ik toe wat mij in het wetsvoorstel aanspreekt als belangrijke stap naar integrale geschilbeslechting. Ook signaleer ik een aantal onduidelijkheden in het wetsvoorstel en de toelichting. Tot slot sta ik stil bij het belang van het voortraject ter voorkoming van escalatie van conflicten tussen burger en overheid.

Meerwaarde van het wetsvoorstel

De Nationale ombudsman ondersteunt van harte het versterken van integraal werken, het uitbreiden van de mogelijkheden van integrale geschilbeslechting en het verbreden van (integrale) klachtbehandeling door gemeenten. Dat de gemeente verantwoordelijk wordt gesteld voor de behandeling van klachten over de uitvoering van de zorg of het behaalde resultaat zie ik als groot pluspunt van het wetsvoorstel. In de huidige praktijk was het sterk afhankelijk van de visie van een gemeente op haar taken en verantwoordelijkheden hoe actief zij toezag op de kwaliteit, toegankelijkheid, inrichting en oplossingsgerichtheid van de klachtbehandeling door de aanbieder van de zorg. Een ander pluspunt is dat in de integrale geschilbeslechting een aantal kernpunten centraal wordt gesteld, die aansluiten bij de visie van de Nationale ombudsman op effectieve klachtbehandeling. Het betreft:

- laagdrempelige klachtbehandeling;
- een breed klachtbegrip: het hele geschil inclusief de daaronder liggende vragen en problemen worden integraal bekeken;
- focus op een oplossing voor de toekomst en niet op een oordeel over het verleden;
- klachten worden benut om van te leren.

Op decentraal niveau zijn er overigens meer beleidsterreinen denkbaar die gebaat zijn bij een integrale werkwijze. Een uitbreiding van het gedachtengoed naar andere terreinen, zoals schuldhelpverlening, inburgering of de uitvoering van de Participatiewet zou ik dan ook van harte toejuichen. De argumenten die pleiten voor integrale geschilbeslechting bij de Wmo gaan evenzeer op voor deze terreinen en het is de ombudsman niet duidelijk wat de overwegingen van het kabinet zijn om dit voorstel te beperken tot de Wmo.

Onduidelijkheden in huidige formulering wetsvoorstel

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting riepen bij mij allerlei vragen op.

Nationale ombudsman
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag
T 070 356 35 63

post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl



De reikwijdte van het wetsvoorstel

In memorie van toelichting, pagina 20, staat de volgende opmerking: *'Voorgesteld wordt op de klachtbehandeling een aantal bepalingen uit de klachtenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren?'*. Deze zin wekt de indruk dat wordt voorgesteld alle Wmo2015 geschillen voortaan via de in het wetsvoorstel beschreven procedure te laten verlopen. Dan zouden de lokale ombudsvoorzieningen hier geen rol meer spelen.

Mijn medewerkers hebben hierover een verhelderend overleg gehad met enkele wetgevingsjuristen van de betrokken departementen, waarin deze zorg is weggenomen. In dit gesprek is duidelijk gemaakt dat het wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op klachten over de uitvoering van een maatwerkvoorziening van een zorgaanbieder, die door de gemeenten is ingeschakeld. Voor andere gedragingen van bestuursorganen in het kader van de Wmo2015 blijft klachtbehandeling op grond van de Algemene wet bestuursrecht gelden, evenals de procedure bij de bevoegde lokale ombudsvoorziening.

Zijn de beoogde procedures helder voor burgers?

In het advies van de heer Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein uit 2017 wordt expliciet ingegaan op de integrale beoordeling door de ombudsman. Hierin wordt aangegeven dat ook de ombudsman het handelen van de instelling aan wie de gemeente (een deel van) haar taak heeft uitbesteed, moet kunnen beoordelen. Nader geregeld zou dan moeten worden dat de bestuursrechter en de ombudsman niet hetzelfde geschil gaan beoordelen.

Naar ik heb begrepen van mijn medewerkers geldt hetgeen in het advies-Scheltema staat over de integrale geschilbeslechting door de ombudsman ook voor het voorliggende wetsvoorstel. Zo is en blijft de ombudsman bevoegd om een onderzoek in te stellen naar een klacht, indien de klager geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de kennisgeving op een klacht. Ook staat de weg naar de ombudsman open indien de bestuursrechter een beroep niet-ontvankelijk verklaart. Ter voorkoming van onduidelijkheden of misverstanden geef ik u in overweging de memorie van toelichting op dit onderdeel aan te vullen. In dit verband roept ook het voorgestelde artikel 2.4a.6 vragen op, omdat een verwijzing naar artikel 9:12 Awb ontbreekt, terwijl juist daar is voorzien in de bevoegdheid van de Nationale ombudsman.

Relatie met de Awb?

Reguliere begrippen en procedures uit de Awb krijgen met het wetsvoorstel Wmo2015 voor een beperkt deel van het gemeentelijk pakket een andere betekenis. Een voorbeeld hiervan is de in het voorstel opgenomen procedure om tegen een kennisgeving op een klacht beroep in te stellen bij de bestuursrechter uitsluitend indien de klacht betrekking heeft op de uitvoering van het ondersteuningsplan en binnen de daarvoor geldende termijn van zes weken. Dit kan verwarrend zijn voor iedereen die ermee te maken krijgt.



**nationale
ombudsman**

Overigens: wat is de meerwaarde van het vastleggen van het uitgangspunt dat klachtbehandeling gericht is op het bereiken van een voor de cliënt en de aanbieder bevredigende oplossing? Klachtbehandeling op grond van hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht is immers altijd primair gericht op het bereiken van een oplossing.

Voorkomen is beter dan genezen

In lijn met mijn reactie op het advies van de heer Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociaal domein uit 2017 (zie bijlage 1) hecht ik er aan nogmaals te benadrukken, dat de meeste 'winst' valt te halen in het voortraject: daar waar de eerste contacten tussen overheid en burger plaatsvinden. De gemeentelijke ombudsvoorziening speelt daarbij een belangrijke rol. Juist de ombudsman heeft de taak om burgers die zich tot hem wenden op weg te helpen en gemeenten vanuit het burgerperspectief anders te laten kijken naar hun eigen processen. De focus ligt daarbij niet op schriftelijke klachtbehandeling, maar op het samen met de burger zoeken naar een persoonlijk, betrokken en oplossingsgerichte aanpak. Met dit wetsvoorstel komt daar de zorgaanbieder bij. Voor het te bereiken resultaat maakt dat geen verschil.

Als de burger, de zorgaanbieder en de gemeente er met elkaar niet uitkomen moet het gehele geschil aan de orde kunnen komen bij de bestuursrechter of de gemeentelijke ombudsman. Ongeacht of het een besluit van de gemeente betreft, een andere handeling van de gemeente of een handeling van een private (zorg)aanbieder.

Voor burgers die zich afvragen tot wie zij zich het beste kunnen wenden met hun probleem, zal ook het financiële aspect een rol spelen. Voor klachtbehandeling door de ombudsman is geen eigen bijdrage of griffierecht verschuldigd. Wellicht dat in dit verband het vraagstuk van (het ontbreken van) de afdwingbaarheid van een oordeel van de ombudsman nog nader kan worden uitgewerkt.

Tot het geven van een nadere toelichting ben ik uiteraard bereid.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman



Reinier van Zutphen

Bijlage 1: Reactie Nationale ombudsman op advies Integrale geschilbeslechting sociaal domein van [redacted] aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 januari 2018

Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Geachte mevrouw Ollongren,

Uw voorganger, de heer Plasterk, zond mij op 3 oktober jl. ter consultatie het advies van de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, prof. mr. Scheltema, over een integrale geschilbeslechting in het sociaal domein.

De ombudsmannen van onder andere de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Groningen hebben eerder een gezamenlijke reactie (van 31 oktober jl.) gezonden. Hieraan heb ik een bijdrage geleverd. Ik deel hun visie. Op verzoek geef ik u hieronder mijn eigen reactie.

Belang van integraal werken bij het eerste contact

Het advies noemt de noodzaak van een integrale geschilbeslechting in het sociaal domein. Het besteedt met name aandacht aan de decentralisatie in het sociaal domein en de mate waarop de rechtsbescherming daarop aansluit. Graag wijs ik erop dat de meeste winst te halen valt in het voortraject: wanneer burgers voor het vragen van ondersteuning aankloppen bij hun gemeente. Hier begint een integrale en op maatwerk gericht werkwijze in het sociaal domein.

Een gemeente die het burgerperspectief waarborgt in alles wat zij doet, werkt al integraal. Het succes van een integrale geschillenbeslechting is daarom met name afhankelijk van de mate waarin gemeenten in staat zijn dat perspectief te borgen in hun aanpak binnen het sociaal domein. Wat voor een goede geschilbeslechting geldt, gaat daarom des te meer op voor ambtenaren in hun eerste contacten met burgers. Zij zijn niet alleen gebaat bij wetgeving die goed aansluit bij wat de decentralisatie in het sociaal domein vergt, maar ook bij een goede ondersteuning van een integrale en op maatwerk gerichte benadering. De afgelopen jaren zijn hier belangrijke stappen in gezet, mede dankzij het project *Passend contact met de overheid* (voorheen: *Prettig Contact met de Overheid*). Het is tijd die opgedane ervaringen nu breder in de praktijk ten uitvoer te brengen.

Postadres

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 356 35 63
secretariaat@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl

Doorkiesnummer

(070) 356 [REDACTED]

Datum

10 januari 2018

Ons nummer

1240164

Uw bericht

Uw kenmerk

2017-0000417509

Bijlagen

Behandelend medewerker

xxxxxxx

Onderwerp

Reactie op advies-Scheltema over een integrale geschilbeslechting sociaal domein

Belang van eenduidige rechtsbescherming

Als burgers er met hun gemeente niet uitkomen over de ondersteuning die zij nodig hebben, kunnen zij terugvallen op rechtsbescherming. In het advies wordt opgemerkt dat de rechtsbescherming in haar huidige vorm, vanuit het perspectief van de burger, 'een ontoegankelijk systeem' is. Dit onderken ik. Hier voeg ik aan toe dat het systeem mede ontoegankelijk is doordat het in een aantal gevallen niet eenduidig is waar burgers voor hun rechtsbescherming terecht kunnen. Dat licht ik nader toe.

Rechtsbescherming bij gemeenten

Gemeenten kunnen de feitelijke toekenning van hulp uitbesteden aan private organisaties. Het advies wijst erop dat rechtsbescherming minder wordt '[n]aarmate de gemeente meer overlaat aan de private instelling'. Het betekent ook dat voor burgers in zulke gevallen vaak niet helder is tot welke instantie zij zich voor rechtsbescherming kunnen wenden. Als uitgangspunt hanteer ik dat de Nationale ombudsman bevoegd is overal waar de overheid binnen het sociaal domein in laatste instantie verantwoordelijkheid heeft en, om die reden, dus ook moet kunnen worden aangesproken door de (Nationale) ombudsman. Hij is daartoe immers niet voor niets in het leven geroepen als Hoog College van Staat. Juist een terugtrekkende overheid en een overheid die taken uitbesteedt, moet eraan herinnerd worden dat de overheid er voor burgers is, en niet andersom.

Rechtsbescherming bij de (Nationale) ombudsman

Het advies beoogt een aanpassing van de Awb. De complexiteit van het sociaal domein dwingt de wetgever mijns inziens tot wetskeuzes die verder strekken dan alleen een aanpassing van de Awb. Zij werpt de vraag op hoever de wetgever wil gaan, of bereid is te gaan, om diverse wettelijke kaders aan te passen aan dat perspectief. Met andere woorden: gegeven het feit dat het sociaal domein in meerdere wetten is geregeld, kies je er als wetgever dan voor om het burgerperspectief alleen in de Awb te volgen en volg je voor andere wetten de bestuurlijke logica, de wetgevende of die van financieringsstromen?

Ik geef het voorbeeld van het klachtrecht. De Awb voorziet in een algemeen klachtrecht waarbij burgers, in tweede instantie, terecht kunnen bij de (Nationale) ombudsman. Ik zie een tendens om in het sociaal domein het klachtrecht te verbijzonderen waardoor gedragingen van gemeenten in sommige gevallen onder een ander regime van rechtsbescherming vallen. Voorbeelden hiervan zijn de Jeugdwet en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg. Dit vergroot de complexiteit die toch al eigen is aan het sociaal domein. Ik dring erop aan dat voor het klachtrecht zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij het klachtrecht zoals vastgelegd in de Awb. Dit doet recht aan het feit dat het, ook bij deze wetten, in wezen nog steeds gaat om een relatie tussen overheid en burgers. Ook waarborgt dit voor burgers een meer eenduidige rechtsbescherming.

Integrale rechtsbescherming: wat nu al mogelijk is

Rechtsbescherming bij gemeenten

Een integrale geschilbeslechting door gemeenten behoeft aanpassing van juridische kaders. Tegelijk is dit niet het enige wat gemeenten nodig hebben. Zoals in het advies wordt aangegeven, is voor de nieuwe manier van werken 'een omslag in het werken' noodzakelijk. Omdat deze geen andere kaders vergt, kunnen gemeenten ook nu al starten met integrale geschilbeslechting. De gemeentelijke ombudsvoorziening speelt daarbij reeds een belangrijke rol voor gemeenten. De nieuwe manier werken sluit meer aan bij de praktijk van klachtbehandeling zoals de Nationale ombudsman die voorstaat, dan bij de nog steeds meest gebruikelijke, formele praktijk van bezwaarbehandeling. Ook gemeenten herkennen dit en wenden zich steeds vaker tot de (Nationale) ombudsman met de vraag hoe de afhandeling van signalen en klachten effectief kan worden opgepakt.¹ Professionalisering van de klachtbehandeling is voor de Nationale ombudsman een belangrijk thema en is het afgelopen jaar verder uitgewerkt. De uitkomsten van dit project zullen ook worden benut voor het versterken van klachtbehandeling bij gemeenten.

Rechtsbescherming bij de (Nationale) ombudsman

Het advies geeft aan dat ook bij de ombudsman een integrale geschilbeslechting wenselijk is. Vooruitlopend hierop overweeg ik om bij conflicten in het sociaal domein gebruik te maken, meer dan nu het geval is, van de ruimte die artikel 9:23 Awb biedt. Dit artikel bepaalt wanneer de ombudsman wel bevoegd, maar niet verplicht is om een onderzoek in te stellen of voort te zetten. Ervaringen van de (Nationale) ombudsman leren dat het zinvol kan zijn om te interveniëren in bijvoorbeeld zaken waarin een burger het middel bezwaar, beroep of beklag kan inzetten (of had kunnen inzetten), en zaken waarin een vergelijkbare klacht wordt behandeld (of is afgedaan) door een onafhankelijke klachtvoorziening die geen ombudsman is. Het benutten van mijn wettelijke ruimte past bij de integrale benadering in het sociaal domein.

Tot slot

Tot het geven van een nadere toelichting ben ik uiteraard bereid. Ik bied dan ook aan om hierover in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

¹ Klachtbehandeling in het sociaal domein: zie rapport 2017/035: *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*. Zie ook: <https://www.nationaleombudsman.nl/vier-gouden-regels-voor-gemeenten>.