TERUG AAN TAFEL, SAMEN DE KLACHT OPLOSSEN

Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties

Datum: 2 maart 2017
Rapportnummer: 2017/035

de Nationale ombudsman

Terug aan tafel, samen de klacht oplossen

Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties

Onderzoeksteam
Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider
Walter van den Berg
Midas Dutij
Petri Houweling
Jan Prins
Jeanine Stam

Ondersteuning
Sij=a Beer

Nationale ombudsman
Reinier van Zutphen

Datum: 2 maart 2017
Rapportnummer: 2017/035

INHOUDSOPGAVE

BESCHOUWING 6

1 INLEIDING 12
- 1.1 Vooraf 12
- 1.2 Aanleiding 13
- 1.3 Doel en vraagstelling 13
- 1.4 Aanpak 14
- 1.5 Leeswijzer 15

2 UITGANGSPUNTEN VOOR BEHOORLIJKE KLACHTBEHANDELING 16
- 2.1 Inleiding 16
- 2.2 Behoorlijke klachtbehandeling volgens de ombudsman 16
- 2.3 Wat zeggen gemeenten? 18
- 2.4 Reflectie ombudsman 21
- 2.5 Tot slot 22

3 WAAR KLAGEN BURGERS OVER? 24
- 3.1 Inleiding 25
- 3.2 Complexiteit 25
- 3.3 Onjuiste of onvolledige informatieverstrekking en non respons 28
- 3.4 (Onheuse) bejegening 30
- 3.5 Privacy-risico's 33
- 3.6 Tot slot 35

4 KNELPUNTEN IN DE GESCHILBESLECHTING 38
- 4.1 Inleiding 38
- 4.2 Een burger weet niet altijd waar hij zijn probleem kenbaar moeten maken 39
- 4.3 Een burger vraagt zich soms af hoe hij zijn probleem kenbaar moeten maken 40
- 4.4 Een burger weet niet altijd wanneer hij zijn probleem kenbaar moeten maken 41
- 4.5 Burgers vragen zich af in hoeverre de klachtbehandeling 'onafhankelijk' is 43
- 4.6 Wat zeggen gemeenten? 45
- 4.7 Recente ontwikkelingen 51
- 4.8 Tot slot 52

5 CONCLUSIE 54
- 5.1 Inleiding 54
- 5.2 Beantwoording onderzoeksvragen 54
- 5.3 Conclusies 56
- 5.4 Terug aan tafel 58

6 BIJLAGEN 60

SAMENVATTING

Aanleiding onderzoek

Na klachten en signalen van mensen die aangeven dat zij vastlopen als zij hun gemeente benaderen met een zorg- of hulpvraag besloot de ombudsman een onderzoek in te stellen naar klachtbehandeling in het sociaal domein. Uit signalen kwam naar voren dat mensen niet meer goed weten bij wie zij terecht kunnen als er problemen zijn. Want wie is waar nu precies voor verantwoordelijk?

Conclusies

- Toegang tot de klacht- en bezwaarprocedure staat onder druk
- Klachtrecht en bezwaarprocedure lopen achter op doel decentralisaties
- Klachtprocedure geeft onvoldoende zicht op dienstverlening aan burger

Bevindingen onderzoek

De Nationale ombudsman heeft sinds 1 januari 2015 ruim 3100 klachten van burgers ontvangen en ook belangenorganisaties signaleren een aantal problemen waar burgers tegenaanlopen. Op basis van deze klachten en signalen is een aantal overkoepelende thema's te beschrijven waar mensen eigenlijk over klagen. Meestal gaan de klachten over: complexiteit van wet- en regelgeving, onjuiste of onduidelijke informatieverstrekking, onheuse bejegening en privacyvraagstukken. Toch dienen mensen niet altijd een klacht in, bijvoorbeeld omdat zij bang zijn voor mogelijke gevolgen. Zij vrezen een slecht imago als 'klager' die een verdere hulpvraag of dienstverlening kan bemoeilijken. Ook is de complexiteit van het systeem – met wijkteams, gemeenten en uitvoeringsorganisaties – een behoorlijke drempel. Immers, waar moet je zijn als je een klacht wilt indienen als je te maken hebt met meerdere organisaties? Een ander knelpunt is dat het probleem dat de burger heeft, niet altijd netjes, gemakkelijk en eenduidig in een formele klacht kan worden vertaald.

"Het verbaast mij dat mijn klacht gericht aan de gemeente over de uitvoeringsorganisatie bij de uitvoeringsorganisatie zelf terecht is gekomen en inmiddels al door verschillende personen in verschillende lagen behandeld is. Dit komt bij mij over als een slager die zijn eigen vlees keurt." ***(een burger)***

"Iedereen een beetje de weg kwijt. Zo spelen in de jeugdhulpverlening grote problemen, maar het is mensen niet goed duidelijk waar zij met die problemen naar toe moeten of wie aan die problemen iets zou kunnen doen."
(een belangenorganisatie)

de Nationale ombudsman

Boodschap Nationale ombudsman

"Ik zie dat het integraal oplossen van problemen achterloopt op het ideaal van integraal bestuur. In de beleidsuitvoering worden processen geïntegreerd, om het eenvoudiger voor de burger te maken. Maar wanneer er voor diezelfde burger problemen ontstaan, dan kan hij zich niet automatisch bij een balie melden die uitgaat van een integrale probleemoplossing. Daarom pleit ik bij gemeenten voor een informele inrichting en uitvoering van de klachtbehandeling. In essentie komt het neer op het in gesprek gaan met elkaar en weer echt naar elkaar leren luisteren. Oftewel *"Terug aan tafel en samen de klacht oplossen"*.

"Het grootste knelpunt bij de Wmo en de Participatiewet zien wij bij het vermogen van de doelgroep. Een groot deel van onze inwoners is capabel genoeg om een klacht in te dienen, maar zeker de nieuwe doelgroep uit haar klacht niet graag, aangezien zij vrezen dat het negatieve consequenties heeft voor de ondersteuning die zij ontvangen. Een deel van onze cliënten heeft het vermogen niet om de klachten adequaat te formuleren. Vaak ontbreekt het netwerk om te helpen de klachten te formuleren." ***(een gemeente)***

Handreiking aan gemeenten met nieuwe 'gouden regels' voor behoorlijke klachtbehandeling

Voorafgaande aan de decentralisatie heeft de Nationale ombudsman de zogenaamde 'gouden regels' geformuleerd als handvatten voor behoorlijke klachtbehandeling binnen het sociaal domein. Ruim twee jaar later kan op basis van de informatie die in dit onderzoek is verkregen van gemeenten en burgers worden geconcludeerd dat het tijd is om te komen tot een aanpassing van deze 'gouden regels'.

- **Haal drempels weg**
- **Los het probleem op**
- **Neem zo nodig een standpunt in**
- **Leer ervan**

Beschouwing

De decentralisaties in het sociaal domein vormden een omvangrijke bestuurlijke omwenteling met hooggespannen verwachtingen. Of, zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) benadrukte 'de grootste bestuurlijke verandering sinds de Tweede Wereldoorlog' die moest leiden tot een herijking van de relatie tussen de overheid en de burger.[1] Als Nationale ombudsman zie ik erop toe dat de overheid in al haar handelen het perspectief van de burger borgt. Daarom heb ik deze bestuurlijke omwenteling op de voet gevolgd. Voorafgaand aan en tijdens de decentralisaties heb ik onderzoek gedaan naar specifieke onderwerpen en individuele klachten over problemen die zijn ontstaan naar aanleiding van de decentralisaties in het sociaal domein. Ik constateer op basis van die onderzoeken dat het beleidsdiscours en uitgebreide wetgevingsambities leiden tot risico's voor het borgen van dit burgerperspectief. Zo zag ik in voorgaande onderzoeken met betrekking tot het sociaal domein hoe ingewikkelde bestuurlijke verhoudingen kunnen leiden tot het ontstaan van problemen bij de burger. Terugkerende knelpunten voor burgers hierin zijn gerelateerd aan privacy, adequate informatievoorziening en de 'van het kastje naar de muur'- problematiek. Deze knelpunten ontstaan voor een deel al op de tekentafel van de beleidsmakers.

Burgerperspectief op het sociaal domein

Belangrijke uitgangspunten voor de decentralisaties zijn de moderne burgerschapsidealen van 'zelfredzaamheid', 'participatie' en 'eigen kracht'. Dit betekent dat de transitie in het sociaal domein niet slechts een verandering van wetten, regels, of instanties is. Er wordt actief ingezet op het veranderen van de emotionele relatie die burgers hebben tot hun openbaar bestuur. Niet alleen veranderen (bestuurlijke) verantwoordelijkheden, ook het verantwoordelijkheids*gevoel* dient zich te herschikken. Knelpunten binnen het sociaal domein betreffen daarom niet enkel 'miscommunicatie' of 'materiële achteruitgang'. Een complexe verandering van de belevingswereld verklaart deels waarom knelpunten zich voordoen.[2] Gevoelens van schaamte, schuld, dankbaarheid, lijdzaamheid, angst en verzet zijn leidende motieven voor burgers in hun verhouding tot het sociaal domein. Dit heeft zijn weerslag op de dagelijkse betekenis van termen als 'zelfredzaamheid' en 'eigen kracht'. Als sturingsideaal zijn dit aantrekkelijke concepten, maar de dagelijkse realiteit van het burgerperspectief kan hiervan sterk afwijken.

- *Illusie van zelfredzaamheid*

Voor een goed begrip van het burgerperspectief dienen de cognitieve én emotionele effecten van een hulp- en/of zorgvraag te worden benadrukt. Zo stelde ik in mijn rapport 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening' dat problematische schulden een mentaal zwaar belastende dagelijkse realiteit zijn.[3] Onderzoek wijst uit dat mensen met problematische schulden in een 'overlevingsmodus' terecht komen, waarbij ze gaan leven

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 477, nr. 10 p. 15
2 Zie bijvoorbeeld Ellen Grootegoed et al. (2013) *Too Ashamed to Complain*. Social Policy and Society. p. 9, waarin wordt beschreven dat veel burgers in de Wmo niet willen klagen of in bezwaar gaan omdat zij te zeer kampen met gevoelens van schaamte: *'Emotions were central in […] respondent's decisions not to appeal'*.
3 Nationale ombudsman (2016) *Burgerperspectief op schuldhulpverlening* 2016/050

met een korte termijn-horizon en vaak minder doordacht tot bestedingsbeslissingen komen.[4] Het leven bestaat voor mensen in dergelijke situaties vaak uit 'overleven'. Het zelfstandig moeten opstellen van een persoonlijk plan is dan goed bedoeld, maar tegelijkertijd onrealistisch wanneer iemand zijn eigen post ongeopend laat.

Populaire begrippen zoals 'zelfredzaamheid', 'eigen kracht' of 'participeren' zijn misleidend als burgers heel andere zorgen hebben dan de zorgen waar beleidsmakers van uitgaan. Ik neem in mijn werk het perspectief van de burger als uitgangspunt. En vanuit dat perspectief kunnen die begrippen heel anders ingevuld of ervaren worden. Hieruit volgt een voor mij inmiddels bekende paradox: het is de intentie van de overheid om behulpzaam te zijn, maar zij vraagt te veel van burgers die er het minst bij kunnen hebben. Ik zie de discrepantie tussen de leefwereld van burgers en de systemen waarmee zij te maken krijgen. Mensen worden overvraagd en zij, die niet kunnen meekomen, kunnen zich vernederd voelen. Dit kan hun vertrouwen in de overheid schaden. Pas als je voldoet aan bepaalde voorwaarden kom je als burger in aanmerking voor ondersteuning, terwijl juist het niet voldoen aan deze voorwaarden de reden is om hulp te vragen. Zo signaleerde ik dat voor het succesvol doorlopen van een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject het noodzakelijk is om eerst in het juiste malletje te passen. Of dat voor het uitrekenen van de eigen bijdrage voor de Wmo een hoge mate van digitale geletterdheid nodig was.

- *Bestuurlijke complexiteit*

Ik zie tevens dat de afstemming in én van wetgeving een belangrijke oorzaak is voor het ontstaan van knelpunten in de dagelijkse beleidsuitvoering. Zo is er een voortdurende zoektocht om de verschillende verantwoordelijkheden die op rijksniveau en op lokaal niveau zijn georganiseerd, in een geschikt organisatiemodel te beleggen. Bijvoorbeeld toen de uitvoering van bepaalde taken te belastend bleek voor kleinere gemeenten, werden er veel regionale samenwerkingsverbanden opgetuigd. Hierdoor ontstonden weer nieuwe vragen over de toepasbaarheid van wetgeving en over de effectiviteit van het toezicht van gemeenteraden op dergelijke verbanden.[5]

Ik merk een zekere trend op in de vormgeving van de bestuurlijke systemen in het sociaal domein. Er wordt een complex systeem op papier ontworpen vanuit de verwachting dat daardoor vraaggericht, verantwoordelijk en efficiënt kan worden gewerkt. Omdat er vanaf het begin wordt gehoopt vele verschillende ambities en doelen in het systeem te kunnen realiseren, ontstaat de neiging om een gedetailleerde (uitvoerings)regeling uit te tekenen. Daarover schreef ik in mijn rapport over de eigen bijdrage problematiek in de Wmo: 'Het valt op dat deze problematiek onderdeel lijkt te zijn van een breder patroon, waarbij complexe bestuurlijke verhoudingen in de praktijk het burgerperspectief ondermijnen. De politiek heeft bewust voor deze complexiteit gekozen, maar laat ook nu achteraf weer weten geschrokken te zijn van de praktische gevolgen die het voor de burger heeft. De wens om meerdere ambities en doelen goed gebalanceerd te verwezenlijken leidt tot

4 Zie Jungmann, N. e.a. (2014), *Onoplosbare schuldsituaties*, Hogeschool Utrecht en NVVK
5 Zo schrijft de TSD in haar vijfde en laatste rapportage dat: *'Raadsleden nog zoekend [zijn] naar wat hun rol in het sociaal domein is of zou kunnen zijn.'* Transitiecommissie Sociaal Domein (2016) *Transformatie in het sociaal domein; de praktijk aan de macht.*

teveel bestuurlijke complexiteit.'[6] Het voornaamste probleem is dat deze complexiteit leidt tot twee verantwoordelijkheidsrisico's. Ten eerste ontstaat er onduidelijkheid voor de burger om zijn weg te vinden in een ingewikkeld en onoverzichtelijk bestuurlijk landschap, gestoffeerd met een woud aan regelgeving. Daarbij is het vaak simpelweg niet duidelijk of herkenbaar waar hij terecht kan, terwijl de wetgever die duidelijkheid wel heeft beoogd.[7] Ten tweede biedt het instanties de mogelijkheid om verantwoordelijkheden op elkaar af te schuiven. Dit leidt voor de burger tot het klassieke 'van het kastje naar de muur' gestuurd worden.

- *Belofte van integraliteit*

'Decentraal', 'integraal' en 'maatwerk' zijn sturingsmantra's die suggereren dat de tijd van aanbodgerichte, verkokerde oplossingen voorbij is. De burger staat centraal en wordt afhankelijk van zijn specifieke vraag geholpen. Ik signaleer dat voor het daadwerkelijk kunnen bieden van maatwerk er duidelijkheid moet zijn over wat is toegestaan en welke ruimte professionals hebben. Pas als die duidelijkheid er is, kan binnen die ruimte met vertrouwen een passende oplossing worden geboden. Daarnaast kunnen er principiële vragen worden gesteld bij de integrale diagnostiek, bijvoorbeeld over het spanningsveld tussen privacy en maatwerk. Zo behandelde een onderzoeker van mijn bureau een klacht van een burger die in haar beleving enkel een scootmobiel aanvraagt bij haar sociale wijkteam. Daarop werd zij geconfronteerd met een waslijst aan vragen over haar privéleven door de Wmo-consulenten die bij haar thuis op bezoek kwamen. De vraag die daarbij gesteld kan worden, is of de wens om een integraal beeld van de hulpvraag van de burger te verkrijgen wel altijd nodig is en proportioneel gelet op diens privacy.[8]

Risico's voor de rechtspositie

Een belangrijk doel van de decentralisaties is ook om de afstand tussen de verantwoordelijke bestuurslaag en de hulpvraag te verkleinen. Maar wat zijn de consequenties voor de rechtspositie van burgers? En wat betekent dit voor de verschillen in dienstverlening tussen burgers bij verschillende gemeenten?[9]

- *Maatwerk en het gelijkheidsbeginsel*

Ik duid het begrip maatwerk vanuit mijn ervaringen in de praktijk en constateer belangrijke haken en ogen. Zo valt op dat het begrip maatwerk in de uitvoeringspraktijk vaak tot onduidelijkheid en dilemma's leidt. Het toepassen van 'maatwerk' kan bij uitvoerende instanties en ambtenaren tot de vraag leiden wat dit betekent voor de keuzes die zij moeten maken. Vragen waarmee uitvoerders blijven zitten zijn: mag ik dit wel

6 Nationale ombudsman *'Een onverwacht hoge rekening'*, een onderzoek naar de hoogte van de eigen bijdrage Wmo, 23 maart 2016. Rapport 2016/025.
7 Zie bijvoorbeeld de Jeugdwet, artikel 2.6, lid 1.b.: '[…] jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier wordt aangeboden', waarin de laagdrempeligheid en herkenbaarheid als expliciete verantwoordelijkheid voor het college worden benoemd.
8 Dit dilemma wordt recentelijk ook door de gemeentelijke ombudsman Rotterdam opgemerkt in haar onderzoek *'Het hemd van het lijf'*: '*De Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat het verzamelen van persoonsgegevens proportioneel dient te zijn. De Rotterdamse uitvoeringspraktijk staat hiermee op gespannen voet. Zeker bij enkelvoudige hulpvragen is het lang niet altijd nodig om zoveel persoonsgegevens te verzamelen en vast te leggen als nu gebeurt (p.4).'*
9 Ook de Raad van State merkt in haar recente rapport op dat: '[*…] dit gevolgen heeft voor de invulling van de notie van rechtsgelijkheid*'. Raad van State (2016) En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein (p. 31).

doen? Is dit in overeenstemming met de regels? Wat gebeurt er als het misgaat? Of: is dit eigenlijk wel eerlijk ten opzichte van andere zorgvragers? Ik signaleer dat een gevoel van willekeur, ongelijkheid en uitsluiting kan ontstaan. Op de vraag wie verantwoordelijk is voor deze onbedoelde (negatieve) gevolgen, is moeilijk een eenduidig antwoord te vinden. Ook hier is sprake van een paradox: pas als er duidelijke kaders en voorwaarden zijn afgesproken kan er met vertrouwen maatwerk worden geleverd.

- *Integrale probleemoplossing loopt achter op integraal bestuur*

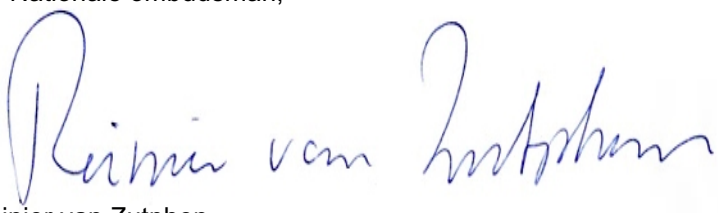
Ik zie tevens dat het integraal oplossen van problemen achterloopt op het ideaal van integraal bestuur. In de beleidsuitvoering worden processen geïntegreerd om het voor de burger eenvoudiger te maken. Maar wanneer er voor diezelfde burger problemen ontstaan en hij zich vervolgens bij de balie meldt, dan volgt er niet vanzelf een integrale probleemoplossing. Ik pleit ervoor dat gemeenten de klachtbehandeling op informele wijze inrichten en uitvoeren.[10] Formeel, juridisch of ambtelijk vormgegeven klachtbehandeling werpt een te hoge drempel op voor burgers en kan afbreuk doen aan het herstel van de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. In dit onderzoek laat ik zien dat een informele klachtbehandeling een effectief middel is om problemen van burgers integraal op te lossen. Bij informele klachtbehandeling zullen (rechts-) waarborgen (zoals een schriftelijke bevestiging van de gemaakte afspraken of de gedane toezeggingen, een goed gemotiveerde beschikking, behandeltermijnen), kwaliteitsstandaarden (opleiding en bijscholing van klachtbehandelaars), registratie-verplichtingen en privacyregels moeten blijven gelden.[11] Dat het uitgangspunt van klachtbehandeling bij voorkeur informeel is, mag namelijk niet betekenen dat de rechtspositie van de burger wordt aangetast. Informele klachtbehandeling is nadrukkelijk bedoeld om op een laagdrempelige manier met de burger te bespreken welk probleem hij heeft en op welke manier dit het beste kan worden opgelost. Daarom overhandig ik aan gemeenten een handreiking met uitgangspunten voor behoorlijke klachtbehandeling. Knelpunten die in dit onderzoek zijn geconstateerd ten aanzien van klachtbehandeling kunnen daarmee worden ondervangen. En het burgerperspectief is daarmee geborgd.

Voorafgaand aan de decentralisaties heeft het bureau van de Nationale ombudsman al een kader geschetst voor behoorlijke klachtbehandeling. Vervolgens heb ik een vinger aan de pols gehouden, het voorliggend rapport is daarvan het resultaat. Mijn voornemen is om dit in de komende jaren te blijven doen. Het burgerperspectief is leidend in alles wat ik als Nationale ombudsman doe en is het uitgangspunt voor mijn onderzoeken. In dat kader heb ik een continu zicht op de knelpunten binnen het sociaal domein door de grote hoeveelheid klachten die bij mijn bureau binnenkomt. Daarnaast ben ik als Nationale ombudsman de lokale ombudsvoorziening voor ruim 280 gemeenten in Nederland en onderhoud ik intensief contact met de lokale uitvoeringspraktijk van gemeenten en samenwerkingsverbanden.

10 Nationale ombudsman, gouden regels: *'Klachtbehandeling is vooral laagdrempelig en informeel, met oog voor maatwerk en persoonlijk contact ongeacht of klachtbehandeling bij de uitbestede dienst of bij de gemeente zelf plaatsvindt'*. www.nationaleombudsman.nl/vier-gouden-regels-voor-gemeenten
11 Zo schrijft het Instituut voor Publieke Waarden in haar aanbevelingen voor het leveren van maatwerk dat het niet de bedoeling is van informeel contact dat dit leidt tot uitsluiting van voorzieningen.
www.publiekewaarden.nl/de-algemene-beginselen-van-behoorlijk-maatwerk

Ik heb kennisgenomen van de Kamerbrief van de minister van BZK van 8 februari 2017 waarin hij de Tweede Kamer informeert over zijn voornemen een 'programma sociaal domein' te starten. Dit programma zal worden belast met de verdere monitoring van de transformatie van het sociaal domein.[12] De minister van BZK is voornemens om dit programma in samenspraak met verschillende betrokken organisaties vorm te geven. Ik ben van harte bereid hieraan een bijdrage te leveren en wissel hierover graag met de minister van gedachten.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

12 Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Programma sociaal domein', 8 februari 2017, kenmerk: 2017-0000069658.

De gemeente maakte fout op fout'

Marianne Carmiggelt (61 jaar) is alleenstaand, lijdt aan een spierziekte en is rolstoelafhankelijk. Zij ontving van de gemeente drie uur huishoudelijke hulp per week, wat door medische omstandigheden - met tussenkomst van het ziekenhuis - is omgezet naar vijf uur per week. Kort daarop veranderde het gemeentelijke beleid in 'resultaatgericht indiceren', wat volledig in handen kwam te liggen van de Thuiszorg.*

***Marianne**: 'Het is nu de Thuiszorg die bepaalt hoeveel uur huishoudelijke ondersteuning iemand nodig heeft. Of iemand nu anderhalf of zes uur hulp per week nodig heeft maakt voor hen geen verschil, want zij krijgen gewoon één budget waarvan per persoon net iets meer dan twee uur hulp bekostigd kan worden. Zij hebben er dus in feite een financieel belang bij om zo min mogelijk ondersteuning te bieden. Met als gevolg dat ik in plaats van vijf uur hulp per week, slechts twee uur hulp per week kreeg toegewezen. Hiertegen heb ik bezwaar ingediend.*

In de tussentijd had ik een bemiddelingsgesprek met iemand van de gemeente en van de Thuiszorg. In dat gesprek gaf de gemeente aan niets te kunnen veranderen aan het aantal uur zorg, omdat de verantwoordelijkheid daarvoor nu volledig in handen lag van de Thuiszorg. Maar dat klopt niet: de gemeente is te allen tijde eindverantwoordelijk voor het aantal uur dat iemand toegewezen krijgt en wat voor hulp er noodzakelijk is. Vervolgens kreeg ik een verslag van dat gesprek, waarin stond dat ik opgeroepen wilde worden voor een hoorzitting over mijn bezwaar. Bij dat verslag zou een bijsluiter zitten, maar die bijsluiter ontbrak. Juist daarin bleek te hebben gestaan dat het om een besluit ging waartegen ik bezwaar kon indienen, hoe ik dat kon doen en binnen welke termijn. Ik heb nog iemand van Wmo gebeld met de vraag hoe het zat met de bijsluiter en diegene zei dat de bijsluiter 'er niet toe deed'. Ik heb meerdere malen de gemeente gebeld met de vraag wanneer de hoorzitting plaats zou vinden en wanneer ik een besluit zou krijgen over mijn ingediende bezwaar. Het antwoord bleef uit. Toen heb ik de gemeente in gebreke gesteld. 'Maar dat kan niet', zo liet de gemeente weten, 'want u hebt tegen het laatste besluit geen bezwaar ingediend'. Het verslag van dat bemiddelingsgesprek was dus inmiddels een besluit geworden.

Vervolgens heb ik contact gezocht met de onafhankelijke adviescommissie. Zij lieten weten dit een zeer kwalijke zaak te vinden en namen contact op met de gemeente. De hoorzitting vond toen wel plaats, waarin ik volledig in het gelijk werd gesteld: de gemeente moest mij wel degelijk weer vijf uur ondersteuning per week geven.

Binnen zes weken moest de gemeente mij een besluit geven, met daarbij het verslag van de hoorzitting en het advies van de commissie. Maar dat deed de gemeente niet. Toen was ik het echt beu. Ik heb keer op keer contact met ze gezocht en uiteindelijk naar de betreffende persoon een e-mail gestuurd waarin ik eiste binnen een week teruggebeld te worden. Zo niet, dan zou ik het hele dossier naar de rechtbank sturen en het besluit door een rechter laten afdwingen. Ik werd inderdaad teruggebeld, 'of ik nog even geduld kon hebben', want ze waren ermee bezig. Na lange tijd ontving ik het besluit, maar weer ontbraken het advies van de adviescommissie en het verslag van de hoorzitting. Juist deze stukken had ik nodig om naar de rechter te kunnen stappen. Wel liet de gemeente weten het oneens te zijn met het advies van de adviescommissie en gaf aan dit advies dan ook niet op te volgen. Weer nam ik contact op met de gemeente om die stukken alsnog te krijgen. Hierover zou ik teruggebeld worden, maar ik wacht nog steeds op dit telefoontje. Ik heb ten slotte contact opgenomen met het secretariaat van de adviescommissie. Zij gaven me wel de stukken, waarmee ik direct naar de rechter ben gestapt. Weer stelde de rechter mij volledig in het gelijk en wéér ben ik naar de gemeente gegaan om alsnog die extra uren ondersteuning te krijgen.

Gedurende dit hele proces kreeg ik niet de hulp die ik nodig had en heb ik me fysiek overbelast, waardoor ik permanente beschadigingen heb opgelopen. Om nog maar te zwijgen over alle stress en zorgen die het met zich meebracht.'

**Naam is gefingeerd.*

1 INLEIDING

1.1 Vooraf

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de Participatiewet, zijn gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor bijna alle ondersteuning van mensen op het gebied van werk, inkomen, zorg, welzijn, opvoeden en opgroeien.[13] De Rijksoverheid heeft deze taken in het sociaal domein overgedragen aan de gemeenten vanuit de gedachte dat de gemeente dichter bij de burger staat en het best zicht heeft op wat burgers nodig hebben. De drie decentralisaties in het sociaal domein betreffen een verschuiving van taken, bevoegdheden en budget naar een andere bestuurslaag van de overheid.[14] Om de verschillende taken op een zo goed mogelijk manier te vervullen hebben veel gemeenten sociaal wijkteams in het leven geroepen. Zo'n team is het aanspreekpunt voor zorg, ondersteuning en activering van het inzetten zorg.[15] Binnen het sociaal domein bestaan veel uiteenlopende hulp- en zorgvragen waardoor de reikwijdte van wat wordt aangeduid als 'sociaal domein' niet altijd eenduidig kenbaar is. Het omvat verschillende regelingen, waarbij na de decentralisaties een groot veld van lokale en regionale organisaties is belast met de primaire uitvoeringsverantwoordelijkheid. Met name in de Wmo, de Jeugdwet en de schuldhulpverlening moet het sociale wijkteam een verbindende- of regierol vervullen voor de burger, die met zijn zorg- of hulpvraag te maken krijgt met verschillende instanties en regelingen.[16]

De doelstelling van de decentralisaties is tweeledig. Enerzijds is het motto: *'één gezin, één regisseur, één plan*' vanuit de gedachte: '*de burger centraal*' in plaats van werken langs de lijnen van de drie eerder genoemde wetten. Voortaan wordt vanuit een integrale aanpak bekeken wat burgers zelf kunnen en waar hulp nodig is. De bedoeling is dat de hulp hierdoor beter aansluit bij de behoefte. Gemeenten werken hierbij vaak samen met andere gemeenten en hebben ook afspraken gemaakt met private zorgaanbieders, om de feitelijke zorg uit te laten voeren. Anderzijds is een belangrijk motief van de wetgever dat 'maatwerk' leidt tot een goedkopere uitvoering van taken, want er moet nu eenmaal bezuinigd worden. Het bevorderen van de maatschappelijke participatie van zoveel mogelijk burgers is hiervoor een voorwaarde. De overheid verwacht van burgers dat zij zelfredzaam zijn en verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en hun omgeving ('participatiesamenleving').[17] De aanname van deze zelfredzaamheid is echter niet zo vanzelfsprekend, zo blijkt in de praktijk. Juist de mensen met een hulpvraag in het sociaal domein zijn vaak erg afhankelijk van de overheid. Zij hebben geen sociaal vangnet waarop zij een beroep kunnen doen. Zij zijn afhankelijk van hun thuiszorg, jeugdhulp, re-integratie en maatschappelijke ondersteuning om zelfstandig te kunnen deelnemen aan

13 In Bijlage 1 is een korte beschrijving van deze drie wetten in het sociaal domein opgenomen.
14 '*Rechtstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein*', G.J. Vonk (red.), mei 2016.
15 De naam voor dit team verschilt per gemeente, zoals ook buurtteams of gebiedsteams. Voor de leesbaarheid worden in dit rapport al deze teams wijkteams genoemd.
16 In dit rapport wordt - voor de leesbaarheid - uitgegaan van de situatie dat gemeenten met 'sociale wijkteams' werken. Zie ook Movisie, Sociale (wijk)teams in beeld, stand van zaken na de decentralisaties, najaar 2015 waar gesteld wordt dat bijna 90% van de Nederlandse gemeenten met sociale (wijk)teams werkt.
17 Raad van State (2016) En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein.

de maatschappij. Uit onderzoek is gebleken dat zij het zonder die zorg en ondersteuning niet redden.[18]

Veronderstelde zelfredzaamheid is een thema dat de Nationale ombudsman eerder aan de orde heeft gesteld en hem zorgen baart.[19] Groepen mensen zijn onvoldoende in staat hun hoofd boven water te houden in de steeds complexere samenleving en dreigen tussen wal en schip te raken.

1.2 Aanleiding

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat klachten en signalen van burgers, die aangeven dat zij vastlopen als zij hun gemeente benaderen met een zorg- of hulpvraag. Zij weten niet goed bij wie zij terecht kunnen als er problemen zijn. Ook lijkt onduidelijkheid te bestaan over de vraag wie waar precies verantwoordelijk voor is. Dat komt met name aan de orde wanneer burgers problemen ondervinden en ergens over willen klagen (*'Moet ik bij de zorginstelling, de gemeente of de gemeenschappelijke regeling zijn*?'). Of als er sprake is van een besluit waartegen zij bezwaar hadden kunnen instellen, maar daarvan niet op de hoogte waren. De signalen uit deze klachten vormden voor de Nationale ombudsman aanleiding om uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties.

1.3 Doel en vraagstelling

Voor de Nationale ombudsman staat niet de vraag centraal of de decentralisaties van de drie rijkstaken een succes zijn of wat er nog zou moeten gebeuren. De ombudsman vindt het belangrijk dat burgers zich, zeker in tijden van bezuinigingen en ingrijpende beleidsveranderingen, goed behandeld voelen en dat zij weten waar zij met hun hulp- of zorgvraag naartoe moeten. En dat gemeenten eventuele problemen adequaat en voortvarend oppakken. Dat was de reden dat hij - in aanloop naar de decentralisaties - de bij hem aangesloten gemeenten eind 2014 een aantal handvatten voor behoorlijke klachtbehandeling (de 'gouden regels') heeft aangereikt.[20]

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman zicht krijgen op de vraag tegen welke problemen burgers in het sociaal domein na de decentralisaties aanlopen en hoe gemeenten deze klachten vervolgens behandelen.[21] Het onderzoek is tweeledig: enerzijds wordt onderzocht wat de ervaringen van burgers zijn met klachtbehandeling in het sociaal domein en anderzijds wordt bekeken op welke wijze gemeenten klachten van burgers herkennen en behandelen. Gelet op de doelstelling van het onderzoek en de hiervoor beschreven aandachtspunten zijn de volgende onderzoekvragen geformuleerd:

a. *Waarover klagen mensen in het sociaal domein en waar, wanneer en hoe kunnen zij hun probleem aan de orde stellen?*
b. *Hoe gaan gemeenten met de klachten om en wat zijn knelpunten?*

18 '*Overall rapportage sociaal domein 2015*' Rondom de transitie, Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2016.
19 Zie het jaarverslag van de Nationale ombudsman en de rapporten '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*' (2016/050) en '*Het verdwijnen van de blauwe envelop*' (2016/030).
20 www.nationaleombudsman.nl/dossier/dossier-decentralisatie
21 In het kader van dit onderzoek wordt onder 'sociaal domein' verstaan alles wat lokale overheden doen op het gebied van zorg, jeugd en werk conform de afbakening in de Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet.

1.4 Aanpak

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein op 1 januari 2015 heeft de Nationale ombudsman ruim 3100 signalen en klachten ontvangen over (jeugd)hulp, maatschappelijke ondersteuning en begeleiding naar werk.[22]

Wmo	2015		2016	
Aantal klachten (per jaar)		540		699
Verandering t.o.v. voorgaande periode				+29%
	1e helft	2e helft	1e helft	2e helft
Aantal klachten (per half jaar)	196	344	386	313
Verandering t.o.v. voorgaande periode		+76%	+12%	-19%

Tabel 1.1: Meldingen met betrekking tot de Wmo 2015 ontvangen bij Bureau Nationale ombudsman

Participatiewet	2015		2016	
Aantal klachten (per jaar)		731		846
Verandering t.o.v. voorgaande periode				+16%
	1e helft	2e helft	1e helft	2e helft
Aantal klachten (per half jaar)	352	379	443	403
Verandering t.o.v. voorgaande periode		+8%	+17%	-9%

Tabel 1.2: Meldingen met betrekking tot de Participatiewet ontvangen bij Bureau Nationale ombudsman

Jeugdwet	2015		2016	
Aantal klachten (per jaar)		46		244
Verandering t.o.v. voorgaande periode				+430%
	1e helft	2e helft	1e helft	2e helft
Aantal klachten (per half jaar)	16	30	56	188
Verandering t.o.v. voorgaande periode		+88%	+87%	+143%

Tabel 1.3: Meldingen met betrekking tot de Jeugdwet ontvangen bij Bureau Nationale ombudsman

Deze klachten zijn geïnventariseerd en geanalyseerd. Onderzoekers van de Nationale ombudsman hebben gesproken met een aantal belangenorganisaties dat cliënten en patiënten vertegenwoordigt om inzicht te krijgen in de voornaamste knelpunten.[23] Naast dossier- en literatuuronderzoek is in het kader van het onderzoek gesproken met verschillende bij het onderwerp betrokken (overheids-) instanties.[24]

22 In 2015 zijn er 1300 klachten en signalen ontvangen. In 2016 zijn dat er 1800. Zie ook bijlage 3: de methodologische verantwoording.
23 Waaronder Ieder(in), Per Saldo, Stichting MEE, ANBO, Unie KBO, Landelijke Cliëntenraad, Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ), Landelijk Platform GGZ, en Sociaal Raadslieden.
24 Waaronder het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman eveneens toetsen of zijn in 2014 aan gemeenten verstrekte handvatten voor behoorlijke klachtbehandeling na de decentralisaties vorm hebben gekregen, wat mogelijke drempels of knelpunten zijn en of deze zogeheten gouden regels, ruim twee jaar later, aanpassing behoeven. Daarom heeft hij alle bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten aangeschreven[25] en een aantal vragen voorgelegd.[26] In totaal hebben 205 gemeenten hierop gereageerd. Onderzoekers van de ombudsman hebben daarnaast met acht gemeenten gesprekken gevoerd over eventuele knelpunten en dilemma's met betrekking tot klachtbehandeling in het algemeen. Ook zijn vijf gemeenten specifiek bevraagd over de klachtbehandeling in de jeugdhulp.[27] De Nationale ombudsman heeft vervolgens een aantal vertegenwoordigers van onder andere ministeries en rechterlijke macht uitgenodigd voor een informeel rondetafelgesprek om zijn eerste bevindingen te bespreken en te zoeken naar een oplossingsrichting voor de knelpunten in de geschilbeslechting (klachten en bezwaren) sinds de decentralisaties.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport wordt gesproken over 'de gemeente', 'het sociale wijkteam' en 'de burger'. De Nationale ombudsman realiseert zich dat hij hiermee niet volledig recht doet aan de werkelijkheid. Gemeenten verschillen in de wijze waarop zij de dienstverlening aan de burger hebben ingericht en uitvoeren. De ombudsman heeft deze verschillen niet in zijn onderzoek betrokken.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden uitgangspunten voor behoorlijke klachtbehandeling beschreven. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 problemen waarmee burgers in het sociaal domein worden geconfronteerd aan de orde. Hoofdstuk 4 beschrijft de knelpunten als het gaat om geschilbeslechting. En tot slot staat in hoofdstuk 5 de conclusie van de Nationale ombudsman vermeld. Het rapport bevat tevens een handreiking aan gemeenten met (aangescherpte) gouden regels voor behoorlijke klachtbehandeling.

In dit rapport staan citaten van burgers en gemeenten vermeld. Tussen de hoofdstukken door worden drie casus meer uitgebreid besproken. De citaten die in dit onderzoek zijn opgenomen zijn bedoeld om verschillende zienswijzen en perspectieven te illustreren.

25 Van de 390 gemeenten in Nederland hebben ruim 280 gemeenten zich aangesloten bij de Nationale ombudsman. De overige gemeenten hebben een eigen ombudsvoorziening.
26 Brief Nationale ombudsman aan gemeenten / september 2016: www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brief%20aan%20gemeenten.pdf
27 In 2016 heeft de Nationale ombudsman meerdere klachten ontvangen over gemeentelijke instanties die een rol spelen in de jeugdhulp en over de wijze waarop gemeenten deze klachten behandelen. Het gaat daarbij vaak om situaties waarbij de hulpverlening niet vrijblijvend is, omdat er zorgen zijn om de situatie van de kinderen. Op de achtergrond van deze klachten spelen vaak complexe scheidingen met omgangsproblemen rond de kinderen. Klachtbehandeling over de niet vrijblijvende hulpverlening is een nieuwe taak voor de gemeenten. Om die reden heeft de Nationale ombudsman voor dit onderzoek gemeenten bezocht en hen expliciet bevraagd over hun ervaringen met deze klachtbehandeling.

2 UITGANGSPUNTEN VOOR BEHOORLIJKE KLACHTBEHANDELING

2.1 Inleiding

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat klachten over overheidsoptreden of over personen met een publieke taak op de juiste wijze behandeld worden. De behoorlijkheid brengt met zich mee dat de burger die zich onheus behandeld voelt, moet kunnen rekenen op een eerlijke en open behandeling van zijn klacht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op behoorlijke klachtbehandeling. De ombudsman is er voorstander van dat dit persoonlijk, betrokken en oplossingsgericht gebeurt. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat minimumvereisten voor klachtbehandeling voorschrijft aan overheidsinstanties, biedt daarvoor voldoende ruimte. In Bijlage 1 is het wettelijke kader voor de klachtbehandeling opgenomen. Daarin wordt de verhouding tussen behoorlijkheid en rechtmatigheid beschreven, evenals de verschillende categorieën bestuursorganen met diverse klachtregimes.

2.2 Behoorlijke klachtbehandeling volgens de ombudsman

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt. Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij hebben steeds oog voor de menselijke maat. Als het erop aan komt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op door goede communicatie. Hoewel de burger voor veel zaken afhankelijk is van de medewerking of besluitvorming door de overheid, gaan overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om. Dat kan door de burger zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken en door te handelen op basis van vertrouwen. Zo kan de overheid haar werk goed doen en het perspectief van de burger borgen.

Een goede wijze van klachtbehandeling door de overheid gaat voor de Nationale ombudsman niet alleen over het innemen van een standpunt over wat niet goed is gegaan, maar vooral om het vinden van een oplossing waarmee het vertrouwen van de burger wordt hersteld. Daarnaast moet het voor een burger niet uitmaken tot wie hij zijn klacht richt. Ten aanzien van klachtbehandeling in het sociaal domein vindt de Nationale ombudsman het belangrijk dat de gemeente zich realiseert dat haar inwoner met zijn probleem of klacht centraal staat en oog heeft voor behoorlijk handelen. Hij beseft dat de klachtbehandeling over het sociaal domein grotendeels een nieuwe taak is, maar vindt tegelijkertijd dat juist daarom extra goed naar de burger moet worden geluisterd. Dit is een randvoorwaarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Het is belangrijk dat de gemeente voor de relatie met haar inwoners (persoonlijk) contact onderhoudt, hen serieus neemt en met respect behandelt. Dat is essentieel voor het herstel van vertrouwen. Een aantal gemeenten had de Nationale ombudsman voorafgaand aan de decentralisaties laten weten behoefte te hebben aan een richtsnoer om de klachtbehandeling en daarmee de dienstverlening aan de burger, te verbeteren. Daarom

formuleerde hij eind 2014 de volgende 'gouden regels' voor behoorlijke klachtbehandeling:[28]

De burger treft altijd een luisterend oor

Met deze regel benadrukt de Nationale ombudsman dat het voor burgers niet mag uitmaken wie verantwoordelijk is voor de afhandeling van een klacht. Een gemeente moet zich in alle gevallen, ook als taken zijn uitbesteed of overgedragen, verantwoordelijk voelen voor een behoorlijke dienstverlening aan haar inwoners en dus ook voor een behoorlijke klachtbehandeling. Van de gemeente wordt verwacht dat zij afspraken maakt over de klachtbehandeling, daar zicht op houdt en inzicht heeft hoe klachtbehandeling bijdraagt aan een verbetering van de dienstverlening.. De Nationale ombudsman schrijft niet voor hoe de klachtenprocedure ingericht moet worden. Immers, gemeenten verschillen nu eenmaal van elkaar of maken eigen keuzes. Dat laat onverlet dat de uitgangspunten van behoorlijke klachtbehandeling voor iedere gemeente hetzelfde zijn. Inwoners moeten zich altijd met een probleem tot hun gemeente kunnen wenden, ook al betreft de klacht een uitbestede dienst. De gemeente begeleidt haar inwoners daarbij naar het juiste loket en houdt een vinger aan de pols.

Geen contract zonder goede klachtregeling

Met deze regel benadrukt de Nationale ombudsman dat het belangrijk is dat de gemeente zich als 'goed opdrachtgever' gedraagt. Niet alleen maakt zij duidelijke afspraken over de wijze waarop de klachtbehandeling vorm krijgt, maar zij houdt ook een vinger aan de pols en stuurt (gericht) op verbetering in de dienstverlening en communiceert dit met haar opdrachtnemers.

De klachtbehandeling is laagdrempelig en informeel

Met deze regel benadrukt de Nationale ombudsman dat klachtbehandeling, ongeacht of deze bij de gecontracteerde dienst of bij de gemeente zelf plaatsvindt, vooral laagdrempelig en informeel moet zijn, met oog voor maatwerk en persoonlijk contact. Het is belangrijk dat de gemeente zich realiseert dat haar inwoner met zijn of haar probleem of klacht centraal staat. De gemeente kan zich niet alleen beroepen op 'regel is nu eenmaal regel', maar moet ook oog hebben voor behoorlijk handelen; randvoorwaarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid.

Door te leren van klachten verbeteren gemeenten hun dienstverlening

Met deze regel benadrukt de Nationale ombudsman dat door klachten serieus te nemen en daarvan te leren kan worden bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Klachtrecht is 'feedback' en draagt bij aan een 'lerende organisatie'.

Deze regels zijn in regiobijeenkomsten met gemeenten besproken.[29] Daarnaast heeft de Nationale ombudsman in het voorjaar van 2015 een congres georganiseerd, waarbij onder meer werd ingezet op laagdrempelige, informele klachtbehandeling. Bestuurders,

28 www.nationaleombudsman.nl/vier-gouden-regels-voor-gemeenten
29 Zie voor het verslag: www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Verslag%20regiobijeenkomsten.pdf

raadsleden, en ambtenaren van verschillende gemeenten deelden 'aan de keukentafel' hun ervaringen.[30]

2.3 Wat zeggen gemeenten?

Na verloop van bijna twee jaar sinds de decentralisaties in het sociaal domein vond de Nationale ombudsman de tijd rijp om de bij hem aangesloten gemeenten een aantal nadere schriftelijke vragen te stellen over klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties. Deze vragen richtten zich zowel op de klachtbehandeling bij de gemeenten zelf als op de klachtbehandeling bij de door hen gecontracteerde instanties. Daarnaast is gevraagd hoe gemeenten toezien op de klachtbehandeling binnen het sociaal domein, hoe ver zij vinden dat hun verantwoordelijkheid gaat, hoe zij van klachten leren, welke knelpunten binnen de klachtbehandeling worden ervaren en hoe zij daarmee omgaan. Verder is gesproken over de vraag in hoeverre klachten en bezwaren integraal worden behandeld en welke verbeterpunten worden gezien voor de toekomst. Hierna wordt in vogelvlucht een beeld geschetst van de reacties van gemeenten over deze onderwerpen.

Over de klachtbehandeling door gemeenten zelf

Voor de Nationale ombudsman gaat het bij klachtbehandeling niet primair om het rechtmatig handelen van de overheid, maar over de behoorlijke omgang van een overheidsinstantie met haar burgers. Het klachtrecht biedt een ieder de mogelijkheid om de overheid te attenderen op zaken die anders, of beter zouden moeten kunnen gaan. Daarom is het begrip klacht in de Awb ruim geformuleerd. Het object van een klacht is een gedraging van de overheid. Die gedraging kan zowel het verrichten van feitelijke handelingen inhouden als het verrichten van publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen. Hoofdstuk 9, titel 9.1. van de Awb biedt voor gemeenten het juridisch kader voor de klachtbehandeling.

De uitwerking en toepassing van dat kader kennen in de dagelijkse praktijk echter een grote diversiteit. Zo zijn er - vaak grote - gemeenten die naast meerdere klachtbehandelaars ook nog een klachtencoördinator hebben benoemd. Bij andere gemeenten is klachtbehandeling enkel een onderdeel van het takenpakket van één medewerker. Tussen die twee uitersten zijn vele varianten te onderscheiden. Daarnaast zijn er gemeenten die een meer formele aanpak voorstaan, tegenover gemeenten die de voorkeur geven aan een informele aanpak.

Uit de reacties op de vragen blijkt dat er gemeenten zijn die er expliciet voor kiezen klachten primair vanuit een formeel en juridisch kader te behandelen:

30 www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2015/gemeenten-leren-van-klachten-van-burgers

'De klachtbehandeling wordt gedaan door de klachtenbehandelaar, in overleg met de klachtencoördinator. Die bewaakt de procedure en de termijnen en adviseert over de wijze van afhandeling van de klacht. De klachtenbehandelingsprocedure bestaat uit drie fasen: De klager dient zijn of haar klacht in. De klachtencoördinator zet de klacht door naar de klachtenbehandelaar. Die stelt een inhoudelijke en vaak schriftelijke reactie op en stuurt deze naar de klachtencoördinator. De coördinator stuurt de schriftelijke reactie naar de klager. (…) De gemeente kent een systeem van interne klachtenafhandeling overeenkomstig afdeling 9.1.3 Algemene wet bestuursrecht. De Klachtenverordening roept een Klachtencommissie in het leven, bestaande uit een voorzitter en twee andere leden, die door de gemeenteraad worden benoemd. Daarnaast zijn er twee plaatsvervangende leden. De leden van de Klachtencommissie kunnen geen deel uitmaken of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een gemeentelijk bestuursorgaan. Hiermee is hun onafhankelijkheid gewaarborgd.'

Sommige gemeenten kiezen ervoor om naast het bestaande juridisch kader voor klachtbehandeling, ook nog aanvullende maatregelen te treffen. Daarmee proberen zij de verschillen in de wetgeving binnen het sociaal domein of bij de uitvoeringsinstanties te harmoniseren. De verschillende wetten vragen ieder een verschillend klachtenregime, wat leidt tot verschillende regelingen, bepalingen, klachtbehandelaars en -coördinatoren.

'De klachtbehandeling is voor zowel de Participatiewet, Wmo als Jeugdwet anders ingericht. Gemeenschappelijk is dat in alle drie de wetten wordt geprobeerd via informele wijze een oplossing te vinden voor een klacht. Indien dit niet bevredigend is, wordt een formele procedure gestart. Voor iedere wet is deze formele procedure anders.'

De meeste gemeenten willen daarom een formele en juridische behandeling van klachten voorkomen. Zij proberen er eerst op een informele wijze achter te komen waar de klacht precies over gaat om vervolgens tot een oplossing te komen of waar mogelijk te bemiddelen. Pas als dit geen uitkomst biedt, schakelen zij over naar de formele behandeling van een klacht:

'In eerste instantie proberen wij altijd de klacht op informele wijze op te lossen door met de klager in gesprek te gaan. In ruim 90 % van de gevallen leidt dit tot een oplossing van de klacht. Lukt dit niet dan volgen we de formele procedure, zoals beschreven in onze klachtenregeling.'

Uit nadere gesprekken met gemeenten blijkt dat zij soms een andere invulling geven aan het begrip klacht dan de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman beschouwt iedere uiting van ongenoegen als een klacht. De bevraagde gemeenten gaven aan naar aanleiding van uitingen van ongenoegen, meldingen of signalen eerst gesprekken te voeren waarbij gezamenlijk gekeken wordt naar een oplossing. Pas als dat niet lukt en de klacht volgens de formele procedure in behandeling genomen wordt, is er in de ogen van die gemeenten sprake van een klacht.

Over de klachtbehandeling door de gecontracteerde instellingen

De Nationale ombudsman verwacht dat als een gemeente een contract afsluit met een instelling er tevens afspraken worden gemaakt over een goede klachtregeling bij die

contractspartij. Dit behoort tot 'goed opdrachtgeverschap'. Van gemeenten mag tevens worden verwacht dat zij (gericht) sturen op verbetering in de dienstverlening en dit duidelijk communiceren met de gecontracteerde partijen. Daarbij moet de gemeente (of gemeenschappelijke regeling) als opdrachtgever een vinger aan de pols houden. Op basis van de huidige wetgeving kunnen gemeenten alleen eisen dat een gecontracteerde instelling een klachtenregeling moet hebben, maar niet hoe deze er inhoudelijk uit moet zien. De gedachte is dat voorkomen moet worden dat instellingen worden geconfronteerd met (tegenstrijdige) eisen van meerdere gemeenten.[31] Het vooraf waarborgen door de gemeente van de kwaliteit van een klachtenregeling bij de instelling heeft dan ook geen wettelijke grondslag. In antwoord op de vragen van de ombudsman bleek in het merendeel van de gevallen dat er wel afspraken worden gemaakt over het hebben van een klachtenregeling maar dat inderdaad de inhoudelijke invulling daarvan vrij wordt gelaten:

'Wij laten de aanbieder vrij om binnen de wettelijke mogelijkheden een eigen klachtenprocedure te hanteren.'

Omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor hun inwoners en voor de voorzieningen die zij krijgen, is het noodzakelijk dat zicht wordt gehouden op de wijze waarop klachten door de zorgaanbieders worden behandeld. Tussen gemeenten blijken echter grote verschillen te bestaan in de wijze waarop zij hier invulling aan geven, met name in de intensiteit. Soms beperkt dit zich tot het periodiek vragen van - vaak uitsluitend kwantitatieve - overzichten en rapportages:

'Aanbieders leveren elk kalenderjaar éénmaal een totaalrapportage van ontvangen klachten.'

Maar er zijn ook gemeenten die beduidend actiever zijn. Zij gaan in gesprek met de door hun gecontracteerde zorgaanbieders met als doel om de dienstverlening te verbeteren. Op deze wijze proberen zij de kwaliteit van klachtbehandeling te waarborgen.

'Periodiek vinden contract overleggen plaats met de aanbieders van voorzieningen. Hierin worden ook de klachten besproken. De leveranciers geven aan op welke wijze zij de serviceverlening gaan verbeteren. Bij onvoldoende tevredenheid moet de leverancier een plan van aanpak aanleveren. De ervaringen worden meegenomen in de volgende aanbesteding.'

Naast gemeenten die actief het gesprek aangaan met de door hen gecontracteerde instellingen, zoeken sommige gemeenten nog andere methoden om zicht te krijgen op de ervaringen van hun inwoners. Zij proberen daarmee een zo volledig mogelijk klachtenbeeld te vormen van de aard en hoeveelheid klachten die burgers indienen:

31 Kamerstuk 32 402, nr. 71, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016 vermeldt in de bijlage: *'Uw kamer heeft het amendement nr. 832 aangenomen bij de stemmingen over het wetsvoorstel Wmo 2015. Als gevolg van dit amendement kunnen gemeenten in hun verordening wel eisen dat aanbieders van Wmo-ondersteuning een klachtenregeling moeten hebben, maar ze kunnen niet voorschrijven welke klachtenregeling geldt. De indieners van het amendement wilden zo voorkomen dat aanbieders van Wmo-ondersteuning te maken zouden krijgen met verschillende eisen van diverse gemeenten.'*

'Wij organiseren jaarlijks een cliënt ervaringsonderzoek. Uit dit onderzoek wordt de nodige informatie gehaald.'

Over het leren van klachten

Voor de Nationale ombudsman is het lerend vermogen van de overheid een belangrijk aspect van klachtbehandeling en voorwaarde om te kunnen bijdragen aan de verbetering van de (gemeentelijke) dienstverlening.[32] Met het oog op het belang van de burger verwacht de Nationale ombudsman daarom van gemeenten dat zij niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de gecontracteerde dienst of organisatie eisen stellen aan de klachtprocedure en de vraag in hoeverre die - mede - is gericht op de verbetering van dienstverlening aan de burger. Uit de reacties van gemeenten maakt de Nationale ombudsman op dat individuele, specifieke klachten worden aangegrepen om van te kunnen leren, bijvoorbeeld door aanpassingen door te voeren in de te volgen procedures. Individuele klachten lijken echter nog nauwelijks te worden gebundeld om structurele knelpunten te kunnen onderscheiden.

'De klachtbehandeling is in handen van de afdelingshoofden, zodat er snel op de werkvloer kan worden geschakeld en ingegrepen. Het leereffect is zodoende het grootst.'

'Regelmatig wordt een 'klantreis' gemaakt. Een klantreis is het proces zoals de burger dit meemaakt of heeft meegemaakt. Hieruit proberen we verbeterpunten te halen.'

2.4 Reflectie ombudsman

Op basis van de reacties van de gemeenten is bekeken of en in hoeverre klachtbehandeling binnen gemeenten aansluit bij of overeenkomt met de uitgangspunten van de vier 'gouden regels'.

De Nationale ombudsman ziet dat gemeenten zich niet alleen verantwoordelijk voelen voor klachtbehandeling binnen hun eigen organisatie, maar ook voor die van gecontracteerde instanties. Hun uitgangspunt is dat klachten door de betrokken instantie (of dit nu de gemeente zelf is of een gecontracteerde instantie) worden afgedaan. Als iemand zich echter eerst tot de gemeente wendt dan wordt de klacht toch opgepakt of de klager verwezen of begeleid naar die andere instantie. Als men niet tevreden is, kan men zich daarna alsnog tot de gemeente wenden. Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat klachtbehandeling geen oplossing kan bieden voor te hoge of verkeerde verwachtingen bij inwoners.

De Nationale ombudsman constateert voorts dat in alle gevallen afspraken gemaakt zijn over de klachtbehandeling door de 'opdrachtnemers', maar dat er weinig 'dwingende' afspraken over de inrichting van de klachtenprocedure zijn gemaakt. Inzicht in de effectiviteit of kwaliteit van de klachtbehandeling ontbreekt bijna volledig. Gemeenten zijn afhankelijk van de rapportages van de 'opdrachtnemers', van inwoners die zich na het doorlopen van de klachtenprocedure alsnog tot de gemeente wenden en van de

32 De Nationale ombudsman (2015) '*Pgb-trekkingsrecht en de (niet)lerende overheid*'. (rapport 2015/123)

ambtelijke capaciteit die beschikbaar is voor het beoordelen van de rapportages van de 'opdrachtnemers'.

Het overgrote deel van de gemeenten zet in op een informele klachtbehandeling, gericht op het oplossen van het onderliggende geschil. Daarvoor worden persoonlijke gesprekken gevoerd, waarbij mediationtechnieken worden ingezet. Er worden soms ook speciale functies in het leven geroepen om dwars door bureaucratische structuren en vaste werkwijzen heen een maatwerkoplossing mogelijk te maken.
Tegelijkertijd wordt expliciet de vraag opgeworpen of de wijze waarop klachten kunnen worden ingediend wel aansluit bij het vermogen van de doelgroep. En of hun afhankelijke positie tegenover de aanbieder of gemeente het indienen van een klacht niet in de weg staat. Als knelpunt wordt aangevoerd dat verschillen in wetgeving (bijvoorbeeld op het snijvlak van de Wmo en de Wet langdurige zorg) een snelle, praktische oplossing belemmert. Ook de bestuurlijke complexiteit bemoeilijkt een informele aanpak. Tegelijkertijd registreren veel gemeenten klachten pas als een informele oplossing niet mogelijk is. Dat vermindert niet alleen het aantal klachten, maar zeker ook het inzicht in de aard en aanleiding van de klachten. Door sommige gemeenten wordt aangegeven dat het zoeken van een informele oplossing op gespannen voet staat met de uitgangspunten van onafhankelijke klachtbehandeling. Ten slotte concludeert de Nationale ombudsman dat gemeenten klachten zeker serieus nemen en aangrijpen om processen te verbeteren, maar dat het 'het leren van klachten' nog onvoldoende gestalte krijgt.

Kort weergegeven kan uit de reacties worden geconcludeerd dat gemeenten bij hun eigen klachtbehandeling het in hoofdstuk 9 van de Awb vormgegeven stelsel vooropstellen, waarbij zij zichzelf regelmatig aanvullende eisen stellen. Als zij klachten ontvangen, worden deze primair informeel opgepakt, gericht op het zoeken naar een passende oplossing. Gemeenten verwachten van hun opdrachtnemers een vergelijkbare houding en aanpak, maar de vraag of dat ook daadwerkelijk gebeurt, is niet of nauwelijks te beantwoorden. Dit laatste geldt overigens ook voor de vraag of met de eigen klachtbehandeling door gemeenten alle knelpunten tijdig in beeld zijn en worden opgelost, zowel individueel als structureel.

2.5 Tot slot

In dit hoofdstuk is globaal weergegeven op welke wijze gemeenten inhoud geven aan de klachtbehandeling binnen het sociaal domein. De gouden regels van de ombudsman zijn hierbij als uitgangspunt genomen.

Zoals in de inleiding beschreven, heeft de Nationale ombudsman dit onderzoek ingesteld vanwege klachten en signalen van burgers, die aangeven dat zij, na te zijn vastgelopen bij hun gemeente met een zorg- of hulpvraag, vervolgens niet goed weten bij wie zij terecht kunnen als er problemen zijn. Het onderzoek richt zich daarom op knelpunten in geschilbeslechting ten aanzien van de nieuwe gemeentelijke taken in het sociaal domein. Maar om te kunnen vaststellen waar het dan wringt in de klachtbehandeling, zullen eerst de problemen die burgers ervaren bij het uiten van hun ongenoegen moeten worden geanalyseerd. Voordat deze analyse over problemen in de klachtbehandeling wordt

gemaakt, geeft de Nationale ombudsman in het volgende hoofdstuk een overzicht van de door hem gesignaleerde knelpunten in het sociaal domein, die ten grondslag liggen aan het beklag van de burger. Dit om aan te geven waarover de burgers eigenlijk klagen.

3 WAAR KLAGEN BURGERS OVER?

'Ik verzette me met hand en tand om gratis te werken'

Jeroen Adriaanse (43) is elektricien, maar had van 2013 tot 2016 geen werk. Gedurende die periode ontving hij een WWB-uitkering (Wet Werk & Bijstand) en kwam hij in contact met X een arbeidsreïntegratiebureau dat naar eigen zeggen 'kandidaat-werknemers met meer of minder afstand tot de arbeidsmarkt naar een plaats op de reguliere arbeidsmarkt begeleidt'.*

***Jeroen**: 'In 2013 stuurde de gemeente me voor het eerst naar X. Dit arbeidsreïntegratiebureau - deels in handen van de gemeente - heeft een een-tweetje met PostNL. Dit houdt in dat ze om de zoveel maanden hele groepen werklozen gratis bij het distributiecentrum laten werken. Ze wilden dat ook ik drie maanden lang fulltime bij PostNL ging werken, zonder arbeidsovereenkomst. Na die drie maanden krijg je een contract voor bepaalde tijd dat na afloop niet wordt verlengd, waardoor je weer in de WWB belandt. Je bent dus eigenlijk nooit werknemer, je blijft werkloos. Maar doe je het niet, dan word je gekort op je uitkering.*
Ik liet weten het sorteerwerk niet te kunnen doen, omdat ik op dat moment kampte met een langlopende blessure. In 2015 trokken ze opnieuw aan de bel, weer wilde X dat ik bij PostNL ging werken. Ik gaf aan het niet te doen; ik werkte in die tijd ook als mantelzorger voor mijn moeder. X hielp me, in die zin dat ze me toen even met rust lieten. De Participatiewet, die een werkloze verplicht 'iets' voor de maatschappij terug te doen, was in die tijd nog niet rond.
De derde keer dat ze me naar PostNL wilden sturen, ontkwam ik er niet aan. Mijn uitkering was inmiddels zodanig in mindering gebracht dat ik geen keus had. Toch heb ik eraan kunnen ontkomen door met een alternatief te komen. Ik liet weten een vooropleiding voor hbo te willen doen. Daartoe kreeg ik vrijstelling, waardoor ik eind 2015 met die opleiding kon starten, die ik 2016 succesvol afrondde. Inmiddels heb ik werk als elektricien en ga ik dit jaar alsnog met een hbo-opleiding beginnen.'

Werklozen de dupe
'Laat een arbeidsreïntegratiebureau werklozen effectief helpen, door ze te coachen en te motiveren. Begeleid ze naar een baan met het idee ze niet meer terug te zien. Daar hebben werklozen pas baat bij. Begrijp me niet verkeerd, ik ben zeker bereid te werken. Graag zelfs. Maar dan wél betaald. Dit sorteerwerk bij PostNL is regulier werk, daar zou een salaris tegenover moeten staan. Op deze manier zijn veel werklozen de dupe. Ze worden 'verplicht' het werk aan te nemen, terwijl het tot niets leidt. Geen geld, geen contract, helemaal niks. Na die maanden fulltime te hebben gewerkt, zitten ze gewoon weer thuis. Daar wordt niemand mee geholpen. Behalve de gemeente, X en PostNL.'

Het project PostNL-X is vanaf april 2016 opgehouden te bestaan.

** De naam is gefingeerd.*

3.1 Inleiding

Welke knelpunten ervaren burgers in de praktijk als zij zich met een hulpvraag tot de gemeente wenden? Deze worden in dit hoofdstuk geschetst. De signalen en klachten die de ombudsman vanaf 2015 heeft ontvangen zijn in kaart gebracht en onderverdeeld in een aantal overkoepelende thema's. Deze thema's zijn: complexiteit, onjuiste of onduidelijke informatieverstrekking en non-respons, onheuse bejegening en privacy-risico's.[33]

3.2 Complexiteit

De burger kan zich met zijn hulpvraag ten behoeve van zichzelf of een hulpvraag ten behoeve van zijn kind wenden tot de gemeente.[34] Ondanks recente cijfers waaruit blijkt dat cliëntervaringen overwegend positief zijn[35] en geluiden dat gemeenten steeds meer vooruitgang boeken, constateert de Nationale ombudsman dat het voor een groep burgers nog altijd niet duidelijk is waar zij een hulpvraag kan neerleggen en welke instantie daar de verantwoordelijkheid voor draagt. Is het de gemeente die een aanvraag behandelt?[36] Of moeten zij naar het sociale wijkteam, Vraagwijzer, het Wmo-loket, de gecertificeerde instelling of de zorgaanbieder? Of dienen zij bij hun zorgverzekeraar aan te kloppen? Soms bestaat de indruk dat de gemeente het zelf ook niet weet.

Mevrouw is halfzijdig verlamd na een TIA. Zij is getrouwd en heeft twee jonge kinderen. Haar man werkt in ploegendiensten en is dubbel mantelzorger, voor haarzelf en zijn moeder (zij heeft kanker). Mevrouw ontvangt, gelet op haar situatie, 1 uur per dag thuiszorg. Deze zorg wordt vergoed door haar zorgverzekering. Voor haar kinderen probeert zij via de gemeente, op grond van de Wmo, een vorm van gezinszorg te regelen. De officiële procedure komt volgens mevrouw echter niet van de grond. De gemeente wijst wat betreft de vergoeding naar de zorgverzekeraar en andersom. Kortom, de vraag is: uit welk potje komt het geld? Mevrouw heeft de indruk dat de gemeente dit, gelet op alle ontwikkelingen in de zorg, ook niet weet. Zij heeft het gevoel in een cirkeltje te draaien en loopt tegen praktische problemen op.

Zeker wanneer de hulpvraag is gebaseerd op meerdere regelingen en de gemeente de uitvoering van regelingen heeft uitbesteed aan verschillende zorgaanbieders, kan dit voor burgers tot een onoverzichtelijke complexiteit leiden.[37] Hoewel de meeste gemeenten sociale wijkteams in het leven hebben geroepen, waarin door middel van een integrale aanpak wordt getracht overzicht te krijgen van de sociale problematiek van de burger en de weg wordt gewezen naar hulp van de juiste organisatie(s), heeft de Nationale ombudsman signalen van burgers en belangenorganisaties ontvangen die wijzen op twee

33 Zie voor meer specifieke knelpunten in de jeugdhulp de rapporten van de Kinderombudsman *'De zorg waar ze recht op hebben*, *onderzoek naar toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*', deel 1 t/m 3 (KOM 008/2015, 017/2015 en 2016/009) en *'Mijn belang voorop*, *ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016*' (KOM 017/2016).
34 Overigens is deze toegang per gemeente verschillend geregeld.
35 Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2016, VNG, 26 januari 2017, https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-2015/nieuws/clientervaringen-wmo-ondersteuning-overwegend-positief
36 Uit recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat ruim 60% van de Nederlandse zelfstandig wonende 18-plussers bekend is met het Wmo-loket.
37 Volgens het SCP is er een minderheid van huishoudens die voorzieningen uit de drie verschillende sectoren uit het sociaal domein combineren, maar zijn er wel vaker meerdere voorzieningen binnen één specifieke sector (SCP, *Overall Rapportage Sociaal Domein*, p. 115).

belangrijke risico's vanwege de vele betrokken organisaties. Ten eerste is het de burger onduidelijk wie hij kan aanspreken en/of verantwoordelijk kan houden voor de zorg. Ten tweede kunnen organisaties verantwoordelijkheden op elkaar afschuiven. Dit, terwijl samenwerking tussen de desbetreffende instanties juist zo noodzakelijk is om de hulpvraag integraal te benaderen en te beantwoorden. Het gaat hierbij om samenwerking tussen de gemeenten onderling, tussen gemeenten en de zorgaanbieders en tussen de generalisten van het wijkteam en de gespecialiseerde professionals bij de zorgaanbieders.

Een belangenorganisatie:
'Iedereen is een beetje de weg kwijt. Zo spelen in de jeugdhulpverlening grote problemen, maar het is mensen niet goed duidelijk waar zij met die problemen naartoe moeten of wie aan die problemen iets zou kunnen doen.'

Een voorbeeld is ook de onoverzichtelijke lappendeken van regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking of met gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Zij kunnen onder de nieuwe of oude Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) vallen, onder de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia), onder de oude Wet sociale werkvoorziening (Wsw) of onder de Participatiewet. Ook de vraag of iemand voor een uitkering en voor hulp bij re-integratie moet aankloppen bij het UWV, bij de sociale dienst of bij een ander loket van de gemeente is voor mensen niet eenvoudig te beantwoorden.

Nadat de gemeente een melding heeft ontvangen van een aanvraag voor maatschappelijke ondersteuning, vindt er ten behoeve van het onderzoek binnen twee tot zes weken een (in beginsel persoonlijk) gesprek plaats. Dit gesprek wordt ook wel 'keukentafelgesprek' genoemd. Als de burger van mening is dat hij in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, kan hij vervolgens een aanvraag indienen waarop de gemeente beslist.[38] Voor burgers is deze procedure niet altijd even duidelijk, mede doordat in de verschillende gemeenten het verslag van het keukentafelgesprek ('*gespreksverslag*') niet dezelfde status heeft. In de ene gemeente dient het verslag tevens als aanvraag voor hulp. En in andere gemeenten dient het verslag slechts als weergave van het keukentafelgesprek en moet de burger daarna zelf nog een maatwerkvoorziening aanvragen. Hierdoor gebeurt het dat mensen in dit laatste geval ten onrechte denken dat de hulp reeds is aangevraagd. Soms komt het voor dat een burger in de veronderstelling is dat naar aanleiding van zijn melding een onderzoek is gestart, terwijl de gemeente naar aanleiding van deze melding geen reden zag tot onderzoek.[39] En dan wacht de burger tevergeefs op antwoord.

38 De Wmo maakt onderscheid tussen een *maatwerkvoorziening* en een *algemene voorziening*. De *maatwerkvoorziening* is afgestemd op de situatie, zoals persoonlijke begeleiding of een aanpassing aan de woning. Een *algemene voorziening* is vrij toegankelijk. De gemeente doet daarvoor niet eerst een diepgaand onderzoek naar de situatie, denk aan een boodschappendienst.
39 Bijvoorbeeld als de gemeente de melding beschouwt als een verzoek om informatie over beschikbaarheid van een voorziening.

***Jurist Sociaal Raadslieden**:*
'Gedurende de eerste zes weken wordt aan de keukentafel bekeken wat er nodig is. Overwegend kenmerkend is: (1) Weinig regels; (2) Geen aanvraagformulieren; (3) Geen beschikkingen (alleen als je er om vraagt) (4) Nauwelijks dossiervorming: de klant heeft 'mijn plan'.
De informatie en de verantwoordelijkheid wordt zo veel mogelijk bij de klant gelaten. Ik heb de indruk dat door deze aanpak een soort mist ontstaat waardoor mensen niet weten wat ze kunnen verwachten en letterlijk weinig in handen hebben. De burger blijft in verwarring achter.'

Voor jeugdhulp geldt de verplichting tot een melding overigens niet en kan de aanvraag direct worden ingediend. Het kan voor burgers daarbij onduidelijk zijn wanneer de gemeente een melding bij de Beschermingstafel of het Jeugdbeschermingsplein doet.[40] Gemeenten kunnen dus al een beslissing hebben genomen, zonder dat burgers dit weten.

De familie Jansen was al jaren op zoek naar intensieve hulp voor hun dochter Petra van 14 jaar.[41] *Petra kampt al jaren met problemen: zij is autistisch, vaak depressief, angstig en gaat lange periodes niet naar school. De hulp komt maar niet van de grond, mede door houding van Petra. De gemeente is al langer via de leerplichtambtenaar van de situatie op de hoogte. Eind 2014 wendde mevrouw Jansen zich voor hulp tot de gemeente. Een jeugdconsulente had bemoeienis met de familie. Uiteindelijk deed de jeugdconsulente eind 2015 een zorgmelding. Volgens de familie was de aanleiding hiervoor dat mevrouw Jansen de toestemming om medische gegevens op te vragen, had ingetrokken. De jeugdconsulente noemde als redenen: zorgen om Petra, de ouders stonden niet open voor hulpverlening en Petra vertelde dat ze thuis werd geslagen. Er werd besloten dat de Raad voor de Kinderbescherming zou worden ingeschakeld. De familie Jansen was echter niet aanwezig toen deze beslissing viel en werd hierdoor naar eigen zeggen compleet overvallen; de reactietermijn op het ondersteuningsplan liep op dat moment nog en zij waren bezig met het opstellen van een reactie.*

Voorts is het voor burgers niet altijd duidelijk onder welke wettelijke regeling hun zorg- of hulpvraag valt, zeker als sprake is van multi-problematiek en aanspraak moet worden gemaakt op voorzieningen vanuit verschillende wetten, zoals de Wmo, de Jeugdwet en de Wlz. Dan kan er verschil van mening tussen instanties ontstaan over de vraag wie welke zorg moet leveren. Met als gevolg dat helemaal geen indicatie wordt afgegeven, omdat er wordt geoordeeld dat de zorgvraag 'ergens anders' thuishoort. Burgers vallen tussen wal en schip als instanties naar elkaar gaan verwijzen en verantwoordelijkheden op elkaar afschuiven.

40 De Beschermingstafel of het Jeugdbeschermingsplein is de naam van een samenwerkingsverband van verschillende deskundigen in de jeugdzorg en jeugdhulpverlening. Hier wordt de melding beoordeeld door niet alleen naar het kind te kijken, maar naar de situatie van het hele gezin. Vervolgens wordt een beslissing genomen welke hulp moet worden ingezet.
41 Dit zijn gefingeerde namen.

Een schrijnend voorbeeld daarvan is een klacht die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, waarin de vertegenwoordiger van ouders van een zoon met zowel epilepsie als een Autisme Spectrum Stoornis (ASS) vertelt over de strijd tussen de gemeente en het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), die de indicaties voor de Wlz afgeeft. Beide verwijzen naar elkaar, waardoor de situatie ontstaat dat de zoon niet de zorg krijgt die hij nodig heeft. De vertegenwoordiger van ouders liet de Nationale ombudsman weten: 'Er is telefonisch door het CIZ gevraagd welke diagnose van [zoontje] voorliggend is, de epilepsie of de ASS. Verzoeker heeft bevestigd dat de ASS 'hoofddiagnose' is, dus het CIZ zei dat de indicatie dan toch bij de gemeente verlengd moest worden. Na contact met de gemeente en het CIZ, bleek dat beide partijen vonden dat de andere partij de aangewezen partij was om de indicatie in behandeling te nemen.'

Gemeenten zijn (nog) niet helemaal berekend op hulpvragen bij zware problematiek vanuit de oude AWBZ. En in de uitvoeringspraktijk lijkt het uitgangspunt van 'één gezin, één plan, één regisseur' niet zo te werken als was voorgesteld. Burgers geven aan dat als zij bij de gemeente aankloppen met een (complexe) hulp- of zorgvraag, zij vaak niet terechtkunnen bij één aanspreekpunt met kennis van zaken over de verschillende domeinen. Ook sluit geboden hulp niet altijd aan. In gesprekken met belangenorganisaties heeft de Nationale ombudsman meermalen het signaal gekregen dat er wordt getwijfeld aan de kennis en kunde van sociale wijkteams. Zo zou er een gebrek aan integrale benadering zijn, bijvoorbeeld omdat een hulpverlener slechts in één aspect van de zorgvraag gespecialiseerd is.

Een belangenorganisatie:
'Er zijn met name klachten over de kwaliteit van de keukentafelgesprekken. Wmo-consulenten denken nog veel te veel in voorzieningen. Zij hebben onvoldoende zicht en geen breed en integraal beeld van wat nodig is om volwaardig mee te praten. Er is dan ook geen sprake van gelijkwaardige gesprekspartners. Er worden twee conflicterende opdrachten meegegeven aan Wmo-consulenten: enerzijds de hand op de knip houden, anderzijds het aanbieden van maatwerk. Gemeenten hebben niet de goede mensen in dienst.'

Met name burgers met langlopende of zeer specialistische zorgvragen, zeker als deze meer medisch van aard zijn, lopen tegen muren op. Zij vragen zich vertwijfeld af of wijkteams wel voldoende expertise bezitten om ten eerste tot een vaststelling van de hulpvraag te komen en ten tweede om een toereikende voorziening te leveren.

3.3 Onjuiste of onvolledige informatieverstrekking en non respons

Informatie die aan de keukentafel vaak mondeling verstrekt wordt, is niet altijd volledig of correct. De Nationale ombudsman constateerde in zijn rapport '*Een onverwacht hoge rekening*', een onderzoek naar informatieverstrekking rond de hoogte van de Wmo-eigen bijdrage, dat in het keukentafelgesprek of in het toekenningsbesluit van de gemeente nauwelijks werd ingegaan op de financiële aspecten van een verzochte voorziening, terwijl deze informatie op grond van de Wmo wel zou moeten worden verstrekt.[42] Zo werd

42 Artikel 2.3.2, vierde lid, onder g, van de Wmo 2015 bepaalt namelijk dat het college onderzoekt *'welke bijdragen in de kosten de cliënt met toepassing van het bepaalde bij of krachtens artikel 2.1.4 verschuldigd zal*

in het keukentafelgesprek alleen vermeld dat er een eigen bijdrage was verschuldigd, maar de hoogte ervan werd burgers pas duidelijk toen de factuur van het CAK enkele maanden later op de deurmat viel.[43] Ook is informatie die burgers ontvangen van de gemeente, het wijkteam en overige instanties over de specifieke voorzieningen niet altijd eenduidig. Zeker wanneer meerdere betrokken instanties verschillende opvattingen hebben, of uitgaan van andere informatie, kan het voor burgers onbegrijpelijk worden wat hun rechten en plichten zijn.

Bij het keukentafelgesprek zijn de status en de herkenbaarheid van het gesprek belangrijke knelpunten. Ten eerste is het soms voor burgers niet duidelijk dat zij een keukentafelgesprek voeren en wat dit precies inhoudt. Zij voelen zich niet voldoende voorgelicht, omdat zij niet weten wat zij van het gesprek kunnen verwachten en beseffen zich pas later dat het gesprek al is gevoerd. Ten tweede weten veel mensen niet wat zij zich bij een keukentafelgesprek moeten voorstellen: is dit een persoonlijk gesprek aan tafel bij de burger thuis, of valt een telefoontje, een tussentijds e-mail contact of een mondelinge toestemming hier ook onder? Wat is formeel en wat is informeel? En welke verwachtingen en consequenties mag men verbinden aan dit gesprek? Verder is het voor de burger lastig om te begrijpen wat nu de rol en functie is van de betreffende medewerker bij het keukentafelgesprek. De warme beloften in beleidstaal met uitgangspunten als 'de burger staat centraal' en 'het faciliteren van eigen kracht', lijken niet aan te sluiten bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Een advocaat die bij de ombudsman een klacht had ingediend vindt dat er voor meer duidelijkheid moet worden gezorgd. Hij schrijft:

> *'De wijkteams hebben geen kenbaar beleid. Hiervoor is welbewust gekozen. Een aanmelding en/of aanvraag wordt niet schriftelijk vastgelegd. De hulpvraag wordt niet goed uitgevraagd en zeker niet schriftelijk vastgelegd. De omvang van mogelijke hulp van andere of voorliggende voorzieningen wordt niet gedocumenteerd. Een aanvraagformulier wordt niet uitgereikt. Een aanvraag wordt vertaald naar en beperkt tot een aanbod. De aanvrager moet maar tevreden zijn met dat wat hij/zij krijgt. Beslistermijnen zijn niet duidelijk en vaak veel te lang.'*

Voorts geven de gemeenten bij verschillende soorten hulp of zorg niet of onvoldoende aan welke begeleiding zij op welk moment leveren. Dit doet zich met name voor bij schuldhulpverlening, jeugdhulp of bij toeleiding naar aangepast werk. Mensen komen dan in een soort 'wachtkamersituatie' terecht waarin lange tijd niets of weinig gebeurt. Dit levert gevoelens van afhankelijkheid en frustratie op. Of gemeenten reageren vanaf het begin al niet, waardoor de burger niet weet of de gemeente überhaupt bezig is met zijn hulpvraag. Zo ook bij deze burger:

---

zijn'. In het keukentafelgesprek moet de gemeente ingevolge de Wmo 2015 informatie geven over de hoogte van de eventueel verschuldigde bijdrage, zodat het voor burgers vooraf duidelijk is met welke eigen bijdrage rekening moet worden gehouden.
43 Nationale ombudsman *'Een onverwacht hoge rekening'*, een onderzoek naar de hoogte van de eigen bijdrage Wmo, 23 maart 2016. Rapport 2016/025.
44 Rapport Nationale ombudsman 2016/101 van 15 november 2016.

'Sinds 2015 val ik onder de Wmo van de gemeente en heb in al die tijd thuisbegeleiding gehad i.v.m. Autisme. De instantie die tot vorige maand mij heeft begeleid voldoet niet meer en ik wil daarom weer in gesprek komen met de gemeente voor een nieuwe aanbieder. Ruim een maand geleden heb ik hierover contact gehad met de vraagwijzer van de gemeente en die zouden de aangewezen persoon aansturen om contact op te nemen. Dit is nu al ruim een maand geleden dus afgelopen week heb ik nogmaals een mail gestuurd en er reageert NIEMAND.'

Of deze burger, die in het kader van zijn re-integratietraject vragen heeft gesteld:

'Tijdens het re-integratietraject moest ik werkzaamheden uitvoeren met middelen en meubilair, die mijn lichamelijke klachten hebben verergerd (…) Ik heb nog steeds van niemand duidelijk antwoord gekregen op heel eenvoudige vragen: Hoe hoog moet de werktafel zijn, hoe hoog moet de stoel zijn? En wat moet er gebeuren om veilig te werken en geen gezondheidsproblemen te krijgen? Op mijn vraag: 'Waarom vindt de inspectie pas op dit moment plaats, en niet eerder, voordat alle werkzaamheden werden gestart bij het reïntegratiebedrijf?' kreeg ik als antwoord: 'Dit bedrijf heeft niet veel geld, begrijpt u dat?'

Volgens belangenorganisaties wordt 'te veel bij de burger zelf neergelegd'. Burgers weten vaak niet hoe en waar zij een voorziening moeten aanvragen, terwijl deze informatie juist tijdens een keukentafelgesprek de dagelijkse uitvoeringspraktijk zou moeten zijn. Vooral bij jeugdhulp merken burgers bij de keukentafelgesprekken dat medewerkers van de gemeente moeite hebben om te bepalen welke hulp nodig is. De indruk bestaat dat vooral ten aanzien van intensieve hulp, die is overgeheveld vanuit de AWBZ, de kennis nog ontbreekt. Deze belangenorganisaties zien dat burgers relatief weinig gebruik maken van de hulp van de onafhankelijke 'cliëntondersteuner', omdat zij niet op de hoogte zijn van het bestaan ervan.[45] Dit beeld werd overigens door recent Cliëntervaringsonderzoek Wmo bevestigd.[46] Het belangrijkste verbeterpunt betrof wat betreft dan ook de bekendheid van de onafhankelijke cliëntondersteuner. De VNG publiceerde hierop een handreiking Onafhankelijke cliëntondersteuning.[47]
Het komt ook voor dat burgers geen gebruik willen maken van door de gemeente toegewezen cliëntondersteuner, omdat zij menen dat deze niet of onvoldoende onafhankelijk is.[48]

3.4 (Onheuse) bejegening

Burgers met een zorg- of hulpvraag binnen de Wmo of de Jeugdwet krijgen tijdens het onderzoek door de gemeente een keukentafelgesprek.[49] De term keukentafelgesprek

45 Bij een keukentafelgesprek is niet altijd een cliëntondersteuner aanwezig, terwijl de gemeente deze wel behoort aan te bieden. Cliëntondersteuners geven gratis informatie, advies en gespreksondersteuning bij het zoeken en het aanvragen van gemeentelijke voorzieningen. Zij worden betaald door de gemeente maar horen onafhankelijk te adviseren. De gemeente moet informatie geven over de mogelijkheid van deze cliëntondersteuning en zo nodig helpen bij het vinden ervan.
46 Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2016, VNG, 26 januari 2017, https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-2015/nieuws/clientervaringen-wmo-ondersteuning-overwegend-positief.
47 Handreiking voor onafhankelijke cliëntondersteuning, VNG, 26 januari 2017, https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-2015/nieuws/handreiking-voor-onafhankelijke-clientondersteuning
48 De cliëntenondersteuner wordt immers gefinancierd vanuit de gemeente.

suggereert een laagdrempelig, informeel en persoonlijk gesprek waarbij de hulpverlener dicht bij de burger staat.

Maar dit ideaal staat haaks op de ervaring van sommige burgers, die aangeven het gevoel te hebben dat (1) het sociale wijkteam met name kwam kijken waarop bezuinigd kon worden, (2) het gesprek vooral uit eenzijdige mededelingen bestond waarin de burger geen gelijkwaardige gesprekspartner was, en (3) het gesprek telefonisch, of maar kortdurend was zodat het de vraag is of er werkelijk onderzoek is gedaan naar wat nodig is. Burgers kunnen hierdoor het gevoel krijgen dat er helemaal geen sprake is van een betekenisvol gesprek waarin gezocht wordt naar een passende maatwerkoplossing. Sommigen hebben het idee dat er niet naar hen geluisterd wordt; zij hebben het gevoel dat er primair bezuinigd moet worden.

En nu heb ik bezoek gehad van de coach van het wijkteam hier in [mijn gemeente]. Er kwamen twee dames op bezoek, die samen per maand meer kosten dan ik per jaar. Dames zonder kennis van zaken, geen medische kennis, geen kennis van de sociale kaart, geen kennis van de Wmo-regeling en geen kennis van hun eigen website. Dus was in een halve minuut beslist dat natuurlijk een driewielfiets het beste voor me was, want: goedkoper.

Een belangenorganisatie vertelde de Nationale ombudsman dat zij signalen van burgers had gekregen dat er niet bij alle meldingen een gesprek wordt gevoerd: '*We nemen het niet in behandeling want u krijgt het toch niet.*'[50] Het is dan de vraag waaruit het 'onderzoek' waarover in de Wmo wordt gesproken dan in feite bestaat.

Vandaag rond half 11 kwam de beste meneer hier voor een gesprek. Hij vroeg van alles over mijn artsen en medicijnen over mijn man zijn werk over mijn ziekte waar ik precies hulp bij nodig had. Alles had ik verteld hij leek het te begrijpen. Plots sloeg dat om. En of ik dan niet een beetje hier kon stofzuigen en de dag erna daar? En dat mijn ziekte (Bechterew) niet zo erg meer was tegenwoordig, vanwege de geweldige medicijnen. Dat ik niet meer vastgroei - wat mijn reumatoloog toch echt betwijfelt - en of ik dan de hele dag in bed wou gaan liggen? (Ja dat zou ik willen maar doordat mijn heupen vol met ontstekingen zitten kan ik dat helaas niet.) En tot slot: mijn man woont toch thuis die moet het maar doen… Ik wilde even laten weten dat dit gesprek mij enorm gekwetst heeft en ik hoef die meneer ook niet meer te spreken maar wilde via deze weg even laten weten hoe de medewerker van Wmo met mensen die chronisch ziek zijn omgaat.

In de praktijk wordt de belofte van een integrale aanpak bij begeleiding naar werk niet altijd waargemaakt en doen er zich vergelijkbare knelpunten voor als binnen de Wmo en de Jeugdwet. Bij burgers kan dit de nodige frustraties veroorzaken.

49 De bedoeling van dit gesprek is dat er samen met de burger een integraal beeld kan worden gevormd van de vraag en behoefte van de burger, op basis waarvan een **(**maatwerk**)**oplossing kan worden geboden**.**
50 Aldus een beleidsadviseur van een landelijke belangenorganisatie in gesprek met de Nationale ombudsman.

In ieder geval proberen gezond te blijven en zo min mogelijk contact te hebben met al die coaches, die je je levenslust ontnemen. Wegpesten uit de IOAW: schande en respectloos. De nieuwe armen zonder rechten, maar ik ben geen kostenpost, ik ben geen verdienobject, ik ben een BURGER en waardevol voor mijn naasten.

Met de komst van de Participatiewet en de Wet werk en zekerheid zijn plichten voor onder andere bijstandsgerechtigden aangescherpt, zelfs zodanig dat van een sociaal vangnet in sommige gevallen nog nauwelijks sprake is. Er moet worden gewerkt voor een uitkering, die in veel gevallen lager is dan voorheen. 'Participatie is voor veel bijstandsgerechtigden synoniem geworden voor dwang', stelt Gijsbert Vonk, hoogleraar Sociaal Zekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Volgens hem is dit kabinet '*telkens bezig om bijstandsgerechtigden in het gareel te dwingen. Ons in de Grondwet verankerde recht op een bestaansminimum dreigt te verworden tot een knoet om mensen mee te disciplineren*.'[51] Mensen voelen zich niet of onvoldoende serieus genomen; zie ook het interview bij de inleiding van dit hoofdstuk. Juist als het gaat om arbeidsre-integratietrajecten voelen mensen zich door ambtenaren of uitvoerders in hun waardigheid geschonden, zo blijkt althans uit de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen.

Mijn klacht is gericht tegen (de uitvoeringsinstantie) en de medewerkers waarmee ik te maken heb gehad welke misbruik maken van de Participatiewet en het opzettelijk misleiden van groepen mensen dan wel intimideren en het niet afdoende antwoord kunnen geven op vragen welke gesteld worden, of de wil om dit te doen. (…) Verder werd er diverse malen tijdens de voorlichting gesproken over het stopzetten van de uitkering wanneer men niet meeging in de constructie van (uitvoeringsinstantie en groot bedrijf). Dit vind ik intimiderend omdat voor veel bijstandsgerechtigden de uitkering de laatste financiële strohalm is. Een open discussie of ruimte voor kritische vragen over deze constructie was onmogelijk. (…) Letterlijk is tegen mij 'Klaar nu' gezegd, iets dat normaal gesproken alleen tegen kleine kinderen gezegd wordt. (…) Bovenstaande argumenten zijn mijn motivatie om te spreken van intimidatie, misleiding, misbruik van de Participatiewet en verdringing van regulier werk.

Regelmatig bevinden burgers met een zorgvraag in het sociaal domein zich in kwetsbare posities. Zij zijn (langdurig) werkloos, zij hebben gezondheidsproblemen, verstoorde gezinsverhoudingen en/of (opvoed)problemen met hun kinderen. Een gelijkwaardige en respectvolle bejegening door ambtenaren is van belang voor de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid, maar zo wordt dat lang niet altijd gevoeld:

Gesprekken over aanvragen worden altijd door twee medewerkers gevoerd. De behandelende medewerker kan een harde of een zachte tweede persoon meenemen afhankelijk van het gewenste resultaat. Het bezoek van twee personen wordt vaak als intimiderend ervaren.

Een groot aantal klachten dat de ombudsman heeft ontvangen, gaat over bejegening. Het is een belangrijke bron van frustraties en conflicten. In kwetsbare situaties zoals deze,

51 Trouw, '*Sociaal vangnet vertoont steeds meer gaten*', 25 juli 2015.

ontstaan er dan soms conflicten met gemeenteambtenaren, maatschappelijk werkers of andere hulpverleners van uitvoerende instanties. Uit de klachten kwam naar voren dat de burger hierbij zijn vertrouwen verliest in de goede wil en serieuze intenties van zijn gemeente:

> *Bijna zes jaar geleden is bij mijn man een beenmergziekte ontdekt. Na een zware weg met twee stamceltransplantaties achter de rug klimmen wij weer uit het dal. Wij hebben de gemeente gevraagd om te bemiddelen voor een baantje voor ongeveer 10 a 15 uur per week. Twee weken geleden belde de gemeente op met het grote nieuws: hij had een baan voor mijn man: 36 uur met een vrachtwagen evenementen afgaan om daar de chemische toiletten te legen. 'Nou' zegt mijn man: 'ik slik twee keer per dag antibiotica om mij te beschermen tegen infecties enz. dus dit lijkt mij geen goed plan. En daarbij: 36 uur kan niet want 60% van mijn energie gaat naar mijn ziekte.' 'O' was het antwoord 'ja, dat is waar ook.' Wij voelen ons niet gehoord en vernederd. Een gezond iemand zou je deze baan ook niet aanbieden, lijkt mij. Ik vind het meer iets voor een taakstraf.*

Voor burgers is het voorts ook niet altijd helder wat onder 'maatwerk' verstaan moet worden. Zij worden geconfronteerd met verschillen in behandeling met anderen en kunnen hier doorgaans weinig begrip voor opbrengen. Veelal bestempelen zij dit als 'willekeur' en voelen zich onrechtvaardig behandeld. Zij vragen zich af: is dit wel eerlijk?

3.5 Privacy-risico's

Tot slot maken burgers zich zorgen over de wijze waarop binnen het sociaal domein met privacygevoelige gegevens wordt omgegaan. Privacy is een ingewikkeld thema binnen het sociaal domein en het is lastig om de vinger exact op de zere plek te leggen. Een probleem bij het duiden van privacyvraagstukken is dat burgers ten eerste niet altijd op de hoogte zijn van de schending van hun privacy, bijvoorbeeld wanneer er slordig en onzorgvuldig met hun dossiers wordt omgegaan. Ten tweede hoeven burgers een situatie helemaal niet te herkennen of te verwoorden als een privacyvraagstuk. Daarnaast is er ook de meer principiële vraag of een 'integrale aanpak' in de praktijk niet onvermijdelijk op gespannen voet staat met de privacy. Niet iedereen deelt graag informatie over zijn leven of geeft expliciet toestemming voor het verwerken van zijn of haar persoonsgegevens, maar dat wordt bij een aanmelding bij een wijkteam soms wel verwacht.[52] En ook van bijvoorbeeld huisartsen wordt verwacht dat zij hun medische verwijzing naar de gemeente sturen. Het is echter de vraag of al deze informatie nodig is. Wat is de meerwaarde van veel informatie?

De Nationale ombudsman wijst in dit verband op het recent uitgebrachte rapport *'Hemd van het lijf'* van de Rotterdamse ombudsman, waarin wordt aangegeven dat de uitvoeringspraktijk van die gemeente op gespannen voet staat met de bepaling uit de Wet bescherming persoonsgegevens dat het verzamelen van persoonsgegevens proportioneel moet zijn. Zeker bij eenvoudige hulpvragen is het lang niet altijd nodig om

52 De gemeenten worstelen dan ook nog met het bepalen van de verschillende wettelijke grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens, deels door de diverse bepalingen in de verschillende wetten. Zie Autoriteit Persoonsgegevens (juni 2016) '*Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein. De rol van toestemming.*'

zoveel persoonsgegevens te verzamelen en vast te leggen als nu gebeurt.[53] De Nationale ombudsman heeft geen reden om aan te nemen dat de ervaringen in Rotterdam zich niet ook voordoen in de andere gemeenten. Bij burgers bestaat veel onduidelijkheid hierover, en de ervaring is dat hier door gemeenten nog te weinig aandacht aan wordt besteed. Zo heeft de Nationale ombudsman in een rapport naar aanleiding van een concrete klacht over de uitvoering van de Wmo door de gemeente geconcludeerd dat de betreffende gemeente onvoldoende had ingespeeld op de oprechte zorgen van een vrouw over haar privacy en haar vragen over het verstrekken van persoonsgegevens gedetailleerder had moeten beantwoorden. De afhoudende reactie van de gemeente en het simpelweg negeren van een aantal specifieke relevante privacy-vragen vond hij dan ook niet passend.[54]

De indruk bestaat dat gemeenten zelf ook niet altijd precies weten wat zij nodig hebben en daarom voor de zekerheid gewoon alle stukken opvragen. De Nationale ombudsman heeft signalen ontvangen van ouders of verzorgers die zich zelfs onder druk gezet voelden bij een aanvraag tot jeugdhulp. Zij gaven hierdoor toch maar alle gevraagde informatie uit angst dat zij anders geen hulp zouden ontvangen.

Ik loop sinds februari 2015 met mijn zoontje van 9 jaar bij een orthopedagoog i.v.m. gedragsproblemen, ik dacht in het begin dat dit onder de zorgverzekering viel, maar kreeg te horen dat dit via de gemeente gaat. De gemeente had in het begin een verwijsbrief nodig van de huisarts, die had ik, dus na een kort normaal onderzoek (gesprek) kreeg ik een pgb toegewezen. Dit was voor een half jaar, de facturen gingen naar de SVB en werden vergoed. Per augustus was die toestemming verlopen en moest opnieuw een aanvraag worden ingediend voor hetzelfde probleem, erg omslachtig en onbegrijpelijk, je gaat niet voor je plezier naar een psycholoog. Nu was het niet een verwijsbrief die ze nodig hadden, maar het medisch dossier van mijn kind. Ik vind het belachelijk dat zij én de zorg financieren én inzage willen in je medische gegevens. Ik ben van mening dat zij daar geen recht op hebben maar zij blijven beweren dat zij daar recht op hebben en anders geen verlening van de pgb.

Ook bij de Wmo spelen dergelijke problemen. Zo kwam een mevrouw bij haar gemeente in verband met een verlenging van de Wmo-indicatie voor huishoudelijke hulp. In 2013 had mevrouw een ongeluk gehad:

Ik moest alle medische informatie aan deze ambtenaar toezenden anders werd mijn/onze aanvraag niet in behandeling genomen. Ik klaag dus over een gedraging van een ambtenaar en ik klaag niet over een procedure. Een ambtenaar kan niet zomaar ALLE medische informatie opvragen! Om twee redenen:
1. je vraagt enkel en alleen relevante informatie op
2. medische informatie wordt opgevraagd door een medicus

53 Gemeentelijke ombudsman, *'Het hemd van het lijf'*, een onderzoek naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die zich met een hulpvraag in het sociaal domein tot de gemeente Rotterdam wenden, 31 januari 2017.
54 Rapport Nationale ombudsman, 23 mei 2016 (2016/051)

In deze casus kon de ambtenaar niet aangeven welke specifieke informatie nodig was om de aanvraag te beoordelen. Volgens deze mevrouw omdat de ambtenaar geen medicus is. Een sociaal raadsman meldde:

> *Er zijn sociale teams/wijkteams ingesteld in veel gemeentes waaronder ook in het gebied waar ik werk. De privacy wordt hierbij nog wel eens geschonden bij de bespreking van een klant tussen de collega's die in het team zitten. Een team bestaat vaak uit maatschappelijk werkers, wijkverpleegkundigen, MEE-medewerkers en Wmo-consulenten. Dit laatste geeft soms spanningen aangezien Wmo-consulenten ambtenaren zijn van de gemeente. Zij horen soms zaken over klanten die dan tegen de klant gebruikt kunnen worden.*

Onderzoekers van de Rekenkamers in Amsterdam en Eindhoven waarschuwen op basis van hun onderzoeken naar lokaal beleid ten aanzien van gegevensverwerking dat er al een risico bestaat op bovenmatige gegevenswerking door het hanteren van een zogenoemde Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM).[55] De vraag is of er voldoende noodzaak en proportionaliteit worden gehanteerd.

Omgekeerd komt het voor dat gemeenten zelf al snel een beroep doen op privacy om geen informatie te hoeven opvragen, ook al is door de burger toestemming verleend. Een advocaat liet weten:

> *Blijkbaar om privacy-redenen vraagt het wijkteam geen medische stukken op. Aan de wijkteams zijn geen (vertrouwens)artsen verbonden, zodat deze wijkteams gelet op de richtlijnen van de KNMG niet geëquipeerd zijn om een goed medisch dossier op te bouwen. Om die reden zijn wijkteams niet in staat een goede beoordeling te maken van zaken waar een DSM-diagnose speelt.*

3.6 Tot slot

Ten aanzien van de in dit hoofdstuk beschreven knelpunten, is enige nuancering op zijn plaats. De Nationale ombudsman beseft dat niet al deze knelpunten zijn veroorzaakt door de decentralisaties. Wellicht speelden er al problemen op bepaalde terreinen, die door de decentralisatie meer zichtbaar zijn geworden. Het is aannemelijk dat een gedeelte van de knelpunten samenhangt met de overgang naar het nieuwe stelsel. Tijdens een informele rondetafelgesprek bij de Nationale ombudsman waaraan vertegenwoordigers van ministeries en rechterlijke macht deelnamen, is dit punt expliciet besproken. Er zou veel minder ongenoegen bestaan bij de burgers die pas na 2015 om hulp vroegen vanuit het sociaal domein en daardoor niet zijn geconfronteerd met herindicaties en de veranderingen daar omheen. Ook gemeenten geven desgevraagd aan dat er, wat de ontvangen klachten en signalen betreft, geen goede vergelijking is te maken tussen voor en na de decentralisaties. Over een aantal voormalige rijkstaken werd namelijk eerder niet bij de gemeente geklaagd. Gemeenten hebben goede ervaringen opgedaan met nieuwe werkwijzen om knelpunten eerder in beeld te krijgen en bij de oplossing het belang van de inwoner voorop te stellen. Maar dit neemt niet weg dat burgers in de

55 Tineke van den Biggelaar en Arjan Kok (2016) *Privacy in het sociaal domein, een bron van zorg.* Sociaal bestek juni/juli 2016.

huidige praktijk tegen deze knelpunten aanlopen. Uit de klachten en signalen die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, komt naar voren dat problemen die burgers ondervinden zeker niet allemaal betrekking hebben op herindicaties of andere overgangsproblematiek. Ook belangenorganisaties en advocaten constateren dit en geven aan dat de problematiek veel ruimer moet worden gezien. Dit geldt ook ten aanzien van de geschilbeslechting binnen het sociaal domein. Omdat gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de hulp en ondersteuning, zijn zij dat daarmee ook voor de klachtbehandeling hieromtrent, ongeacht eventuele transitieproblemen die zijn ontstaan. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet tegen welke knelpunten burgers ten aanzien van de geschilbeslechting aanlopen.

'Al die onduidelijkheid maakt me als ouder soms wanhopig'

Sandra Vlaar (48) is een alleenstaande moeder van Willem* (14) en Sanne* (11), en werkt 4 dagen per week. Willem lijdt aan meervoudige gedragsproblematiek en is sinds juli 2016 opgenomen in een instelling voor gesloten jeugdzorg.*

***Sandra:** 'De situatie thuis werd te heftig. Als Willem overprikkeld raakt, uit hij zich verbaal en fysiek agressief. En een puberende jongen is natuurlijk behoorlijk groot en sterk. Dat ging gewoon niet meer. Eén weekend in de veertien dagen komt hij naar huis. Voordat Willem uit huis werd geplaatst, ging hij voor dagbesteding naar een zorgboerderij waar hij ook onderwijs kreeg. Hij kan niet in een klas functioneren, omdat daar te veel prikkels zijn. Hij heeft individuele zorg en begeleiding nodig, maar scholen bieden alleen klassikaal onderwijs. Daarom kreeg hij een leerplichtontheffing.*

Tot 1 januari 2015 kreeg ik via Jeugdzorg een persoonsgebonden budget (Pgb), waarmee ik zelf zorg kon inkopen. Vanaf 2015 viel het toekennen van de Pgb in handen van de gemeente. Het Pgb werd in 2015 gewoon gecontinueerd, dat ging goed. Totdat ik echter voor 2016 opnieuw een Pgb moest aanvragen. Toen werd het verwarrend: ik kreeg zowel van Jeugdbescherming als van de gemeente formulieren om het Pgb aan te vragen. Met verschillende eisen, en met verschillende termijnen. Niemand kon mij vertellen bij wie ik nu moest zijn. Op maandag krijg je medewerker A aan de telefoon en verhaal A, op dinsdag krijg je medewerker B met zijn eigen verhaal. Hoe moet ik in vredesnaam weten wie er gelijk heeft? Beide instanties verwezen naar elkaar. Zie als ouder dan maar eens de juiste zorg te regelen.'

Vervelende discussie
'Ik heb begin 2016 nog een erg vervelende discussie gehad met Jeugdbescherming. Ze wilden me geen Pgb geven, alleen zorg in natura. Met een Pgb kan ik zelf de zorgverlener uitkiezen en zorg inkopen, met zorg in natura kan dat niet. Ze hielden voet bij stuk en weigerden dit besluit vervolgens op schrift te zetten, waardoor ik ook geen bezwaar kon indienen. Ik had er simpelweg de energie niet meer voor om hier nog werk van te maken. Op dit moment ben je als ouder volkomen afhankelijk van een willekeurige ambtenaar zonder inhoudelijke kennis. Iemand die je kind niet kent, zelfs nooit heeft gezien. Kijk toch eens naar de persoonlijke situatie en naar welke zorg er nodig is, in plaats van alleen maar naar de regels.

Het opvoeden van een ernstig hulpbehoevend kind is al een uitputtingsslag - wat ik overigens met veel liefde doe - maar het hele gedoe eromheen maakt me als ouder soms wanhopig. Ik ben dan nog goed opgeleid en verbaal sterk en mij kost het al zoveel moeite. Hoe zit dat dan met al die kinderen wier ouders minder capabel zijn? Ik kan me zo goed voorstellen dat sommigen het gewoon opgeven. En wie regelt dan de nodige zorg voor die kinderen, zodat ook zij een toekomstperspectief hebben?'

** De namen zijn gefingeerd.*

4 KNELPUNTEN IN DE GESCHILBESLECHTING

Uit een brief aan de Nationale ombudsman:
'(…) Ik krijg geen antwoorden waardoor ik uiteindelijk nu ben overgegaan op de vragen indienen via een klacht. Eentje ingediend bij het College van burgemeester en wethouders. En tegelijkertijd heb ik dezelfde klacht ingediend bij het bestuur van de instelling [voor arbeidsintegratie]. Alleen krijg ik een ontvangstbevestiging van de gemeente gedateerd op 3 februari 2016, dat de klacht in behandeling wordt genomen bij afdeling Klantzaken. Maar dit klopt niet want de klacht is niet voor niets aan het College B&W, gericht. Afdeling Klantzaken heeft de klacht die ik per mail, voorafgaande aan deze klacht, al op 29 januari jl. stuurde ook niet in behandeling genomen en toen werden alle gegevens zonder pardon zo doorgesluisd aan mijn consulent waarover de klacht in principe gaat! Met deze consulent heb ik uiteindelijk telefonisch contact gehad omdat ik zelf belde voor de zoveelste keer, alleen hij heeft nog steeds geen antwoorden gegeven op de vragen waarom het gaat. Wel heeft hij daarna 1 keer gemaild waarin hij alle eisen en plichten heeft geformuleerd waaraan ik mij moet houden. En ik kreeg een uitnodiging dat er weer een rechtmatigheidsonderzoek moest plaatsvinden op 23 februari a.s. Maar dan vraag ik me af met welk doel dit bedoeld is. (…). Dit betekent dus dat de klacht bij de gemeente nog niet op zijn plek is binnengekomen. De brief is gericht aan het College van burgemeester en wethouders, dus dan ga ik ervan uit dat zij reageren (of in elk geval de secretaresse of secretaris van het college). Dat uiteindelijk het College een afdeling verzoekt onderzoek te doen is natuurlijk een ander verhaal. Daarvan zullen zij mij dan ongetwijfeld ook op de hoogte stellen, als dit het geval was. Bij de uitvoerende instelling van de Participatiewet waarop de klacht betrekking heeft, is de klacht in behandeling genomen door een aangewezen klachtenbehandelaar.'

4.1 Inleiding

Meerdere partijen waaronder belangenorganisaties, gemeenteraden en politieke partijen stellen dat er voor burgers méér knelpunten en problemen in het sociaal domein bestaan dan er klachten worden ingediend. De vraag die hieruit volgt is waarom burgers weinig gebruik maken van geschilbeslechting[56] om hun problemen te adresseren. In de dagelijkse praktijk is hiervoor wel een aantal verklaringen te vinden en deze laten zien waarom de weg naar het indienen van een formele klacht behoorlijk lang en lastig kan zijn. Eén van die terugkerende verklaringen is dat burgers bang zijn voor de gevolgen die het indienen van een klacht heeft voor hun verdere verhouding tot de gemeente of uitvoeringsinstantie. In de gesprekken met belangenorganisaties kwam dit punt herhaaldelijk naar voren. Met name in kleinere gemeenschappen waarin iedereen elkaar kent, voelen burgers het soms als een te groot risico om klachten in te dienen: '*Hoe hechter de gemeenschap is, hoe persoonlijker de verhouding tussen zorgvrager en ambtenaar.*'[57] Er leeft dan het gevoel dat wanneer men een klacht indient, dit op een later moment wel eens een negatieve weerslag zou kunnen hebben op verdere bejegening of beslissingen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat burgers onvoldoende bekend zijn met het recht dat zij hebben op het indienen van klachten. Kennen zij de procedures en weten zij de juiste instanties te vinden voor het indienen van een formele klacht? Mogelijk dat met name kwetsbare burgers niet weten waar zij terechtkunnen met hun

56 In dit onderzoek wordt hiermee conflictoplossing in brede zin bedoeld.
57 Aldus een beleidsadviseur van een grote landelijke cliëntenvertegenwoordiger.

klacht, zeker wanneer zij te maken hebben met verschillende dienst- en hulpverleners. En als de dienstverlening is gedigitaliseerd, kan dit nog een extra complicerende factor opleveren.[58] In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag wat er gebeurt als een burger niet de informatie en/of hulp krijgt die hij zegt nodig te hebben en hiervoor antwoorden en/of oplossingen zoekt. In hoeverre weet deze burger tot wie hij zich moet wenden met zijn probleem, hoe hij dit moet doen en binnen welke termijn?

4.2 Een burger weet niet altijd *waar* hij zijn probleem kenbaar moeten maken

Sinds de decentralisatie zijn gemeenten veel gaan samenwerken met private zorgaanbieders en andere instellingen om de geïndiceerde hulp te kunnen bieden. Deze instellingen hebben vaak een contract afgesloten met de gemeente (of meer gemeenten) over de invulling van hun taakuitoefening. Hierdoor is een vermenging ontstaan van verantwoordelijkheden in het sociaal domein; niet alleen bij de uitvoering van de zorgtaak, maar in tweede instantie ook bij de klachtbehandeling hierover. Het is voor de burger soms niet eenvoudig te achterhalen wie waarvoor precies verantwoordelijk is en bij wie hij moet zijn met een probleem. Want waar kan hij bijvoorbeeld terecht als blijkt dat de gemeente de betreffende zorg heeft uitbesteed aan een private zorgaanbieder? Of als gemeenten taken in het sociaal domein hebben uitbesteed aan een gemeenschappelijke regeling die hun wijkteams in stand houdt? Weet hij in al deze verschillende situaties dan bij wie hij met zijn probleem terecht kan? Bij de gemeente? De gemeenschappelijke regeling? De gecertificeerde instelling? Bij de desbetreffende zorgaanbieder? Of bij allemaal?[59] Soms is er een duidelijke taakverdeling, maar in veel gemeenten bestaan de sociale wijkteams uit zowel medewerkers van gemeenten als medewerkers van de uitvoerende zorgaanbieders of andere instellingen. Die samenwerking kan er toe leiden dat ten aanzien van de verantwoordelijkheid naar elkaar wordt gewezen. Zie bijvoorbeeld onderstaand citaat uit een e-mailbericht van een gemeenteambtenaar aan de Nationale ombudsman:

> *Ten aanzien van de ontevredenheid die mevrouw (…) heeft over de kwaliteit van de thuishulp het volgende. De juiste weg om haar beklag te doen, indien dit nog zou spelen, is de klacht in eerste instantie neer te leggen bij de aanbieder. Aanbieders hebben namelijk de verplichting om een klachtenregeling in het leven te roepen. De gemeente heeft dan wel een samenwerkingsvorm met aanbieders, echter gedragingen e.d. van diens medewerkers vallen niet onder de klachtenregeling van de gemeente. (…) Dat (het schoonmaakbedrijf) haar administratie niet op orde heeft is een intern probleem en kan de gemeente niet worden verweten.*

De onduidelijkheid neemt toe wanneer voorzieningen worden 'gestapeld', dus wanneer de burger gebruik maakt van meerdere voorzieningen. Dit gebeurt vaak als de burger een meer gecompliceerde hulpvraag heeft. Het kan dan gaan om meer voorzieningen op grond van één wettelijke regeling. Maar het kan ook gaan om een voorziening uit de Wmo, in combinatie met een voorziening uit de Wet langdurige zorg (Wlz) of uit de

58 Zie ook Inspectie SZW, ministerie van SZW, Verkennende studie *'Klachten en signalen in het sociale domein'*, 13 oktober 2015.
59 Zo is het voor burgers soms lastig om in te schatten waar zij kunnen aankloppen doordat er teveel ambtelijke taal wordt gebruikt in de informatievoorziening. Actal (2016) '*Eindrapport Regeldruk in het toegangsproces in het sociaal domein*'. p. 48.

Zorgverzekeringswet.[60] Vooral wanneer er meer wettelijke regelingen in het spel zijn, is het voor burgers ingewikkeld om problemen op juiste wijze te adresseren. Zij weten dan niet bij wie zij moeten aankloppen. Voorts gebeurt het, bij samenwerking tussen instanties vanuit verschillende zorgwetten, ook dat burgers met een klacht tussen instanties heen en weer worden geschoven.

Iedereen stuurt mij van het kastje naar de muur. Wmo stuurt mij naar sociale zaken Werkplein i.v.m. aanvullende tegemoetkoming. Zij sturen mij weer naar Wmo.

4.3 Een burger vraagt zich soms af *hoe* hij zijn probleem kenbaar moeten maken

Voor de burger is het soms ook moeilijk te verwoorden waar zijn klacht precies over gaat: enkel over een feitelijke handeling van een ambtenaar of (tevens) over de inhoud van een beschikking van de gemeente? Als een burger ontevreden is over zowel de inhoud van de beslissing als over het handelen van de betreffende medewerker moet hij dan ten aanzien van de beslissing een bezwaarschrift indienen en ten aanzien van de feitelijke handeling een klacht? Dit onderscheid is niet voor iedereen voldoende duidelijk.

Bezwaar of klacht?

Een besluit, ook wel beschikking genoemd, is een handeling van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling waartegen bezwaar en daarna beroep mogelijk is. Een bezwaarschrift wordt ingediend bij de overheidsinstantie die het besluit heeft genomen. Indien de beslissing op het bezwaarschrift niet bevredigend is, kan beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Zowel bezwaar als beroep moet worden ingesteld uiterlijk zes weken nadat de beslissing is genomen. Het bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid is beschreven in hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Gaat het niet om een beslissing, maar om een gedraging, dan zijn de procedures van bezwaar en beroep niet van toepassing. Een burger kan dan een klacht indienen bij de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het handelen waarover hij klaagt. Is een burger niet tevreden met de klachtafhandeling door de betrokken overheidsinstantie, dan kan hij bij de Nationale ombudsman of een lokale ombudsvoorziening terecht. In hoofdstuk 9 van de Awb is de regeling voor de behandeling van klachten over het handelen van de overheid beschreven. Dit betekent dat als een burger zijn ongenoegen kenbaar wil maken over de wijze waarop een overheidsinstantie tegen hem is opgetreden, hij eerst moet weten of datgene waar hij problemen mee heeft een besluit betreft of een gedraging ten aanzien van hem.

Vervolgens is het de vraag of de burger weet waar hij terecht kan als hij het niet eens is met de beslissing op zijn klacht of bezwaar. Moet hij voor de beslissing op het bezwaar in beroep bij de bestuursrechter? Maar wat als zijn probleem gaat over de feitelijke uitvoering van besluiten (door een private zorgaanbieder)? Is het dan de burgerlijke rechter? En wanneer kan hij een klacht indienen bij een ombudsman?[61] Een

60 Volgens het SCP is er een minderheid van huishoudens die voorzieningen uit de drie verschillende sectoren uit het sociaal domein combineren, maar zijn er wel vaker meerdere voorzieningen binnen één specifieke sector (SCP, *Overall Rapportage Sociaal Domein*, p. 115).
61 Dit kan de Nationale ombudsman of een lokale ombudsman of ombudsvoorziening zijn op grond van artikel 9:17 Awb.

complicerende factor is dat de zorg versnipperd is over een groot aantal wetten en regelingen. Hierdoor is het voor de burger onduidelijk wie waar verantwoordelijk voor is. De bedoeling was dat door de decentralisatie niet meer langs verschillende wetten werd gewerkt en dat via 'ontschotting' tot integraliteit zou worden gekomen. Voortaan wordt samen met de burger gekeken naar een passende - waar mogelijk integrale - oplossing. Integraal, omdat verschillende problemen in samenhang beoordeeld moeten worden. Maar dat idee is helaas niet doorgezet in de regeling van de klacht- en bezwaarbehandeling. In het systeem van rechtsbescherming staan de schotten nog recht overeind en is ieder voor een deel verantwoordelijk in plaats van voor het gehele plaatje. Doordat integraal *bestuur* niet wordt gevolgd door integrale *geschilbeslechting* bestaat de kans dat een burger in een juridisch doolhof terechtkomt. Vanuit het perspectief van de burger kan worden gesproken van een ontoegankelijk systeem van rechtsbescherming.

Een advocaat:
'Procedures van afhandelen lijken ook op de praktijk in landen waar geen rechtsbescherming is. Normen zijn niet toetsbaar. De procedure is niet duidelijk en vaak zeer traag. Niet duidelijk is hoe bestuursorganen tot hun besluiten komen. De burger doet er verstandig aan nederig en onderdanig te zijn en niet te veel te vragen. Hij/zij kan beter geen bezwaar of klacht indienen. Anders kan hij/zij later wel eens hard worden afgestraft.'

4.4 Een burger weet niet altijd *wanneer* hij zijn probleem kenbaar moeten maken

Soms worden aanvragen voor hulp, ondersteuning of begeleiding naar werk door de gemeenten informeel afgewezen, bijvoorbeeld door telefonisch mee te delen wat de beslissing is. Gemeenten geven dan geen beschikkingen af of verstrekken alleen beschikkingen als de burger hier expliciet om vraagt. Burgers menen dan geen bezwaar tegen de beslissing te kunnen indienen. Een advocaat die een klacht bij de ombudsman indiende:

Over afwijzingen worden geen beslissingen uitgereikt. Besluiten zijn niet of minimaal gemotiveerd. Verwijzingen naar wettelijke bepalingen, deugdelijk onderzoek en concrete feiten ontbreken.(…) Bezwaarcommissies hebben (…) geen gegevens om fatsoenlijk te toetsen. Als zij onvoldoende gegevens hebben verwijzen zij vaak weer terug naar de wijkteams (wat op grond van de Awb niet de bedoeling is omdat de heroverweging in bezwaar door andere personen moet gebeuren). Ook de nadere advisering door het wijkteam is dan weer niet of volstrekt onvoldoende gemotiveerd. Externe deskundigen worden eigenlijk niet ingeschakeld.

Jurist Sociaal Raadslieden:
'Ik denk dat de bewuste keus in de Wmo om niet meteen een aanvraag in te kunnen dienen, maar een periode van zes weken te hanteren om te bekijken wat nodig is, consequenties moet hebben voor de wijze waarop je dat invult. Dit vraagt mijns inziens wel om dossiervorming. Naar mijn idee zou er wanneer er geen aanvraag wordt ingediend en dus geen beschikking wordt afgegeven, een verslagje van de afspraken c.q. de uitkomst gemaakt moeten worden(het lijkt anders op vergaderen zonder notulen). En wanneer er wel een aanvraag wordt ingediend, moet er altijd een beschikking afgegeven worden.'

Af en toe duurt het heel lang voordat de gemeente een beschikking afgeeft. Met name bij de Jeugdwetzaken moet een burger soms wel een jaar wachten voordat hij een beschikking krijgt. Dit komt omdat er meestal sprake is van een complexe zorgvraag, betrekking hebbend op materie die voor de gemeente geheel nieuw is. Maar de burger heeft het gevoel dat hij 'aan het lijntje wordt gehouden' en kan ondertussen niks ondernemen. Ook in de sociale werkvoorziening kunnen zich situaties voordoen, waarin de burger niet krijgt waarop hij recht heeft en het gevoel heeft hier niks tegen te kunnen ondernemen. Zo dienden de ouders van Sara[62] een klacht in over het bedrijf dat namens de gemeente de sociale werkvoorziening in hun regio uitvoert. Zij vonden dat Sara op deze werkplek niet de ondersteuning en begeleiding kreeg die zij nodig had en die door het UWV in het indicatiebesluit was voorgeschreven. Maar de ouders van Sara konden tegen het uitblijven van de beloofde ondersteuning en begeleiding geen bezwaar en beroep instellen. Op het indicatiebesluit van het UWV was immers niets aan te merken. Het ging er om dat de uitvoering ervan niet voldeed. Maar daartegen staat geen rechtsgang open. Daarom wendden zij zich tot de Nationale ombudsman met het verzoek hun klacht te onderzoeken en te beoordelen.[63]

Het komt voor dat de gemeente een beschikking afgeeft die (nog) niet volledig is. Zo is het de Nationale ombudsman in een onderzoek naar de eigen bijdragen Wmo gebleken dat in het indicatiebesluit voor de zorg weinig tot niets is vermeld over de hoogte van de eigen bijdrage, waardoor burgers tegen deze beschikking niet in bezwaar gingen. Pas ná ontvangst van de factuur van het CAK begrepen zij hoeveel zij precies aan eigen bijdrage zouden moeten gaan betalen. Helaas konden zij op dat moment geen bezwaar meer instellen tegen het toekenningsbesluit omdat de termijn daarvoor in veel gevallen al was verstreken. Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep moet de hoogte van de eigen bijdrage worden aangevochten via bezwaar en beroep tegen het toekenningsbesluit van de gemeente.[64] Maar omdat gemeenten noch aan de keukentafel noch in het toekenningsbesluit duidelijkheid verschaften over de hoogte van het te betalen bedrag, was dit voor burgers een onmogelijke opgave.

Een ander voorbeeld betreft de beschikkingen over de huishoudelijke hulp die door gemeenten werden afgegeven. In deze beschikkingen werd resultaatgericht geïndiceerd, door algemene formuleringen te gebruiken als het toekennen van een 'schoon en leefbaar huis', de 'beschikbaarheid over schone kleding' of 'versterking van zelfredzaamheid'. En vervolgens bepaalden de zorgaanbieders met hoeveel uren hulp en/of ondersteuning deze resultaten dienden te worden bereikt. Maar als de burger het niet eens was met de hoeveelheid uren, kon hij niet meer in bezwaar omdat de bezwaartermijn ten aanzien van het oorspronkelijke besluit met de algemene, resultaatgerichte indicatie was verstreken.

Zo ook in de zaak van de heer De Vries.[65] Hij klaagde bij de Nationale ombudsman over de toekenning van zijn huishoudelijke hulp. Het punt was dat de 'herindicatie' voor de

62 Dit is een gefingeerde naam.
63 Naar aanleiding van deze klacht is de ombudsman inmiddels een onderzoek gestart.
64 Centrale Raad van Beroep, 29 mei 2013, ECLI:NL: CRVB:2013: CA1448
65 Dit is een gefingeerde naam.

zorgverlening op basis van het algemene criterium 'schoon huis' was gegeven. Het was meneer De Vries echter niet duidelijk waaruit deze zorgverlening dan concreet zou bestaan. Het besluit (waartegen bezwaar ingesteld had kunnen worden) werd ruim voor de ingangsdatum genomen, maar daarin stond niet vermeld welke soort hulp de gemeente had toegekend. Op dat moment waren de concrete gevolgen voor De Vries dus nog niet te voorzien. Toen bekend werd dat er in plaats van de voormalige vier uur hulp drie uur hulp zou worden geboden was de bezwaartermijn al verstreken. De Centrale Raad van Beroep heeft inmiddels besloten dat het slechts resultaat gericht indiceren niet mag. Het besluit moet duidelijkheid verschaffen over de concrete zorg die aan de burger wordt geboden en hoe die zorg bijdraagt aan de compensatie van zijn beperkingen. Gemeenten moeten in het indicatiebesluit daarom aangeven hoe het resultaat moet worden bereikt en hoeveel uren hulp er in het specifieke geval aan de burger moet worden gegeven.[66] Ondanks deze uitspraak ontvangt de Nationale ombudsman signalen dat gemeenten de resultaatgerichte indicatiemethode nog steeds toepassen.

4.5 Burgers vragen zich af in hoeverre de klachtbehandeling 'onafhankelijk' is

Burgers hebben niet altijd vertrouwen in de neutraliteit en onafhankelijkheid van de klachtbehandeling. Dat heeft onder meer te maken met onduidelijkheden rond de taken en bevoegdheden van verschillende instanties. De gemeente is weliswaar verantwoordelijk voor de uitvoering van de drie zorgwetten en daarmee ook voor een goede klachtafhandeling, maar dit beperkt zich vaak alleen tot de plicht om ervoor te zorgen dat de uitvoerende instanties een klachtenregeling hebben; de gemeente bemoeit zich niet inhoudelijk met de behandeling van de klacht. Voor burgers is deze taakverdeling lang niet altijd duidelijk. Bovendien vertrouwen sommige burgers er niet op dat de uitvoeringsinstantie de klacht eerlijk en onafhankelijk behandelt en beoordeelt. Zij hebben liever dat de gemeenten de klachtbehandeling op zich neemt. Zo werd de Nationale ombudsman benaderd door de heer Hoekstra[67] na een geëscaleerd conflict met een uitvoeringsinstantie voor arbeidsintegratie. De heer Hoekstra diende een klacht in bij de Nationale ombudsman, nadat hij eerst de klachtenprocedure in het sociaal domein had doorlopen. Hoekstra klaagde erover dat de gemeente zijn klacht ter behandeling had doorgestuurd naar de uitvoeringsinstantie. Hij had echter geen enkel vertrouwen in de onafhankelijke beoordeling door die instantie na eerder ontstaan conflict:

> *Het verbaast mij dat mijn klacht gericht aan de gemeente over de uitvoeringsorganisatie bij de uitvoeringsorganisatie zelf terecht is gekomen en inmiddels al door verschillende personen in verschillende lagen behandeld is. Dit komt bij mij over als een slager die zijn eigen vlees keurt.*

Burgers zijn in geval van klachten - zeker in conflictueuze situaties - op zoek naar een neutrale arbiter. Procedurele rechtvaardigheid - ofwel een eerlijk en betrouwbaar proces van klachtbehandeling - kan in belangrijke mate bijdragen aan de acceptatie van een (negatief) besluit. Dat was in deze casus geenszins het geval: de gemeente stuurde

66 Uitspraken Centrale Raad van Beroep van 18 mei 2016, ECLI: NL: CRVB: 2016: 1402, 1403 en 1491
67 Dit is een gefingeerde naam.

zonder medeweten van deze burger zijn klacht door naar de uitvoeringsinstantie, terwijl deze juist in de veronderstelling was dat de gemeente een veilige en neutrale plaats was om zijn ongenoegen te uiten. Dit probleem kan ook spelen als de gemeente de klacht of het bezwaar ter behandeling overlaat aan hetzelfde wijkteam of adviesbureau dat in eerste instantie de aanvraag heeft behandeld. Dit overkwam de heer Verspui.[68]

De Wmo (gemeente) heeft bij haar indicatie zich laten adviseren door (een onafhankelijk bureau voor medische advisering) en kwam op 4uur/pw. Daartegen is dhr. Verspui vanaf 15 juli 2015 in bezwaar gegaan. Hij heeft al ca 30 jaar vermoeidheids- en Lyme klachten maar pas in 2015 formele diagnoses gekregen. Hierdoor kan hij niet goed functioneren, is dus blijvend niet zelfredzaam, sociaal geïsoleerd en niet in staat zelf zijn leven te regelen. Omdat het bezwaar nu al 9 maanden duurt heeft dhr. Verspui bij de Wethouder (…) zijn klachten over de Wmo ingediend: 1. Hetzelfde bureau gaat ook het bezwaar beoordelen onder het principe dat het normaal is dat de slager zijn eigen vlees keurt.

Burgers voelen zich daarnaast niet altijd gelijkwaardig behandeld. Een voorbeeld hiervan had betrekking op de klachtafhandeling van een Wmo-aanvrager die er bij de Nationale ombudsman over klaagde dat de gemeente in kwestie zijn klacht ongegrond had verklaard op basis van de verstreken wettelijke termijn. De gemeente liet hem weten:

'De Algemene wet bestuursrecht bepaalt (in artikel 9:8) dat het bestuursorgaan niet verplicht is om klachten te behandelen waarvan de gedraging langer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden en klachten die betrekking hebben op een juridische procedure. De klachten die door u zijn ingediend hebben deels betrekking op gedragingen die langer dan een jaar geleden plaatsvonden'.

De klacht was inderdaad een aantal maanden te laat ingediend. Dat had er onder meer mee te maken dat het voor de Wmo-aanvrager best ingewikkeld was geweest om eerst alles uit te zoeken. Maar de gemeente zelf had bij het behandelen van de overgebleven klachtonderdelen om die reden ook de klachtafhandelingstermijn overschreden. De verontschuldiging hiervoor luidde als volgt:

'De afhandeling van uw klacht heeft meer tijd in beslag genomen dan gebruikelijk omdat de materie voor ons nog nieuw was en ook complex'.

Kortom, de gemeente vroeg de burger begrip te tonen voor de overschrijding van de termijnen maar toonde zelf geen coulance.[69] Dit voorbeeld is illustratief voor het gevoel van rechtsongelijkheid dat veel burgers ervaren in hun contact met de overheid. Het 'meten met twee maten' door de overheid - in dit geval streng naar de burger en mild voor zichzelf - vanuit het burgerperspectief beredeneerd, is onwenselijk en zeer schadelijk voor het vertrouwen van de burger in de overheid.

68 Dit is een gefingeerde naam.
69 In dit verband werd recentelijk opgemerkt dat de rechtstaat inmiddels meer bescherming biedt aan de overheid dan aan de burger: *'[…] wanneer de burger een fout maakt, geniet hij geenszins dezelfde bescherming als de overheid ten deel valt'.* Zie: Scheltema, M. (2016) *De burger in de rechtstaat: Alice in Wonderland?* Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2016/33. P. 267.

4.6 Wat zeggen gemeenten?

De reacties van gemeenten op de vraag welke knelpunten zij ervaren zijn niet eenduidig. Dat is begrijpelijk, omdat gemeenten nu eenmaal verschillen in grootte en aanpak en vragen daarom om de juiste nuancering. Een aantal gemeenten geeft aan dat er zich soms wel problemen voordoen, maar dat het nog maar de vraag is in hoeverre deze problemen het gevolg zijn van structurele weeffouten. Het merendeel van de aangeschreven gemeenten geeft aan dat het in de praktijk over het algemeen best goed gaat en dat zij geen grote toename in klachten hebben ervaren. Een aantal gemeenten signaleert de volgende knelpunten:

Verschil tussen systeem- en leefwereld

Wet- en regelgeving binnen het sociaal domein kan in de praktijk nogal eens leiden tot knelpunten. Verschillende wetten zijn niet goed op elkaar afgestemd, aanpalende wetgeving zorgt soms voor meer complexiteit en de politiek vertelt soms tegenstrijdige boodschappen over de decentralisaties. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de systeem- en de leefwereld, waarin wetgeving binnen het systeem logisch lijkt maar in de praktijk toch tot dilemma's leidt. Een voorbeeld is het uitgangspunt van 'integraal' problemen oplossen; niet altijd is helder wat daar nu precies mee wordt bedoeld. Specifiek over de klachten merken gemeenten op dat er nog altijd verschillende verantwoordelijkheden bestaan op de verschillende bestuursniveaus en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast is er een verschil tussen de wettelijke verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid die wordt ervaren of gevoeld. Ook dit kan leiden tot verwarring of onduidelijkheid:

> *Systemen in het sociaal domein zijn nog niet voldoende ingericht op integraal werken, zodat je niet altijd een totaalbeeld hebt van de inwoner. De klachtafhandeling zou je dan beter in één context kunnen plaatsen (opvolging van het geheel). De functie vertrouwenspersoon voor jeugd is landelijk belegd, daarmee is de afstand groter en het lerend effect lager.*

Een ander knelpunt ontstaat als gemeenten niet weten wat de status is van de informatie die zij krijgen aangeleverd door de gecontracteerde zorgaanbieders als het gaat om klachtbehandeling. Sommige gemeenten stellen als beleidsuitgangspunt te hebben dat zij op basis van vertrouwen een contract aangaan met een zorgaanbieder.[70] Andere gemeenten staan meer wantrouwend tegenover de kwaliteit van de rapportages en vragen zich af of zij wel een volledig beeld krijgen van de klachten:

> *Aanbieders hoeven in de rapportages aan de gemeente alleen de officiële klachten van burgers te melden. Daarmee kunnen de niet-officiële klachten buiten beeld van de gemeente blijven.*

70 Zo vertelt een directieadviseur van een middelgrote gemeente aan de Nationale ombudsman.

Als 'knelpunt' kan genoemd worden dat we tot nu toe weinig klachten horen van de aanbieders. In een enkele situatie meldt de klant zichzelf. We zijn dus afhankelijk van de door de aanbieder verstrekte informatie. Zolang we echter ook weinig van de inwoners zelf horen gaan we ervan uit dat, als er al klachten zijn, die opgelost worden omdat de klant zich anders toch tot de gemeente zelf zal (weten te) wenden.

Gemeenten hebben als 'stok achter de deur' dat zij het contract met zorgaanbieders kunnen opzeggen wanneer zij van mening zijn dat de klachtbehandeling niet voldoet of dat er op basis van de inhoudelijke klachten naar voren komt dat de dienstverlening tekort schiet. Door middel van periodieke overleggen en een contractuele eis van rapportages proberen zij een volledig klachtenbeeld te krijgen. Daarbij zijn er bepaalde praktische beperkingen, met name gelegen in de capaciteit die beschikbaar is om al deze rapportages te overzien:

Door capaciteitsproblemen wordt te weinig aandacht besteed aan de kwartaalrapportages, die de zorgaanbieders aan ons dienen over te leggen.

Zoals vermeld lopen wij vooral aan tegen een niet optimale uitvoering van klachtafhandeling en -evaluatie in onze eigen organisatie. Dat heeft te maken met werkdruk, maar vooral ook met de grote verscheidenheid aan inhoud en ernst van klachten/uitingen van onvrede, bij wijze van spreken van klachten over de kleur van de parkeerkaart tot klacht over ernstige verwaarlozing van een cliënt in de ouderenzorg. De richtlijn dat alle klachten en uitingen van onvrede geregistreerd en formeel afgehandeld moeten worden lijkt onwerkbaar en leidt, zo is onze ervaring, tot onwenselijke eigen invulling op basis van persoonlijke waarden en normen van de vraag wat wel en niet als 'klacht' gelabeld moet worden.

Verschillende verwachtingen

Knelpunten kunnen ook ontstaan door een verschil in verwachtingen tussen burgers, gemeenten en zorgaanbieders. Zo kan een herindicatie al snel leiden tot een klacht. Wanneer burgers een nieuwe beschikking hebben gekregen die in hun ogen een verschraling van hun voorziening is, kan dit leiden tot klachten over bijvoorbeeld professionele bejegening. Ideeën over waar men 'recht op heeft', toekenningen uit het verleden of andere zienswijzen kunnen leiden tot conflicten tussen aanvrager en gemeente. Gemeenten kunnen niet altijd uit de voeten met dergelijke klachten, soms omdat het niet duidelijk is waarover de klacht precies gaat of waar deze vandaan komt.

Aangelegenheden in het sociaal domein betreffen veelal zaken waarbij emoties een grote rol spelen. Een afwijzing van een aanvraag/hulpkreet kan door die emoties al snel omslaan in een klacht, waarin (…) wordt verweten de klager onheus, respectloos, te hebben behandeld. Een ander knelpunt bij het adequaat oplossen van de klacht, is het feit dat burgers sneller dan voorheen het bestuur en/of media benaderen. Via bestuur en media willen zij hun probleem (veelal een afwijzende beschikking) onder de aandacht brengen met het doel tot andere besluitvorming te komen.

Veel gemeenten geven aan dat zij 'het snel, informeel contact opnemen' als uitgangspunt voor hun klachtbehandeling hanteren. Sommige gemeenten schetsen hierbij wel een aantal dilemma's. Zoals hoe verhoudt een informele benadering zich tot de verwachting van de burger op een onafhankelijke, neutrale behandeling?

In het algemeen is er (…) een spanningsveld tussen de wens om klachten zo informeel en snel mogelijk en op de betrokken afdeling zelf te behandelen (geen onnodige juridisering, streven naar een oplossing voor het probleem, leereffect) en de wens om klachten zo onafhankelijk mogelijk te behandelen ('veilige' meldplek, los van de betrokken afdeling, objectieve blik door bijv. klachtencommissie). Bij klachten in het sociaal domein is dit spanningsveld sterk aanwezig, doordat cliënten zich vaak in een afhankelijke en kwetsbare positie bevinden ten opzichte van de gemeente die besluiten neemt over te leveren zorg en hebben ze lang met de gemeenten te maken.

Daarnaast kunnen aan 'informele klachtbehandeling' risico's kleven zoals het niet registreren van klachten en het verstrijken van (bezwaar)termijnen. Dat het uitgangspunt van klachtbehandeling bij voorkeur informeel is, mag niet betekenen dat daardoor de rechtspositie van de burger wordt aangetast. Informele klachtbehandeling is nadrukkelijk bedoeld om op een laagdrempelige manier met de burger te bespreken welk ongenoegen hij heeft en op welke manier dit het beste kan worden opgelost. De Nationale ombudsman benadrukt in dit kader dat er wel degelijk kwaliteitsnormen gelden voor informele klachtbehandeling. Het registreren van meldingen, signalen of klachten is er daar een van, net als dossiervorming. Het is van belang om te blijven registreren zodat er op basis daarvan een volledig klachtenbeeld kan worden geconstrueerd:

Het kan zijn dat klachten direct worden afgehandeld en niet altijd worden geregistreerd, zodat een onvolledig beeld bestaat van het totaal aan klachten en de inhoud daarvan.

Veronderstelde zelfredzaamheid en complexiteit

Het verschil in verwachtingen kan voortkomen uit de veronderstelde zelfredzaamheid. Binnen het sociaal domein wordt uitgegaan van een zelfredzaamheid van burgers, maar voor kwetsbare burgers is het soms lastig om hun klacht goed te kunnen omschrijven. Zij ervaren wel knelpunten, maar zijn onvoldoende in staat deze te verwoorden of daarnaar te handelen. Hierdoor kunnen misverstanden ontstaan, waardoor verwachtingen over en weer teleurstellend kunnen zijn.

Als cliënten telefonisch contact opnemen met de gemeente, wordt gevraagd om de klacht schriftelijk te doen. Dit voorkomt dat de aannemer van de klacht, de klacht verkeerd verwoordt. Omdat onze doelgroep uit bijvoorbeeld senioren of 'laaggeletterden' kan bestaan, wordt dit regelmatig als lastig (moeilijk) ervaren.

Het grootste knelpunt bij de Wmo en de Participatiewet zien wij bij het vermogen van de doelgroep. Een groot deel van onze inwoners is capabel genoeg om een klacht in te dienen, maar zeker de nieuwe doelgroep uit haar klacht niet graag, aangezien zij vrezen dat het negatieve consequenties heeft voor de ondersteuning die zij ontvangen. Ook heeft een deel van onze cliënten het vermogen niet om de klachten adequaat te formuleren. Ook ontbreekt vaak het netwerk om te helpen de klachten te formuleren.

Ook kunnen de verwachtingen tegenvallen door de complexiteit van het systeem. Soms ontstaat bij de klachtbehandeling een bestuurlijke lappendeken van wijkteams, uitvoeringsorganisaties en samenwerkingsverbanden, vaak ingericht langs de eisen van de specifieke wet. Voor gemeenten is dit al complex, laat staan voor een burger. Een voorbeeld van de veelheid aan klachtregelingen wordt geschetst door deze gemeente:

De uitvoering van de Participatiewet wordt gedaan door (X), dat bestaat uit de voormalige regionale sociale dienst en de kredietbank en het voormalig regionaal SW-bedrijf). (X) heeft een eigen aanpak van klachten etc. De uitvoering van de Jeugdwet is door 17 gemeenten belegd bij de Serviceorganisatie Jeugd (…). Ook daar wordt gewerkt met eigen protocollen en verslaglegging. De uitvoering van de Wmo is dus belegd bij de verschillende gemeenten in de regio. Alle partijen hebben meerdere kanalen (website, KCC, brochures, individuele ambtenaren, klachtcoördinatoren, vertrouwenspersonen) waar informatie gevonden kan worden.

Het voornaamste risico hiervan is dat het geheel moeilijk kan worden overzien en er geen totaalbeeld kan worden gevormd. Hoewel gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor de klachtbehandeling, is het niet altijd gemakkelijk om invloed uit te oefenen op de kwaliteit daarvan:

Door omvang van samenwerkingsverbanden is het soms moeilijk om als individuele gemeente invloed uit te oefenen. Ondanks afspraken met dienstverleners m.b.t. klachten is het in de praktijk moeilijk om als gemeente sturing te geven.

Klachtbehandeling jeugdhulp

Tot slot wordt in dit kader aandacht besteed aan een vrij nieuwe taak van de gemeente binnen het sociaal domein. In de Jeugdwet zijn de verantwoordelijkheden voor de gemeenten aanzienlijk uitgebreid. Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor bijna alle jeugdhulp binnen hun regio. Naast de in dit hoofdstuk genoemde knelpunten, kan de klachtbehandeling ten aanzien van jeugdhulp nog tot meer specifieke, inhoudelijke knelpunten leiden. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben ook hier specifieke aandacht voor en zullen hierover in de loop van 2017 met meerdere gemeenten in gesprek gaan om kennis te delen over klachtbehandeling.

Ter voorbereiding hierop is vijf gemeenten gevraagd naar hun nieuwe ervaringen met de behandeling van klachten over de vrijwillige jeugdhulp. De knelpunten die in deze gesprekken zijn genoemd, worden voor de volledigheid ook in dit onderzoek weergegeven.

Specifieke knelpunten bij klachtbehandeling jeugdhulp

Voor de behandeling van klachten over jeugdhulp met op de achtergrond een complexe scheiding, vraagt de Nationale ombudsman specifiek aandacht. In verband met de aard van dit type klachten heeft de ombudsman aan de hand van concrete klachten met vijf gemeenten gesprekken gevoerd. Er werd gesproken over de vraag wat een burger in redelijkheid mag verwachten als hij een klacht indient over een gemeentelijke instantie die zich heeft ontfermd over de veiligheid van zijn kind(eren). Het gaat om situaties, waarin kinderen knel dreigen te raken als gevolg van complexe scheidingen en omgangsproblemen. Hoe dient de gemeente invulling te geven aan de eindverantwoordelijkheid voor de jeugdhulp bij het behandelen van deze klachten? In gesprekken kwamen onder meer de volgende dilemma's naar voren:

1. *Ontevredenheid over de aanpak van de hulpverlening zit vaak verweven in de klacht over bijvoorbeeld de bejegening van de ouders/verzorgers. Het is dan moeilijk om de klacht te herkennen. Er kan immers ook sprake zijn van weerstand tegen de hulp zelf. Die hulp is vaak niet vrijblijvend en vormt dan een ingrijpende inbreuk in het privéleven. Toch is het van belang dat er snel iets gebeurt om te kijken of de onvrede kan worden weggenomen. Zolang er geen sprake is van gedwongen hulpverlening via een door de rechter opgelegde kinderbeschermingsmaatregel staat daar geen rechtsmiddel tegen open. Het klachtrecht is dan de enige rechtsbescherming.*
2. *Klachten gaan vaak over partijdigheid of de wijze van verslaglegging. Beide ouders kunnen zich ieder vanuit verschillende belangen met een (gespiegelde) klacht tot de gemeente wenden, met de emoties die daarmee gepaard gaan. Emoties spelen een grote rol bij klachten over jeugdhulp; één gemeente benoemde dat treffend:" logisch, je komt aan het meest dierbare van iemand". Hierop moet adequaat worden ingespeeld door de gemeente. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente niet ingezogen raakt in de strijd tussen ouders. Door één gemeente werd aangegeven dat het goed werkte om de vraag te stellen wat de klager nu zelf als oplossing ziet. Het helpt om de klager in zijn rol als ouder te bevragen en aan te spreken op zijn verantwoordelijkheid als ouder.*
3. *Klachten over jeugdhulp worden meestal ingediend door ouders, maar er is altijd een kind betrokken. De gemeenten vinden dat dit met zich meebrengt dat in de eerste plaats vanuit het belang van het kind wordt gehandeld. Een gemeente gaf aan dat het hierdoor niet simpel is om aan de klacht tegemoet te komen en de uitkomst van de klachtbehandeling een andere kan zijn, dan de klager had beoogd. Een dilemma dat hierbij speelt, is of het kind zelf wel of niet bij de klachtbehandeling moet worden betrokken; op welke manier en vanaf welke leeftijd? En als je het kind niet wilt belasten door het te betrekken bij de klachtbehandeling, hoe houd je dan toch rekening met de belangen van het kind?*
4. *Naast het kind is er altijd een derde belanghebbende, de andere ouder. De beslissing op de klacht kan ook zijn uitwerking op de situatie van die andere ouder hebben. Ook grootouders kunnen betrokken zijn bij de situatie en zich ook als belanghebbende melden. Dit maakt de klachtbehandeling bij echtscheidings-problematiek gecompliceerd. Dilemma daarbij is het wel of niet in kennis stellen of betrekken van de andere ouder/verzorger bij de klachtbehandeling. Gemeenten lieten weten er niet voor te kiezen de andere ouder te informeren. Dit om geen verdere polarisatie in de hand te werken.*
5. *Ten slotte kunnen ouders en kinderen in verschillende gemeenten wonen. Dit kan ertoe leiden dat bij de klachtbehandeling uiteindelijk meer gemeenten zijn betrokken. Dilemma hierbij is of bij de klachtbehandeling dan dient te worden samengewerkt. Eén gemeente meldde dat dit niet kan omdat dit juridische obstakels geeft. Andere gemeenten pleitten voor samenwerking, omdat het immers de bedoeling is dat de gemeente integraal werkt, vanuit één gezin. Dan moet er ook voor worden gezorgd dat sprake is van één klachtbehandeling voor de burger.*

Oplossingsrichtingen

Gemeenten zijn door de Nationale ombudsman ook bevraagd over welke mogelijke oplossingen zij zien voor de genoemde knelpunten. Vaak bedenken gemeenten praktische oplossingen voor beleidsvraagstukken. Zo ook voorafgaand en tijdens de decentralisaties. Een gemeente met wie de Nationale ombudsman sprak, vertelde het verhaal dat zij een tijdelijke helpdesk sociaal domein had ingericht aan het begin van de decentralisaties, als een ondersteuningspunt voor alle betrokken professionals. Omdat dit als een waardevolle en toegankelijke informatietoegang werd gezien, heeft dit zich verder ontwikkeld tot een algemeen punt waar ook burgers met hun vragen en klachten terecht konden. Daarnaast zijn er gemeenten die 'oliemannetjes', 'ontschotters' of 'zorgombudsfunctionarissen' in het leven roepen met het mandaat om bureaucratische processen te doorbreken en te versoepelen. Zij kunnen snel contact leggen tussen partijen, hebben een overzicht van alle organisaties en proberen waar mogelijk bij te dragen aan een snelle oplossing. Een aantal gemeenten gaf aan met name oplossingsrichtingen te zien in verbeterde afstemming en samenwerking. Het organiseren van een loket dat belast is met bestuurlijke afstemming heeft volgens deze gemeenten veel potentie voor het voorkomen en aanpakken van (bureaucratische) knelpunten.

Er zou meer afstemming en samenwerking moeten komen in de uitvoering, als het gaat om de medewerkers van de gemeente en die van de aanbieders zodat er een eenduidig communicatie is naar de burgers.

Ook met betrekking tot de klachtafhandeling denken sommige gemeenten na over een nieuw op te richten functie die als taak heeft om de verschillende wettelijke bepalingen binnen het sociaal domein samen te brengen.

Er ligt een voorstel om onderzoek te doen naar de samenvoeging van de vertrouwensfunctie Wmo en Jeugdzorg tot een vertrouwensfunctie Sociaal domein waar mogelijk ook de Participatiewet aan gekoppeld kan worden.

Mogelijk een uniforme tweede lijns-klachtprocedures voor de (keten)partners.

Zou integrale geschilbeslechting (waarbij de klacht- als bezwaarprocedure als het ware integraal worden opgepakt) als oplossingsrichting gezien kunnen worden? Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te formuleren. Sommige gemeenten pakken de klachtbehandeling op als ware het de behandeling van een bezwaarschrift. Deze gemeenten geven aan dat dit voordelen heeft als het achterliggende probleem integraal wordt behandeld. Toch kan dit ook leiden tot ongewenste en niet beoogde juridisering, omdat een mogelijke oplossing van het probleem wordt belemmerd door een formele juridische aanpak. In sommige situaties is in reactie op de vraag in hoeverre klachten en bezwaren integraal worden opgepakt aangegeven dat de integrale benadering een goede optie zou kunnen zijn:

Een integrale afdoening zou zeer wenselijk zijn. Dan weet de burger precies waar hij recht op heeft en is binnen de organisatie duidelijk wat er gedaan moet worden.

Maar er zijn ook gemeenten uitgesproken tegenstander van een integrale aanpak:

> *Integrale afdoening van klachten en bezwaren vindt in deze gemeente niet plaats. De belangrijkste reden hiervan is dat in beide procedures verschillende zaken ter discussie staan (de rechtmatigheid van besluiten en de behoorlijkheid van de gedraging bij een klacht).(…) Voor een meer integrale afdoening van klachten en bezwaren zullen duidelijke en uitgewerkte richtlijnen voorhanden moeten zijn hoe deze zaken in één procedure zijn vorm te geven. Tot op heden zijn die ons niet bekend.*

4.7 Recente ontwikkelingen

Het is duidelijk dat de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet veel verband houden met elkaar, maar ook eigen specifieke problemen kennen. Bij problemen rond de zorg spelen bijvoorbeeld de Zorgverzekeringswet en de Wlz ook nog een rol. En daarmee ook vele bestuursorganen die betrokken zijn bij de uitvoering van deze wetten, zoals het CAK en de Sociale Verzekeringsbank. De zorg is dus versnipperd over een groot aantal wetten en dit bemoeilijkt een integrale behandeling van de zorgvraag en de consequenties daarvan. Problemen in de geschilbeslechting, en de gevolgen die dat kan hebben voor de rechtsbescherming in het sociaal domein, zijn daarom ook bij de overheid en in de politiek een onderwerp van aandacht. Vanuit meerdere invalshoeken wordt bekeken hoe aan de versnippering en onduidelijkheid tegemoet kan worden gekomen. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen die in het kader van dit onderzoek vermeldenswaardig zijn.

- **(Wets)voorstel integrale geschilbeslechting**[71]

Een van die ontwikkelingen betreft allereerst het voorstel van een werkgroep binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie onder leiding van regeringscommissaris Scheltema om via een wijziging van de Awb te komen tot oplossingen voor de gefragmenteerde rechtsbescherming die na de decentralisaties zou zijn ontstaan. De traditionele bestuursrechtelijke rechtsbescherming sluit volgens Scheltema namelijk niet meer goed aan bij de Jeugdwet, Participatiewet en Wmo 2015. Hij stelt:

> *In het sociaal domein heeft deze systematiek grote nadelen. Bestuursrechtelijke rechtsverhoudingen op dit terrein hebben vaak het karakter van een driehoeksverhouding tussen de burger (die een hulpvraag heeft), het bestuur (die deze hulpvraag onderzoekt en zo nodig individuele voorziening toekent) en de aanbieder (die deze voorziening verstrekt of uitvoert en daarbij in opdracht van de gemeente handelt). Als binnen deze driehoeksverhouding een geschil ontstaat, dan heeft dat geschil al snel betrekking op een samenstel van besluiten en overige handelingen. Het gevolg is dat geschillen die door de burger als één geheel worden gezien in stukjes uiteen dreigen te vallen.*

Het voorstel bepleit in beginsel dat de gevallen waarin binnen het sociaal domein integraal bestuur tot uitgangspunt wordt genomen onder de nieuwe regeling gaan vallen.

71 Voorstel van wet, Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht ter bevordering van integrale geschilbeslechting in het sociaal domein (in voorbereiding).

In die zin wordt integraal bestuur gevolgd door integrale geschilbeslechting, allereerst bij de gemeenten zelf en daarna bij de bestuursrechter en bij de ombudsman. De burger heeft dan steeds één plaats waar hij zijn gehele geschil kan voorleggen. De toegang tot rechtsbescherming wordt daarmee eenvoudig gewaarborgd.

- **Onderbrengen van de Wmo onder de Wkkgz**

Ook de discussie omtrent het onderbrengen van (delen van) de klachtbehandeling binnen het sociaal domein bij de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) is nader bestudeerd. De Wkkgz geldt voor alle zorgaanbieders, zowel voor zorginstellingen als zelfstandige beroepsbeoefenaren. De reikwijdte is daarmee beperkt tot de zorgdomeinen van de Zorgverkeringswet (Zvw) en de Wlz en geldt niet voor zorg die de gemeente via de Wmo regelt, zoals huishoudelijke hulp en jeugdhulp. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd door twee fracties aangedrongen de bepalingen van de Wkkgz van toepassing te doen zijn op aanbieders van ondersteuning als bedoeld in de Wmo.[72] Het kan in het belang van burgers zijn dat er een 'eenduidig en overzichtelijk klachtenregime van toepassing is zodat cliënten niet van het kastje naar de muur worden gestuurd indien zij een klacht indienen'.[73] Vervolgens werd een motie ingediend die de regering verzoekt om de Wmo onder de reikwijdte van de gehele Wkkgz te laten vallen. Deze motie is aangehouden. Na de evaluatie van de Jeugdwet en Wmo in het najaar 2017 wordt een kabinetsstandpunt verwacht.

- **Motie Dik-Faber en Bergkamp**

In het verlengde van het vorenstaande heeft de Nationale ombudsman ook kennis genomen van de motie van de leden Dik-Faber en Bergkamp.[74] Hierin wordt gewezen op door enkele gemeenten ingestelde, onafhankelijke zorgombudsfuncties. De Nationale ombudsman is hierover met verschillende gemeenten in gesprek. Het is namelijk niet mogelijk om twee ombudsfuncties naast elkaar te laten bestaan.[75] De gedachte rondom de functie van een 'zorgombudsfunctionaris' hangt vaak samen met de wens van de gemeenteraad om meer zicht te krijgen op en te kunnen leren van signalen uit het sociaal domein. Dit is een begrijpelijke wens en daarom zoekt de Nationale ombudsman samen met gemeenten naar wegen om inzicht te krijgen in vragen als hoe ontvankelijk men is voor klachten, welke patronen daarbij worden herkend, welke conclusies daaruit kunnen worden getrokken en hoe een en ander kan bijdragen aan een versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad.

4.8 Tot slot

De inspectie SZW, die in 2015 een verkennend onderzoek instelde naar klachten en signalen in het sociale domein, concludeerde onder meer dat in de eerste maanden van 2015 het aantal klachten en signalen over de toegankelijkheid lager was dan gemeenten verwachtten. De verklaring zou volgens gemeenten de tijdige voorlichting en snelle en

72 29 september 2015, Vergaderjaar 2015-2016 **32 402.**
73 Brief van de minister en staatssecretaris van VWS, 22 december 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2-16, 32 402, nr. 71.
74 Motie Dik-Faber en Bergkamp, 17 maart 2016, Kamerstuk 34104 nr. 114, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016.
75 Dit volgt uit artikel 1a Wet Nationale ombudsman, 9:17 Awb en uit de artikelen 81p en 81q Gemeentewet.

informele afhandeling van klachten zijn.[76] Ook gemeenten met wie de ombudsman heeft gesproken, geven aan dat er weinig klachten en bezwaren worden ingediend.

Op basis van de signalen en klachten die de Nationale ombudsman over 2015 en 2016 heeft ontvangen, moet echter worden geconcludeerd dat burgers wel degelijk tegen knelpunten aanlopen.[77] Dat relatief weinig klachten of bezwaarschriften bij gemeenten worden ingediend, kan meerdere redenen hebben. Zo kunnen burgers het idee hebben dat de klachtbehandeling niet onafhankelijk is of denken dat het indienen van een klacht negatieve gevolgen zal hebben. Daarnaast weten burgers niet goed de juiste toegang te vinden als zij een probleem hebben en dit kenbaar willen maken. Kennelijk missen zij duidelijke en persoonlijke informatie over welke stappen zij wanneer en hoe moeten nemen. Ook is uit gesprekken met gemeenten gebleken dat geuite klachten soms pas als klacht worden geregistreerd, als het niet mogelijk is gebleken deze via informele wijze op te lossen en de formele klachtenprocedure wordt doorlopen.

76 Inspectie SZW, ministerie van SZW, '*Signalen en klachten over de toegankelijkheid van het sociale domein*', Verkennende studie, september 2015.
77 In 2015 ontving de ombudsman 1300 klachten en signalen over het sociaal domein na de decentralisaties en in 2016 waren dat er 1800.

5 CONCLUSIE

5.1 Inleiding

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richtte zich op de vragen waar mensen over klagen in het sociaal domein, hoe zij hun onvrede (vraag, klacht of bezwaar) kenbaar maken, hoe gemeenten daarmee omgaan en welke knelpunten daarbij worden ervaren. En in hoeverre de aanpak van gemeenten leidt tot het uiteindelijke doel van behoorlijke klachtbehandeling: het herstel van vertrouwen tussen burger en overheid.

Uit recent onderzoek van de VNG is gebleken dat de cliëntervaringen met Wmo-ondersteuning en jeugdhulp overwegend positief zijn. Ook gemeenten geven aan dat zij nauwelijks knelpunten bij klachtbehandeling in het sociaal domein signaleren. De Nationale ombudsman constateert dat burgers wel degelijk tegen knelpunten aanlopen maar dat zij niet altijd een klacht indienen. Er is een aantal redenen aan te wijzen dat het indienen van een klacht belemmert. Zo kunnen burgers bang zijn voor de gevolgen die het indienen van een klacht kan hebben voor de verdere verhouding tot de gemeente of uitvoeringsinstantie. Of het is voor burgers niet voldoende duidelijk waar, wanneer en hoe zij hun problemen aan de orde kunnen stellen. En als dit wel duidelijk is, kunnen zij zich afvragen of hun klacht wel onafhankelijk wordt behandeld.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

- *Waarover klagen mensen in het sociaal domein en waar, wanneer en hoe kunnen zij hun probleem aan de orde stellen?*

De Nationale ombudsman heeft sinds 1 januari 2015 ruim 3100 klachten van burgers ontvangen. Ook belangenorganisaties signaleren een aantal problemen waar burgers veelvuldig tegenaan lopen als zij een hulpvraag hebben. De knelpunten zijn onder te brengen in een aantal thema's, te weten: complexiteit, onjuiste of onduidelijke informatieverstrekking, onheuse bejegening en privacyvraagstukken. De Nationale ombudsman constateert dat juist vanuit deze thema's knelpunten ontstaan.[78]

Er zijn vaak meerdere instanties betrokken bij de uitvoering van de hulp, met overlappende of onduidelijke verantwoordelijkheden. Voor een burger is het dan lastig zoeken naar het juiste loket. Het risico bestaat dat de klacht niet goed wordt opgepakt. Soms ontstaat er een conflict tussen de burger en de betrokken organisatie of wordt er geen overeenstemming bereikt over de aard en inhoud van de dienstverlening. Meerdere klachten stapelen zich dan op over zowel de beslissing op de hulpvraag als over de wijze waarop deze is behandeld. De burger moet zijn ongenoegen dan zowel via een bezwaarschrift kenbaar maken als via een klacht. En dat, terwijl het probleem betrekking heeft op één hulpvraag die vanuit één integrale aanpak is benaderd. Daarnaast is het voor burgers niet altijd duidelijk wanneer zij tegen een beslissing in bezwaar moeten gaan. Dit kan komen doordat een beslissing telefonisch is meegedeeld of dat er slechts een beschikking op papier volgt als de burger hier expliciet om vraagt. Ook kan het lang

78 Overigens beseft de ombudsman zich dat niet al deze problemen zijn veroorzaakt door de decentralisaties. Zo zal een gedeelte van de knelpunten samenhangen met de overgang naar het nieuwe stelstel.

duren voordat de gemeente een beschikking afgeeft. De burger blijft in de tussentijd in het ongewisse en weet niet wat hij hieraan kan doen. Verder kan het zijn dat de beschikking onvolledig is en pas later, na de bezwaartermijn, concreet wordt aangevuld. Als de burger uiteindelijk wil klagen over de concrete invulling van de beschikking, is hij te laat en kan hij zijn ongenoegen niet meer kenbaar maken.

Een klacht wordt in beginsel door de gecontracteerde zorgaanbieder in behandeling genomen maar hoe dit feitelijk gebeurt, verschilt per gemeente. Er zijn gemeenten die de burger doorverwijzen naar de zorgaanbieder zonder hiervan een terugkoppeling te verwachten, andere gemeenten kiezen voor een warme overdracht en volgen de klacht tot aan de afhandeling ervan.
Burgers moeten er naar het oordeel van de ombudsman op kunnen vertrouwen dat hun klacht eerlijk en met een open blik wordt behandeld en beoordeeld, ook als de gemeente de klachtbehandeling heeft uitbesteed aan een uitvoerende zorgverlener. Voor burgers van wie het vertrouwen in het verleden is geschonden, is dit van extra groot belang. Zij hebben een of meerdere slechte ervaringen gehad en trekken in twijfel of de betrokken organisatie of instantie in staat is om nogmaals met een neutrale houding naar de kwestie te kijken.

- *Hoe gaan gemeenten met klachten om en wat zijn knelpunten?*

Veel gemeenten voelen zich niet alleen verantwoordelijk voor de klachtbehandeling binnen hun eigen organisatie, maar ook voor die van gecontracteerde instanties. Klachten worden door de betrokken organisatie (of dit nu de gemeente zelf is of een gecontracteerde instantie) afgedaan. De Nationale ombudsman constateert dat in alle gevallen afspraken gemaakt zijn over de klachtbehandeling door de 'opdrachtnemers', maar dat er weinig 'dwingende' afspraken over de inrichting van de klachtenprocedure zijn gemaakt. Inzicht in de effectiviteit of kwaliteit van de klachtbehandeling ontbreekt. Het overgrote deel van de gemeenten zet in op een informele klachtbehandeling, gericht op het oplossen van het onderliggende geschil. Daarvoor worden persoonlijke gesprekken gevoerd, waarbij mediationtechnieken worden ingezet. Er worden soms ook speciale functies in het leven geroepen om dwars door bureaucratische structuren en vaste werkwijzen heen een maatwerkoplossing mogelijk te maken.

Als knelpunten benoemen gemeenten 'schurende' of conflicterende wet- en regelgeving, uiteenlopende wensen, verwachtingen en mogelijkheden, de veronderstelde zelfredzaamheid en het onvoldoende zicht op de klachten en afhandeling daarvan. Met name op het snijvlak van de Wmo en de Wlz bestaat het risico van naar elkaar verwijzen. Een integrale aanpak staat weliswaar voorop, maar in de praktijk blijkt dit lastig uit te voeren omdat er langs de lijnen van de verschillende wetten wordt gewerkt. Tegelijkertijd worden gemeenten soms geconfronteerd met klachten over in wetten vastgelegde uitgangspunten. Klachtbehandeling kan niet leiden tot een aanpassing daarvan.

Veel gemeenten bieden op hun website de mogelijkheid om klachten in te dienen. Maar burgers moeten dan wel beschikken over een computer, hun gedachten op schrift kunnen stellen en digitaal vaardig zijn. Ten slotte kan de vraag gesteld worden wat de

waarde en het leereffect is van een door een gecontracteerde partij opgesteld overzicht van ontvangen klachten over de kwaliteit van de ingehuurde diensten. Zeker als dat overzicht niet betrokken wordt bij nieuwe contractbesprekingen en de gemeente geen lering trekt uit de ingediende klachten.

5.3 Conclusies

Uit dit onderzoek is gebleken dat burgers tegen knelpunten aanlopen, die een behoorlijke beslechting van het geschil - en daarmee een mogelijke oplossing - belemmeren. Klachten en bezwaren kunnen worden gezien als twee kanten van dezelfde medaille. Beiden zijn een uiting van ongenoegen. Een klacht heeft betrekking op een gedraging van de overheid. Het klachtbegrip is door de wetgever bewust ruim geformuleerd. Als een klacht betrekking heeft op de inhoud van een beslissing moet deze worden aangemerkt als een bezwaarschrift. Voor juristen gesneden koek, maar voor burgers niet relevant. Zij hebben een probleem, ervaren een knelpunt of zijn het ergens niet mee eens en moeten dat zonder belemmeringen kunnen aangeven, linksom of rechtsom. En welke formele procedure daarvoor geldt zou - in ieder geval voor hen - geen rol mogen spelen. Omdat klachten en bezwaren in feite twee zijden van dezelfde medaille zijn worden hierna de klacht- en bezwaarprocedure bijeen genomen.

- *Toegang tot de klacht- en bezwaarprocedure staat onder druk*

Het is voor burgers niet voldoende duidelijk waar, wanneer en hoe zij knelpunten aan de orde kunnen stellen en zij stellen bovendien vraagtekens bij de onafhankelijkheid. Gemeenten plaatsen kanttekeningen bij de veronderstelde zelfredzaamheid van hun inwoners bij het indienen van klachten. Op basis van zijn bevindingen betwijfelt de Nationale ombudsman ten zeerste of gemeenten voldoende zicht hebben op de bij hun inwoners levende klachten en knelpunten en op de wijze waarop klachten door gecontracteerde partijen worden behandeld. Gemeenten zijn in het algemeen reactief, op afstand en afwachtend bij het ontvangen van signalen en klachten. Voorts is er weinig zicht op de informeel afgehandelde klachten omdat deze nauwelijks worden geregistreerd. Gemeenten hebben daarom minder reden om tevreden te zijn dan zij, afgaande op de hoeveelheid ontvangen klachten, wellicht denken. Zeker gelet op de belemmeringen die sommige burgers ervaren bij het indienen van een klacht. De ombudsman vindt dat gemeenten zich actiever moeten opstellen om knelpunten, signalen en klachten binnen het sociaal domein in een vroeger stadium op te kunnen pakken. Dit vraagt om een proactieve houding met een open en alerte blik en een brede opvatting van het begrip 'klacht'. Bij de klachtbehandeling moet de gemeente een duidelijk herkenbaar aanspreekpunt bieden en de burger naar de juiste plek verwijzen, zodat wordt voorkomen dat hij 'van het kastje naar de muur' wordt gestuurd. Niet alleen goede informatieverstrekking is hierbij van groot belang, maar ook het op zoek gaan naar en het vroegtijdig signaleren van knelpunten door het betrekken van onder andere maatschappelijke- en belangenorganisaties, wijkteams en mantelzorgers. De cliëntondersteuner kan hierin een belangrijke rol spelen als aanbrenger van signalen. Voorts dient de gemeente zich verantwoordelijk te voelen voor een behoorlijke geschilbeslechting in het gehele sociaal domein. Zij is eindverantwoordelijk voor het

signaleren, herkennen, oppakken en doorverwijzen en afhandelen van problemen die burgers ervaren.

- *Klachtrecht en bezwaarprocedure lopen achter op doel decentralisaties*

De taken in het sociaal domein zijn vanuit de Rijksoverheid aan de gemeenten overgedragen vanuit de gedachte dat de gemeente dichter bij de burger staat en daardoor het best zicht heeft op wat burgers nodig hebben. Op grond van het motto: één gezin, één regisseur, één plan, dient de burger met zijn hulpvraag centraal te worden gesteld. Vanuit een integrale aanpak wordt vervolgens per situatie bekeken wat de burger zelf nog kan en waar hulp nodig is. Door het leveren van maatwerk zou de hulp beter aansluiten bij de behoefte van de burger, zodat hem een passende voorziening kan worden aangeboden. Maatwerk en integraliteit zijn daarbij dus maatgevende bestuursbegrippen. Daarbij hoort ook dat de geboden hulp of oplossing eenvoudig aan de orde gesteld moet kunnen worden als vanuit het perspectief van de burger niet aan de uitgangspunten van maatwerk en integraliteit is voldaan. In de rechtsbescherming is deze integrale aanpak echter nog niet voldoende doorgedrongen. Er heeft geen ontschotting plaatsgevonden tussen de klacht- en bezwaarprocedure, waardoor problemen over één en dezelfde zorgvraag niet integraal kunnen worden benaderd. Dit belemmert de gewenste informele aanpak en laagdrempeligheid van de klachtbehandeling. Inmiddels is al veel over dit knelpunt geschreven. En ook de overheid zelf heeft besloten te laten onderzoeken of er in de Awb een integrale wijze van behandeling van zowel bezwaar als klacht over hetzelfde onderwerp kan worden opgenomen.[79] Zoals al in hoofdstuk 4 beschreven, is regeringscommissaris Scheltema bezig met het verkennen van mogelijke oplossingen voor dit knelpunt en wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel waarbij een meer integrale benadering van de toetsing van een beslissing mogelijk moet worden.

- *Klachtprocedure geeft onvoldoende zicht op dienstverlening aan burger*

Gemeenten laten weten dat zij onvoldoende zicht hebben op de klachten en de afhandeling daarvan. De kerngedachte achter de decentralisaties is dat gemeenten verantwoordelijkheid dragen voor hun inwoners, ongeacht de precieze wettelijke afbakening ervan. Zij moeten ervoor zorgen dat er goede contracten worden afgesloten met uitvoeringsorganisaties - zowel privaat als publiek -, die kwalitatief goede dienstverlening leveren. Daarin worden gemeenten enigszins beperkt in het garanderen en controleren van de kwaliteit van de dienstverlening doordat zij vaak niet zelf de uitvoerder zijn, maar dat neemt niet weg dat zij eindverantwoordelijk blijven en in die zin ook controle moeten uitvoeren op de inhoudelijke kwaliteit van de klachtbehandeling. Actieve terugkoppeling van de uitkomsten van de klachtafhandeling door de gecontracteerde partijen is hierbij noodzakelijk. Als ook de burger op de hoogte wordt gesteld van deze terugkoppeling, zal dit zijn vertrouwen in de klachtbehandeling vergroten. De ombudsman constateert dat er nu nog onvoldoende zicht is op de vraag of klachten inhoudelijk goed worden afgehandeld. Gemeenten houden nu nog nauwelijks een 'vinger aan de pols' bij klachtbehandeling door die gecontracteerde partijen. En omdat klachten op individueel niveau worden opgepakt is het moeilijk om de grote lijnen te ontdekken. Van de gemeente wordt hier een actievere houding verwacht.

79 Kamerstukken 34 477 nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

5.4 Terug aan tafel

Als burgers tegen een probleem aanlopen of knelpunten signaleren willen zij dat dit probleem wordt opgelost. Het op een juiste juridische grondslag formuleren van een uiting van ongenoegen is lastig en kan niet altijd van burgers worden verlangd. Zeker als het gaat om abstracte begrippen als klacht bejegening, privacy en bestuurlijke complexiteit. De vraag is dus wanneer klachtbehandeling effectief is. En welke - juridische - aanpassing daarbij past zodat burgers minder drempels ervaren om hun ervaringen aan de orde te kunnen stellen en daarover een klacht te kunnen indienen. Proactieve en informele klachtbehandeling is daarbij een goed begin. Formele procedures, waarbij vaak hoge drempels worden ervaren, kunnen worden voorkomen door een duidelijk zichtbare en aanspreekbare persoon of instantie in te zetten die zich primair bezighoudt met vroegsignalering van knelpunten. Dit om de betrokken partijen snel terug aan tafel te kunnen brengen als dit nodig is om met hen opnieuw in gesprek te gaan.

Behoorlijke en adequate klachtbehandeling behoort laagdrempelig en informeel te zijn, met oog voor maatwerk en persoonlijk contact ongeacht of klachtbehandeling bij de uitbestede dienst of bij de gemeente zelf plaatsvindt. Om maatwerk te kunnen bieden moeten uitvoerende medewerkers de benodigde vaardigheden hebben, maar vooral ook de ruimte krijgen om *'out of the box'* te denken en te handelen. Dit bedoelt de ombudsman met zijn behoorlijkheidsnorm 'professionaliteit', waarbij ambtelijk medewerkers moeten worden toegerust om deskundig te kunnen handelen.[80] Hierbij is niet het aanbod, maar de vraag leidend en wordt het probleem integraal opgepakt. Waar schotten het probleem van de organisatie zijn en niet dat van de burger.

In essentie komt het neer op het in gesprek gaan met elkaar en weer echt naar elkaar leren luisteren. Oftewel *'Terug aan tafel, samen de klacht oplossen*.'

80 Zie de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman: https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer

HANDREIKING AAN GEMEENTEN

UITGANGSPUNTEN VOOR BEHOORLIJKE KLACHTBEHANDELING IN SOCIAAL DOMEIN

Voorafgaande aan de decentralisatie heeft de Nationale ombudsman de zogenaamde 'gouden regels' geformuleerd als handvatten voor behoorlijke klachtbehandeling binnen het sociaal domein. Ruim twee jaar later kan op basis van de informatie die in dit onderzoek is verkregen van gemeenten en burgers worden geconcludeerd dat het tijd is om te komen tot een aanpassing van deze 'gouden regels'. De transformatie binnen het sociaal domein gaat de komende jaren nog volop door. Gemeenten en haar inwoners hebben daarbij nog een belangrijke weg te gaan. Behoorlijke klachtbehandeling kan helpen om de transformatie verder vorm te geven. Hieronder staan de uitgangspunten van de Nationale ombudsman voor het ideale proces van klachtbehandeling. Om dat ideaalbeeld te bereiken moet er echter nog veel gebeuren. De Nationale ombudsman draagt daar graag aan bij en nodigt gemeenten, haar bestuurders, belangengroeperingen, burgers en politieke vertegenwoordigers uit om samen met de Nationale ombudsman invulling te geven aan (de uitwerking van) de volgende uitgangspunten:

Haal drempels weg

Alle handelingen waar de belangen, perspectieven of gezichtspunten van burger en overheid 'schuren', dus ook signalen van knelpunten of problemen, vallen onder het ruime begrip 'klacht'. Het maakt niet uit hoe mensen deze klachten melden of waar. Voor inwoners zijn alle betrokken instanties in het sociaal domein 'de overheid'. Dus stel geen eisen aan de wijze van indiening en stuur mensen niet 'van het kastje naar de muur'. Wacht niet alleen af tot mensen een signaal geven, maar zoek actief naar knelpunten.

Los het probleem op

Verken gezamenlijk met de inwoner(-s) van de gemeente, en zo nodig met de aanbieder, de (on-) mogelijkheden van een passende oplossing, bespreek deze en pas deze toe om zo de onderlinge relatie te herstellen en te komen tot een toekomstbestendige oplossing. De Nationale ombudsman vat dat onder het begrip 'informele aanpak'. Persoonlijk, betrokken en oplossingsgericht handelen is daarbij een belangrijke voorwaarde en gaat niet primair over kennis, maar over vaardigheden. Gemeenten moeten vertrouwen op (de professionaliteit van) hun inwoners en hun medewerkers. Gemeenten dienen hun medewerkers dan ook de ruimte en de mogelijkheden te bieden om tot een oplossing te kunnen komen en steunen hen om daarbij niet de regel, maar de oplossing voorop te stellen. 'Out of the box' kunnen denken is hierbij een noodzakelijke vaardigheid.

Neem zo nodig een standpunt in

Als het niet mogelijk blijkt om tot een oplossing te komen, kan het nodig zijn om terug te kijken en een alsnog een oordeel te geven over hetgeen is gebeurd en hoe is getracht tot een oplossing te komen. Dit kan via de interne klachtenprocedure bij de gemeente zelf en aansluitend via de externe procedure bij een ombuds-voorziening. Gemeenten wijzen hun inwoners op deze procedure of op andere mogelijkheden tot rechtsbescherming.

Leer ervan

De aangedragen knelpunten en signalen, bereikte oplossingen en ingenomen standpunten kunnen aanleiding zijn voor een individuele of structurele verbetering. Verantwoord de keuze om al dan niet aanpassingen uit te voeren tegenover inwoners, leidinggevenden, bestuurders en politieke organen zoals de gemeenteraad.

BIJLAGE 1

DE KLACHTPROCEDURE

Klachtbehandeling volgens de Awb
Hoofdstuk 9 van de Awb schrijft minimumvereisten voor aan overheidsinstanties voor klachtbehandeling. In deze bijlage wordt nader ingegaan op de klachtenprocedure, zoals is vastgelegd in titel 9.1 van de Awb.

Achtergrond van de regeling
De wetgever vond het wenselijk een uniforme klachtenprocedure vast te leggen in de Awb. Voorheen hanteerden overheidsinstanties uiteenlopende klachtregelingen en -procedures. Vanaf 1 juli 1999 is de Awb aangevuld met hoofdstuk 9[81], waarin de klachtenprocedure voor het behandelen van klachten door overheidsinstanties is vastgelegd. Later is dit gedeelte ondergebracht in titel 9.1 van deze wet en is onder titel 9.2 een regeling toegevoegd over klachtbehandeling door een ombudsman.[82]

Het is de bedoeling van de wetgever geweest om met deze uniforme klachtenprocedure een aantal minimumeisen te formuleren, waaraan de klachtbehandeling door een overheidsinstantie moet voldoen. Instanties hoeven dus geen afzonderlijke klachtregeling op te stellen, omdat deze regeling voldoende aanknopingspunten biedt. Een instantie kan aanvullende regels opstellen, zolang de 'ondergrens' van de Awb wordt gerespecteerd. Dergelijke aanvullende regels kunnen bijvoorbeeld zien op wie de klacht behandelt, op registratievoorschriften of de inzet van een klachtencommissie.

Waarom een zorgvuldige klachtbehandeling?
In de toelichting op het wetsvoorstel van een uniforme klachtenregeling verwoordt de wetgever de motieven voor een zorgvuldige klachtbehandeling, waaraan het wetsvoorstel wil bijdragen:

> *'Voor de burger levert het de mogelijkheid **genoegdoening** (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid.*
> *Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de **beginselen van behoorlijk bestuur** en een kwestie van **bestuurlijke betamelijkheid**. (…) Ook het belang van de overheid zelf is gediend met zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk **leereffect**. (…)*
> *Steeds sterker leeft voorts het besef, binnen de overheid zowel als in het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het **geschonden vertrouwen in het bestuur**.'*[83]

81 Wet van 12 mei 1999, Stb.1999, 214; Kamerstukken 25 837.
82 Wet van 3 februari 2005, Stb. 2005, 71; Kamerstukken 28 747.
83 Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 1-2.

Een klacht van een burger dient door de overheid als zodanig te worden herkend en volgens de geldende procedure te worden behandeld. De Awb-klachtenregeling biedt de burger de waarborg dat zijn klacht zorgvuldig wordt behandeld. De burger heeft door de gebeurtenis waarover hij klaagt vaak het vertrouwen in de overheid verloren. Hij zal in de toekomst mogelijk nogmaals met dezelfde overheidsinstantie te maken krijgen en zo niet, dan wel met een andere overheidsorganisatie. Een zorgvuldige behandeling van een klacht kan het geschonden vertrouwen in de overheid herstellen. In nieuwe contacten hebben zowel de overheid als de burger voordeel van een betere relatie.

De overheidsinstantie zelf is op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur verplicht om klachten van burgers zorgvuldig te behandelen. Uitgangspunt van de wetgever is dat het bestuur een dienende functie heeft. De relatie tussen bestuur en burger is wederkerig, zodat beide partijen met de belangen van de ander rekening moeten houden. Maar de instantie kan ook profiteren van de ingediende klachten. Klachten van burgers bieden immers een schat aan concrete informatie over het functioneren van de organisatie. Fouten kunnen worden hersteld en zwakke punten binnen de organisatie kunnen worden aangepakt. In die zin is elke klacht dus goud waard. Wanneer regelmatig klachten binnenkomen over een bepaald onderwerp, zou dit voor de instantie aanleiding moeten zijn om zich daarop nader te bezinnen. Om het leereffect zo groot mogelijk te laten zijn, is het belangrijk dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en dat er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt.

Wat is een klacht?
Om de burger daadwerkelijk te laten profiteren van de waarborgen van een Awb-klachtenregeling, moet zijn klacht door de overheidsinstantie wel als zodanig herkend worden. Wie mag een klacht indienen? En wanneer is een 'uiting' nu eigenlijk een klacht? De Awb beschrijft de reikwijdte van het klachtrecht:

> *Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.*[84]

Het klachtrecht staat dus voor iedereen open. Met een *ieder* worden zowel natuurlijke personen als rechtspersonen bedoeld, maar bijvoorbeeld ook een actiegroep zonder juridische status.

Een klacht gaat dus over een *gedraging* van een overheidsinstantie. Dit betreft feitelijk, publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen. Daarbij geldt dat de gedragingen van personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een overheidsinstantie, aan die instantie worden toegerekend. De wetgever heeft het klachtbegrip niet te veel willen inkleuren, om het niet te beperken. Een klacht wordt vooral onderscheiden van de bezwaar- en beroepsprocedure: 'alles wat geen bezwaar is, zal in beginsel een klacht zijn'.[85]

84 Artikel 9:1, onder a, Awb.
85 Handelingen II 1998-1999 nr. 21, p. 1367-1368.

De Nationale ombudsman hanteert dan ook een breed klachtbegrip:

> *'Een uiting van ongenoegen over de manier van handelen of het niet handelen van een overheidsinstantie.'*

Het klachtbegrip moet niet worden beperkt tot bejegeningsklachten. Een klacht kan gaan over de lange behandelingsduur van een bezwaarschrift of over onjuiste informatieverstrekking op de website, maar ook over het handelen van een specifieke medewerker bij de gemeente. Daarnaast kan men klagen over de behandeling van de klacht, dat is immers ook een gedraging van een overheidsinstantie. De Awb-klachtenregeling sluit echter ook een aantal onderwerpen van het klachtrecht uit. Het moet gaan om een 'bepaalde aangelegenheid' en een gedraging 'jegens hem of een ander' en dus over een concrete situatie. Dit betekent dat het niet mogelijk is om te klagen over algemeen overheidsbeleid of beleidsuitvoering in het algemeen.[86]

Een klacht moet volgens de definitie in de Awb gaan over een gedraging van een *bestuursorgaan.* Wat onder een bestuursorgaan wordt verstaan. is geregeld in artikel 1:1 van de Awb.[87] Het voert te ver om in detail in te gaan op het begrip 'bestuursorgaan', en daarom wordt volstaan met de weergave van twee hoofdcategorieën bestuursorganen. Ten eerste betreft het organen van een rechtspersoon die volgens publiekrecht zijn ingesteld, de zogenoemde a-organen. Voorbeelden daarvan zijn het College van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad als organen van de gemeente. A-organen zijn altijd gebonden aan de Awb. Ten tweede kan een persoon of college met beschikking over openbaar gezag op bepaalde terreinen bestuursorgaan zijn, dit zijn de b-organen. Een voorbeeld daarvan is De Nederlandsche bank, een naamloze vennootschap die ook publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent. B-organen zijn alleen aan de Awb gebonden voor zover zij van hun publiekrechtelijke bevoegdheden gebruik maken. Er is ook nog de categorie van zelfstandige bestuursorganen: organisaties die overheidstaken uitvoeren, maar die geen onderdeel zijn van een ministerie. Of een zelfstandig bestuursorgaan moet worden aangemerkt als een a-orgaan of een b-orgaan, hangt af van de wijze waarop de organisatie is ingesteld, volgens het publiekrecht of volgens het privaatrecht. De Awb verplicht bestuursorganen om iedere klacht die zij ontvangen, in behandeling te nemen. Er is echter wel een aantal gevallen als uitzondering aangewezen. Het gaat dan om een klacht die al eerder is behandeld of om een klacht die gaat over een gedraging die langer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden. Daarnaast is een aantal bepalingen opgenomen over de samenloop met juridische procedures.

Uitgangspunt bij rechterlijke procedures is dat klachtbehandeling niet verplicht is als de gedraging al aan het oordeel van een rechter onderworpen wordt of is geweest. De laatste uitzondering op de behandelplicht is als het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Dit zou moeten gaan om zaken die te belastend zijn voor bestuursorganen. Als de overheidsinstantie de klacht niet in

86 Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 13.
87 Dit artikel bevat ook uitzonderingen op het begrip bestuursorgaan, bijvoorbeeld rechtbanken en rechters.

behandeling neemt op een van deze gronden, dan moet het de klager daar binnen vier weken schriftelijk van op de hoogte brengen.

De formele aspecten van de klachtenprocedure
De Awb maakt onderscheid tussen aan de ene kant schriftelijk ingediende klachten die aan een aantal voorwaarden voldoen (zoals naam en adres, omschrijving van de gedraging) en die gaan over een gedraging jegens de klager zelf en aan de andere kant alle overige klachten. De eerstgenoemde categorie noemen we klaagschriften. Op de klaagschriften is een aantal minimumnormen voor de klachtprocedure van toepassing. Als de overheidsinstantie de klacht ontvangt, moet de klager een schriftelijke ontvangst-bevestiging krijgen. Ook moet aan degene over wiens gedraging de klacht gaat, een afschrift van de klacht worden toegestuurd. Een andere eis is dat de klacht in beginsel wordt behandeld door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarover wordt geklaagd.

Het beginsel van hoor en wederhoor is in de klachtprocedure erg belangrijk. De klager moet daarom in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord. Van het horen wordt vaak een verslag gemaakt. Er bestaat wel een aantal uitzonderingen op de hoorplicht van de klager: als de klacht kennelijk ongegrond is, als de klager er geen behoefte aan heeft of als de klager niet binnen een door de overheidsinstantie aangegeven termijn aangeeft dat hij wil worden gehoord. De Nationale ombudsman vindt het overigens belangrijk dat, als het gaat om de gedraging van een ambtenaar, de beklaagde eveneens wordt gehoord, zodat hij ook zijn kant van het verhaal naar voren kan brengen.

De overheidsinstantie moet de klacht binnen zes weken afhandelen of binnen tien weken als sprake is van een klachtencommissie. Als dit niet wordt gehaald, kan de afhandeling door de overheidsinstantie vier weken worden uitgesteld, maar dit moet hem en degene over wiens gedraging wordt geklaagd, schriftelijk worden medegedeeld. Daarna mag de overheidsinstantie de klachtbehandeling alleen nog verder uitstellen als de klager daarmee schriftelijk instemt. De Awb schrijft voor dat de behandeling van het klaagschrift schriftelijk moet worden afgerond. De overheidsinstantie moet de klager gemotiveerd op de hoogte brengen van de uitkomsten van het onderzoek naar de klacht, van zijn oordeel daarover en de conclusies die hij daaraan verbindt. Ook moet de overheidsinstantie in deze brief vermelden bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens zijn klacht kan voorleggen.

Tot slot moet de overheidsinstantie de bij hem ingediende schriftelijke klachten registreren. De geregistreerde klachten moeten bovendien jaarlijks worden gepubliceerd. De registratie ondersteunt in het leerproces en de publicatie bevordert de transparantie en de controle op bestuursorganen.[88]

88 De registratie- en publicatieplicht is met deze motivering bij amendement van Kamerlid Brood in de Awb terecht gekomen (Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 9).

Artikel 9:2 Awb beschrijft een algemene zorgplicht voor behoorlijke klachtbehandeling voor klachten:

> *Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.*

De achterliggende gedachte van de wetgever om de minimumnormen niet op alle klachten van toepassing te verklaren, is dat een schriftelijke afdoening van de klacht niet altijd nodig is. In veel gevallen is een praktische oplossing of het aanbieden van excuses voldoende voor een zorgvuldige klachtbehandeling. De algemene zorgplicht is volgens de wetgever echter niet vrijblijvend bedoeld. Een overheidsinstantie moet ook met deze klachten zorgvuldig omgaan en daartoe een gedragslijn ontwikkelen.

Het toetsingskader: rechtmatigheid en behoorlijkheid
In de Awb is niets opgenomen over het toetsingskader dat de overheidsinstantie moet hanteren. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheidsinstantie bij de beoordeling van een klacht niet kan volstaan met de toetsing van de rechtmatigheid, maar ook de behoorlijkheid van een gedraging daarin moet betrekken. Dit is dus een bredere toets dan bijvoorbeeld in de beroepsprocedure tegen een besluit bij de bestuursrechter. Het is voor burgers niet alleen van belang dat een besluit of gedraging in zakelijk of juridisch opzicht rechtmatig is. Het is net zo belangrijk dat hij respectvol, eerlijk en dus behoorlijk behandeld wordt. Meestal zal de rechtmatigheid de ondergrens zijn van de behoorlijkheid. Dit is echter niet altijd het geval, gelet op de uitkomsten van het Ombudskwadrant dat de Nationale ombudsman hanteert.[89]

Wat behoorlijkheid inhoudt, is door de wetgever niet verder ingevuld. De Nationale ombudsman heeft de term 'behoorlijkheid' uitgewerkt in een set van 22 behoorlijkheidsvereisten. Deze vereisten worden bij vier kernwaarden ondergebracht: 'Open en duidelijk', 'Respectvol', 'Betrokken en oplossingsgericht' en 'Eerlijk en Betrouwbaar'. Deze kernwaarden vormen de essentie van behoorlijk overheidsoptreden en zijn vastgelegd in een 'behoorlijkheidswijzer'.[90]

89 Zie figuur 1.
90 www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer. Zie over de achtergrond van de totstandkoming van de behoorlijkheidswijzer: Tijdschrift voor Klachtrecht, jaargang 8, nr.1, maart 2012.

De Nationale ombudsman toetst de rechtmatigheid en de behoorlijkheid aan de hand van het Ombudskwadrant.

Figuur 1. Het Ombudskwadrant

Dit kwadrant leidt tot vier mogelijke uitkomsten. Bij het oordeel *'wel rechtmatig, maar niet behoorlijk'* kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gemeente die terecht een verzoek om kwijtschelding van gemeentelijke belastingen had afgewezen, maar zonder cijfermatige onderbouwing, zodat de beslissing onvoldoende was gemotiveerd.[91] Van de uitkomst *'zowel rechtmatig als behoorlijk'* was onder meer sprake in het geval waarin opsporingsambtenaren met veel geweld waren binnengetreden in een woning, wat voor de bewoners heel ingrijpend was, maar wel volgens de regels en met respect voor hun grondrechten had plaatsgevonden.[92] Bij *'niet rechtmatig en ook niet behoorlijk'* kan worden gedacht aan het onterecht gebruik van vuurwapens bij een aanhouding door opsporingsambtenaren. Dit kan in strijd zijn met de Ambtsinstructie en daarnaast in strijd met het behoorlijkheidsvereiste van evenredigheid. De uitkomst *'niet rechtmatig, wel behoorlijk'* is op het eerste gezicht misschien een vreemde combinatie. Toch kan het zo zijn dat de inzet van bepaalde munitie door een arrestatieteam niet rechtmatig is, maar gelet op het alternatief - nog zwaardere munitie - wel proportioneel en dus behoorlijk.[93]

Verhouding met bezwaar en beroep

Bezwaar kan alleen worden gemaakt tegen een besluit in de zin van de Awb. Het bezwaar moet gaan over de recht- en doelmatigheid van het besluit en degene die bezwaar maakt, moet belanghebbende zijn. Het klachtbegrip is echter erg ruim: door een ieder kan over vrijwel elke gedraging van een overheidsinstantie geklaagd worden. Een belangrijk verschil is ook dat de uitkomst van een bezwaar- of beroepsprocedure voor de overheidsinstantie rechtens bindend is, de uitkomst van een klachtbehandeling is dat niet.

91 Rapport Nationale ombudsman, 2012/155.
92 Rapport Nationale ombudsman, 2016/076.
93 Rapport Nationale ombudsman, 2006/247.

De klachtprocedure is niet bedoeld als alternatief voor een bezwaar- en beroepsprocedure. Als tegen een gedraging bezwaar gemaakt had kunnen worden, maar de burger heeft het niet gedaan, dan is een overheidsinstantie niet verplicht de klacht te behandelen. Een gecombineerde behandeling van klacht en bezwaar is mogelijk.[94] Sommige bestuursorganen willen eerst de bezwaarprocedure afwachten, waarin de rechtmatigheid wordt getoetst, om daarna de klacht te kunnen behandelen. Andere bestuursorganen handelen liever eerst de klacht af, waarna het bezwaar mogelijk nog kan worden ingetrokken of de uitkomst van de klachtbehandeling kan worden meegenomen in de bezwaarprocedure. Ook als beroep bij de bestuursrechter kan of kon worden ingesteld, is klachtbehandeling niet verplicht. Het is niet de bedoeling dat een interne klachtbehandeling samenloopt met de procedure voor de bestuursrechter. Klachten over het uitblijven van een besluit moeten overigens wel altijd in behandeling worden genomen.

Zoals in dit rapport staat beschreven is het niet altijd even duidelijk voor een burger om in te schatten of hij een klacht of bezwaar moet indienen. Bij samenhang tussen klachten en bezwaren is het belangrijk om het doel van de burger te achterhalen. Hoewel een overheidsinstantie een klacht niet in behandeling hoeft te nemen als bezwaar open stond, kan het zijn dat een burger de beslissing als juist accepteert, maar ontevreden is over de manier waarop het besluit tot stand gekomen is. Dan kan de klacht wel degelijk behandeld worden. Overigens zal een overheidsinstantie er op moeten letten dat een burger zijn procedurele kansen niet worden ontnomen: als de burger het inhoudelijk niet eens is met een besluit, moet de klacht in beginsel als bezwaar worden opgevat. De burger heeft alleen dan immers nog de mogelijkheid om beroep bij de bestuursrechter in te stellen.

Uitkomst van de klachtprocedure

Klachtbehandeling leidt niet tot een bindende uitspraak waar de overheidsinstantie zich aan moet houden. Zoals eerder aan de orde is gekomen, kan de informele aanpak van een klacht ertoe leiden dat er geen schriftelijke afdoening volgt. Als de vaste klachtenprocedure wordt gevolgd, moet de klachtbehandeling uitmonden in een gemotiveerde afdoeningsbrief met daarin de bevindingen van het onderzoek, de conclusies en het oordeel dat de overheidsinstantie daaraan verbindt. Er moet dus altijd een oordeel worden gegeven over de klacht. Dit betekent dat een klacht in beginsel uitdrukkelijk (gedeeltelijk) gegrond of ongegrond moet worden verklaard. De Nationale ombudsman is van oordeel dat als het na (aanvullend) onderzoek niet mogelijk is om een uitspraak te doen over de gegrondheid van de klacht, de overheidsinstantie zich van het geven van een oordeel moet onthouden, in plaats van de klacht als ongegrond af te doen. Ook vindt hij het belangrijk dat de overheidsinstantie naar aanleiding van een gegronde klacht zo nodig maatregelen treft die, gelet op de aard van de gedraging waarover is geklaagd, passend zijn.

94 Zie artikel 9:8 Awb.

Er is geen beroep mogelijk tegen de uitkomst van een klachtprocedure. Wel kan de klager zijn klacht en de behandeling daarvan voorleggen aan een tweedelijns klachteninstantie. Indien als gevolg van de klacht een besluit is genomen, gewijzigd of ingetrokken, kan daartegen uiteraard wel beroep worden ingesteld.

Klachtbehandeling door privaatrechtelijke organisaties
De algemene regels van de Awb - waarin de verplichting tot behoorlijke klachtbehandeling en de minimumnormen voor de behandeling van klaagschriften is vastgelegd - gelden echter alleen voor bestuursorganen. Dit betekent dat privaatrechtelijke werkgevers volledig vrij zijn in de wijze van klachtbehandeling over gedragingen van hun medewerkers. In het kader van dit onderzoek is het belangrijk te vermelden dat dus voor de behandeling van klachten over ingehuurde - private - instellingen de specifieke klachtenregelingen uit bijvoorbeeld de Wmo, de Jeugdwet, of de Wkkgz van toepassing is.

Dit betekent dat gemeenten, als zij zorg hebben ingekocht bij derden, geen klachten behandelen over de uitvoering van de zorg door die ingehuurde - private - partijen. Klachten moeten worden ingediend bij en afgehandeld door die private partijen. Bij de gemeente kan men, na afhandeling van de klacht door de private partij, uitsluitend terecht met de vraag of de 'ingehuurde partij' zich aan de - met de gemeente - gemaakte afspraken houdt, dan wel of er voor de gemeente aanleiding zou moeten zijn nadere actie te ondernemen. Over de beslissing van de gemeente op dat verzoek kan men zich vervolgens tot de Nationale ombudsman wenden.

BIJLAGE 2

WETTEN IN HET SOCIAAL DOMEIN

Op 1 januari 2015 zijn de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet in werking getreden. Deze wetten worden hieronder kort beschreven.

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Deze wet verving ten eerste de Wmo uit 2007. Voorts verviel de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) op die datum. In plaats daarvoor kwam de Wlz, maar de extramurale ondersteuning uit deze wet, de begeleiding, kwam vanuit de AWBZ eveneens onder de Wmo 2015 te vallen. Hierdoor maakte de Wmo 2015 gemeenten verantwoordelijk voor alle ondersteuning aan huis voor mensen die niet op eigen kracht kunnen deelnemen aan de samenleving. Deze ondersteuning is erop gericht dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven. Het is aan gemeenten om hen in staat te stellen tot het voeren van een gestructureerd huishouden en waar nodig bieden van passende ondersteuning voor het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen. De wet heeft tot uitbreiding van de verantwoordelijkheid van gemeenten geleid. Indien een burger, zijn vertegenwoordiger of het wijkteam waar hij zich heeft aangemeld van mening is dat hij maatschappelijke ondersteuning nodig heeft, dan dient dit aan de gemeente te worden gemeld. De gemeente zal dan in samenspraak met deze burger de ondersteuningsbehoefte en de wijze waarop hierin kan worden voorzien, in kaart brengen. Onderdeel van dit onderzoek is een gesprek over de ondersteuningsvraag tussen de consulent van de gemeente en de burger, ook wel keukentafelgesprek genoemd. Een onafhankelijk cliëntondersteuner kan een burger hierin bijstaan. Op basis van de resultaten van het onderzoek kan de aanvraag voor een maatwerkvoorziening worden gedaan. Indien deze wordt goedgekeurd, koopt de gemeente de ondersteuning in bij zorgaanbieders of verstrekt een persoonsgebonden budget waarmee de burger zelf zijn zorg kan inkopen.

Tegen gedragingen van de gemeente of van ambtenaren, verricht namens de gemeente, kan een klacht worden ingediend bij de gemeente. Dit geldt ook voor gemeenschappelijke regelingen waarbij de uitvoering van de Wmo is ondergebracht. Te denken valt bijvoorbeeld aan klachten over de behandelingsduur, informatieverstrekking en over bejegening. In tweede instantie kan een klacht worden ingediend bij een ombudsvoorziening. Het moet dan niet gaan om besluiten waartegen bezwaar of beroep open staat of heeft gestaan op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Hoofdstuk 9 Awb is alleen van toepassing op bestuursorganen. Een zorgaanbieder is geen bestuursorgaan. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen ten aanzien van welke voorzieningen een aanbieder een eigen klachtenregeling moet treffen. Ook een Algemeen Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling moet op grond van de Wmo een klachtenregeling hebben. Afhankelijk van de organisatie van een AMHK kan in tweede instantie een klacht worden ingediend bij een ombudsvoorziening.

De Jeugdwet 2015

Vanaf het moment dat de Jeugdwet in werking trad werden alle gemeenten ook verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jongeren en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen. Gemeenten bepalen binnen de kaders van de wet zelf hoe het jeugdhulpsysteem lokaal wordt ingericht. Zij organiseren ieder voor zich - en op bepaalde terreinen in samenspraak met andere gemeenten - de toegang tot de jeugdhulp en kopen afzonderlijk hulp in bij instellingen voor jeugd- en opvoedhulp, gecertificeerde instellingen en gespecialiseerde aanbieders of verstrekken een Pgb op grond waarvan de ouders zelf de zorg kunnen inkopen. Ook hier dienen de ouders eerst een gesprek aan te gaan met de gemeente om te bezien welke zorg precies nodig is. Indien nodig wordt een maatwerkvoorziening vastgesteld. De Jeugdwet kent een aantal uitgangspunten als:

- preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders (met inzet van hun sociale netwerk);
- de-medicaliseren, 'ontzorgen' en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken;
- eerder de juiste hulp op maat te bieden om jeugdigen en gezinnen zo snel mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo effectief mogelijk hulp te bieden;
- integrale hulp aan gezinnen en meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de gehele jeugdzorg, inclusief de preventieve opvoedondersteuning van jeugdigen en ouder, die op dit moment is ondergebracht in de Wmo. De gemeenten krijgen in de Wmo opdracht om onafhankelijke cliëntondersteuning te regelen voor mensen die een ondersteuningsvraag hebben. Deze cliëntondersteuning geldt ook voor ouders, ook als het om ondersteuning gaat die vanuit de Jeugdwet geregeld moet worden. Gaat het specifiek over een aanpassing in het huis voor een kind met een beperking, dan valt dat wél onder de Wmo. Ook de beleidstaken rondom het oprichten van een Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling vallen onder Wmo.

De klachtenprocedure

Als een burger een klacht wil indienen over een gedraging van een medewerker van een Gecertificeerde instelling dan wordt deze klacht in eerste instantie door de Gecertificeerde instellingen zelf opgepakt en al dan niet via een klachtcommissie afgedaan. De vrijwillige hulpverlening wordt meestal uitgevoerd door jeugdwerkers/gezinscoaches uit de wijkteams of door zorgaanbieders die door de gemeente zijn gecontracteerd. Deze klachten worden nu vaak, al dan niet met bemoeienis van de zorgaanbieder, door de gemeenten zelf afgedaan. In interviews in juni 2016 vroegen medewerkers van de Nationale ombudsman vijf gemeenten naar hun nieuwe ervaringen met de behandeling van klachten over de vrijwillige jeugdhulp. Voor zover een burger klaagt over gedragingen van het College van burgemeester en wethouders of het bestuur van een gemeenschappelijke regeling kan over die gedragingen een klacht worden ingediend bij de betrokken instantie. Vervolgens kan een klacht worden ingediend bij een ombudsvoorziening. Ook hier geldt dat het niet moet

gaan om gedragingen waartegen bezwaar of beroep openstaat of heeft gestaan. Zorgaanbieders en gecertificeerde instellingen hebben een eigen klachtregeling. De Nationale ombudsman behandelt als tweedelijnsinstantie klachten over gecertificeerde instellingen, als het gaat om hulpverlening in een gedwongen kader (dat wil zeggen op basis van een rechterlijke uitspraak).

De procedure in praktijk

De gemeenten lieten weten dat een klacht over jeugdhulp overal kan binnenkomen; bijvoorbeeld bij de klachtencoördinator, maar ook bij het wijkteam, bij het college of bij de hulpverlener/zorginstelling. De klacht wordt daarna doorgeleid naar de klachtencoördinator of naar de teamleider van het wijkteam, die de klacht in eerste instantie tezamen met de burger en betrokken medewerker op wijze probeert op te lossen. De (toegang tot) klachtbehandeling is dus laagdrempelig en informeel. Alle geïnterviewde gemeenten waren van mening dat de burger daarbij mag verwachten dat hij serieus wordt genomen en dat goed naar zijn klacht wordt geluisterd. Leidt de informele wijze van klachtbehandeling niet tot een oplossing, dan wordt de klacht doorgestuurd ('opgeschaald') naar de juridische afdeling van de gemeente. Daar wordt de klacht, al dan niet met hoorzitting, afgedaan. De ene gemeente was daarbij van mening dat de klachtcommissie echt een 'must' is en verbaasde zich erover dat de Awb dit niet verplicht stelt. Terwijl een andere gemeente hierover aangaf dat het gaat om de neutrale opstelling, om de inhoud van het gesprek en hoe goed er naar de burger geluisterd wordt. Aankleding van de klachtprocedure met een klachtencommissie is daarvoor niet noodzakelijk. Wel bestaat bij meerdere gemeenten de behoefte aan een duidelijk stappenplan of een aantal richtlijnen, waarin wordt aangegeven welk proces bij de klachtbehandeling van de jeugdhulp moet worden doorlopen. Ook wat betreft de dossiervorming. Daar is geen duidelijkheid over. Wat is het dossier? En wat wordt dus betrokken bij de behandeling van de klacht? Meestal bestaat de informatie nu nog uit een verzameling logboekgegevens. Hier moeten duidelijke regels over komen, aldus de gemeenten.

Behandeling door gemeente zelf of door zorgaanbieder?

De eerste ervaring bij de gemeenten met slechts een paar klachten was dat er nog veel onduidelijk was over wie wat doet en wie waar voor verantwoordelijk is. De nieuwe taak lijkt moeilijk in regels onder te brengen. Elke situatie vraagt om maatwerk en goede kennis over (de werkwijze van) jeugdhulp is een belangrijk. Het feit dat de medewerkers van het wijkteam niet in dienst zijn bij de gemeente maakt de klachtbehandeling nog extra gecompliceerd. Onduidelijk is namelijk of de klacht nu moet worden behandeld door de gemeente of door de zorgaanbieder waar de wijkteammedewerker vandaan komt. Eén van de praktische obstakels die spelen bij klachtbehandeling van jeugdhulp in het vrijwillig kader is namelijk de arbeidsrechtelijke status van de medewerkers in de wijkteams. Zij vallen meestal (nog) niet onder directe verantwoordelijkheid van de gemeente, maar onder de zorgaanbieder waar zij vandaan komen. Om de burger niet van het kastje naar de muur te sturen, neemt de gemeente de klacht zelf in behandeling Maar het komt voor dat de zorgaanbieder de klacht zelf inhoudelijk wil behandelen. Zij hebben immers ook een klachtenregeling. Maar vraag hierbij is dat als de leidinggevende

van de beroepsgroep wordt betrokken, hoe dit zich verhoudt tot de teamleider van het wijkteam waarin de medewerker van de zorgaanbieder functioneert? De teamleider stuurt immers aan, maar de beroepsgroep gaat over de kwaliteit. Inmiddels zijn de gemeenten bezig om stichtingen in het leven te roepen waarbij medewerkers in dienst worden genomen en derhalve arbeidsrechtelijk onder de gemeente vallen.

De Participatiewet

Het doel van de Participatiewet is om meer mensen, ook diegenen met een arbeidsbeperking, aan de slag te krijgen. De wet richt zich op de doelgroepen van de voormalige Wsw[95], de Wajong[96] en van de voormalige Wet werk en bijstand (Wwb). Delen van die wetten zijn opgegaan in de Participatiewet. De Wsw blijft alleen bestaan voor de 'oude gevallen' en omvatte in 2016 circa 90.000 dienstbetrekkingen. Door natuurlijk verloop neemt dit aantal geleidelijk af. Vanaf 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de mensen die ondersteuning nodig hebben om aan het werk te gaan of te blijven. Voor de nieuwe doelgroepen arbeidsgehandicapten heeft de gemeente dezelfde taken als voor mensen met een bijstandsuitkering.

In het sociaal akkoord[97] hebben werkgevers afgesproken dat er tot 2025 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking worden gerealiseerd (de zogenaamde 'Banenafspraak'). De Participatiewet geeft de gemeenten hiertoe een aantal instrumenten. Om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, krijgt de gemeente de mogelijkheid om loonkostensubsidie te verstrekken. Tegelijkertijd met het afsluiten van de Wsw is de opbouw van nieuwe beschutte werkplekken begonnen. Beschut werk is bedoeld voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Met de voorziening 'beschut werk' kan de gemeente deze mensen toch in een dienstbetrekking laten werken. Deze groep komt in dienst van de gemeente of van een gemeenschappelijke regeling. De gemeente kan deze dienstbetrekking ook onderbrengen bij een private werkgever die deze begeleiding en aanpassingen wel (met ondersteuning door de gemeente) kan aanbieden. De doelstelling is om 30.000 nieuwe beschutte plekken te creëren in het jaar 2048. Eind 2015 hadden de eerste 1600 beschutte werkplekken gerealiseerd moeten zijn. Dit aantal is bij lange na niet gehaald: in 2015 hadden gemeenten slechts 44 beschutte werkplekken gerealiseerd.[98] Naar aanleiding van deze teleurstellende cijfers heeft staatssecretaris Klijnsma in januari 2017

95 Vanaf 1 januari 2015 is de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom. Wsw-werknemers met een dienstbetrekking hielden hun wettelijke rechten en plichten. Gedurende de komende decennia neemt het bestand van Wsw-werknemers door natuurlijk verloop geleidelijk af.
96 De Wajong is vanaf 1 januari 2015 alleen nog toegankelijk voor 'nieuwe' jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. UWV beoordeelt of iemand recht heeft op Wajong. Mensen die eind 2014 een Wajong-uitkering hadden (geheel en gedeeltelijk arbeidsongeschikt), behielden deze uitkering. Wel zal iedereen met een Wajong-uitkering door UWV opnieuw worden beoordeeld op arbeidsvermogen. Deze Wajong-ers blijven ook na deze herbeoordeling bij het UWV. Er worden dus geen Wajong-ers overgedragen naar gemeenten.
97 Stichting van de Arbeid, 11 april 2013, *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020. Verantwoordelijkheid nemen én dragen, kansen creëren én benutten.*
98 Zie het rapport *'Vervolgonderzoek beschut werk, Stand van zaken april 2016'* van de Inspectie SZW, juni 2016.

de gemeenten wettelijk verplicht om eind 2017 en eind 2018 een bepaald aantal beschutte werkplekken te realiseren.

Een onderwerp dat in het kader van activering erg relevant is, is de tegenprestatie naar vermogen. De gemeente moet het aan bijstandsgerechtigden opdragen van een significante tegenprestatie regelen bij verordening. Dit biedt de gemeente de ruimte voor het leveren van individueel maatwerk. Het college is verplicht expliciet beleid te ontwikkelen betreffende de inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie. Het college voert dit beleid vervolgens uit. In deze verordening kunnen gemeenten vervolgens o.a. opnemen dat vrijwilligerswerk van een bepaalde inhoud en omvang als tegenprestatie is te kwalificeren. Tevens kan de gemeenteraad in de verordening de bepaling opnemen dat, als de belanghebbende mantelzorg verricht, deze geen tegenprestatie wordt opgedragen, zolang hij mantelzorg verricht. De tegenprestatie mag het re-integratiebeleid niet doorkruisen. Verder is ook geregeld dat het college geen tegenprestatie oplegt aan alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een of kinderen tot vijf jaar.

De klachtenprocedure
Ook voor deze wet geldt dat de Nationale ombudsman of een andere bevoegde ombudsvoorziening klachten behandelt over gedragingen van, of verricht namens, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die de Participatiewet uitvoeren. Die klachten moeten in beginsel eerst aan de betrokken instanties ter behandeling worden voorgelegd. In rapport 2014/120 beval de Nationale ombudsman aan om mensen die voor een werkvoorzieningsbedrijf werken niet van het kastje naar de muur te sturen als zij klachten hebben. Ook moet er oog zijn voor belangen van werknemers, bijvoorbeeld door instelling van een cliëntenraad of ondernemingsraad. De Nationale ombudsman mag geen klachten behandelen over werkvoorzieningsbedrijven, voor zover die althans niet de vorm hebben van een gemeenschappelijke regeling. Op basis van de CAO voor de sociale werkvoorziening moet een bedrijf wel een geschillenregeling hebben voor klachten die voortvloeien uit geschillen tussen werkgever en werknemer. Ook kan men terecht bij een vertrouwenspersoon.

BIJLAGE 3

METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

De Nationale ombudsman heeft opgemerkt dat er veel bestuurlijke behoefte is aan een kwalitatief inzicht in de knelpunten binnen het sociaal domein. Om de problemen die er spelen in het sociaal domein goed te kunnen begrijpen is er inzicht nodig in de ervaring en beleving van burgers. De Nationale ombudsman zet het burgerperspectief centraal in zijn onderzoek.

Inventariseren van signalen
In de eerste fase van het onderzoek is met acht grote belangenorganisaties gesproken die gezamenlijk binnen het sociaal domein honderdduizenden burgers vertegenwoordigen. Met hen is gesproken over de voornaamste signalen die zij vanuit hun achterban krijgen over eventuele knelpunten. Sommige van hen hebben eigen meldpunten of klachtondersteuning. Vanuit deze praktijk hebben staan zij dicht bij de realiteit van veel burgers, waardoor zij veel verschillende signalen opvangen.

Tegelijkertijd hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman een interne klachtenanalyse uitgevoerd, waarbij is gekeken naar de klachten die burgers bij het bureau van de Nationale ombudsman hebben ingediend in de periode vanaf januari 2015. Met betrekking tot de drie verschillende wetten (Participatiewet, Jeugdwet en Wmo 2015) is gekeken naar de voornaamste knelpunten waarover burgers zich tot de Nationale ombudsman wenden. Per wet zijn de belangrijkste thema's in de klachten bepaald. Samen met de signalen van de belangenorganisaties is zo een beeld ontstaan over knelpunten in de beleidsuitvoering en drempels in de klachtbehandeling. De cijfers in hoofdstuk 1.4 over klachten en signalen die de Nationale ombudsman heeft ontvangen zijn op basis van meerdere trefwoorden in het registratiesysteem van de ombudsman bekeken en gaan over het aantal mensen dat de ombudsman schrijft, belt, mailt of anderszins benadert. Het betreft een overzicht van de trefwoorden die betrekking hebben op de onderwerpen binnen het sociaal domein.

De Nationale ombudsman zou graag een kwantitatief inzicht hebben in de vraag of het aantal klachten binnen het sociaal domein ná de decentralisaties is veranderd. Er zijn echter geen nulmetingen verricht in voorgaande jaren. Daarnaast hebben wettelijke taken gewisseld van wet, niveau, uitvoering en verantwoordelijkheid waardoor het niet goed mogelijk is om in kaart te brengen of een klacht voor 2015 over hetzelfde gaat als een klacht na 2015. Immers, om te kunnen vergelijken moet men wel met hetzelfde vergelijken. De TSD merkt daarom in haar laatste rapportage op: *'Over de ontwikkeling van voor en na de decentralisaties is dus niets te zeggen. Uitspraken die daarover worden gedaan door anderen moeten met een kritische blik bezien worden.*[99]

99 Transitiecommissie Sociaal Domein, Vijfde rapportage TSD: *Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht,* 30 september 2016, p. 6.

Gemeenten aan het woord
Aan de hand van deze bevindingen is een aantal thema's vastgesteld, waaronder complexiteit, privacy, bejegening. Op basis daarvan zijn in de tweede fase van het onderzoek vragen zijn geformuleerd die aan de 283 bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten zijn gesteld. De respons was 72% (205 gemeenten). De antwoorden op deze vragen zijn systematisch met elkaar vergeleken en zijn de rode lijnen bepaald.

	Aantal	Percentage
Verzonden brieven	283	100%
Reacties	150	53%
Reacties gemeenten in 18 samenwerkingsverbanden	50	18%
Geen reactie	78	27%
Anders	5	2%

Vervolgens heeft de Nationale ombudsman acht gemeenten bezocht om de voorlopige bevindingen te toetsen. Daarnaast is met vijf andere gemeenten gesproken over klachtbehandeling van jeugdzaken.

Literatuur- en documentanalyse
De wetten, kamerstukken en het gemeentelijk beleid zijn voor dit onderzoek uitgebreid geanalyseerd. Ook is veel onderzoek bestaand naar de decentralisaties binnen het sociaal domein geraadpleegd. Deze bronnen zijn opgenomen in de voetnoten in dit rapport.

Overleg institutionele actoren
Veel institutionele actoren houden zich bezig met het monitoren, inspecteren en evalueren van de decentralisaties. De Nationale ombudsman zoekt actief het overleg met andere organisaties om zo kennis uit te wisselen. Daarnaast participeert de ombudsman in kennisnetwerken waarin informatie wordt uitgewisseld tussen verschillende organisaties over de stand van zaken in het sociaal domein.

Validiteit
Een belangrijke vraag in dit onderzoek is tegen welke knelpunten burgers aanlopen die géén klachten indienen. Het kan lastig zijn om harde empirische bewijzen te vinden voor knelpunten wanneer deze niet expliciet door burgers zelf worden benoemd. Sommige van deze knelpunten zijn in die zin 'niet tastbaar'. Hoe bewijs je dat iemand geen klacht indient omdat hij niet weet waar hij moet zijn? Hoe bewijs je dat er onzorgvuldig met dossiers wordt omgesprongen? In dit onderzoek is geprobeerd om dergelijke signalen zoveel mogelijk te testen tegenover andere bronnen (triangulatie). Zo spreken bijvoorbeeld meerdere belangenorganisaties, gemeenten, literatuur en interne klachten over privacy. Doordat vanuit meerdere van elkaar losstaande bronnen deze signalen naar voren komen, verhoogt dit de waarschijnlijkheid dat de signalen terecht als knelpunt kunnen worden geïdentificeerd.

de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, maart 2017