

de Nationale ombudsman

Notitie

Datum: 4 september 2018

Ombudsfunctie binnen het sociaal domein

Op 4 april 2018 is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar de invulling van de ombudsfunctie binnen het sociaal domein (en de schuldhulpverlening) en zijn met elf gemeenten gesprekken gevoerd. Op 12 september worden de resultaten van die gesprekken, alsmede de (voorlopige) conclusies besproken. Deze notitie dient ter voorbereiding van die bijeenkomst.

Aanleiding

In het rapport 'Terug aan tafel, samen de klacht oplossen' van maart 2017 concludeert de Nationale ombudsman dat burgers nog onvoldoende weten waar, wanneer en hoe zij hun problemen over zorg, jeugdhulp en begeleiding naar werk kunnen melden en dat veel gemeenten het herkennen, oplossen of voorkomen van die problemen niet op orde hebben en actiever moeten zijn in het opsporen en oplossen daarvan. Een min of meer gelijklopende conclusie is getrokken in het rapport 'Een open deur' van maart 2018 over de toegang tot de schuldhulpverlening. Andere instanties komen tot dezelfde conclusies, zoals onlangs in het Jaarbeeld Toezicht Sociaal Domein 2017 van de samenwerkende rijksinspecties (zie hiervoor: <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2018/04/16/jaarbeeld-toezicht-sociaal-domein-2017>)

Er bestaan bij gemeenten verschillende loketten en mogelijkheden om signalen en klachten af te geven, zoals de sociale wijk- of buurtteams, via de cliëntondersteuning of cliënten- of participatieraden, via de interne klachtenprocedures, de ombudsman of de vertrouwenspersonen, zoals het AKJ. Daarnaast zijn er verschillende wettelijke regimes zijn, zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Jeugdwet en de Wet kwaliteit en klachten gezondheidszorg. Bovendien hebben gemeenten het sociaal domein verschillend vormgegeven en zijn diverse taken uitbesteed of samenwerkingsverbanden aangegaan, met elk weer hun eigen (interne) klachtenprocedures.

Binnen gemeenten komt regelmatig de vraag aan de orde of de mogelijkheden om klachten en signalen af te geven voldoende bekend zijn en/of tegemoet komen aan de behoefte van hun inwoners. Initiatieven voor een 'ombudsfunctie binnen het sociaal domein' worden gezien als een (mogelijk) antwoord op die vraag. De Nationale ombudsman acht het louter toevoegen van een 'ombudsfunctie' geen oplossing als niet inzichtelijk is wat er al is geregeld, hoe dit functioneert, welke aanvulling nog nodig is en hoe dit kan worden vormgegeven.

Daarom is de ombudsman met enkele gemeenten gesprekken aangegaan met de vraag:

Onder welke voorwaarden of uitgangspunten draagt een 'ombudsfunctie binnen het sociaal domein' bij aan de mogelijkheden die inwoners hebben om een signaal, hulpvraag of klacht over het sociaal domein (inclusief de toegang tot de schuldhulpverlening) af te geven, hoe kunnen gemeenten daarvan leren en welke taak is daarbij voor de Nationale ombudsman weggelegd?

Gesprekken

Hieronder worden de hoofdpunten weergegeven die tijdens de gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeenten Castricum, Coevorden, Emmen, Gennep, Gouda, Haarlem, Houten, Leusden, Teylingen, Venlo en Zuidhorn aan de orde zijn gekomen:

De activiteiten die worden toegedicht aan een 'sociale ombudsfunctie' (zoals het registreren van vragen, klachten en signalen, het verzamelen van knelpunten, het helpen van mensen en oplossen van problemen, het verbeteren van de dienstverlening en het rapporteren hierover) behoren feitelijk tot de vaste werkzaamheden van de (medewerkers van de) gemeentelijke organisatie. Of zou dat in ieder geval moeten zijn. Dit is inherent aan de met de decentralisatie beoogde werkwijze en met de hedendaagse visie op gemeentelijke dienstverlening. Medewerkers van de gemeente moeten over disciplines heen kunnen denken en handelen vanuit de in de organisatie gedragen publieke waarden.

Tegelijkertijd wordt erkend dat dit niet vanzelf gaat en er aandacht dient te zijn voor een aantal specifieke onderwerpen.

Gemeenten zouden zich niet mogen verschuilen achter de wijze waarop zij de uitvoering van haar taken in het sociaal domein of bij de toegang tot de schuldhulpverlening hebben georganiseerd. Het gaat ten slotte om haar inwoners. Dat betekent niet dat een gemeente overall over gaat, of alles dient op te lossen maar wel dat van haar verwacht wordt dat zij de 'regie houdt': dat de gemeente moet weten van het bestaan van het probleem, signaal of de melding, moet weten hoe het is afgehandeld, het aan de orde moet kunnen stellen en kan escaleren als dat nodig is.

Om invulling te kunnen geven aan de met de decentralisatie beoogde werkwijze en de hedendaagse visie op gemeentelijke dienstverlening hebben medewerkers handlingsruimte en vaardigheden nodig om adequaat te kunnen reageren. Om goed om te kunnen gaan met de spanning tussen 'handelen vanuit een kader' versus 'professionele handelingsvrijheid' dient de organisatie (van hoog tot laag) te worden getraind en moet er blijvend aandacht zijn voor praktische toepassing en intervisie. Naast het bespreken van casuïstiek, dienen daarbij ook de waarden te worden betrokken die binnen de organisatie als leidende beginselen worden gezien. Visie op een gewenste werkwijze wordt niet vanzelf gerealiseerd, maar vraagt om investeringen in het personeel. En leidinggevenden en bestuurders die telkens weer laten zien dat zij zelf ook vanuit die waarden werken.

Ook als gemeentelijke organisaties zijn ingericht op de benodigde, andere manier van werken blijven zich situaties voordoen, waarbij het noodzakelijk is een snelle, soms onorthodoxe oplossing te vinden. Ook dit zou gevat kunnen worden onder een 'ombudsfunctie'. Dit zou vormgegeven kunnen worden door het aanwijzen van enkele 'vrije vogels' binnen de bureaucratische organisatie. Kleinere gemeentelijke organisaties gaven aan daar minder behoefte aan te hebben, omdat de lijnen tussen de organisatie, het bestuur en derde-partijen al kort is. Wat daar ook van zij: om adequaat te kunnen inspelen op een situatie gaat het om: regie nemen, het belang van de burger voorop stellen (en dat belang ook met de burger zelf te bespreken) om vanuit dat belang zowel ambtenaren, bestuurders als derden te kunnen aanspreken.

Het gaat daarbij niet om 'functies' (een ombudsfunctionaris, klachtbehandelaar, vertrouwenspersoon, o.i.d.) maar om 'vaardigheden en competenties'. Om mensen die in staat zijn (en het natuurlijke gezag hebben) om buiten de gebaande paden te treden. Inhoudelijke kennis van het beleidsterrein is niet cruciaal (dat behoort tot het domein van de professional), maar wel om kennis hebben van, ervaring met en toegang tot de interne organisatie, bestuurders en derde-partijen. Ervaring is onontbeerlijk om netwerken effectief te kunnen laten zijn en om verbindingen te leggen, waarbij het vooral gaat om onpartijdigheid en onbevangenheid.. En om mensen te laten zien dat je betrokken bent, waarbij niet vergeten moet worden om een tijdje nadat een oplossing is gevonden te vragen: hoe gaat het nu? Of door iets te doen waardoor mensen weer naar de toekomst durven kijken.

Gemeenten beschikken over een (zo goed als) volledig overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van betrokken publieke en private organisaties en instanties. Het lijkt er op dat veel klachten en signalen (opmerkingen, suggesties en meldingen) informeel worden opgelost en niet tot formele klachten leiden. Tegelijkertijd wordt erkend dat het zicht hierop ontbreekt, omdat registratie niet of nauwelijks plaatsvindt. Een betere registratie geeft waarschijnlijk meer inzicht, maar de vraag blijft welk doel daarmee is gediend. En of dit wel past in het uitgangspunt om de leefwereld van de burger voorop te stellen en niet de systeemwereld van de overheid.

Het 'leren van klachten' is een onderbelicht thema.

Een gemeente heeft de 'loketfunctie' van de sociale ombudsfunctionaris vervangen door een 'onderzoeksfunctie', waarbij zelfstandig onderzoek gedaan wordt naar aanleiding van signalen en klachten of waarbij naar aanleiding van rapporten van de Nationale ombudsman een lokale vertaalslag wordt gemaakt.

De vraag is aan de orde gesteld of artikel 213a Gemeentewet (het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur) de mogelijkheid biedt om, net als de Nationale ombudsman doet bij zijn onderzoeken uit eigen beweging daarvoor een verzameling individuele casussen te gebruiken.

Een aantal gemeenten gaven aan dat de medewerker juridische kwaliteitszorg (welke term feitelijk niet de lading van de inhoud van die functie dekt) hierbij een belangrijke rol speelt. Onder 'juridische kwaliteitszorg' valt onder andere het oppakken van signalen, het doen van voorstellen voor verbetering, het terugkoppelen van die signalen aan de sector beleid, het inrichten van gezamenlijke kenniswerkplaatsen en het overleggen en afstemmen met buurgemeenten.

Bij het formuleren van een visie op de 'ombudsfunctie binnen het sociaal domein' dient expliciet aandacht te worden besteed aan de verschillende rollen (toezichthouder, controleur en volksvertegenwoordiger) van individuele raadsleden. Niet alleen wat betreft de aan hen gerichte klachten, signalen en ideeën zodat zij een duidelijk beeld hebben hoe te handelen, maar ook bij het terugkoppelen vanuit het college of de organisatie. Alleen door goed op de hoogte te zijn van hetgeen speelt en actief te worden geïnformeerd krijgt en behoudt zij vertrouwen in de wijze waarop zaken op de werkvloer worden opgepakt en afgedaan. In sommige gevallen vindt terugkoppeling plaats via de reguliere P&C-cyclus (nadat de raad eerder meer nadrukkelijk geïnformeerd is geweest), in andere gevallen vindt nog niet of nauwelijks terugkoppeling plaats. Omdat het ambtelijke apparaat onder verantwoordelijkheid van het college werkt, dient de verantwoording of de vertaalslag van de ontvangen klachten en signalen via het college naar de raad te verlopen. Om de gemeenteraad gevoel te laten krijgen bij en inzicht in wat er speelt en hoe dingen worden opgepakt is het wenselijk eens in de zoveel tijd (als de noodzaak zich voordoet) casuïstiek – in beslotenheid – met de raad te bespreken .

De Nationale ombudsman zou een 'ventiefunctie' kunnen vervullen als mensen er in de eerste lijn niet uitkomen. Men moet kunnen opschalen naar een onafhankelijke partij. Daarnaast zou de ombudsman op de achtergrond kunnen waken voor neutraliteit en onbevangenheid bij de benadering van een probleem. Daarnaast wordt het op prijs gesteld dat het mogelijk is om te kunnen sparren over de aanpak op casusniveau en om ervaringen te delen. De adviesfunctie heeft daarbij de voorkeur boven het geven van een oordeel.

Voorlopige conclusie

"Het behoort tot de taak van gemeenten om hun inwoners te geleiden door het labyrint aan organisaties en instanties binnen het sociaal domein (en de schuldhulpverlening). Zeker ook als mensen vast dreigen te lopen in dit labyrint. Net zoals het aan gemeenten is om eerst zelf klachten proberen op te lossen, alvorens een ombudsman als tweedelijns-klachtinstantie aan bod komt.

Voor de Nationale ombudsman zijn er bij klachtbehandeling twee hoofddoelen, te weten:

- De burger (op weg) helpen en
- Leren van de klachten voor de toekomst.

De realisatie van deze doelen is niet het exclusief domein van een ombudsvoorziening, maar staat ook voor gemeentebestuurders én medewerkers voorop. Het gaat om hun inwoners. Hoe eenieder aan (het realiseren van) die doelen bijdraagt is afhankelijk van taak en bijbehorende competenties. Het is de taak van het bestuur van de gemeentelijke organisatie om een visie te ontwikkelen op die taken en competenties. En om voldoende middelen (niet uitsluitend financieel) beschikbaar te stellen, zodat die taken en competenties blijvend ontwikkeld worden. Daarbij hoort tevens een visie op de wijze waarop derde-partijen bijdragen aan (het realiseren) van die doelen.:

- ❖ Wordt deze (voorlopige) conclusie – alhoewel nog onvoldoende concreet – gedeeld?

Initiatieven voor de invulling van een 'ombudsfunctie binnen het sociaal domein' komen voornamelijk vanuit de gemeenteraad. Het lijkt er op dat het de raad (of individuele raadsleden) ontbreekt aan een betrouwbaar inzicht in of informatie over de vraag hoe de gemeente regie houdt.

- ❖ Wordt deze conclusie gedeeld?
- ❖ Welke acties kunnen worden ondernomen om een raad dit vertrouwen te laten krijgen?

Voor de Nationale ombudsman zijn er twee hoofddoelen bij klachtbehandeling, te weten:
De burger (op weg) helpen en Leren van de klachten voor de toekomst.

- ❖ Zijn er voor de 'ombudsfunctie binnen het sociaal domein' ook nog andere doelen te benoemen?
- ❖ Welke activiteiten of werkzaamheden kunnen worden onderscheiden binnen de genoemde doelen?
- ❖ Waar (bestuurders, medewerkers, derde-partijen) dienen deze te worden belegd?

In de factsheet toezicht in het sociaal domein (zie: <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160211-factsheet-toezicht-in-het-sociaal-domein.pdf>) wordt gesteld dat voor de uitvoering van de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet de gemeenteraad het college van B&W controleert op de uitvoering en het college zich over het gevoerde beleid en de resultaten in de uitvoering verantwoordt naar de raad. De gemeenteraad krijgt daarbij, zo wordt gesteld hulp van de lokale rekenkamer, burgerpanel of lokale ombudsman.

- ❖ Is er een verschil tussen controle door de raad en verantwoording door het college?
- ❖ Hoe zou de (lokale) ombudsman de gemeenteraad kunnen helpen bij haar controlerende taak?

De Rijksinspecties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht in het kader van de Jeugdwet. Zij houden toezicht op de aanbieders en stellen jaarwerkplannen op waarin zij hun activiteiten beschrijven. Hierover vindt regulier overleg met gemeenten plaats.

Voor de Wmo 2015 en Participatiewet zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor een juiste uitvoering en het toezicht daarop. In een aantal gemeenten de GGD de aangewezen Wmo-toezichthouder.

- ❖ Wat betekent dit voor de invulling van de ombudsfunctie?

Rapportage

Het onderzoek naar de 'ombudsfunctie binnen het sociaal domein' is gericht op de vragen:

- Onder welke voorwaarden of uitgangspunten een 'ombudsfunctie binnen het sociaal domein' bijdraagt aan de mogelijkheden die inwoners hebben om een signaal, hulpvraag of klacht over het sociaal domein (inclusief de toegang tot de schuldhulpverlening) af te geven;
 - Hoe gemeenten daarvan kunnen leren en
 - Welke taak daarbij voor de Nationale ombudsman is weggelegd?
-
- ❖ Op welke wijze zou de rapportage van het onderzoek (en de antwoorden op deze vragen) moeten worden gepresenteerd?

Jan Prins