



Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

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

Pagina 1

Datum
20 mei 2020

Onderwerp
Reactie op wetsvoorstel
Wmo

Geachte heer De Jonge,

In uw brief van 20 maart 2020 nodigt u mij uit advies te geven op het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein. Dit wetsvoorstel creëert de juridische grondslag voor gegevensverwerking ten behoeve van een integrale en gecoördineerde gemeentelijke aanpak van meervoudige problematiek. Daarnaast expliciteert het de taak van gemeenten om zorg te dragen voor een meldpunt waar burger en professionals terecht kunnen met hun zorgen over (mede)burgers.

In deze reactie licht ik toe wat mij in het wetsvoorstel aanspreekt; daarbij gaat het om de aandachtspunten rondom privacy, die in lijn zijn met de uitgangspunten van mijn rapport 2018/085 met de titel 'Van wie is die privacy eigenlijk?'.

Daarnaast riep het wetsvoorstel allerlei vragen op rondom de bevoegdheden van het college ten aanzien van het werkplan, de status ervan, de mogelijkheid een melding te doen en de verplichting voor gemeenten om een meldpunt in te richten. Mijn medewerkers hebben hierover een verhelderend gesprek gehad met enkele wetgevingsjuristen van de betrokken departementen. Dat laat onverlet dat ik in het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de burger een aantal onduidelijkheden signaleer op het terrein van klachtbehandeling; deze onduidelijkheden hebben betrekking op het werkplan dat door het college van burgemeester en wethouders dient te worden opgesteld en gecoördineerd, alsmede op de gemeentelijke verplichting voor het inrichten van een meldpunt.

Ik besluit mijn reactie met een oproep om de in deze wet opgenomen versterking van het integraal werken door te trekken naar integrale geschilbeslechting door gemeenten en lokale ombudsvoorzieningen. Om te zorgen voor een *integrale* aanpak van het sociale domein heeft het onderhavige wetsvoorstel betrekking op alle kernwetten van het sociale domein. Het had in de rede gelegen om bij het wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 dezelfde redenering aan te houden, maar in dat wetsvoorstel is daar bewust niet voor gekozen. In mijn optiek raakt de coherentie in de systematiek van wetgeving zoek, hetgeen zich onder meer wrekt in het ontbreken van een consistente toepassing van de Algemene wet bestuursrecht. Voor burgers, zeker wanneer zij meerdere problemen hebben, wordt het er daarmee niet eenvoudiger op.

Meerwaarde van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel biedt de noodzakelijke wettelijke basis voor doelbinding in lijn met de aanbevelingen uit mijn rapport 'Van wie is de privacy eigenlijk?'. Het wetsvoorstel expliciteert dat alles zo veel als mogelijk in samenspraak met de betreffende burger gebeurt. Dat uitgangspunt sluit naadloos aan bij mijn aanbeveling om mét de burger te praten en niet over hem. Verder onderschrijf ik dat het belangrijk is dat de burger onderdeel uitmaakt van het ketenoverleg, dat hij op de hoogte wordt gebracht van de

Nationale ombudsman
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag
T 070 356 35 63

post@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl



betrokken instanties en dat hij op de hoogte is van wat deze instanties precies van hem weten.

Onduidelijkheden in het wetsvoorstel rondom het werkplan

Implicaties voor klachthandeling van het op- en vaststellen van een werkplan door het college

Het college van burgemeester en wethouders heeft de taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid om het werkplan op en vast te stellen. De wijze waarop een werkplan tot stand komt, wie daarbij wordt betrokken of wie juist niet, de manier waarop de 'cliënt' wordt geïnformeerd over het werkplan etc. kunnen stuk voor stuk worden aangemerkt als een gedraging van het bestuursorgaan college van burgemeester en wethouder. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan hierover dan ook een klacht worden ingediend. En als de burger niet tevreden is met de beslissing van het college op die klacht, kan hij zich vervolgens wenden tot de lokale ombudsvoorziening.

Bij het opstellen van een werkplan zijn meerdere professionals en instanties betrokken, zowel gemeentelijk, als vanuit het sociaal domein of aanpalende domeinen. Gelet op de taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het college, gaat de Nationale ombudsman er van uit dat alle gedragingen die samenhangen met het opstellen van het werkplan uiteindelijk toe te rekenen zijn aan het bestuursorgaan college van burgemeester en wethouders. En dus onder de reikwijdte van het Awb-klachtrecht vallen en daarmee ook onder de bevoegdheid van de ombudsman. Ook indien het gedragingen van instanties of medewerkers uit het sociaal domein of uit aanpalende domeinen betreft. Ik heb uit het wetsvoorstel niet kunnen opmaken in hoeverre deze consequenties voor wat betreft het klachtrecht zijn voorzien.

Het werkplan zelf is - zo gaven de betrokken wetgevingsjuristen in het overleg aan - geen Awb-besluit en derhalve niet voor bezwaar en beroep vatbaar. Over de totstandkoming of uiteindelijk resultaat van het werkplan kan wel een klacht worden ingediend. De voorzieningen die vervolgens ter uitvoering van het werkplan worden toegewezen, zijn weer wel voor bezwaar en beroep vatbaar. Maar in beginsel kan over die voorzieningen dan weer geen klacht worden ingediend. Dit is op zijn minst een bron voor onduidelijkheid en een pleidooi voor het uitbreiden van de integrale geschilbeslechting, zoals ik hierboven reeds betoogde.

Ik ben van mening dat het wetsvoorstel thans onvoldoende inzichtelijk maakt wat de implicaties zijn van de coördinerende rol van het college voor de klachtbehandeling door gemeenten en hun lokale ombudsvoorzieningen.

Implicaties voor klachtbehandeling van de reikwijdte van de coördinerende rol van het college

Het wetsvoorstel codificeert de taak voor het college om te zorgen voor coördinatie. Een taak die nu reeds in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 is opgenomen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat het wetsvoorstel géén doorzettingsmacht voor het college creëert: partijen behouden hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De coördinatietaak geeft het college dus geen zeggenschap over wat andere partijen zouden moeten doen. De taak beperkt zich tot zorgen voor afstemming en samenhang.

Tijdens het gesprek dat mijn medewerkers met de betrokken wetgevingsjuristen hebben gehad, is ook stil gestaan bij dit onderdeel. Want hoe beoordeelt de ombudsman een klacht over het optreden van een college dat wel een coördinerende taak heeft, maar geen doorzettingsmacht? En hoe oordeelt de ombudsman over de behandeling van klachten van burgers over partijen uit het sociaal domein of aanpalende domeinen die het werkplan moeten uitvoeren? Mag de ombudsman daar überhaupt een oordeel over geven?

De Nationale ombudsman stelt zich op het standpunt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van klachtbehandeling door organisaties en instanties die door hen worden ingeschakeld of ingehuurd. Een redenering die in lijn is met het wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting Wmo 2015.

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.3a.3, vierde lid wordt aangegeven wat coördinatie van het werkplan inhoudt. Omdat het college bevoegd, maar niet verplicht wordt om te coördineren over de domeinen heen, is niet in detail geregeld wat coördinatie dient in te houden. Opgemerkt wordt dat dit overigens ook niet zou passen in de aard van de taken in gedecentraliseerde wetgeving. Coördinatie kan dus variëren van beperkt (bijvoorbeeld: het eenmalig of enkele malen bijeenroepen van betrokken partijen om na te gaan wie wat doet en afspraken te maken om af te stemmen) tot zwaarder (bijvoorbeeld: het ervoor zorgdragen dat het totaal van de in te zetten diensten en/of interventies uit het werkplan op alle betrokken domeinen zo goed mogelijk gerealiseerd wordt).



Vervolgens wordt opgemerkt dat coördinatie overigens niet inhoudt, dat taken en bevoegdheden van andere partijen worden overgenomen. De coördinerende en de hulpverlenende rol moeten van elkaar gescheiden worden. Het gaat dus alleen om het monitoren van de voortgang van de uitvoering van het werkplan, het afstemmen met betrokken partijen en zo nodig het maken van afspraken tussen betrokken partijen; bijvoorbeeld bij signalen dat de uitvoering van het werkplan op belemmeringen stuit, waarbij het vierde lid de bevoegdheid geeft om daarvoor een casusoverleg als bedoeld in artikel 5.4.2 te houden.

De vraag die hiermee onbeantwoord blijft, is wat er gebeurt als een burger zich tot de gemeente (of de ombudsman) wendt met de klacht dat afspraken in het kader van het werkplan niet of niet juist worden nagekomen. En het college nalaat adequaat invulling te geven aan haar coördinerende rol. Uit de toelichting op artikel 2.3a.3. tweede en derde lid blijkt overigens dat het college ook een andere, bij het werkplan betrokken partij of een gezinslid, mantelzorger of vertegenwoordiger van de burger kan aanwijzen als coördinator. Is die persoon dan, in hoedanigheid van coördinator, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van het college in het kader van het klachtrecht?

Een dergelijke klacht is gericht tegen het college, maar hangt nauw samen met de uitvoering van de hulpverlening door een betrokken partij. Hoe ziet een integrale geschilbeslechting die aansluit bij de visie van de Nationale ombudsman op effectieve klachtbehandeling er dan uit?

Ik ben van mening dat het wetsvoorstel ook op dit onderdeel thans onvoldoende inzichtelijk maakt wat de consequenties zijn voor de klachtbehandeling door gemeenten en hun lokale ombudsvoorzieningen.

Ondersteuning van de burger?

Tevens vraag ik aandacht voor een goede ondersteuning van de burger tijdens het opstellen van het werkplan. Uit het onderzoek dat leidde tot het rapport 'Van wie is de privacy eigenlijk?' bleek dat de burger in het algemeen ondersteund wordt door één professional die vraagbaak is van de burger of optreedt als zijn vertegenwoordiger in het ketenoverleg. De professional kon de burger uitleggen wat er gebeurde, wat er nodig was en waarom. Gelet op de complexiteit van de problematiek lijkt een actieve begeleiding en ondersteuning van de burger bij het onderzoek en het werkplan noodzakelijk. De burger heeft iemand nodig die hem kan uitleggen wat er gebeurt, waarom en wat mogelijke gevolgen zijn. Het is wenselijk de noodzaak en het belang hiervan explicieter in het wetsvoorstel op te nemen. Net als wat de burger mag verwachten van de coördinator van het werkplan dat voor de burger is opgesteld.

Onduidelijkheden in het wetsvoorstel rondom het meldpunt

Vragen rondom de meldingsprocedure

Als er zorgen leven over het welzijn, de gezondheid of participatie van burgers kunnen medeburgers, professionals of derden een melding doen. In beginsel wordt de burger waarover de melding gaat daarvan op de hoogte gesteld, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Bijvoorbeeld vanuit een oogpunt van veiligheid of bij zorgmijders. Dergelijke situaties vormen een potentiële bron van klachten als het meldingen van derden betreft. Klopt in dit verband mijn veronderstelling dat alleen het handelen naar aanleiding van een ontvangen melding valt aan te merken als een gedraging waarover een klacht kan worden ingediend en dus niet het doen van de melding zelf? Tenzij deze melding wordt gedaan door een professional die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan; deze gedraging kan uiteraard wel worden aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.

Noodzaak meldpunt?

Er lijken twee redenen te zijn voor het inrichten van een meldpunt als laagdrempelige voorziening; enerzijds de meldingen over verward gedrag die nu (te) vaak bij de politie worden gedaan en anderzijds de noodzaak voor het creëren van een juridische grondslag voor het delen van gegevens om te kunnen komen tot een triage. Ik begrijp de noodzaak om dit te reguleren, maar plaats grote vraagtekens bij de effectiviteit van weer een nieuw meldpunt. Als Nationale ombudsman ben ik een grote voorstander van een toegankelijke, laagdrempelige voorziening waar burgers allerlei vragen, signalen, klachten en verzoeken kunnen indienen. En waar vervolgens gekeken wordt welke acties ondernomen moeten worden. De juiste actie kan bestaan uit een doorverwijzing, het beantwoorden van de vraag, het in behandeling nemen van een melding, klacht of bezwaarschrift etc. En de juiste actie zou ook kunnen bestaan uit het organiseren van een integrale en gecoördineerde aanpak bij meervoudige problematiek.



Het wetsvoorstel wekt de indruk dat de verplichte invoering van een meldpunt vooral is ingegeven vanuit de noodzaak een wettelijke basis te geven voor de bevoegdheid om gegevens te delen. Ik mis echter een visie op de invulling van dit meldpunt op een wijze die burgers de mogelijkheid biedt om via een laagdrempelige, eenduidige ingang allerlei signalen, klachten en problemen te kunnen afgeven, waarna diezelfde overheid de meest adequate vervolgstap neemt en daarbij - afhankelijk van de gestelde vraag of het afgegeven signaal - gebruik maakt van haar bevoegdheden. Hierdoor bestaat het risico dat in de praktijk een verdere lappendeken van meldpunten ontstaat, die niet bijdraagt aan helderheid voor de burger en daarmee evenmin aan stroomlijning van meldingen die ten onrechte bij de politie terecht komen.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Tot slot, het wetsvoorstel expliciteert de gemeentelijke taken van een integrale en gecoördineerde aanpak van meervoudige problematiek in het sociaal domein en de aanpalende domeinen. Deze versterking van integraal werken voor adequate ondersteuning en dienstverlening aan burgers met complexe problematiek ondersteun ik van harte. In mijn reactie op het wetsvoorstel resultaatgericht beschikken en vereenvoudigen geschilbeslechting Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 schreef ik niet voor niets: *' Op decentraal niveau zijn er overigens meer beleidsterreinen denkbaar die gebaat zijn bij een integrale werkwijze. Een uitbreiding van het gedachtengoed naar andere terreinen, zoals schuldhulpverlening, inburgering of de uitvoering van de Participatiewet zou ik dan ook van harte toejuichen. De argumenten die pleiten voor integrale geschilbeslechting bij de Wmo gaan evenzeer op voor deze terreinen en het is de ombudsman niet duidelijk wat de overwegingen van het kabinet zijn om dit voorstel te beperken tot de Wmo.'*

Als ik beide wetsvoorstellen naast elkaar leg, constateer ik tegenstrijdigheden ten aanzien van de integrale aanpak en geschilbeslechting en ten aanzien van een consistente toepassing van de Algemene wet bestuursrecht. Omwille van een optimale dienstverlening aan burgers, ook - of juist - als er problemen rijzen, is het cruciaal om opnieuw¹ stil te staan bij de noodzaak om de mogelijkheden van integrale geschilbeslechting uit te breiden en (integrale) klachtbehandeling door gemeenten te verbreden.

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

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman

Reinier van Zutphen

¹ Zie het advies van de heer Scheltema over integrale geschilbeslechting in het sociale domein uit 2017 en de reacties daarop