

Informatiekaart Klachten van burgers in de Wmo



1. Inleiding

Per 1 januari 2015 is de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 ingevoerd.

Deze wet heeft als doel het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van kwetsbare burgers opdat zij zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Deze informatiekaart informeert gemeenten over het klachtrecht in de Wmo 2015, signaleert enkele actuele ontwikkelingen en geeft een aantal suggesties aan gemeenten over hoe om te gaan met klachten. Belangrijk uitgangspunt is dat de wijze van afhandeling van klachten eenvoudig en transparant moet zijn voor de burger.

2. Onderscheid klacht en bezwaar

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen enerzijds het indienen van een klacht en anderzijds het indienen van bezwaar en beroep. Het gaat om verschillende zaken en de procedures lopen uiteen. Een klacht heeft betrekking op een feitelijke gedraging van de gemeente of aanbieder. Bijvoorbeeld een onheuse bejegening door een ambtenaar van een burger die zich niet serieus genomen voelt of de cliënt is niet tevreden over de door de aanbieder geleverde ondersteuning.

Een bezwaar heeft betrekking op een besluit van de gemeente, in de vorm van een beschikking, waar de burger het niet mee eens is. Bijvoorbeeld een negatieve beschikking op een aanvraag van een voorziening in het kader van de Wmo 2015. De regels over bezwaar en beroep zijn opgenomen in hoofdstuk 6, 7 en 8 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

3. Klachtrecht algemeen met betrekking tot gedragingen van de gemeente

Intern klachtrecht

Het handelen van de gemeente als bestuursorgaan wordt beheerst door de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zo ook de bepalingen over het formele klachtrecht (hoofdstuk 9). De Awb bevat bepalingen voor klachten die gaan over de bejegening door bestuursorganen. Als een burger zich onheus bejegend voelt door de gemeente, kan hij in de eerste plaats bij zijn gemeente hierover een klacht indienen. De klacht wordt dan afgehandeld door een gemeentelijke klachtenfunctionaris of een klachtencommissie (soms ook adviescommissie genoemd). Dat heet intern klachtrecht. Als de burger niet tevreden is over de procedure van het onderzoek (het gesprek) dat door de gemeente is uitgevoerd, dan kan hij zijn klacht dus bij de gemeente indienen.

Extern klachtrecht

Extern klachtrecht komt aan de orde als de burger niet tevreden is over het resultaat van de klachtenafhandeling door de gemeente. Extern klachtrecht regelt de behandeling van klachten tegen de overheid door een onafhankelijk orgaan, meestal de ombudsman of de ombudscommissie genoemd. De burger kan pas een klacht indienen bij de ombudsman of -commissie als hij de klacht eerst aan het eerstverantwoordelijke bestuursorgaan heeft voorgelegd en als dat volgens hem niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid. Een gemeente kan zelf of samen met andere gemeenten een eigen onafhankelijke ombudsman of ombudscommissie instellen of zich aansluiten bij de Nationale Ombudsman.

4. Klachtrecht in de Wmo met betrekking tot gedragingen van aanbieders

Het klachtrecht over zorg en ondersteuning van zorg- en welzijnsorganisaties is vanaf 1 januari 2015 geregeld in de Wmo 2015. De gemeente dient in de verordening te bepalen ten aanzien van welke voorzieningen een regeling voor de afhandeling van klachten van cliënten vereist is (2.1.3 lid e). Het gaat zowel om algemene voorzieningen als om maatwerkvoorzieningen. De aanbieder van die voorzieningen stelt vervolgens een regeling op voor de afhandeling van klachten van cliënten over gedragingen van de aanbieder jegens een cliënt (3.2., eerste lid, onder a).

Het is de bedoeling van de wetgever dat de burger een klacht over de bejegening door een aanbieder bij de betreffende aanbieder indient. Mocht de aanbieder geen klachtenregeling hebben, omdat de gemeente dat niet verplicht heeft gesteld, dan neemt de gemeente de klacht zelf in behandeling. Als de aanbieder de klacht niet naar tevredenheid afhandelt, kan de burger desgewenst met zijn klacht vervolgens terecht bij de gemeente. Overigens kunnen burgers een klacht over een aanbieder ook rechtstreeks bij de gemeente indienen. Als de aanbieder een klachtenregeling heeft, ligt het voor de hand dat de gemeente dan de cliënt naar die aanbieder doorverwijst. In de praktijk kiezen de meeste gemeenten ervoor om een klachtenregeling verplicht te stellen voor alle voorzieningen, ook vanuit het oogpunt van transparantie en eenvoud voor de burger en omdat in het kader van de zorgwetten (Wkkgz) en de Jeugdwet de afhandeling van klachten ook bij de aanbieder is gelegd. De aanbieder kan dan zorgen voor een goede aansluiting tussen de klachtregelingen in de Wmo en de klachtenregelingen op grond van de Jeugdwet en de Wkkgz. Zorgvuldige behandeling van een klacht kan eventuele juridische procedures (bezwaar/beroep) voorkomen.

5. Duidelijke communicatie naar de burger

Het uitgangspunt voor de klachtenregeling dient, naast het voldoen aan wettelijke verplichtingen, te zijn dat er een voor de burger heldere en logische klachtenprocedure is, die eenvoudig en transparant is. Er zijn situaties denkbaar waarbij het voor de burger toch onduidelijk kan zijn waar en hoe hij zijn klacht kan indienen, omdat het bijvoorbeeld voor hem niet duidelijk is wie precies de aanbieder is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als ondersteuning wordt aangeboden door een sociaal wijkteam of vanuit een zorgnetwerk waarbij meerdere aanbieders in samenwerking met elkaar ondersteuning bieden. Ook kan een wijkteam zich zowel bezig houden met het onderzoek als met maatschappelijke ondersteuning; in het eerste geval moet de klachten bij de gemeente worden ingediend, in het tweede geval bij de aanbieder tenzij een gemeente dat anders geregeld heeft. Dit vraagt om alertheid bij cliënt en aanbieders en om heldere communicatie van de gemeente.

Voor de burger is het belangrijk dat de klachtenprocedure in alle situaties helder is. De gemeente communiceert de procedure duidelijk naar de burger via folders, websites en in het onderzoek dat de gemeente instelt (ook wel het gesprek genoemd). Mochten er desondanks klachten niet bij de juiste organisatie worden ingediend, dan moeten gemeente en aanbieders er door middel van goede afspraken voor zorgen dat de klacht bij de juiste organisatie terecht komt en daar behandeld wordt.

6. Welk beleid kunnen gemeenten voeren met betrekking tot klachten?

De gemeente kan desgewenst kiezen voor een 3-sporenaanpak: 1. voorkomen van klachten in de alledaagse praktijk (preventie) 2. bemiddeling en mediation 3. de formele klachtenprocedure.

Stap 1. Voorkomen van klachten (preventie)

Ambtenaren en professionals gedragen zich idealiter zo dat de burger geen reden heeft voor een klacht. Een zorgvuldig onderzoek en het leveren van maatwerk dragen bij aan draagvlak. Het voorkomen van klachten vraagt onder andere om klantvriendelijkheid, transparante procedures, heldere communicatie en goede uitleg van wat de burger van de gemeente en aanbieders mag verwachten.

Scholingsmogelijkheden zijn hiervoor beschikbaar, bijvoorbeeld via de site www.prettigcontactmetdeoverheid.nl. Verder kan een laagdrempelige onafhankelijke cliëntondersteuner, zoals een vrijwillige ouderenadviseur, de inhoud en werkwijze van het onderzoek (het gesprek) toelichten, en daarmee verwarring en onrust bij de burger voorkomen.

Stap 2. Bemiddeling en mediation

Zowel om laagdrempelige toegang tot het uiten van onvrede te bevorderen als om juridisering te voorkomen, zijn veel gemeenten op zoek naar uiteenlopende vormen van bemiddeling en mediation¹.

De onafhankelijke cliëntondersteuner kan volgens de Wmo 2015 een rol hebben in het bemiddelen bij, het voorkomen van of het adviseren over het indienen van klachten.

Verder werkt een aantal gemeenten met de 'sociale ombudsfunctie', niet te verwarren met de gemeentelijke/regionale/landelijke ombudsman. De sociale ombudsfunctie registreert onder andere vragen, wensen, zorgen en ervaringen van inwoners, biedt een luisterend oor en informeert en adviseert mensen over de mogelijkheden van cliëntondersteuning, ondersteuning en begeleiding, klachten, en bezwaar- en beroepsprocedures. De sociale ombudsfunctie is onafhankelijk, onpartijdig en vertrouwelijk. Gemeenten die voor deze functie hebben gekozen zijn onder anderen De Wolden² en Meppel³.

Ook heeft een aantal gemeenten de functie van vertrouwenspersoon sociaal domein ingesteld, die kan helpen de verhoudingen tussen de cliënt en de gemeente of aanbieder te verbeteren als de situatie is vastgelopen en een conflict dreigt. Ten slotte kan een klachtenfunctionaris of adviescommissie van een gemeente een gesprek aangaan met de burger die een klacht heeft ingediend om te bespreken of een oplossing mogelijk is zonder een formele procedure.

Elke gemeente bekijkt zelf of en hoe zij dergelijke 'tussenpersonen' wil inschakelen en welke plek zij die wil geven in de klachtenprocedure. Belangrijk is in ieder geval altijd het persoonlijk contact met de burger op te zoeken. Gemeenten en burgers kunnen er vaak samen goed uitkomen, al dan niet met behulp van een derde partij.

Stap 3. Formele procedure

Burgers kunnen bij de gemeente een klacht indienen over de bejegening door de gemeente of door de aanbieder, over de kwaliteit van de ondersteuning en het verloop van de procedure. Als de gemeente in haar verordening heeft bepaald dat er voor die betreffende voorzieningen een klachtenregeling bij de aanbieder dient te zijn, is het de bedoeling van de Wmo 2015 dat de burger de klacht in eerste instantie bij de aanbieder indient. Zo is het overigens ook in de zorgwetten en de Jeugdwet geregeld.

Bij de formele procedure zijn twee routes te onderscheiden:

Route a: voor klachten over de gedraging bij de toewijzing van maatschappelijke ondersteuning kan (waaronder het onderzoek) de burger terecht bij de gemeente. De procedure kent de volgende twee stappen:

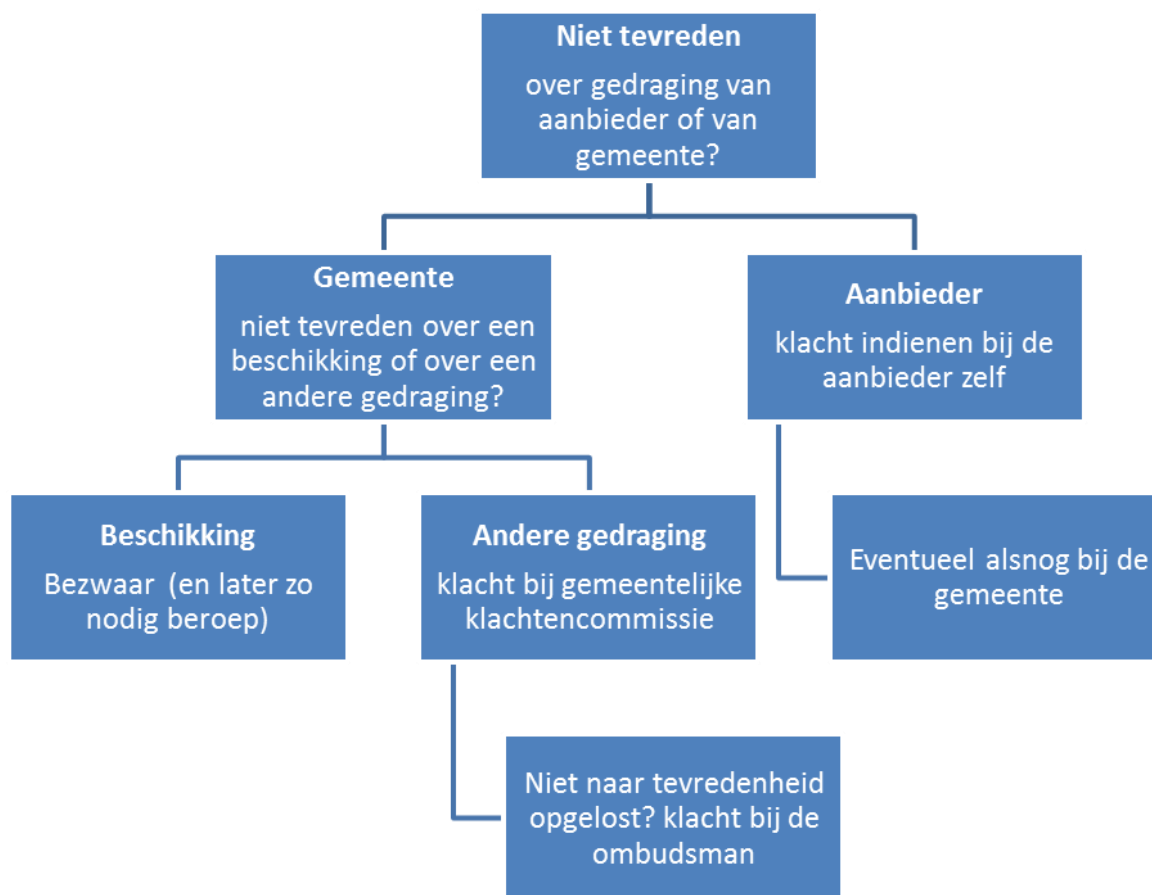
- in eerste termijn: bij de gemeente door het indienen van een schriftelijke of mondelinge klacht bij een gemeentelijke klachtenfunctionaris of klachtencommissie (of, als de gemeenten die gezamenlijk hebben ingesteld, een regionale klachtencommissie);
- in tweede termijn: bij de Nationale Ombudsman en/of de ombudsman waar de gemeente gebruik van maakt (bijvoorbeeld een regionale ombudsman), als de burger niet tevreden is over de afhandeling van de klacht.

Route b: voor klachten over de uitvoering van de ondersteuning is de gebruikelijke weg dat de burger in eerste instantie zijn klacht indient bij de aanbieder en, in tweede instantie, bij de gemeentelijke geschillenregeling. Als de cliënt ontevreden is over de afhandeling van de klacht door de gemeente kan hij zich tot de Ombudsman wenden.

¹ Bij mediation zijn beide partijen opdrachtgever en probeert de mediator mensen in gesprek te brengen. Een mediator doet in principe ook geen voorstellen voor een oplossing: die moeten uit de strijdende partijen zelf komen. Bemiddelen is een wat bredere term. Bij bemiddelen kan de bemiddelaar zelf allerlei compromisvoorstellen aanreiken. Hij kan derde partijen horen en kan in sommige situaties zelfs als scheidsrechter gaan optreden. Bemiddelen is dus vaak wat directiever dan mediation. Maar bij mediation is, als het goed gaat, de uitkomst vaak bevredigender omdat meer recht gedaan wordt aan de relatie tussen beide partijen.

² http://www.dewolden.nl/wonen-en-leven/sociaal-ombudsvrouw-irma-van-beek_44366/

³ http://www.meppel.nl/BestuurenOrganisatie/Meer/Contact/Meldingen_en_klachten/Sociale_ombudsvrouw



Figuur 1: Basisproces klachten

(Een 'andere gedraging' is alles wat de gemeente doet behalve het afgeven van een beschikking)

7. Toezicht

De Wmo 2015 verplicht elke gemeente tot het zelf uitvoeren van de toezicht op de uitvoering van de Wmo 2015. Landelijke organisaties spelen vanaf 1 januari 2015 geen rol in de klachtenregelingen op het gebied van de Wmo. Burgers kunnen geen klachten over de maatschappelijke ondersteuning indienen bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Ook is het voor burgers niet mogelijk om bij de Inspectie, in casu het Landelijk Meldpunt Zorg (het voorportaal van het IGZ), een klachtenprocedure aan te gaan die betrekking heeft op de Wmo 2015 en de gemeentelijke uitvoering ervan. De inspectie meldt het wel aan de gemeente als burgers zich wenden tot de inspectie en verwijst ze door naar de gemeente. Daarom is het aan te bevelen er voor te zorgen dat de naam van de benoemde toezichthoudend ambtenaar of de afgesproken procedure bekend is bij het Landelijk Meldpunt Zorg.

8. Inzicht in klachten

De meeste gemeenten vragen van aanbieders dat zij een laagdrempelige klachtenregeling hebben. In de inkoop wordt de aanwezigheid van een klachtenregeling dus voornamelijk als selectie criterium gebruikt.

Gemeenten hebben er voor hun beleid belang bij inzicht te hebben in de klachten die burgers hebben over de uitvoering van de Wmo 2015. Daarom kunnen gemeenten afspraken maken met aanbieders over het uitbrengen en bespreken van rapportages over het aantal, de aard en de afhandeling van klachten. Gemeenten kunnen dit gebruiken bij het beoordelen van de prestaties van aanbieders en dat meenemen in hun kwaliteits- en inkoopcyclus.

9. Suggesties voor gemeenten

Werkwijze

1. Ga bij de werkwijze rond klachten in de Wmo 2015 uit van eenvoud en transparantie voor de burger.
2. Leg in de verordening vast welke voorzieningen volgens u een klachtenregeling moeten hebben.
3. Besluit of u zelf of samen met andere gemeenten een eigen onafhankelijke ombudsman of ombudscommissie instelt, of dat u zich aansluit bij de Nationale Ombudsman.

Communicatie

4. Geef een heldere uitleg van de werkwijze rond het onderzoek.
5. Investeer in duidelijke en veelzijdige communicatie met de burgers over de werkwijze rond de klachten en stem die af met communicatie rond het klachtrecht in andere delen van het sociaal domein en het domein van de zorg.
6. Informeer burgers over het verschil uit tussen klachten enerzijds en bezwaar/beroep anderzijds.
7. Communiceer helder dat het uitgangspunt bij de werkwijze rond klachten is dat de burger zijn klacht eerst indient bij de aanbieder, maar dat hij altijd bij de gemeente terecht kan als hij niet tevreden is over de afhandeling van de klacht door de aanbieder.
8. Geef aan welke mogelijkheden er zijn voor mediation en bemiddeling.

Kwaliteitsbeleid

9. Gebruik de informatie over de klachten die over aanbieders zijn ingediend en hoe zij ermee zijn omgegaan bij het inkoop- en kwaliteitsbeleid.
10. Betrek de (vertegenwoordigers) van cliënten bij het evalueren van zowel de wijze van afhandeling als de aard van de klachten over de gemeente en de aanbieders.

Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg

Volgens de onlangs aangenomen Wet Kwaliteit, klachten en geschillen zorg moeten zorgaanbieders aangesloten zijn bij een geschillencommissie. De cliënt kan het geschil schriftelijk aan die geschillencommissie voorleggen indien de zorgaanbieder geen adequate klachtenregeling heeft, of als de klacht niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid. De gemeente kan, om de positie van de cliënt te versterken, ook voor de Wmo afspraken maken met deze aanbieders over doorgeleiding van de klacht naar de geschillencommissie van de aanbieder (in plaats van terug naar de gemeente als de aanbieder de klacht niet goed afhandelt).

Auteurs: Henk Beltman en Karin Sok
Utrecht, april 2016

Deze informatiekaart is tot stand gekomen op verzoek van het Ministerie van VWS.