

Aan: de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid en
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Van: de ombudsmannen van Amsterdam, Den Haag, Groningen en
Rotterdam (verenigd in COLOM)

Onderwerp: Integrale geschilbeslechting in het sociaal domein

Reactie op: Advies van 30 mei 2017 van prof. mr. M. Scheltema,
regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht
(openbare consultatie)

Datum: 31 oktober 2017

Contactpersonen: Reinier Lagerwerf (010) 241 8494 rc.lagerwerf@ombudsmanrotterdam.nl
Ingrid Mulder (010) 241 8476 i.mulder@ombudsmanrotterdam.nl

Inleiding

Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het advies van prof. mr. Scheltema. Voordat het advies en de reacties worden uitgewerkt in een wetsvoorstel gaan wij graag in gesprek met vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over integrale geschilbeslechting en de consequenties ervan voor het ombudswerk. Omdat aan de Nationale ombudsman expliciet is verzocht te reageren, volgt van hem een aparte reactie op het advies.

Ombudsmannen voorstander van integrale aanpak en maatwerk

Het is een gegeven dat de systematiek in de Algemene wet bestuursrecht voor de rechtsbescherming van burgers tegen besluiten (bezwaar- en beroepsprocedures) en gedragingen van de overheid (klachtprocedures) onvoldoende aansluit op de wijze waarop nu wordt aangekeken tegen het voorkomen, oplossen of beoordelen van geschillen of conflicten tussen overheid en burgers. Geschillen en conflicten die niet alleen spelen binnen het sociaal domein (maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp, inkomensondersteuning en schuldhulpverlening), maar bijvoorbeeld ook bij handhaving en burgerparticipatie.

Het doel van de integrale geschilbeslechting staat voor ons niet ter discussie. Integraliteit, maatwerk, het zoeken naar oplossingen buiten de bestaande kaders, het gezamenlijk optrekken van burgers en overheidsinstanties met inachtneming van ieders eigen rol en

verantwoordelijkheid: dat horen de uitgangspunten van de (nationale en lokale) overheid te zijn. Wij zien het als de taak en de verplichting van gemeentelijke ombudsvoorzieningen om vanuit die uitgangspunten de klachtbehandeling in het voortraject zo ruim mogelijk op te pakken en zo effectief mogelijk in te vullen.

Versterking van het voortraject

Burgers die in hun contacten met de lokale overheid problemen of belemmeringen ondervinden, willen daarbij geholpen worden met een snelle, reële oplossing. Het gaat hen daarbij niet (alleen) om een rechtmatigheidsoordeel over hun individuele recht, maar (ook) om de procedurele rechtvaardigheid en de bereidheid van de overheid om tot een voor alle partijen acceptabele oplossing te komen. Gemeenten dienen hierbij naar ons oordeel een centrale rol in te nemen en vanuit die rol de uitvoerende instellingen aan te spreken op de door hen geleverde kwaliteit van zorg en ondersteuning. Inwoners mogen hun gemeente op deze centrale rol aanspreken en kunnen zich zo nodig tot hun gemeentelijke ombudsman wenden.

Wij zien de door prof. mr. Scheltema beoogde verbetering en versterking van het voortraject als het primaire doel van zijn advies. In het voortraject vinden immers de eerste contacten tussen overheid en burger plaats en daar ontstaan ook de eventuele conflicten. Dáár moet het dan ook gebeuren. Het is vooral in deze fase dat de ombudsmannen opereren en voor rechtsbescherming van de burger kunnen zorgen.

Ombudsmannen opereren voor circa 95% in het voortraject

In het advies van prof. mr. Scheltema worden de ombudsvoorzieningen in het stelsel van rechtsbescherming dicht bij de bestuursrechter geplaatst. Uitgaande van de formele klachtenprocedure in de Awb, eindigend in een rapport met een oordeel, is dit ook begrijpelijk. Toch is de formele klachtbehandeling in de praktijk slechts een klein gedeelte van ons werk. Wij zijn eerst en vooral bezig met het 'vlottrekken', verhelpen en voorkomen van klachten en problemen. Waar nodig zorgen wij voor de vertaling van de klacht richting bestuursorgaan. Onze interventies zijn onder meer gericht op de correctie van fouten door de gemeente, op versnelling van de (klacht)behandeling indien spoed geboden is en op herstel van het contact of bemiddeling tussen burger en overheid.

In de zaken waarmee mensen bij ons komen, gaat het om besluiten, feitelijke gedragingen en combinaties daarvan. Anders dan de bestuursrechter kunnen wij, zonder dat het tot een formele behandeling van de klacht hoeft te komen, het probleem in zijn geheel beschouwen en aankaarten bij de gemeente. Met deze integrale benadering lukt het ons met regelmaat de klacht in een vroeg stadium op te lossen (en een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure te voorkomen).

Dat beslissingen en handelingen van private aanbieders binnen de integrale geschilbeslechting gaan vallen, maakt de zaak voor burgers, maar ook voor aanbieders duidelijker en overzichtelijker.

Aandachtspunten vanuit het ombudswerk

De verbreding van de taken en bevoegdheden van de bestuursrechter nemen in het advies een belangrijke plaats in. Wij begrijpen dat, maar pleiten ervoor in de discussie de volgende punten niet uit het oog te verliezen.

Financiële barrière beperkt toegang tot de bestuursrechter

Juist in het sociaal domein zien wij veelal burgers met een kleine portemonnee voor wie het griffierecht een serieuze barrière vormt, laat staan de kosten van juridische bijstand. Een beroep op de gemeentelijke ombudsvoorziening is kosteloos.

Vroegtijdige rechtsbescherming

Omdat het werk van de ombudsmannen vooral in het voortraject gebeurt, zijn we er vrij snel bij. De rechtsbescherming die de bestuursrechter biedt, vindt uiteraard pas achteraf plaats.

Dejuridisering

Als ombudsmannen benaderen wij de gemeente veelal in de probleemoplossende sfeer, omdat burgers daarmee vaak het beste en het snelste geholpen zijn. Een ombudsman heeft met deze aanpak de mogelijkheid om 'achter het dispuut' te kijken, naar alternatieve oplossingen te zoeken en in te zetten op bemiddeling tussen burger en overheid. Dat geeft de gemeente ook de vrijheid fouten toe te geven, een belangrijke stap in het herstel van vertrouwen van de burger in zijn bestuur. Eenmaal bij de bestuursrechter is de gemeente

geneigd vast te houden aan het eigen standpunt en de controverse te zoeken. De vraag is of de bestuursrechter nieuwe stijl zich vrij genoeg zal voelen om voorbij de rechtmatigheidstoets (veel) actiever en meer probleemoplossend op te treden dan nu.

Behoorlijkheidsnormen

De op initiatief van de Nationale ombudsman ontwikkelde behoorlijkheidsnormen vormen sinds jaar en dag onze leidraad en alle gemeenten kennen deze normen. Behoorlijk overheidsoptreden omvat meer dan rechtmatig overheidsoptreden. Hoe verhouden deze behoorlijkheidsvereisten zich tot de rechtmatigheidstoetsing door de bestuursrechter nieuwe stijl als hij geen of niet alleen besluiten beoordeelt, maar (ook) klachten?

De lerende overheid

Wij hebben als ombudsmannen de gelegenheid om, los van individuele klachten, contacten te onderhouden met alle geledingen binnen 'onze' overheden en met allerlei personen en organisaties buiten de gemeentelijke organisatie die over voor ons relevante informatie en ervaring beschikken. Samen met de kennis en het inzicht dat wij uit de ontvangen klachten en signalen hebben verkregen, dragen we structurele oplossingen aan en doen we de gemeente aanbevelingen. Met deze leer- en verbetercyclus kunnen de gemeenten inzetten op het voorkomen van klachten en bezwaren.

Ook in onze rapporten naar aanleiding van individuele klachten en op basis van onze onderzoeken op eigen initiatief doen wij structurele aanbevelingen, die de gemeentelijke overheid veelal overneemt. De bestuursrechter zal hiertoe niet snel, niet op lokaal niveau, (kunnen) overgaan.

Arre Zuurmond te Amsterdam
Peter Heskes te Den Haag
Marijke Hermans te Groningen
Anne Mieke Zwaneveld te Rotterdam