nationale ombudsman



Burger in zicht!

Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de Wet maatschappelijke ondersteuning

Rapportnummer: 2023/041 | Datum: 13 april 2023

Onderzoeksteam
Annelie Jonquière, projectleider
Henriette Hemels, onderzoeker
Jan Prins, coördinator lokale ombudsfunctie
Ella Visser, onderzoeker

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Datum: april 2023
Rapportnr: 2023/041

Inhoudsopgave

Samenvatting **4**

Beschouwing **7**

1 Inleiding **8**
1.1 Aanleiding onderzoek 8
1.2 Doel en vraagstelling 10
1.3 Aanpak 11
1.4 Leeswijzer 11

2 Invloed van de burger op de eigen situatie in de Wmo **12**
2.1 Inleiding 13
2.2 Ervaringen van burgers 14
2.3 Factoren die de mate van invloed van burgers/aanvragers bepalen 19

3 Invloed van de burger op beleid en uitvoering in de Wmo **20**
3.1 Inleiding 20
3.2 Ervaringen van Adviesraden Sociaal Domein 20
3.3 Factoren die de mate van invloed van adviesraden bepalen 22

4 Wat er gebeurt als de burger een klacht heeft **23**
4.1 Inleiding 23
4.2 Burgers ervaren drempels bij het indienen van een klacht 24
4.3 Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een adequate behandeling van een klacht 24

5 Conclusies **26**
5.1 De burger die een beroep doet op de Wmo ervaart verlies van invloed op eigen leven 26
5.2 Gemeenten benutten kennis en kunde van Adviesraden Sociaal Domein onvoldoende 26
5.3 Burgers ervaren een drempel bij het indienen van een klacht 26

6 Aanbevelingen voor gemeenten **28**
6.1 Inleiding 28
6.2 Aanbevelingen 28

Bijlage Met wie de Nationale ombudsman heeft gesproken **29**

Samenvatting

Aanleiding
In 2015 vond een grote bestuurlijke omwenteling plaats met de zogenaamde decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten werden verantwoordelijk voor jeugdhulp, werk en inkomen en voor hulp en ondersteuning om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen. De gedachte achter deze decentralisaties was dat burgers beter en sneller zouden worden geholpen omdat de gemeenten dichter bij de burger staan dan het Rijk. In de praktijk blijkt het dicht bij de burger staan niet altijd te lukken. De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers over niet (goed) geïnformeerd en betrokken zijn bij aanvragen en besluiten die genomen worden in het sociaal domein.

Doel- en vraagstelling
De Nationale ombudsman vraagt zich af in hoeverre het voor burgers in de praktijk mogelijk is om mee te beslissen over de voorziening die zij nodig hebben om zelfstandig te kunnen blijven wonen en volwaardig aan de samenleving deel te (blijven) nemen. Dit is dan ook de reden dat hij een onderzoek is gestart naar de ervaringen van de burger als het gaat om invloed op de eigen situatie in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ook onderzoekt hij of de burger invloed kan uitoefenen op beleid en uitvoering in de Wmo. Op basis van de bevindingen van het onderzoek kunnen gemeenten – als zij burgers nog onvoldoende ruimte geven om invloed uit te oefenen op hun situatie en/of het beleid en uitvoering – hun processen en werkwijze verbeteren. Tot slot, gaat hij in dit rapport in op de vraag waar burgers terecht kunnen met klachten over de uitvoering van de Wmo en hoe zij het indienen van een klacht ervaren. De vragen die in dit onderzoek centraal staan zijn:

- *Hoe ervaren burgers de mate van invloed op hun eigen leven als zij een beroep (moeten) doen op de Wmo?*[1]
- *Hoe ervaren burgers de mate van invloed op het beleid en de uitvoering?*
- *Waar kunnen burgers terecht met hun klacht en hoe ervaren burgers het indienen van een klacht als zij niet tevreden zijn over de uitvoering van de* Wmo?

Aanpak
De onderzoekers van de Nationale ombudsman hebben een dossier- en literatuuronderzoek gedaan. Van de klachten die bij de Nationale ombudsman zijn binnengekomen, hebben zij een quickscan gemaakt. Vervolgens hebben zij verkennende gesprekken gevoerd met organisaties die belangen behartigen van burgers die met de Wmo te maken hebben. Er zijn drie online groepsgesprekken geweest met leden van Adviesraden Sociaal Domein. Met hen is gesproken over de invloed van burgers op beleid voor de Wmo en over invloed op de uitvoering van dit beleid. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met burgers die zelf ervaring hebben met de Wmo. Met hen is gesproken over de mate van invloed die zij dan ervaren. De gesprekken vonden online of bij burgers thuis plaats. Ook hebben de onderzoekers gesproken met gemeenten over klachten van burgers over de uitvoering van de Wmo. Aan het einde van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman een rondetafelgesprek georganiseerd. De deelnemers is gevraagd te reflecteren op de voorlopige conclusies van de Nationale ombudsman en de mogelijke oplossingsrichtingen.

1 Onder de mate van invloed op het eigen leven verstaan we onder andere invloed op de manier waarop een oplossing wordt gegeven voor de hulpvraag.

Conclusies onderzoek

De burger die een beroep doet op de Wmo ervaart verlies van invloed op eigen leven
Voordat een beroep gedaan wordt op de Wmo bepalen burgers meestal zelf wat ze willen en hoe ze leven. Ze voeren eigen regie over hun leven. Eigen regie gaat over het vermogen om zelf te kunnen bepalen wat je wilt doen en hoe je dat wilt organiseren. Dit verandert op het moment dat ze dit niet meer kunnen, bijvoorbeeld vanwege ziekte of beperking en een beroep doen op de Wmo. Ze belanden dan in een situatie waarin ze afhankelijk zijn van de wijze waarop de gemeente het Wmo-proces heeft ingericht, de kennis en betrokkenheid van de Wmo-consulent, de financiën en het kader waarbinnen de gemeente de Wmo uitvoert en ten slotte de aanbieder die door de gemeente is gecontracteerd. Daarbij lijken de behoefte van de burger en dat wat de gemeente biedt vaak (te) ver uiteen te liggen. Ook hebben burgers dikwijls te maken met langdurige en frustrerende aanvraagprocedures, waardoor mensen die dringend hulp nodig hebben dat niet altijd (tijdig) krijgen.

Voor burgers die een Wmo-voorziening aanvragen is het belangrijk dat zij ervaren invloed te hebben. Er hangt voor hen veel van de voorziening af. Het is van belang dat de burger een eigen stem heeft in het Wmo-traject. Het gebeurt nogal eens dat inbreng van burgers wordt geweigerd of dat hen de mogelijkheid tot keuze wordt afgenomen. Ook passen gemeenten niet altijd het verslag van het zogenaamde keukentafelgesprek aan als dit verslag inhoudelijk niet klopt. Juist dit verslag is zo belangrijk omdat het de basis vormt voor het besluit over toekenning van een voorziening of niet.[2]

Gemeenten benutten kennis en kunde van Adviesraden Sociaal Domein onvoldoende
Een deel van de adviesraden ziet echt effect van haar werk voor de burger. Vaak zijn dit adviesraden die een goede werkrelatie met de gemeente hebben. Een groot deel van de adviesraden vindt dat ze veel moeite moet doen om gehoord te worden door de gemeente. Zij vinden vaak ook dat de gemeente hen te weinig in staat stelt om effectief te adviseren. Gemeenten laten kansen liggen. Zij kunnen via de adviesraden nog beter luisteren naar de burger. Niet alleen bij het maken van het beleid, waartoe de wet verplicht. Maar ook bij plannen voor de uitvoering van dat beleid of evaluaties.

Burgers ervaren een drempel bij het indienen van een klacht
Burgers geven aan drempels te ervaren bij het indienen van een klacht. Niet alleen omdat ze voor hun zorg afhankelijk zijn van de instantie waar de klacht zich tegen richt, maar ook omdat het vaak niet duidelijk is waar ze de klacht moeten indienen als gemeenten Wmo-taken laten uitvoeren door derde partijen[3]. Tenslotte hebben burgers er weinig vertrouwen in dat een bezwaar-of klachtenprocedure een positieve bijdrage heeft of hen verder helpt.

Voor de rechtsbescherming van de burger maakt het in de visie van de Nationale
ombudsman niet uit of een gemeente taken zelf uitvoert of deze laat uitvoeren door een derde partij. Gemeenten blijven altijd aanspreekbaar op de taken die zij hebben uit laten voeren door derde partijen. De gemeente behoort daarbij goede afspraken te maken over de wijze waarop de klachtbehandeling vorm krijgt. Als een burger met zijn klacht niet verder komt bij de derde partij moet hij met zijn klacht terecht kunnen bij de gemeente. Als hij niet tevreden is over de reactie op de klacht van de gemeente, dan moet hij vervolgens bij de bevoegde ombudsman terecht kunnen.

---

2 Het keukentafelgesprek is een persoonlijk gesprek van een medewerker van de gemeente met de aanvrager van een voorziening. Dit gesprek vindt meestal plaats bij de aanvrager, 'aan de keukentafel'. Doel van het gesprek is dat de gemeente een goed beeld krijgt van de situatie van de aanvrager. De gemeente maakt een verslag van het keukentafelgesprek. Het verslag vormt, eventueel samen met een persoonlijk plan van de aanvrager, de basis voor het toekennen van een voorziening.

3 Derde partijen zijn partijen zoals thuishulporganisaties, bedrijven die woningaanpassingen uitvoeren en leveranciers van hulp- en vervoermiddelen zoals een rolstoel of scootmobiel. Maar ook samenwerkingsvormen als de sociale wijkteam of een gemeenschappelijke regeling.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman heeft de volgende aanbevelingen voor gemeenten:

Borg de eigen regie van burgers

1. Laat de burger niet wachten, houd je aan de termijnen van de Wmo en vraag niet telkens hetzelfde als iemand al een Wmo-voorziening ontvangt.
2. Vereenvoudig de mogelijkheid om onjuistheden in het verslag van het keukentafelgesprek te verwijderen.
3. Wees flexibel en creatief bij het toekennen van Wmo-voorzieningen als het aangeboden standaardpakket niet aansluit bij de behoefte van de aanvrager.
4. Biedt proactief voldoende en onafhankelijke cliëntondersteuning aan.

Benut en waardeer de adviesraad, het levert inzicht in het burgerperspectief op

1. Betrek de adviesraad aan het begin van het beleidsproces.
2. Betrek de adviesraad bij het uitwerken van beleid naar de uitvoering.
3. Schenk meer aandacht aan de relatie en het samenwerken met de adviesraad. Vraag de adviesraad wat ze nodig heeft, onder andere aan ondersteuning en contactmomenten. Bespreek de wederzijdse verwachtingen en maak daarna afspraken over de samenwerking.

Maak duidelijk waar de burger terechtkan met een klacht en verlaag de drempel

1. Informeer bij de burger tijdens en na het aanvragen van de voorziening hoe hij het proces heeft ervaren en neem de bevindingen mee voor het verbeteren van het proces.
2. Zorg ervoor dat het duidelijk is waar de burger terecht kan met zijn klacht en stel eisen aan de klachtbehandeling bij de door de gemeente ingeschakelde derde partijen, bijvoorbeeld over een persoonlijke benadering.
3. Ga regelmatig in gesprek met de door de gemeente ingeschakelde derde partijen, bespreek de aard van de binnengekomen klachten en hoe daar mee om gegaan is.

Beschouwing

In het betrekken van burgers is nog een wereld te winnen. Burgers ervaren veel hindernissen bij het aanvragen van een Wmo-voorziening. Zij hebben het gevoel dat er niet (goed) naar hen geluisterd wordt. Ik zie dit terug in het onderzoek. En ondanks dat burgers uiteindelijk vaak wel de voorziening ontvangen die zij nodig hebben, zijn zij zo teleurgesteld over het proces dat de afstand tussen de burger en overheid is toegenomen.

Meer dan een miljoen Nederlanders maken gebruik van de Wmo. Voor veel ouderen en mensen met een levenslange en levensbrede beperking of chronische ziekte is ondersteuning nodig om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving. Het betrekken van de burger bij het aanvragen van een voorziening die hem helpt om zo goed en lang mogelijk deel te laten nemen aan de samenleving is ook een kans om het vertrouwen van de burger in de overheid te verstevigen: goed met elkaar spreken en goed luisteren doet wat met vertrouwen, ook als het resultaat niet (precies) voldoet aan de verwachting.

Voor mijn onderzoek sprak ik met medewerkers van maatschappelijke organisaties, gemeenten, leden van Adviesraden Sociaal Domein en met mensen die een Wmo-voorziening hebben aangevraagd. Door met hen in gesprek te gaan over hun ervaringen is mijn beeld van wat er goed en minder goed gaat in hun contacten met de (lokale) overheid completer en kleurrijker geworden.

Ook heb ik gekeken naar de invloed die burgers ervaren op beleid en uitvoering. De Wmo verplicht de gemeente namelijk cliënten te betrekken bij de uitvoering van de wet. De meeste gemeenten hebben daarvoor een adviesraad van burgers, die de gemeente adviseert. Uit gesprekken met voorzitters en leden van adviesraden uit het gehele land blijkt dat meerdere gemeenten adviesraden betrekken bij beleid(-svorming) en soms ook adviezen overnemen. Maar in veel gevallen benutten gemeenten de kennis en kunde van adviesraden niet ten volle en steken adviesraden (te) veel tijd en energie in het onderhouden van contacten met wethouders en ambtenaren.

Daarnaast heb ik gesproken met gemeenten over taken die zij laten uitvoeren door derde partijen en waar de burger in dat geval terechtkan met zijn klachten. Het is goed om te zien dat gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor taken in het kader van de Wmo die derden voor hen uitvoeren. Maar het is niet altijd duidelijk wat zij verwachten van de klachtbehandeling door deze partijen. Ik vind het belangrijk dat gemeenten duidelijke afspraken maken met de partijen die taken uitvoeren namens de gemeente. Zodat de klacht van de burger goed wordt opgepakt. De vier gouden regels voor gemeenten[4] die ik in 2014 heb opgesteld zijn hierbij nog zeer actueel.

De verhalen in dit rapport geven een indruk van wat er leeft onder mensen in een kwetsbare positie. Het betrekken van burgers bij de oplossing van hun problemen met als doel dat zij goed en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving kan en moet beter. Er liggen veel kansen voor gemeenten om de burger beter te betrekken bij de individuele Wmo-aanvraag, maar ook bij beleid en uitvoering. Ik roep dan ook gemeenten en uitvoeringsorganisaties op aan de hand van het onderzoek ‘Burger in zicht’ in gesprek te gaan met burgers die een Wmo-voorziening aanvragen en met de leden van advies- en clientraden: wat zijn hun ervaringen? Waar maken zij zich zorgen over? En (hoe) kan het beter?

Reinier van Zutphen

---

4 1. Haal drempels weg.
2. Los het probleem op.
3. Neem zo nodig een standpunt in.
4. Leer ervan.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Joop*

Joop is 69 jaar en woont in Zuid-Holland in een gemeente met 20.000 inwoners. Joop heeft twee jaar geleden een energiezuinig huis kunnen kopen en woont daar met zijn vriendin. Oorspronkelijk woonde Joop in Groningen maar 'Ik ben niet zo gebonden aan een plek', aldus Joop. 'En mijn vriendin wilde graag dichter bij haar familie wonen dus zijn we hier naar toe verhuisd.' Met Joops gezondheid gaat het niet zo goed. 'Ik kan heel moeilijk lopen, ik ben daarvoor bij een orthopeed geweest. De stand van mijn voeten is verkeerd. Ik kan 50 meter lopen daarna kan het niet meer vanwege de pijn. Ook heb ik hartproblemen.'

Joop houdt van fietsen; vooral fietsen in de nieuwe omgeving maakt hem blij. 'De duinen zijn vlakbij en ook het strand. In het voorjaar bloeien de bollenvelden, daar verheug ik mij op.' Omdat het lopen zo moeilijk is en Joop al twee keer gevallen is met zijn gewone fiets heeft hij bij de gemeente een driewiel-fiets, een zogenaamde 'trike', aangevraagd. Joop is tevreden over de Wmo-consulente; zij is vriendelijk en denkt met hem mee. Er ging wel wat tijd overheen voordat hij een afspraak met de consulente had. De Wmo-consulente brengt hem op het spoor van de leverancier van trikes. Joop bezoekt met zijn vriendin deze leverancier: 'Daar kon ik kon kiezen voor een model met twee wielen voor of één wiel voor: ik wil er graag één met twee wielen voor want dat voelt stabieler aan.'

Tijdens de volgende afspraak met de Wmo-consulente oppert zij dat Joop misschien meer zou hebben aan een scootmobiel. Joop gaat twijfelen. En hij bezoekt ook een leverancier van scootmobiels. Meerdere modellen probeert hij uit. Eigenlijk wil hij liever een trike maar inmiddels heeft hij begrepen dat hij zeven jaar met een trike of scootmobiel moet doen. 'En nu kan en wil ik nog fietsen maar door mijn hartproblemen weet ik niet of ik dat zeven jaar kan volhouden.' Zijn vriendin voelt meer voor een scootmobiel: 'Zij denkt dat ik het fietsen niet zeven jaar lang volhoud en ze zijn duur dus je moet wel gelijk een goede beslissing nemen'. Joop weet nu niet goed meer wat hij nu moet doen. Inmiddels zijn vijf maanden voorbijgegaan waarin Joop niet meer alleen buiten de deur geweest is. 'Ik voel dat mijn conditie achteruit gegaan is. Ook mijn cardioloog gaf aan dat het slechter gaat en hij vindt dat ik meer moet bewegen.'

Joop wil nog steeds graag een trike want hij wil graag bewegen en zelfstandig naar buiten. Nu is hij afhankelijk van zijn vriendin en haar auto. 'Maar die zeven jaar zit mij dwars. Ik weet echt niet of ik nog zeven jaar lang kan fietsen en het zou zonde zijn als de trike na één jaar in de garage staat.' Joop zou ermee geholpen zijn als hij een jaar de trike zou kunnen proberen en daarna zou kunnen beslissen of het wat voor hem is. Maar dat kan niet. Het is óf een trike óf een scootmobiel. Waar hij zeven jaar mee moet doen.

Joop geeft aan dat de wachttijden tussen bellen en afspraken maken met de consulente of een leverancier erg lang zijn. Hij heeft daar ook geen invloed op: 'Ik ben afhankelijk van de agenda's van anderen. En ik begrijp dat de consulente het heel druk heeft.' Joop vindt wel dat hij goed betrokken wordt bij het traject en dat hij keuzevrijheid heeft. Alleen wordt de keuzevrijheid door de regels beperkt. 'Ik begrijp niet dat ik voor zeven jaar een keuze moet maken. Waarom kan ik niet de trike uitproberen? Ik had dan de hele zomer al kunnen fietsen', zegt Joop mismoedig.

Ook vindt hij het best lastig om van alles uit te zoeken en te regelen; 'Ik weet nog wel aardig de weg te vinden, ook digitaal, en ik houd van puzzelen. Maar hoe zal het gaan met mensen die dat niet kunnen?'

** Dit is niet zijn echte naam*

In 2015 vond een grote bestuurlijke omwenteling plaats met de zogenaamde decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten werden verantwoordelijk voor jeugdhulp, werk en inkomen en voor hulp en ondersteuning om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen. De gedachte achter deze decentralisaties was dat burgers beter en sneller zouden worden geholpen omdat de gemeenten dichter bij de burger staan dan het Rijk. In de praktijk blijkt het dicht bij de burger staan niet altijd te lukken. De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers over niet (goed) geïnformeerd en betrokken zijn bij aanvragen en besluiten die genomen worden in het sociaal domein.

De Nationale ombudsman onderzoekt de decentralisaties vanuit burgerperspectief, in het bijzonder de mogelijkheden van participatie en invloed door burgers. Het gaat daarbij over de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet[5] en de Jeugdwet. Dit is het eerste onderzoek in een reeks die de Nationale ombudsman dit jaar zal publiceren. De Wmo staat In dit onderzoek centraal. Later volgen publicaties over de Participatiewet en - samen met de Kinderombudsman - de Jeugdwet. Daarnaast betrekt de Nationale ombudsman bij deze onderzoeken wat de gevolgen zijn van de overdracht van publieke taken aan andere, soms private, organisaties in het sociaal domein: waar kan de burger terecht met klachten over taken die de gemeente door derde partijen laat uitvoeren?

Als burgers met een beperking hulp of ondersteuning nodig hebben bij het (langer) thuis wonen, naar school of naar het werk gaan, kunnen ze een voorziening aanvragen vanuit de Wmo. Dit kan zijn: huishoudelijke hulp, begeleiding, aanpassingen in de woning of een vervoersvoorziening. Ook kan een burger een persoonsgebonden budget (PGB) aanvragen waarmee hij zelf hulp kan inkopen. Een passende voorziening uit de Wmo kan de leefsituatie van de burger verbeteren. Het is dus belangrijk dat de burger een eigen stem heeft in het Wmo-traject en dat de gemeente deze stem goed hoort.

Eerder al deed de Nationale ombudsman onderzoek naar de decentralisaties vanuit het burgerperspectief. In 2018 constateerde hij in het rapport Zorgen voor burgers dat burgers vaak geen luisterend oor en geen oog voor eigen inbreng ervaren. Het keukentafelgesprek suggereert een laagdrempelig, informeel en persoonlijk gesprek, waarbij de consulent vraagt wat mensen nodig hebben. Maar in de praktijk pakt dit soms anders uit. Aan de ervaringsdeskundigheid van de burger wordt wel eens voorbij gegaan. De burger voelt zich dan geen gelijkwaardige gesprekspartner van de Wmo-consulent. In 2017 constateerde de Nationale ombudsman in het rapport Terug aan tafel over klachtbehandeling in het sociaal domein dat mensen vaak niet goed weten bij wie zij terecht kunnen als er problemen zijn. Ook gaf hij in het rapport Terug aan tafel aan dat begrippen als ‘zelfredzaamheid’, ‘eigen kracht’ of ‘participeren’ misleidend zijn als burgers heel andere zorgen hebben dan de zorgen waar beleidsmakers van uitgaan. Het leven bestaat voor mensen in dergelijke situaties vaak uit ‘overleven’.

In dit onderzoek staat het thema participatie en invloed in de Wmo centraal; voor de Nationale ombudsman zijn de ervaringen van burgers en hun perspectief op de invloed die zij al dan niet ervaren bij hun Wmo-aanvraag van belang. Dat geldt ook voor adviesraadleden: de Nationale ombudsman sprak met hen over hun ervaringen en de invloed die ze met het gevraagd en ongevraagd adviseren van de gemeenten (kunnen) uitoefenen.

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de zeventien Sustainable Development Goals (SDG’s) van de Verenigde Naties. Deze doelen moeten ervoor zorgen dat we in 2030 in een eerlijkere en duurzamere wereld leven. De Nationale ombudsman geeft met zijn onderzoek naar de invloed van de burger in het sociaal domein aandacht aan SDG 16.

5 De Participatiewet: de wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking

Sustainable Development Goals
Volgens SDG 16 moeten we *vreedzame en inclusieve samenlevingen bevorderen met het oog op duurzame ontwikkeling, voor iedereen toegang verzekeren tot justitie en op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke instellingen uitbouwen. Doel 16.7 spreekt over 'het garanderen van ontvankelijke, inclusieve, participatieve en representatieve besluitvorming op alle niveaus.'*

Het betrekken van burgers bij beslissingen die invloed hebben op hun leef- en zorgsituatie sluit aan op het garanderen van besluitvorming waarbij de burger betrokken wordt en serieus naar hem wordt geluisterd. Dat geldt ook voor het uitoefenen van invloed op het (Wmo-)beleid en uitvoering. Als burgers goed door gemeenten worden betrokken, bijvoorbeeld door het bespreken van een persoonlijk plan met de burger of het serieus meewegen van adviezen van Adviesraden Sociaal Domein bij (de start van) het (Wmo-) beleid geven zij daarmee invulling aan SDG 16.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is aan gemeenten het burgerperspectief te laten zien op de Wmo. Dit kan gemeenten helpen processen en werkwijzen van de Wmo te verbeteren en meer ruimte te bieden aan burgers om invloed uit te oefenen op het eigen leven en op het beleid.

De volgende vragen staan in dit onderzoek centraal:

a. *Hoe ervaren burgers de mate van invloed op hun eigen leven als zij een beroep (moeten) doen op de Wmo?*
b. *Hoe ervaren burgers de mate van invloed op het beleid en de uitvoering?*
c. *Waar kunnen burgers terecht met hun klacht en hoe ervaren burgers het indienen van een klacht als zij niet tevreden zijn over de uitvoering van de Wmo?*

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heeft de ombudsman de volgende deelvragen onderzocht:

Ad a
- Ervaren burgers invloed op het Wmo-proces en de toe te kennen voorziening?
- Voelen burgers zich gehoord en serieus genomen?
- (Hoe) worden burgers ondersteund bij het kiezen van hun eigen weg (cliëntondersteuning)?

Ad b
- Ervaren burgers, in dit geval adviesraadleden, invloed op beleid voor de Wmo?
- Nemen gemeenten adviezen van adviesraden serieus en hebben de adviezen effect op beleid en uitvoering?
- Wat gaat er goed en wat is lastig voor adviesraden bij het meepraten over Wmo-beleid?

Ad c
- Wat doen burgers als zij niet tevreden zijn over de uitvoering van de Wmo?
- Hoe gaat de gemeente om met klachten over Wmo-taken die derde partijen uitvoeren, en hoe houdt de gemeente regie hierover?

1.3 Aanpak

Voor dit rapport heeft de Nationale ombudsman kwalitatief onderzoek gedaan. Eerst is literatuur bestudeerd. Van de klachten die bij de Nationale ombudsman zijn binnengekomen, hebben de onderzoekers een quickscan gemaakt. Daarna zijn verkennende gesprekken gevoerd met landelijke organisaties die belangen behartigen van burgers die met de Wmo te maken hebben. In mei en juni 2022 heeft de Nationale ombudsman gesproken met 32 burgers die lid zijn van een Adviesraad Sociaal Domein. Deze gesprekken waren online. Van juli tot en met oktober 2022 zijn uitgebreide persoonlijke gesprekken gevoerd met 22 burgers die gebruik maken van een Wmo-voorziening. Om goed zicht te krijgen op wat voor hen belangrijk is, heeft sociaal ontwerpbureau Muzus met de contextmappingmethode diepte-interviews opgezet. Deze hebben we gezamenlijk uitgevoerd. De gesprekken vonden plaats bij burgers thuis of online. De Nationale ombudsman heeft burgers en de leden van de adviesraden toegezegd de namen van hun gemeenten niet te noemen in dit rapport. Hierdoor hebben zij met meer vrijheid kunnen spreken. Ook hebben de onderzoekers gesproken met gemeenten over klachten van burgers over de uitvoering van de Wmo. Aan het einde van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman een rondetafelgesprek georganiseerd. De deelnemers is gevraagd te reflecteren op de voorlopige conclusies en aanbevelingen. De bijlage van het rapport beschrijft wie de Nationale ombudsman heeft gesproken.

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op ervaringen van burgers. Het is een bewuste keuze geweest om vooral het burgerperspectief te laten zien. Dit betekent dat niet is onderzocht wat gemeenten vinden van de rol van de burger als hij een beroep doet op de Wmo. Ook is niet onderzocht hoe de gemeente aankijkt tegen het werk van de Adviesraden Sociaal Domein.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat over ervaringen van burgers die zelf gebruik maken van de Wmo. Daarna komen in hoofdstuk drie de ervaringen aan bod van burgers die de gemeente adviseren over het beleid van de Wmo. Dat zijn leden van Adviesraden Sociaal Domein. Hoofdstuk vier beschrijft waar de burger met zijn klacht terecht kan en hoe de burger het indienen van een klacht over de Wmo ervaart. Hoofdstuk vijf bevat de conclusies. In hoofdstuk zes volgen de aanbevelingen voor gemeenten. De bijlage beschrijft wie de Nationale ombudsman heeft gesproken voor dit onderzoek.

2 Invloed van de burger op de eigen situatie in de Wmo

Linda*

Linda is 48 jaar en woont zelfstandig in een begeleidende woonomgeving in een gemeente met meer dan 50.000 inwoners in Zuid-Limburg. Zij is vanaf haar geboorte spastisch. Zij heeft twee Hbo-opleidingen afgerond en heeft gewerkt als beleidsmedewerkster. Vanwege haar beperkingen is zij inmiddels 100% afgekeurd. Zij werkt nu deeltijd, in het kader van een zinvolle dagbesteding vanuit het UWV, ook weer als beleidsmedewerkster. Daarnaast zit ze in de Wmo-raad van haar gemeente.

Linda dient al lang Wmo-aanvragen in. Zoals zij zegt: 'Ze kent het klappen van de zweep'. Vanwege haar beperkingen ontvangt zij verschillende Wmo-voorzieningen. Daarmee kan zij iemand inhuren die haar praktische ondersteuning biedt bij het uitvoeren van haar werkzaamheden. Om zich zowel binnen als ook buiten te kunnen voortbewegen heeft zij een handbewogen- en een elektrische rolstoel. Ook ontvangt zij hulp in de huishouding.

Over het algemeen ervaart zij het Wmo-proces als zeer stressvol. Daarover zegt Linda: 'Ik moet steeds weer bewijzen dat ik een voorziening nodig heb', ondanks dat ze altijd spastisch zal blijven. Ook is er de angst dat er vanwege bezuinigingen bepaalde voorzieningen niet meer worden toegekend. Inmiddels wordt haar PGB eens per drie jaar herzien. Hier is ze heel blij mee want het kost haar elke keer weer heel veel energie om het proces aan te gaan. En die energie heeft ze hard nodig voor haar dagelijkse activiteiten.

Linda vindt met name de keukentafelgesprekken stressvol. Zij heeft ervaren dat het valt of staat met de kennis en empathie van een consulent. Zo heeft haar aanvraag voor een persoonsgebonden budget (PGB) voor persoonlijke begeleiding wel twee jaar geduurd. Dit was een voorziening die niet in het standaardpakket van de gemeente zat. In eerste instantie werd er een onervaren consulent ingezet. Die werkte een lijstje af en wist geen raad met haar afwijkende aanvraag. Vervolgens kreeg ze een consulent die dyslectisch was. Het verslag van het keukentafelgesprek was niet duidelijk. Het heeft haar veel tijd en energie gekost om dit recht te zetten. Uiteindelijk kreeg ze een ervaren (senior-)consulent. Dit hele proces heeft zo'n twee jaar geduurd en heeft ook veel strijd opgeleverd. Linda zegt hierover: 'Ik heb geen moment grip op dit proces gehad'. Er is gelukkig uiteindelijk wel een maatwerkvoorziening geleverd.

Zij heeft inmiddels geleerd dat ze nooit meer alleen een Wmo-aanvraag doet. Zij laat zich daarbij altijd bijstaan, veelal door de ergotherapeut. Als die een pakket van eisen opstelt, wordt daar beter naar gekeken. Zij vindt het hele Wmo-proces niet ingewikkeld maar wel ingericht op mondige burgers. Door de jaren heen is zij inmiddels mondiger geworden. Zij is immers ook belangenbehartiger en zit in de Wmo-raad. Zij heeft wel zorgen over de niet-mondige burgers. Krijgen die wel de juiste voorzieningen?

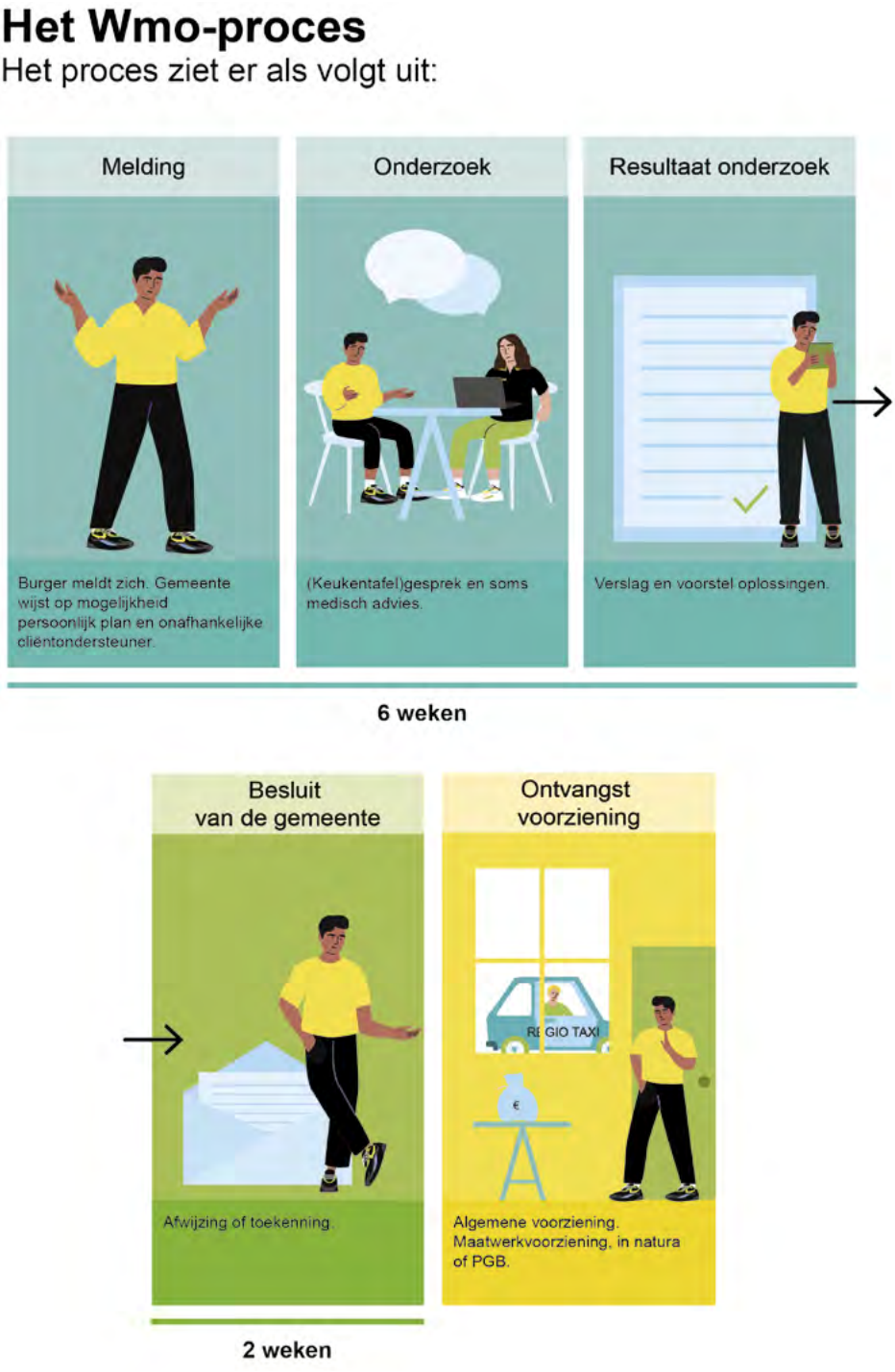
Linda heeft als tip voor iemand die voor het eerst in aanraking komt met de Wmo: 'Bereid je goed voor, zorg voor steun van bijvoorbeeld een ergotherapeut, cliëntondersteuner of iemand waar je veel vertrouwen in hebt'.
Voor de gemeente heeft ze als tip: 'Zorg voor totaal overzicht van de situatie van de burger, voer een gelijkwaardig gesprek, maak gebruik van de ruimte die je als gemeente hebt en geloof de burger'. Op de vraag hoe haar ideale Wmo-traject eruit ziet, antwoordt Linda: 'In ieder geval een gesprek waar partijen gelijkwaardig zijn en de cliënt voorop staat en niet de financiën'.

** Dit is niet haar echte naam.*

2.1 Inleiding

De Wmo geeft gemeenten de opdracht ondersteuning te bieden aan mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Het doel is dat mensen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen en dat zij mee kunnen doen in de maatschappij.

De Nationale ombudsman heeft gesproken met burgers die een beroep doen op de Wmo. Hoe ervaren zij het Wmo-proces? Hebben ze invloed gehad op het proces en de te ontvangen voorziening? Voelen zij zich serieus genomen? Wat helpt en wat belemmert hun invloed? Hieronder wordt beschreven of en hoe de deelnemers ervaren dat ze invloed hebben op beslissingen en ontwikkelingen die hen direct raken.



2.2 Ervaringen van burgers

De burger ervaart een grote mate van afhankelijkheid

De mensen met wie de Nationale ombudsman heeft gesproken, geven aan dat zij pas naar de gemeente gaan als er geen andere opties meer zijn. Wanneer de gemeente de aanvraag afwijst, houdt het vaak op voor de aanvrager, terwijl de hulpvraag blijft. Een deel van de burgers is jaren en soms de rest van hun leven afhankelijk van ondersteuning. Burgers ervaren dat ze voor het ontvangen van een Wmo-voorziening afhankelijk zijn van verschillende partijen en factoren. Zo zijn ze afhankelijk van de gemeente waarin ze wonen, het beleid en de financiële kaders waarbinnen de Wmo wordt uitgevoerd. Maar ook zijn ze afhankelijk van het inlevingsvermogen en het kennisniveau van de consulent. En ook is er afhankelijkheid van de snelheid en duidelijkheid van het aanvraag-traject. Daarnaast is er afhankelijkheid van de contracten die gemeente heeft met zorgaanbieders van voorzieningen en diensten. Deze afhankelijkheid maakt dat burgers niet altijd ervaren dat ze invloed hebben op het proces en de te ontvangen voorziening. Waar ze nu veelal het gevoel hebben dat ze zichzelf en hun behoeften moeten verdedigen, zouden ze liever het gesprek voeren over mogelijkheden.

De burger ervaart een gebrek aan vertrouwen

De Wmo-aanvraag is meestal niet het startpunt voor de burger. Hij heeft al veel stappen genomen en moeite gedaan om in de eigen behoefte te voorzien. De bedoeling van de wetgeving is dat burgers binnen de Wmo zoveel mogelijk zelf oplossen en organiseren. Op het moment van aanvraag zijn alle opties om het zelf op te lossen echter meestal al verkend en afgestreept. Daarnaast zit een deel van de aanvragers op dat moment midden in een rouwproces. Ze kunnen hun leven niet -meer- leiden zoals ze willen. Wanneer er dan bij een eerste contact met de gemeente nog eens wordt gevraagd of je deze zorg wel echt nodig hebt, kan dat heel pijnlijk zijn. Dit schaadt het vertrouwen in de gemeente.

Ans, 44 jaar, alleenstaand, met een lichamelijke beperking, vertelt hierover: '*Er is bij de gemeente zoveel achterdocht en wantrouwen. Heb je het wel echt nodig? In plaats van een open gesprek aangaan en vertrouwen in de cliënt hebben, zodat de cliënt ook vertrouwen in de gemeente heeft. Want dat is een wisselwerking. Hierdoor gaat je vertrouwen in de gemeente weg. En ga je heel gespannen de "wedstrijd" in. Je moet jezelf elke keer opnieuw bewijzen.'*

Daar komt bij dat het huidige proces vraagt om het bewijzen van het ziektebeeld en de noodzaak van hulp. Voor veel burgers staat het ziektebeeld vast en voelt het overbodig om dit te moeten bewijzen en toe te lichten. Liever houden ze zich bezig met wat ze nog wel kunnen en hoe ze wel kunnen participeren en bijdragen. Vooral bij de herindicatie bij chronische ziektes wekt dit weerstand op. Dit voelt extra overbodig en pijnlijk. Behalve toelichten welk ziektebeeld je hebt, moet je ook nog eens toelichten dat je niet vooruit bent gegaan. Vooral als je de zorg wilt behouden die zo goed bevalt en je eindelijk wat vooruit brengt.

Danielle, 36 jaar, alleenstaand en zelfstandig wonend, zegt hierover: *'Bij de aanvraag van een nieuwe rolstoel is van alles misgegaan. Om te beginnen wees de Wmo-consulent een rolstoel uit de catalogus aan. Maar bij levering bleek de rolstoel te hoog, had geen anti-lekbanden en had niet het juiste frame. De leverancier mocht er niet aan gaan sleutelen, omdat de verzekeraar dan geen dekking meer geeft. Er volgden vele gesprekken met de Wmo-consulent, de rolstoelleverancier en de ergotherapeut. Uiteindelijk is besloten dat ik toch een maatwerkrolstoel krijg, maar daardoor moet ik heel lang wachten op mijn rolstoel en is er veel tijd en geld verloren gegaan.'*

De burger vindt het Wmo-proces traag en onduidelijk
Het aanvraag-traject en het krijgen van de voorziening verlopen nog niet altijd even soepel. Vooral wanneer er meerdere voorzieningen worden aangevraagd. Ook als je voor het eerst een voorziening nodig hebt, is het een ware zoektocht. Burgers hebben het gevoel dat ze veel dubbel werk moeten doen en steeds opnieuw hun verhaal moeten vertellen. Het lukt niet alle gemeenten in elke situatie snel en slagvaardig te handelen. Termijnen worden overschreden. Deelnemers geven aan dat ze soms maanden tot bijna een jaar zonder de ondersteuning of voorziening zitten. Dat betekent dat zij in die tijd soms minder zelfredzaam zijn en ook minder regie hebben op hun eigen leven.

Mantelzorger Jet, 51 jaar, vertelt hierover: '*Op het moment dat ik de aanvraag deed stond het water ons al aan de lippen. Ik wilde niet boos worden of zeuren, want ik zit zelf in de zorg, maar het traject duurde zo vreselijk lang. Ik moest wel steeds dwingender worden, anders gebeurde er gewoon weer weken niets. Wij hebben echter nog vijf maanden moeten wachten op de voorziening. Dat kan echt niet. Wij gingen er bijna als familie aan onderdoor.'*

Daarnaast is de communicatie vanuit de gemeente naar de aanvrager niet altijd duidelijk en compleet. Zo is de aanvrager niet van alle mogelijkheden op de hoogte of worden ze niet meegenomen in het proces. Ook is het niet altijd duidelijk waarom een aanvraag is afgewezen en voelt de afwijzing daarom ook wel eens als onterecht. Een onderdeel van het aanvraag-traject is onderzoek doen naar de aanvrager en diens context. Er is bij de gemeente niet altijd de tijd om dit onderzoek goed uit te voeren. Dit kan zorgen dat een toegekende voorziening niet goed aansluit bij de behoefte van de aanvrager. Dit betekent dat de burger niet voldoende kan inbrengen wat er nodig is.

Mieke, 40 jaar, alleenstaande moeder van drie jonge kinderen deelt haar ervaring: *'Mijn woning moet aangepast worden vanwege mijn handicap. Om die reden is een aanbouw of unit alleen passend als deze aansluit op de woonkamer, zodat ik bij mijn gezin betrokken ben en blijf. Vanuit de gemeente kwam een voorstel waarin, op tekening, de unit achterop het perceel is geplaatst. Ik heb aangegeven dat mij dit een onveilig gevoel geeft. Nu moet iedereen er weer wat van vinden. De woningbouwvereniging, bouw- en woningtoezicht, afdeling Wmo en ga maar door. Er gebeurt niets en ik wacht al twee jaar op een aanpassing van mijn woning'.*

De burgers hebben weinig invloed op het verslag van het keukentafelgesprek
Ook geven burgers aan dat de gemeente het verslag van het keukentafelgesprek als dit inhoudelijk niet klopt, niet altijd aanpast. Juist dit verslag is zo belangrijk omdat het de basis vormt voor het besluit over toekenning van een voorziening of niet. Als je het verslag niet tekent, dan neemt de gemeente geen besluit. Burgers geven aan dat ze soms, ook als ze het niet eens zijn met de voorgestelde voorziening, het verslag toch maar ondertekenen omdat ze niet als 'lastig' ervaren willen worden. Dit kan leiden tot een verkeerd besluit. Er is dan ook geen juridische mogelijkheid meer om bezwaar te maken tegen het besluit. Het verslag is immers ondertekend voor akkoord. De burger gaat dan akkoord met een (te magere) voorziening.

Kathleen, 43 jaar, gezin met twee kinderen, sinds kort is bij haar een autisme spectrum stoornis geconstateerd: *'Maar toen kreeg ik het verslag en er stonden heel veel zaken in die er niet in thuishoorden. Mijn motivatie waarom ik graag naar Bureau X wilde stond er niet in. Mijn seksuele geaardheid stond er wel in (...) Wat er niet in hoorde stond erin, en wat er wel in hoorde stond er niet in.'*

Burgers ervaren weinig ruimte voor flexibiliteit
Verder geven de burgers aan dat de gemeente het gesprek vaak niet insteekt vanuit de zorgvraag, maar vanuit de standaard pakketten en de ruimte binnen de begroting. Burgers hebben nogal eens de indruk dat de gemeente tijdens het keukentafelgesprek meteen denkt aan welke oplossing wel en welke niet kan. Dus aan de regels en het ingekochte aanbod. Ze zouden graag willen dat de gemeente eerst kijkt naar de burger zelf en bespreekt wat de vraag precies is. Als dat gebeurt dan krijgen burgers erkenning voor hun situatie. Dat vervolgens niet alles kan wat zij graag zouden willen begrijpen zij.

Burgers geven ook aan dat ze niet altijd invloed hebben op het soort voorziening dat ze krijgen toegewezen. Gemeenten proberen burgers te helpen met een ingekocht pakket aan voorzieningen. Dit sluit niet altijd aan op de individuele behoefte van de aanvrager. Veelal hebben gemeenten contracten afgesloten met een beperkt aantal aanbieders en zijn ze afhankelijk van het product of dienst van één van deze aanbieders. Als zij vanwege hun ziekte of beperking een ander product of dienst nodig hebben, kan dit problemen opleveren.

Hans, 52 jaar, werkt en heeft een levenslange fysieke beperking. Hij geeft het volgende aan: *'Ik heb twee keer een slecht passende rolstoel uit het standaardpakket van de gemeente gehad. Dat was ik zat. Ik was genoodzaakt om voor een PGB te kiezen om een rolstoel te krijgen die wel bij mij past. De gemeente kijkt voor de hoogte van het PGB-bedrag vooral naar wat een rolstoel uit het standaardpakket kost. Maar de gemeente koopt goedkoop in. Uiteindelijk moest ik €2.500 bijleggen om te krijgen wat ik nodig heb. Ik vraag mij af of ik dat de volgende keer wel weer kan doen.'*

Ook als mensen verhuizen naar een andere gemeente moeten ze weer helemaal opnieuw beginnen met aanvragen. Dit ervaren de burgers als zeer belastend.

Candide, 60 jaar en visueel beperkt, vertelt hierover: '*Ik ben verhuisd: alles moest ik weer opnieuw aanvragen. Ik heb aangegeven dat ik geen nieuwe rolstoel wil aanvragen omdat de 'oude' nog prima is. Ik vond dat doodzonde (...) Ook de regiotaxi moest ik opnieuw aanvragen: ik kan niets zien, mijn zoon moet ik alles weer vragen, het is precies hetzelfde bedrijf, waarom moet ik dat doen? Niets wordt overgedragen. Wat is de moeite voor de gemeente om netjes één en ander over te dragen? Het lijkt erop dat gemeenten elkaar ook niet erg vertrouwen. Ik heb geen zeggenschap: de rolstoel doet het goed, ik hoef en wil geen nieuwe maar de regels staan dat niet toe'.*

Burgers missen kennis en expertise bij Wmo-consulenten
Burgers geven aan dat de Wmo-consulent niet altijd voldoende kennis heeft van de Wmo, de betekenis van het ziektebeeld van de aanvrager, wat er nodig is aan zorg en welke voorzieningen voor handen zijn om in de dagelijkse behoefte te voorzien.

Karin, 48 jaar, vertelt over haar aanvraag in verband met haar beperking: *'Het staat of valt met de consulent die je krijgt toegewezen. Hoe ervaren en betrokken is deze consulent? Daar heb je dus geen invloed op. Dat is afwachten. Is een consulent bereid mee te denken, buiten de kaders om te gaan, maatwerk te leveren?'*

Deze kennis is nodig om goed door de aanvraagprocedure heen te komen en de juiste ondersteuning of voorzieningen te krijgen. Burgers ervaren dat deze expertise bij de consulenten nogal eens ontbreekt.

Zo vertelt Laura, 36 jaar en lichamelijk beperkt, over haar aanvraag: *'De klantmanagers zitten er echt wel met een dienstverlenende instelling, maar het ontbreekt ze aan kennis. En dan bedoel ik niet kennis op het gebied van ziekte of gebrek. Want daar moet je arts voor zijn. Maar het is wel belangrijk dat ze met mij kunnen meedenken over hulp die aansluit op mijn vraag*.'

Te weinig expertise bij de Wmo-consulent kan betekenen dat de noodzaak van een voorziening niet wordt gezien of het ziektebeeld niet wordt erkend. De aanvrager heeft soms zelf al veel kennis opgedaan, door de jaren ervaring met diens beperking. Deze kennis wordt niet altijd serieus genomen. Dit kan gevolgen hebben voor de voorziening die de burger krijgt. Soms heeft het niet toekennen van een voorziening of het toekennen van een verkeerde voorziening vergaande gevolgen voor het dagelijks functioneren. Dit kan ook grote gevolgen hebben voor de aanvrager.

Burgers hebben behoefte aan ondersteuning bij het Wmo-traject
Mensen die een beroep doen op de Wmo maken vaak ook gebruik van andere voorzieningen. Het is hen niet duidelijk welke voorziening je waar kunt aanvragen. En ook niet hoe deze verschillende aanvragen naast elkaar en door elkaar lopen. Zo kan een Wmo-voorziening aanvragen ingewikkeld worden. Zeker als je voor het eerst een voorziening nodig hebt, is het een ware zoektocht.

Henk, 62 jaar, getrouwd: '*Mijn vrouw lag in het ziekenhuis vanwege een gebroken knie na een fietsongeluk. Vanuit het ziekenhuis mocht ze naar huis maar ze had wel ondersteuning nodig. Dan wordt je geconfronteerd met een versnipperde zorgketen. Je moet zelf maar uitzoeken bij welke organisatie je wat kunt aanvragen. Dan voel je je wel heel machteloos en afhankelijk.'*

De burgers ervaren dat het Wmo-proces zo ingewikkeld is dat het niet te doen is om dit alleen op te pakken. Ze doen juist een beroep op de Wmo omdat niet alles ze meer zelf lukt. Het aanvraag-traject kost hen dan ook veel energie. Zeker met de emotionele lading die bij een aanvraag-traject komt kijken.

Kathleen verwoordt haar beleving bij een gesprek over haar herindicatie voor (haar moeizaam verkregen) ondersteuning als volgt: *'Op het moment dat ik het gemeentehuis in liep had ik het gevoel 'ik wil hier weg'. Alsof ik in het hol van de leeuw kwam. Ik heb van die aanvraag en die hele periode zo'n kras opgelopen... Er zaten zulke zwarte dagen in. Telkens kreeg ik te horen dat ik de hulp die ik nodig had niet ging krijgen.'*

Burgers raden aan om het aanvraag-traject niet alleen te doorlopen, maar altijd iemand mee te nemen naar afspraken. Dat kan iemand uit je eigen netwerk zijn of een onafhankelijk professionele ondersteuner. Uit het onderzoek blijkt dat het wettelijk recht op een cliëntondersteuner vaak niet bekend is bij de doelgroep. Daar wijzen gemeenten niet standaard op. Ook is de cliëntondersteuner niet altijd onafhankelijk of wordt niet als onafhankelijk ervaren. Daarbij is de ondersteuning vaak in tijd beperkt.

Mira, 40 jaar, alleenwonend en lichamelijk beperkt, zegt hierover: *'De onafhankelijke cliëntondersteuners in mijn gemeente zijn in dienst van dezelfde stichting die ook de Wmo uitvoert voor de gemeente. Ik ervaar dit niet als onafhankelijk.'*[6]

In 2018 constateerde de Nationale ombudsman al in het rapport Zorgen voor burgers dat zorgaanvragers en mantelzorgers behoefte hebben aan ondersteuning bij het aanvragen van een voorziening. Helaas is de bekendheid met het recht op onafhankelijke cliëntondersteuning nog steeds niet groot. Daar wordt door de gemeente niet standaard op gewezen. Ook is onafhankelijke cliëntondersteuning niet in iedere gemeente beschikbaar op alle beleidsterreinen of gedurende het hele proces van aanvraag tot evaluatie. Sommige gemeenten beperken (formele) cliëntondersteuning tot het keukentafelgesprek of kopen geen cliëntondersteuning in om burgers bij te staan bij bezwaarprocedures.

'Er zijn vele soorten cliëntondersteuning die vaak niet onafhankelijk zijn', aldus Ieder(in), de koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke handicap, verstandelijke beperking of chronische ziekte.

Harry, 51 jaar, vult hierop het volgende aan: *'Naar mijn stellige overtuiging moeten inwoners veel beter geïnformeerd worden over de onafhankelijke cliëntondersteuning. De gemeente zou een flyer bij de bevestiging van de afspraak kunnen doen. Met daarin een duidelijk uitleg wat een onafhankelijke cliëntondersteuner is, wat die kan betekenen en doen en waar je hem kan vinden.'*

6 In Artikel 1.1.1. van de Wmo 2015 is het volgende over cliëntondersteuning opgenomen:
'Onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.'

2.3 Factoren die de mate van invloed van burgers/aanvragers bepalen

De Nationale ombudsman heeft met burgers gesproken over de mate van invloed op het aanvragen en ontvangen van een Wmo-voorziening. Wat maakt het aanvragen van een voorziening makkelijk? Wanneer en waarop willen ze invloed hebben? Wat maakt het voor hen makkelijker om die invloed uit te oefenen? Wat werkt belemmerend? In onderstaande tabel zijn de reacties samengevat.

Wat bevordert de mate van invloed?	Wat werkt belemmerend?
Duidelijke informatie over het aanvraag-proces	De ondoorzichtigheid van alle wettelijke regelingen als je wordt geconfronteerd met ziekte of een beperking en voor het eerst een voorziening nodig hebt.
Vertrouwen als basishouding: ervan uitgaan dat de aanvrager alles al heeft geprobeerd om het zelf op te lossen.	De Wmo vraagt de gemeente eerst te onderzoeken wat de burger nog zelf kan. De burger ervaart dit vaak als wantrouwen.
De mogelijkheid om het keukentafelverslag te kunnen corrigeren.	Voor elke Wmo-voorziening een apart aanvraag-traject volgen.
Snelle beslistermijnen maar op zijn minst: het voldoen aan de termijnen zoals in de wet is bepaald.	Jaarlijkse herziening van de toegekende Wmo-voorziening. Het steeds weer moeten bewijzen dat je deze nodig hebt.
Goede verwijzing naar cliëntondersteuning.	Een onbekende of geen diagnose hebben. Dit past niet in het systeem.
Een professionele onafhankelijke cliëntondersteuner die het hele traject kan ondersteunen.	
Een empathische en deskundige Wmo-consulent.	
Als het standaardpakket van voorzieningen niet aansluit bij de behoefte van de burger, dan is maatwerk mogelijk.	
Ruimte voor de aanbieder van de voorziening om mee te denken en mee te bewegen.	
Een makkelijke overdracht bij verhuizing van de ene naar de andere gemeente	
Een laagdrempelige wijze om onvrede te kunnen uiten.	

3 Invloed van de burger op beleid en uitvoering in de Wmo

3.1 Inleiding

De Rijksoverheid vindt het belangrijk dat burgers een stevige vinger in de pap hebben als de gemeente beleid maakt voor de Wmo.[7] De regering wil dat het gemeentelijk beleid aansluit op de ondersteuningsbehoefte van burgers. Daarom verplicht de Wmo gemeenten om de invloed van burgers op beleid te regelen.[8] Gemeenten kunnen op meerdere manieren burgers betrekken bij het maken van beleid. Veel gemeenten hebben een adviesraad opgericht. Deze adviesraden hebben de taak het college van burgemeester en wethouders gevraagd en ongevraagd te adviseren. Bij de start van de Wmo in 2007 waren dit Wmo-adviesraden, zij adviseerden alleen over de Wmo. In 2015 hebben gemeenten er taken in het sociaal domein bijgekregen. Veel gemeenten hebben toen gekozen voor een Adviesraad Sociaal Domein. Zij adviseren dus over beleidsvoorstellen voor de Wmo, de Participatiewet, de Jeugdwet en vaak ook gezondheid.
Om te kunnen spreken met burgers die ervaring hebben met invloed uitoefenen op Wmo-beleid heeft de Nationale ombudsman gesproken met leden van deze adviesraden. Ervaren zij dat ze invloed hebben? Voelen zij zich serieus genomen? Ervaren zij dat hun advies effect heeft? Wat helpt en wat belemmert hun invloed?

3.2 Ervaringen van Adviesraden Sociaal Domein

Een deel van de adviesraden ziet effect van hun werk

Een deel van de adviesraden waarmee de Nationale ombudsman heeft gesproken ervaart dat zij invloed heeft. Deze adviesraden vertellen over een goede werkrelatie met de gemeente. Zij zitten aan tafel bij ambtenaren en wethouders en voelen zich gehoord. Het college geeft inhoudelijk antwoord op hun advies en laat zien er mee gebeurt. Argumenten worden uitgewisseld. Adviesraden die invloed ervaren, zien ook effect van hun advies. Een beleidsvoorstel wordt aangepast, of een voorstel wordt overgenomen. Volgens de adviesraden gaat dit beter als zij meteen bij de start van het beleidsproces meedenken. Deze adviesraden zien dan ook dat er wat verandert voor de burger. Zo heeft een gemeente de geldingsduur van beschikkingen voor de Wmo verlengd. Burgers hoeven daar nu minder vaak verlenging aan te vragen. In een andere gemeente is bijvoorbeeld de eigen bijdrage voor vervoer verlaagd.

Liz, adviesraadlid van een gemeente met 80.000 inwoners vertelt*: 'De gemeenteraad heeft een nieuwe Kadernota Sociaal Domein vastgesteld. Daarin is onder andere een verbeterde toegang tot de Wmo afgesproken. Wat hierbij zo goed ging is dat de adviesraad veel contacten heeft in de netwerken en in de wijken. Wij hebben de vertaalslag gemaakt van wat we daar horen richting de gemeente. Zo komt er inspraak vanuit de burger terecht in de beleidsstukken.'* Dit is een voorbeeld van een resultaat als de adviesraad, de verantwoordelijke ambtenaar en wethouder goed met elkaar samenwerken en er sprake is van onderling respect en vertrouwen.

7 Memorie van toelichting Wmo 2007 en Memorie van toelichting Wmo 2015.

8 Artikel 2.1.3 van de Wmo verplicht gemeenten burgers te betrekken bij de uitvoering van de Wmo. De gemeenteraad moet daarvoor regels opstellen. In die regels moet in elk geval staan dat burgers voorstellen voor beleid mogen doen en dat zij gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren over beleid en verordeningen. In de regels moet staan hoe de gemeente burgers in staat stelt om deel te nemen aan overleggen en daarvoor agendapunten aan te dragen. Verder moet zijn vast gelegd dat burgers informatie krijgen voor dit overleg.

Adviesraden vinden dat de gemeenten hen onvoldoende in staat stellen om effectief te adviseren

Er zijn ook adviesraden die zich absoluut niet serieus genomen voelen. Zij ervaren nauwelijks invloed. Deze adviesraden zeggen dat hun positie op papier wel goed is geregeld. Maar in de praktijk pakt dat anders uit. Het komt nogal eens voor dat de gemeente de adviesraad vergeet en geen advies vraagt. Of dat de adviesraad niet voldoende tijd krijgt om een advies te geven en voor te bereiden. Het gebeurt ook dat de gemeente te laat in het proces advies vraagt. Het voorstel is dan al in beton gegoten. Als de gemeente in regionaal verband beleid maakt, is het adviseren lastig. Samenwerken met andere adviesraden is niet vanzelfsprekend. Hoe verder het samenwerkingsverband op afstand staat, hoe minder invloed de adviesraad ervaart.

Koen, adviesraad lid van gemeente met 25.000 inwoners: *'Wij lopen aan tegen genomen (financiële) besluiten, we hebben dan nog maar heel weinig invloed. Ambtenaren moeten wennen aan burgers die mee willen praten. Participatie is voor de ambtelijke organisatie nog geen gemeengoed. Ook bestuurders pakken dit vaak niet op. Het verandert wel, vooral de ambtenaren zetten stappen op het gebied van participatie.'* Adviesraden krijgen ook lang niet altijd antwoord op hun advies. Adviesraden vinden het frustrerend als het college met een weinigzeggend politiek correcte reactie komt. Ongevraagde adviezen vallen volgens de adviesraden ook niet altijd in goede aarde. De adviesraad ervaart dan dat ze zich er niet mee mag bemoeien. De Nationale ombudsman hoort van adviesraden dat zij dan niet de kans krijgen om haar werk optimaal te doen.

De adviesraden die de Nationale ombudsman heeft gesproken, steken veel energie in het contact met de gemeente. Dit is extra hard nodig als er een groot verloop van ambtenaren is bij de gemeente. Goed contact is nodig om zichtbaar te zijn en om informatie te krijgen. De één benadert actief ambtenaren en vraagt naar de plannen voor beleid. De ander gaat naar vergaderingen van raadscommissies en gemeentelijke bijeenkomsten of speelt in op speerpunten uit verkiezingsprogramma's van raadspartijen. Er zijn ook adviesraden die een eigen plek in de lokale krant hebben of een eigen website en deze 'externe kanalen' inzetten om aandacht van de gemeente te krijgen voor hun input.

Anderen maken gebruik van Twitter en Facebook, zoals Henk, adviesraad lid van gemeente met 50.000 inwoners in Utrecht: *'Ik maak ook vaak gebruik van Twitter. Hier wordt – ook door de ambtelijke organisatie - goed op gereageerd'.*

Adviesraden missen nog te vaak het burgerperspectief in het beleid

Leden van adviesraden zijn enorm betrokken. Zij spreken met passie over het burgerperspectief en hun advieswerk. Zij vertellen de gemeente graag wat burgers belangrijk vinden. Bijvoorbeeld dat de gemeente helder is over het effect van beleid voor de burger. Dat missen zij nogal eens. Adviesraden wijzen de gemeente dan ook vaak op effecten van het gemeentelijk beleid voor de burger. Sluit het beleid uit de systeemwereld van de gemeente wel aan op de leefwereld van de burger? Is het beleid uitvoerbaar? Hoe gaat de gemeente burgers informeren? Veel adviesraden zetten zich enorm in om signalen op te halen uit de samenleving. Kortom, adviesraden dragen graag bij aan beleid dat werkt voor de burger.

Adviesraad lid Kasper van een gemeente met 70.000 inwoners in Drenthe, verwoordt dit als volgt: *'Belangrijk is om de input van de burger te gebruiken. Luister echt en actief. Beleidsambtenaren zijn vaak hoogopgeleid, schrijven beleid vanuit het systeem en hebben niet altijd aansluiting met de leefwereld van de doelgroep. Het zou goed zijn om die werelden dichterbij elkaar te brengen en beleid te schrijven samen met de belangenorganisaties, adviesraden en cliëntenraden. Daar is nog heel veel winst te behalen. Daarop zou nog meer moeten worden ingezet, ook vanuit de gemeentes zelf. De burger heeft laten weten dat zij het vertrouwen kwijt zijn in de overheid: laat je als overheid dan ook zien. Ga in gesprek, wil leren van de burger. Meer de samenwerking zoeken in plaats van de ongelijkwaardige afhankelijkheidsrelatie die er nu is.'*

En Jan, adviesraad lid van een gemeente met meer dan 100.000 inwoners in Zuid-Holland vult hierop aan: *'Samenwerken met ambtenaren en de wethouders is erg belangrijk. Op deze manier bereik je het meeste. Een mooi voorbeeld is de komst van een laagdrempelig inloophuis; samenwerking met alle partijen leidde tot succes! Er erg bovenop zitten helpt, netwerken is voor mij als adviesraad lid ook erg belangrijk.'*

Adviesraden willen ook graag adviseren over de uitvoering
Adviesraden adviseren over beleidsvoornemens. Maar beleid is vaak abstract. In de uitvoering wordt het effect van het beleid voor de burger pas echt duidelijk. Daarom willen adviesraden graag meer betrokken worden bij plannen voor de uitvoering. Sommige adviesraden geven aan dat zij dat al doen. Zij zoeken kansen, of het nou officieel mag of niet. Anderen zeggen dat ze dat absoluut niet mogen. Als een adviesraad het wel doet, dan kan het bijvoorbeeld bijdragen aan het beter bereiken van de burger. Zo werd de tekst op de website van de gemeente aangepast, zodat het melden van huiselijk geweld laagdrempeliger werd. In een andere gemeente gaf de adviesraad een tip om mensen die de energietoeslag kunnen gebruiken beter te bereiken. De gemeente nam deze tip over.

Karin, adviesraad lid van gemeente met 25.000 inwoners in Noord-Holland*: 'Beschikkingen waren onleesbaar, na ons advies zijn ze aangepast.'*

3.3 Factoren die de mate van invloed van adviesraden bepalen

De Nationale ombudsman heeft met de adviesraden gesproken over het effect van hun werk. Wat maakt het adviseren makkelijker, wanneer heeft het adviseren meer effect? En, wat belemmert het werk van de adviesraden? In onderstaande tabel zijn de reacties samengevat.

Wat bevordert de invloed van een adviesraad?	Wat belemmert de invloed van een adviesraad?
Beschikken over ervaringsdeskundigen in of rond de adviesraden.	Verloop van ambtenaren. Hierdoor is het lastig goed contact te houden met de gemeente.
Bekend en zichtbaar zijn, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie.	Regionale samenwerking tussen gemeenten. Hoe verder het samenwerkingsverband op afstand staat, hoe minder invloed de adviesraad heeft.
Vasthoudend zijn en zelf problemen onder de aandacht van de gemeente brengen.	
Vroeg in het beleidsproces betrokken worden.	
Regelmatig overleg met ambtenaren en wethouders.	
Gefaciliteerd worden door de gemeente, bijvoorbeeld door een jaarlijkse beleidsagenda en een vaste contactpersoon of ambtelijke secretaris.	
Goede afspraken met de gemeente over het samenwerken, regelmatig een functioneringsgesprek daarover.	
Wethouder, college en raad die het advies van de adviesraad belangrijk vinden en waarderen.	
Goed samenwerken met adviesraden in de regio.	

4 Wat er gebeurt als de burger een klacht heeft

Jantine*

Jantine is de zus en mantelzorger van Herman. Ze is 59 jaar. Herman woont in Noord-Holland in een gemeente van 60.000 inwoners. Herman is 70 jaar. Hij heeft al 20 jaar de ziekte van Parkinson. Met wat aanpassingen heeft hij zich heel lang goed weten te redden. Hij woont gelijkvloers en heeft de winkels dichtbij. Zijn dochter Suus* helpt hem vaak. Ze maakt schoon en kookt voor hem. Jantine is jurist, dus zij doet de administratie en regelt veel dingen. 'Ach ja, dat doe ik graag voor hem' zegt ze. 'Ik zie dat hij steeds weer een beetje moet inleveren. Dat is echt pijnlijk om te zien.' Sinds kort kan Herman niet meer fietsen. Aan- en uitkleden kost heel veel energie. Herman vergeet de laatste tijd ook zijn medicijnen in te nemen. En hij is zijn dagritme kwijt. Jantine en Suus helpen waar ze kunnen, maar Herman heeft meer zorg nodig.*

Jantine heeft uitgezocht wat er mogelijk is. Ze heeft een aanvraag gedaan voor huishoudelijke hulp. Ook heeft ze begeleiding aangevraagd. Zodat Herman hulp kan krijgen om zijn dagritme weer een beetje normaal te krijgen. Herman wil graag dat Suus hem meer gaat helpen, dat is vertrouwd. Bovendien woont ze om de hoek, dus ze is ook snel bij hem als het nodig is. Jantine heeft daarom er een persoonsgebonden budget (PGB) gevraagd.

Jantine blikt terug op hoe het is gegaan met de aanvraag. Regelen kan ze goed, ze is jurist bij een gemeente en ze kent ook de regels van de Wmo. Toch vond ze het spannend. De Wmo-consulent van de gemeente kwam bij Herman thuis. Jantine was er bij. 'Het gesprek liep best vlot. De Wmo-consulent zei ook meteen dat er zorg nodig was. Logisch, iedereen kan zien dat Herman Parkinson heeft.' De consulent zei daarna dat de gemeente maximaal 10 uur per week PGB verleent. Jantine dacht meteen "dit klopt niet". Ze vroeg 'Waar staat dat?' De Wmo-consulent draaide er omheen en gaf geen antwoord. 'Ik heb er toen maar geen punt van gemaakt, omdat ik het proces niet wilde vertragen. Ik wilde dat Herman snel meer hulp zou krijgen'.

Achteraf is het haar nog lang dwars blijven zitten. Jantine vraagt zich nog steeds af of de 10 uur per week wel echt het maximum is. Dat ze geen antwoord kreeg op haar vraag, vindt ze ook niet juist. Ze weet heel goed dat ze een klacht kan indienen, maar ze heeft het niet gedaan. 'Ik wilde de verhouding met de consulent en de gemeente goed houden. Mijn broer is tenslotte afhankelijk van de Wmo-voorziening.' Jantine is eigenlijk verbaasd dat ze geen klacht heeft ingediend. Ze concludeert dat klagen echt nog niet zo makkelijk is.

** Dit zijn niet de echte namen*

4.1 Inleiding

Een burger die zich onheus bejegend voelt bij de behandeling van de Wmo-aanvraag, kan daarover een klacht indienen op basis van de Algemene wet bestuursrecht. De gemeente moet, ook als zij haar taken door derde partijen laat uitvoeren, zorg dragen voor een adequate klachtbehandeling.

In de Memorie van Toelichting op de Wmo 2015 is over klachtafhandeling en de verantwoordelijkheid van gemeenten het volgende opgemerkt: '*Vooropgesteld wordt dat dit wetsvoorstel de gemeenten integraal verantwoordelijk maakt voor maatschappelijke ondersteuning aan ingezetenen. Dit betekent dat een ingezetene die klachten heeft over gedragingen van (personeel in dienst van gemeenten of van door gemeenten gecontracteerde) aanbieders maatschappelijke ondersteuning, zich altijd tot de gemeente kan wenden. (...) Het ligt voor de hand dat cliënten die zich benadeeld voelen, zo veel mogelijk deze klacht eerst bij de aanbieder deponeren. Zij moeten er op kunnen vertrouwen dat de aanbieder de klacht snel in*

behandeling neemt en de klacht ook snel en zorgvuldig afhandelt. Als de afhandeling niet naar wens is, staat de weg naar de gemeente voor het indienen van een klacht open.

De Nationale ombudsman heeft in de gesprekken met burgers gevraagd hoe zij het klachtproces hebben ervaren. Hebben ze weleens een klacht gehad over de Wmo? Wisten ze waar ze terecht konden met deze klacht? Ook heeft de Nationale ombudsman gesproken met gemeenten over hoe zij aankijken tegen de positie van de burger bij de behandeling van klachten over derde partijen.

4.2 Burgers ervaren drempels bij het indienen van een klacht

Burgers vragen zich af of klagen hen echt helpt

Burgers geven aan dat ze niet snel opkomen voor hun rechten, dus ook niet voor hun klachtrecht. Ze zijn bang dat dit nog wel eens zou kunnen leiden tot minder ondersteuning in de toekomst. Ze zijn vaak jaren en soms de rest van hun leven afhankelijk van deze ondersteuning. Burgers betwijfelen of het uiten van je ontevredenheid binnen de Wmo een stap is die je uiteindelijk gaat helpen in het ontvangen van de voorziening of ondersteuning die je nodig hebt. Ze zien het als een lastige stap die ook veel energie kost. Energie die er of niet meer is, of beter geïnvesteerd kan worden in alternatieve wegen tot ondersteuning.

Hans zegt hierover: *'Ik heb wel eens overwogen een klacht in te dienen over het contact met consulenten. Vanwege de thuissituatie en de drukte is er het er niet van gekomen. Het kost me alleen maar tijd en ook verwachtte ik er niet veel van. Je krijgt dan uiteindelijk een gesprek en als je pech hebt levert het ook nog eens frustraties op. Een lid van de adviesraad heeft er wel melding van gemaakt bij het afdelingshoofd.'*

Burgers weten niet goed waar ze terecht kunnen

Burgers geven aan dat het hen sowieso vaak niet duidelijk is wanneer ze een klacht en wanneer ze een bezwaar kunnen indienen. Bovendien hebben ze veelal met derde partijen te maken. Burgers weten dan niet waar ze de klacht moeten indienen: bij de gemeente of bij deze derde partij. Een burger die een klacht indient moet maar afwachten of deze derde partij bereid is de klacht te onderzoeken en zo nodig een oplossing wil bieden. Als de klacht niet naar tevredenheid is opgelost, is voor de burger niet duidelijk waar hij daarna nog terecht kan met zijn klacht. Burgers die zich dan wenden tot de gemeente, worden door de gemeente helaas soms terugverwezen naar deze derde partij. Ook als ze naar de Nationale ombudsman stappen, kan het zijn dat ze worden terugverwezen naar de gemeente. Dat doet de Nationale ombudsman als de gemeente de klacht nog niet heeft behandeld. Zo ervaren burgers dat ze heen- en weer worden gestuurd. Burgers hebben behoefte aan een laagdrempelige manier om hun onvrede te uiten.

4.3 Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een adequate behandeling van een klacht

Voor dit onderzoek spraken de onderzoekers met een aantal gemeenten over de klachtbehandeling in hun gemeente. Ondanks dat deze gemeenten zich eindverantwoordelijk voelen voor de behandeling van klachten, geven zij aan weinig zicht te hebben op de behandeling van klachten over Wmo-taken die derde partijen uitvoeren. Ze vinden het verlagen van de drempel voor het indienen van een klacht en het zicht houden op de klachtbehandeling door derde partijen wel noodzakelijk om het vertrouwen van de burger en de betrouwbaarheid van de overheid te versterken. Hieruit blijkt dat gemeenten een goede klachtbehandeling belangrijk vinden en dat zij zich er verantwoordelijk voor voelen. Maar kennelijk lukt het ze (nog) niet om daar in de praktijk goed vorm aan te geven

Helaas zijn sommige bevindingen in dit onderzoek dezelfde als de bevindingen uit het onderzoek van de Nationale ombudsman naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de

decentralisaties uit 2017[9]. In dit onderzoek kwam de onduidelijkheid over waar je als burger moet zijn als je wil klagen ook al naar voren. En ook toen al gaven burgers aan niet altijd een klacht in te dienen omdat zij bang zijn voor mogelijke gevolgen en een slecht imago als 'klager'.

De Nationale ombudsman heeft een duidelijk standpunt. Het mag voor de rechtsbescherming van de burger niet uitmaken of een gemeente taken zelf uitvoert, dan wel deze laat uitvoeren door een derde partij. Gemeenten blijven volgens de visie van de Nationale ombudsman altijd aanspreekbaar op de taken die zij laten uitvoeren door derde partijen. De gemeente behoort bij de overdracht van taken aan derde partijen goede afspraken te maken over de wijze waarop de klachtbehandeling vorm krijgt en houdt een vinger aan de pols. De Nationale ombudsman heeft in 2014 vier gouden regels geformuleerd voor klachtbehandeling. Deze zijn in 2017 herzien.[10] Ze zijn nog onverkort van toepassing:

1. Haal drempels weg.
2. Los het probleem op.
3. Neem zo nodig een standpunt in.
4. Leer ervan.

Dat de gemeente de deur open moet houden voor klachten geldt zeker als een burger met zijn klacht niet verder komt bij de derde partij[11]. Vanwege het feit dat gemeenten aanspreekbaar zijn en blijven op taken die zij laten uitvoeren, moeten zij actief en goed toezicht houden op de taken die in hun opdracht door de derde partij worden uitgevoerd en op de manier waarop de klachten daarover worden behandeld[12].

Burgers die klachten hebben over de manier waarop derde partijen gemeentelijke taken uitvoeren moeten, behalve bij de derde partij, dus altijd ook bij de gemeente terecht kunnen. Als zij niet tevreden zijn over de reactie op de klacht van de gemeente, dan moeten zij vervolgens bij de bevoegde ombudsman terecht kunnen.[13]

9 Rapport 2017/035 Terug aan tafel, samen de klacht oplossen.

10 Rapport 2017/035 Terug aan tafel, samen de klacht oplossen.

11 Rapport 2019/058 Klachten uit zicht, mensen buiten beeld.

12 Rapport 2022/075 Zelfstandigen over de drempel.

13 Dit standpunt sluit aan op de "Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution' die in 2019 door de Raad van Europa zijn vastgesteld. In deze 'Venice principles' staat dat het mandaat van een ombudsmaninstituut moet gaan over het openbaar bestuur op alle niveaus. Ook moet het mandaat van toepassing zijn op alle diensten van algemeen belang en de openbare diensten die aan het publiek worden verleend, ongeacht of deze worden verleend door de staat, door de gemeenten, door overheidsinstanties of door particuliere organisaties.

5 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken heeft de Nationale ombudsman beschreven wat uit dit onderzoek naar voren is gekomen. Burgers die een Wmo-aanvraag deden hebben verteld over de invloed die ze kunnen uitoefenen op de eigen situatie. Ook spraken adviesraadleden Sociaal Domein zich uit over de invloed die zij kunnen uitoefenen op het (gemeentelijke) beleid en de uitvoering. Ze vertelden over de ervaringen die ze hebben opgedaan. Ook gaven ze aan hoe zij meer en beter invloed kunnen en willen uitoefenen op de eigen situatie en het Wmo-beleid van de gemeente en welke aandachts- en verbeterpunten zij zien. Verschillende landelijke instanties en gemeenten hebben verteld wat zij zien als het gaat om participatie en invloed op de eigen situatie van burgers in de Wmo en welke verbeterpunten zij zien. De Nationale ombudsman komt op basis daarvan tot onderstaande conclusies.

5.1 De burger die een beroep doet op de Wmo ervaart verlies van invloed op eigen leven

Voordat een beroep gedaan wordt op de Wmo bepalen burgers meestal zelf wat ze willen en hoe ze leven. Ze voeren eigen regie over hun leven. Eigen regie gaat over het vermogen om zelf te kunnen bepalen wat je wilt doen en hoe je dat wilt organiseren. Dit verandert op het moment dat ze dit niet meer kunnen, bijvoorbeeld vanwege ziekte of beperking en een beroep doen op de Wmo. Ze belanden dan in een situatie waarin ze afhankelijk zijn van de wijze waarop de gemeente het Wmo-proces heeft ingericht, de kennis en betrokkenheid van de Wmo-consulent, de financiën en het kader waarbinnen de gemeente de Wmo uitvoert en ten slotte de aanbieder die door de gemeente is gecontracteerd. Daarbij lijken de behoefte van de burger en dat wat de gemeente biedt vaak (te) ver uiteen te liggen. Ook hebben burgers dikwijls te maken met langdurige en frustrerende aanvraagprocedures, waardoor mensen die dringend hulp nodig hebben dat niet altijd (tijdig) krijgen.

Voor burgers die een Wmo-voorziening aanvragen is het belangrijk dat zij ervaren invloed te hebben. Er hangt voor hen veel van de voorziening af. Het is van belang dat de burger een eigen stem heeft in het Wmo-traject. Het gebeurt nogal eens dat inbreng van burgers wordt geweigerd of dat hen de mogelijkheid tot keuze wordt afgenomen. Ook passen gemeenten niet altijd het verslag van het zogenaamde keukentafelgesprek aan als dit verslag inhoudelijk niet klopt. Juist dit verslag is zo belangrijk omdat het de basis vormt voor het besluit over toekenning van een voorziening of niet.

5.2 Gemeenten benutten kennis en kunde van Adviesraden Sociaal Domein onvoldoende

Een deel van de adviesraden ziet echt effect van haar werk voor de burger. Vaak zijn dit adviesraden die een goede werkrelatie met de gemeente hebben. Een groot deel van de adviesraden vindt dat ze veel moeite moet doen om gehoord te worden door de gemeente. Zij vinden vaak ook dat de gemeente hen te weinig in staat stelt om effectief te adviseren. Gemeenten laten kansen liggen. Zij kunnen via de adviesraden nog beter luisteren naar de burger. Niet alleen bij het maken van het beleid, waartoe de wet verplicht. Maar ook bij plannen voor de uitvoering van dat beleid of evaluaties.

5.3 Burgers ervaren een drempel bij het indienen van een klacht

Burgers geven aan drempels te ervaren bij het indienen van een klacht. Niet alleen omdat ze voor hun zorg afhankelijk zijn van de instantie waar de klacht zich tegen richt, maar ook omdat het vaak niet duidelijk is waar ze de klacht moeten indienen als gemeenten Wmo-taken laten uitvoeren door derde partijen. Tenslotte hebben burgers er weinig vertrouwen in dat een bezwaar-of klachtenprocedure een positieve bijdrage heeft of hen verder helpt.

Voor de rechtsbescherming van de burger maakt het in de visie van de Nationale ombudsman niet uit of een gemeente taken zelf uitvoert of deze laat uitvoeren door een derde partij. Gemeenten blijven altijd aanspreekbaar op de taken die zij hebben uit laten voeren door derde partijen. De gemeente behoort daarbij goede afspraken te maken over de wijze waarop de klachtbehandeling vorm krijgt. Als een burger met zijn klacht niet verder komt bij de derde partij moet hij met zijn klacht terecht kunnen bij de gemeente. Als hij niet tevreden is over de reactie op de klacht van de gemeente, dan moet hij vervolgens bij de bevoegde ombudsman terecht kunnen.

6 Aanbevelingen voor gemeenten

6.1 Inleiding

De Nationale ombudsman constateert dat de burger vaak weinig invloed heeft op de eigen situatie als hij een beroep doet op de Wmo. Ook ervaren burgers drempels bij het indienen van een klacht over de Wmo. Daarnaast benutten gemeenten de kennis en kunde van adviesraden niet altijd voldoende.

Voor de burger is het van belang dat hij volwaardig deelneemt aan de samenleving, zelfstandig(er) is, kan werken, kortom: regie voert over zijn leven. De burger is daarvoor afhankelijk van het al dan niet toekennen van een passende (Wmo-) voorziening. De beslissing daarover grijpt diep in zijn leven in. Ondanks dat de burger die de ombudsman sprak in veel gevallen uiteindelijk wel tevreden is met de voorziening, blijft de burger het gevoel houden zich te moeten wapenen tijdens zijn aanvraag en herindicatie. Dat leidt tot onmacht, verdriet en wantrouwen. Tegen deze achtergrond doet de Nationale ombudsman de volgende aanbevelingen aan gemeenten en instanties die de Wmo uitvoeren.

6.2 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman heeft de volgende aanbevelingen voor gemeenten:

Borg de eigen regie van burgers

1. Laat de burger niet wachten, houd je aan de termijnen van de Wmo en vraag niet telkens hetzelfde uit als iemand al een Wmo-voorziening ontvangt.
2. Vereenvoudig de mogelijkheid om onjuistheden in het verslag van het keukentafelgesprek te verwijderen.
3. Wees flexibel en creatief bij het toekennen van Wmo-voorzieningen als het aangeboden standaardpakket niet aansluit bij de behoefte van de aanvrager.
4. Biedt proactief voldoende en onafhankelijke cliëntondersteuning aan.

Benut en waardeer de adviesraad, het levert inzicht in het burgerperspectief op

1. Betrek de adviesraad aan het begin van het beleidsproces.
2. Betrek de adviesraad bij het uitwerken van beleid naar de uitvoering.
3. Schenk meer aandacht aan de relatie en het samenwerken met de adviesraad. Vraag de adviesraad wat ze nodig heeft, onder andere aan ondersteuning en contactmomenten. Bespreek de wederzijdse verwachtingen en maak daarna afspraken over de samenwerking.

Maak duidelijk waar de burger terechtkan met een klacht en verlaag de drempel

1. Informeer bij de burger tijdens en na het aanvragen van de voorziening hoe hij het proces heeft ervaren en neem de bevindingen mee voor het verbeteren van het proces.
2. Zorg ervoor dat het duidelijk is waar de burger terecht kan met zijn klacht en stel eisen aan de klachtbehandeling bij de door de gemeente ingeschakelde derde partijen, bijvoorbeeld over een persoonlijke benadering.
3. Ga regelmatig in gesprek met de door de gemeente ingeschakelde derde partijen, bespreek de aard van de binnengekomen klachten en hoe daar mee om gegaan is.

Bijlage Met wie de Nationale ombudsman heeft gesproken

1. Gesprekken met stakeholders

Ter voorbereiding op het onderzoek heeft de Nationale ombudsman met vertegenwoordigers van de volgende organisaties gesproken:

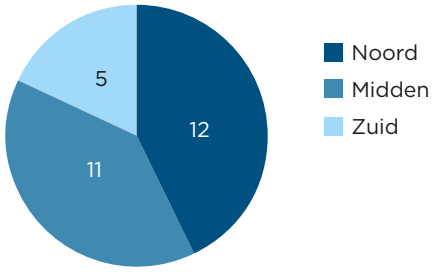
- Coalitie voor Inclusie
- Ieder(in)
- Koepelorganisatie Adviesraden Sociaal Domein
- MEE
- Movisie
- Per saldo.

Daarnaast heeft de Nationale ombudsman gesproken met Joanne de Bruijn, schrijver van het preadvies 'Ombudsman & ontstatelijking, over de verschuiving tussen de grenzen van het publiekrecht en het privaatrecht.'

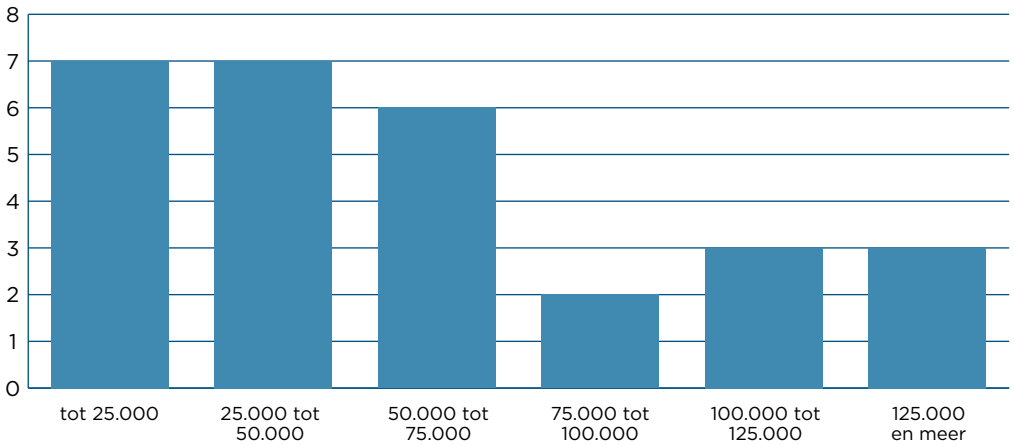
2. Adviesraden Sociaal domein

De Nationale ombudsman heeft via de Landelijke Koepel Adviesraden Sociaal Domein leden van adviesraden opgeroepen om deel te nemen aan het onderzoek. Iedereen die zich meldde is uitgenodigd voor een groepsgesprek. In totaal hebben 32 personen deelgenomen. Zij vertegenwoordigden 28 verschillende adviesraden. Zowel adviesraden van kleine gemeenten als grote gemeenten waren vertegenwoordigd, uit alle regio's van het land. De grafieken hierna laten zien uit welke gemeenten en regio's deze adviesraden komen.

Aantal Adviesraden naar regio



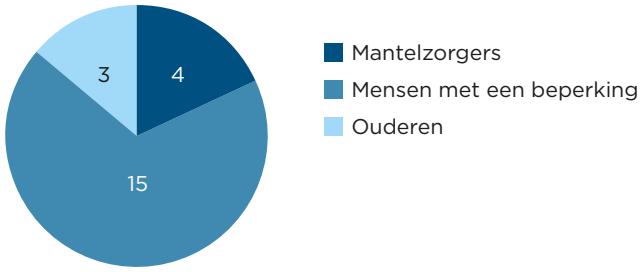
Adviesraden naar aantal inwoners van de gemeente



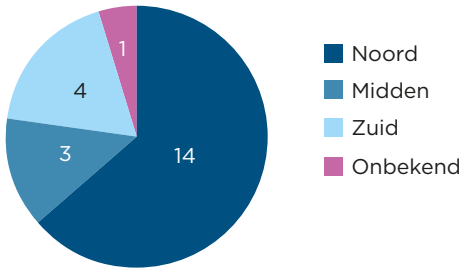
3. Burgers die gebruikmaken van de Wmo

De Nationale ombudsman heeft ernaar gestreefd een zo divers mogelijke groep van burgers te spreken over hun ervaringen met de Wmo. De respondenten zijn op verschillende manieren geworven. De Nationale ombudsman heeft in haar eigen digitale netwerk voor professionals (de Raadbaak) een oproep gedaan. Daarnaast hebben MEE, Per Saldo, Ieder(in) en Movisie een aantal personen voorgesteld. Enkele respondent meldden zichzelf na berichten van de ombudsman in de media over dit onderzoek. Tot slot zijn een aantal mensen gevraagd, bekend uit contacten met burgers van de Nationale ombudsman. Uiteindelijk hebben 22 personen deelgenomen. De grafieken hierna geven een beeld van wie dit zijn.

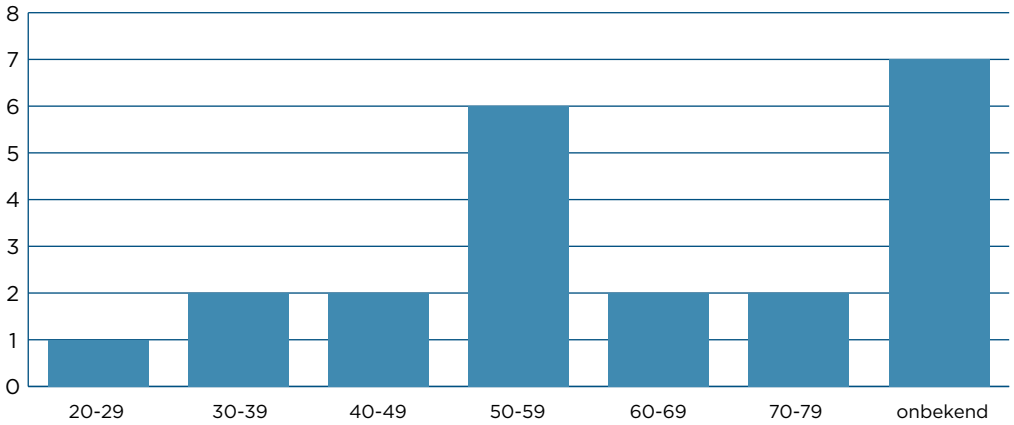
Aantal deelnemers naar doelgroep



Aantal deelnemers naar regio



Aantal deelnemers per leeftijdscategorie



4. Gesprekken met gemeenten over klachtbehandeling

De Nationale ombudsman heeft tijdens het onderzoek gesproken met vertegenwoordigers van de volgende gemeenten:
- De BUCH (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo.)
- Haarlemmermeer.
- Hollands Kroon.
- Leusden.
- Vaals.
- Westland.

Zij hebben zich gemeld nadat de Nationale ombudsman in de media bekendmaakte dat dit onderzoek van start ging.

5. Rondetafelgesprek

De Nationale ombudsman heeft op 14 maart 2023 een rondetafelgesprek georganiseerd in de gemeente Woudenberg tijdens de provincietour in Utrecht. Aan dit gesprek heeft een afvaardiging van eerdere gesprekspartners en stakeholders uit het onderzoek deelgenomen. De volgende partijen namen deel aan het rondetafelgesprek:
- Mw. A. (Alie) van Vliet, voorzitter van de Adviesraad Sociaal Domein Woudenberg
- Dhr. H.J. (Henk Jan) Molenaar, wethouder gemeente Woudenberg
- Dhr. R. (Remko) de Paus, beleidsadviseur Sociaal Domein van de gemeente Woudenberg
- Mw. S. (Sanne) van de Wetering van de Coöperatie De Kleine Schans
- Mw. I. (Ilya) Soffer, directeur van Iederin
- Mw. E. (Erika) Jaegers, wethouder Maatschappelijke ondersteuning van de gemeente Vaals
- Mw. I. (Ilse) Hessels, Coördinator WijVaals - toegang Sociaal Domein
- Mw. M. (Mieke) Boxhoorn, plv. directeur van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek
- Mw. E. (Elise) Luijcx, senior beleidsadviseur Sociaal domein van de VNG
- Dhr. R. (Ronald) Bellekom, beleidsadviseur Wmo van de VNG
- Dhr. V. (Vincent) Vos, regio-adviseur Sociaal Domein van de VNG
- Dhr. D. (Daan) de Bruijn, senior onderzoeker Actief Burgerschap en Lokale democratie bij Movisie
- Mw. H. (Hanneke) Deenen van de Coalitie voor Inclusie
- Mw. R. (Ruth) Deddens van de Coalitie voor Inclusie
- Dhr. P. (Peter) van Leeuwen, ambtelijk secretaris Landelijke Cliëntenraad.

Nationale ombusman:
- Dhr. R. (Reinier) van Zutphen, Nationale ombudsman
- Mw. A. (Annelie) Jonquière, projectleider Participatie en invloed
- Mw. H. (Henriëtte) Hemels, onderzoeker
- Mw. E. (Ella) Visser, onderzoeker
- Mw. I. (Ira) van Keulen, omgevingsmanager
- Mw. S. (Stephanie) Hippolyte, projectondersteuner/notulist.

Mw. K. (Kristy) Spruijt, projectcoördinator van MEE en mw. P. (Petra) van der Horst waren met bericht afwezig. Met hen is voor de bijeenkomst contact geweest.

Samenvatting rondetafel 14 maart 2022
De aanwezigen vinden het rapport herkenbaar.

Onderscheid in doelgroepen
Ieder(in) vraagt aandacht voor 20% van de aanvragers (de groep die vanaf geboorte kampt met een beperking), de ‘tot kwetsbaar gemaakten’. Voor hen is er geen toegang tot de samenleving als de Wmo niet werkt en dat is echt heel ernstig. Voor wat betreft de gesprekken met de

adviesraden: er is geen inbreng te zien vanuit mensen met een beperkt IQ of mensen vanuit de GGZ. De Coalitie voor Inclusie herkent de conclusies in het rapport. Maar het is belangrijk onderscheid te maken in verschillende groepen die een Wmo-aanvraag doen:

- mensen met levenslange en levensbrede problematiek;
- ouderen;
- jongeren.

Volgens de Coalitie voor Inclusie gaat het niet om 'one size fits all'. Mensen met meervoudige fysieke beperkingen behoren nu tot dezelfde groep als een oudere die een scootmobiel nodig heeft. Heel belangrijk is om de diversiteit van mensen in de Wmo zichtbaar te maken. Ieder(in) bevestigt dat het zou helpen onderscheid te maken tussen de enkel- en meervoudige vragen binnen de Wmo en de vragen binnen de Wmo in relatie met de andere sociale voorzieningen. Het is iets heel anders om een rolstoel aan te vragen dan om een jongere te zijn die én een beperking heeft én allerlei voorzieningen nodig heeft. De Coalitie voor Inclusie wijst erop dat iemand een levenslange/ levensbrede vraag als 'duur' gezien wordt door een gemeente. Met deze 'dure' mensen wordt heel streng onderhandeld terwijl zij de voorziening het meeste nodig hebben.

Clientondersteuning

De Landelijke Cliëntenraad geeft aan dat verschillende aspecten (bij een Wmo-aanvraag red.) een rol spelen:

- Wat zie je in de bejegening (loket)? Wordt de burger nu begrepen of niet?
- Wat gebeurt er in de uitvoering (op lokaal niveau)?
- Waar zitten knelpunten in wet- en regelgeving? (verschilt per doelgroep). De Landelijke Cliëntenraad heeft een klachtreis gemaakt voor iemand met een visuele beperking. Hieruit blijkt dat veel verschillende partijen voorzieningen verstrekken en burgers door de bomen het bos niet meer zien: zonder cliëntondersteuning kom je nergens.

MEE onderschrijft de aanbeveling in het rapport om proactief onafhankelijke cliëntondersteuning aan te bieden. MEE benadrukt dat de positie van cliëntondersteuning is verankerd in de wet en in het belang handelt van de burger. *'Cliëntondersteuning draagt bij aan het gevoel van invloed van de burger op het eigen leven. Alle burgers hebben recht op clientondersteuning; daarmee krijgen ze beter toegang tot allerlei voorzieningen op het gebied van wonen, zorg en ondersteuning.'*

Onderscheid maken in enkelvoudige en meervoudige voorzieningen/aanvragen

Ieder(in) vindt dat er niet alleen gekeken moet worden naar enkelvoudige voorzieningen/ aanvragen. De VNG zou graag laten zien dat er ook dingen goed gaan bij de Wmo. De Coalitie voor Inclusie beaamt dat het vaak goed gaat bij de aanvraag van enkelvoudige voorzieningen, maar juist als er meerdere vragen bij elkaar komen en er meervoudige voorzieningen worden gevraagd het heel vaak fout gaat. De Landelijke Cliëntenraad geeft aan dat een bepaalde mate van deskundigheid vereist is om te bepalen wat een passende voorziening is en hoe je deze beoordeelt. Het is lastig om afwegingen te maken voor verschillende doelgroepen. Het gaat erom om mensen te equiperen voor de samenleving en niet alleen om budgettaire redenen iets wel of niet toe te kennen.

Klachten

Ieder(in) geeft aan dat je zeer afhankelijk bent als burger ten opzichte van degene tegen wie je een klacht moet indienen of tegen wie je je moet verweren. Het is heel moeilijk te procederen tegen je eigen gemeente. Dit is heel zwaar voor een deel van mensen. Burgers zijn bang voor de gevolgen.

Het goede gesprek

De gemeente Vaals merkt op dat het rapport zich vooral richt op de vraag of je je als burger gehoord voelt. *'Als je het gesprek goed voert en betrokken bent en blijft bij de aanvrager, dan krijg je geen klacht over niet halen van de acht weken-termijn. Het zit niet alleen in het proces. Het gaat vooral om inhoud, gedrag, gesprekstechnieken, tijd en aandacht.'* Een open gesprek

is belangrijk. Coöperatie de Kleine Schans beaamt dat het belangrijk is om aan te sluiten bij de client. De Adviesraad Sociaal Domein Woudenberg voegt hieraan toe dat de eerste vraag moet zijn: wie heb ik tegenover mij en wat heeft hij of zij nodig De Coalitie voor inclusie geeft aan dat de vraag 'Wat vind jij belangrijk?' de basis voor participatie is. *'Als men vanuit de gemeente meteen zegt: wat kan je zelf of wat heb je zelf gedaan? zet dit de aanvrager in de onderhandelingsstand. Het neemt creativiteit weg. Zo wordt het een onzuiver gesprek, terwijl het juist zo belangrijk is om een open gesprek te voeren.'*

Advies- en clientraden

De VNG geeft aan dat er voor veel gemeenten ook andere manieren zijn om ervaringen op te halen of tegenspraak te organiseren, zoals bijvoorbeeld het uitvragen van Wmo-consulenten.

De Koepel van Adviesraden heeft aangegeven dat een goede werkrelatie tussen de gemeenten en adviesraden van groot belang is. Concreet betekent dit onder andere dat de gemeente goede werkafspraken met de adviesraden maakt, bijvoorbeeld over het uitbrengen van ongevraagd advies. Voor de adviesraden zelf is het belangrijk dat zij:

- hun signaalfunctie goed vervullen;
- de juiste toon treffen bij het uitbrengen van adviezen;
- kennis hebben van gemeentelijke processen en werkwijze.

Ieder(in) vraagt aandacht voor het opstellen van beleid niet alleen op basis van individuele casuïstiek en/of ervaringsdeskundigen maar ook door het raadplegen van organen die hen representeren. De Landelijke Cliëntenraad geeft aan dat het moeilijk is cliëntenparticipatie een rol te geven. Daarvoor is een groot netwerk nodig. De adviesraden zelf moeten ook een doorgeefluik zijn van verhalen. Movisie wijst erop dat het verplichte jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek vormvrij is. Movisie heeft instrumenten voor het uitvoeren van het onderzoek op veel verschillende manieren. De Coalitie voor Inclusie geeft tot slot aan dat cliëntenraden veel eerder betrokken moeten worden.

Hoe verder?

De Wmo consulenten bij Coöperatie De Kleine Schans geven aan dat zij geen tot weinig complexe vraagstukken tegenkomen waarbij de cliënt zich niet tot nauwelijks gehoord voelt. Zij kunnen zich wel voorstellen dat er binnen de Wmo bij complexe vragen een hoop zaken anders kunnen in het proces, waardoor de cliënt beter wordt geholpen. Echter, voorbeelden hiervan hebben ze bij De Kleine Schans niet. De Coalitie voor Inclusie, de VNG en Ieder(in) horen wel aanhoudend verhalen dat er dingen niet goed gaan. De VNG wijst erop dat met een aantal aanbevelingen in het rapport 'Burger in zicht' gemeenten weer een paar stappen verder kunnen komen. Belangrijk daarbij is aan te geven voor welke groepen er blijvende knelpunten zijn. Gemeenten zouden ook zelf moeten kijken naar hun 'slechte' casussen en dit bespreken. Er is een integrale analyse over de drie rapporten (Wmo, Participatiewet & Jeugdwet) nodig; knelpunten ontstaan soms ook door gebrek aan integraliteit.

De gemeente Vaals stelt altijd de beginvraag 'Wat is ervoor nodig dat het goed gaat met ….?' En na een voorgenomen besluit de (eind-)vraag: 'Is de inwoner hiermee geholpen?' Zo niet, dan deugt het besluit niet en heroverweegt Vaals het besluit. Vaals investeert in een relatief groot uitvoeringsteam en geeft daarbij aan dat, op basis van extern onderzoek, gebleken is dat elke geïnvesteerde euro aan de voorkant drie euro bespaart aan de achterkant (toegekende maatwerkvoorzieningen). Ieder(in) oppert een tijdje te doen waar mensen om vragen zoals in het Scandinavische model. De VNG wijst op het belang van het delen van best practices. Movisie wijst ook op goede voorbeelden, bijvoorbeeld het Verbetertraject Toegang.



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2023/xxx is een uitgave van de
Nationale ombudsman, april 2023