

VOLGNUMMER
115-2014

DATUM
18 september 2014

CORRESPONDENTIENUMMER
2014-37834

BIJLAGEN

RAADSCOMMISSIE
Breed Welzijn

ONDERWERP RAADSVORSTEL
Ombudsfunctie zorg en welzijn domein

STELLER
Bastiaens (PvdA)

1. Samenvatting

De gemeente is in een nieuwe positie gebracht door een directe verantwoordelijkheid voor allerlei taken op het brede terrein van zorg; WMO, Participatie en Jeugdzorg per 1 januari 2015. De zorgen over een effectieve maar ook een efficiënte uitvoering zijn groot. In het coalitieakkoord 2014-2018 wordt voorgesteld om een onafhankelijke sociale ombudsman/-vrouw te benoemen, bij voorkeur op Zuid-Limburgse schaal, met als taak het bijstaan van inwoners met problemen bij de transitie in het brede zorg & welzijn domein.

Wil de transitie kans van slagen hebben dan vereist dit het organiseren van lerend vermogen, het organiseren innovatieve processen, het nemen van (gecalculeerde) risico's: experimenteren om te leren.

De innovatie in het zorg & welzijn domein draait sterk om het terugdraaien van labels. Het draait om het nemen van besluiten op basis van **redelijkheid** binnen de mogelijkheden die er zijn en gericht op de manier waarop we samen willen leven.

Dit initiatiefvoorstel is een pleidooi om de ombudsfunctie niet in te vullen met één door het college benoemd persoon voor Zuid-Limburg maar om deze functie te laten vervullen door 9 willekeurig gekozen Maastrichtenaars uit de kiesgerechtigde populatie die haar werkzaamheden beperkt tot Maastricht. Deze invulling van de ombudsfunctie past beter bij de gedachte van de decentralisaties, maakt gebruik van de kennis die in de bevolking aanwezig is¹, geeft zicht op de veranderende werkelijkheid, werkt normerend voor (de uitwerking van) beleid en creëert draagvlak voor de transitie.

De ombudsfunctie wordt daarmee zichtbaar en feitelijk ingebed in de Maastrichtse samenleving.

2. Beslispunten

1. Het college te verzoeken per 1 januari 2015 een ombudscommissie in te stellen voor Maastricht bestaande uit negen willekeurig gekozen Maastrichtenaars en een onafhankelijk voorzitter voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 1 juli 2018.
(instellen van een commissie ex art. 83 GW)
2. De taak van deze ombudscommissie zal bestaan uit het beoordelen van klachten van burgers over de impact van de decentralisaties (voorzieningenniveau en organisatie) op basis van redelijkheid.

¹ "wisdom of the crowd" Het fenomeen dat een (grote) groep gewone burgers in staat is om een betere inschatting te maken of beslissing te nemen dan een of enkele experts.

3. Het doel van deze ombudscommissie is
 - Het inrichten van een 1^e lijns klachtenpunt voor mensen die (menen) dat zij tussen wal en schip vallen, voor diegenen die zich niet kunnen vinden in de concrete uitwerking/effecten van het beleid;
 - Normerend te werken ten aanzien van de verordeningen in het nieuwe brede zorg & welzijn domein (WMO, Participatie en Jeugdzorg) en de uitvoering daarvan;
 - Het stimuleren / faciliteren van actief burgerschap door niet alleen verantwoordelijkheden maar ook zeggenschap te geven aan mensen van Maastricht.
4. Deze ombudscommissie te laten functioneren naast de formele beroep- en bezwaarprocedures.
5. Voor de inrichting, samenstelling en procedurele werkwijze (zoals registratie van klacht, behandeling en uitspraak, geldende termijnen voor behandeling) nog voor 1 januari 2015 een verordening vast te stellen.
6. Een budget van € 75.000,- per jaar vast te stellen en de kosten te dekken uit de "Integratiemiddelen 3D". Een overschot vloeit terug naar de algemene middelen.

3. Aanleiding

In het coalitieakkoord 2014-2018 wordt voorgesteld om een onafhankelijke sociale ombudsman/-vrouw te benoemen, bij voorkeur op Zuid-Limburgse schaal, met als taak het bijstaan van inwoners met problemen bij de overgang naar de nieuwe werkwijze in het zorg & welzijn domein.

De kern van de transitie is de veranderende rol van burgers die meer verantwoordelijkheid (zouden) moeten nemen, die meer (zouden) moeten participeren om de veranderende verzorgingsstaat mogelijk te maken en betaalbaar te houden. Dat betekent niet alleen meer verantwoordelijkheid maar ook meer zeggenschap. Daarom is het naar onze stellige overtuiging van groot belang om ook bij de instelling van de ombudsfunctie concreet aan dit participatievoornemen vorm te geven.

Het college is voornemens om de ombudsfunctie breder in te zetten en schrijft in de MvA bij de Kaderbrief 2014 hierover: *"De ombudsman zien we als een systeemtoetsers naast bezwaar- en beroepsprocedures, klachtencommissies, cliëntorganisaties en cliëntondersteuning, is adviseur van het College en doet voorstellen tot procesverbetering. Deze systeemtoetsers is gekoppeld aan transformatieperiode voor de nieuwe opgaven in het sociale domein (2018), de nieuwe doelgroepen en werkwijzen. De ombudsman signaleert en draagt bij aan oplossing."*

Vanuit de beoogde doelen in de transitie ligt het meer voor de hand om niet één persoon voor de ombudsfunctie te benoemen, maar om een aantal, voor bepaalde duur, willekeurig gekozen Maastrichtenaren te benoemen. Deze functioneren normerend ten aanzien van de verordeningen en de uitvoering daarvan. Een op deze manier ingevulde ombudsfunctie kan het beleid vanuit de praktijk en de samenleving aanscherpen of zo nodig flink aanpassen. Het geeft daadwerkelijk invulling aan niet alleen meer verantwoordelijkheid bij burgers maar ook meer zeggenschap.

4. Relatie met bestaand beleid

Het inrichten van een ombudsfunctie past binnen bestaande opvattingen van het in gang gezette beleid in het kader van de 3D's. Het wordt niet alleen in het coalitieakkoord genoemd, de brede functie wordt ook in beschreven in de MvA bij de Kaderbrief 2014. Dit initiatiefvoorstel geeft verdere invulling aan dat voornemen en sluit de doelen van de decentralisaties en het doel van de ombudsfunctie op elkaar aan.

5. Gewenst beleid en mogelijke opties

Actief burgerschap, het nemen van verantwoordelijkheid voor je zelf en je omgeving is het leidende principe in de zogenaamde participatiemaatschappij. Er komen allerlei verplichtingen en verantwoordelijkheden bij voor de burger, vaak ontbreken de bijkomende rechten en voorzieningen.

Er is veel te doen over de manier waarop we dat actieve burgerschap zouden moeten vormgeven. Een eenduidig antwoord is er niet. Diverse vooraanstaande wetenschappers en schrijvers hebben hierop gereflecteerd.

Zo stelt Evelien Tonkens² “dat de participatiesamenleving een prachtig ideaal is³, mits we het niet tegenover de verzorgingsstaat plaatsen, maar in het verlengde ervan, als verbeterde versie van de verzorgingsstaat. Betrouwbare, responsieve instituties (overeenkomsten tussen agenda’s van publiek en instituties/politiek) en sociaal werkers hebben er een centrale plaats in, ter voorkoming van grotere ongelijkheid. Democratische en politieke vernieuwing heeft er een plaats in, opdat boze buitenstaanders gedreven binnenstaanders kunnen worden, die op voet van gelijkheid participeren in en mee vormgeven aan de samenleving”.

Over de manier waarop je die democratische vernieuwing zou kunnen vormgeven sluit Tonkens zich aan bij David van Reybrouck die in zijn boekje “tegen verkiezingen” een pleidooi houdt voor het versterken van de democratie middels het benoemen van burgers voor een bepaalde duur in publiek bestuurlijke functies middels loting. Hij beschrijft hoe dit systeem in het verleden succesvol is toegepast. Overigens gebeurt dat ook nu nog, bijvoorbeeld in Ierland bij het aanpassen van de grondwet. Van Reybrouck is van mening dat de afbrokkelende legitimiteit van het publiek bestuur, zijn afhankelijkheid van de uitslagen van de volgende verkiezingen en de veranderende rol van sociale media leiden tot onvrije politici en noodzaken tot herziening van het bestel en aldus noodzaken tot het meer betrekken van burgers in de totstandkoming van besluiten.

Het vormgeven van een ombudsfunctie bestaande uit willekeurig gekozen Maastrichtenaren sluit goed aan bij het pleidooi van Tonkens en Van Reybrouck. Eén functionaris die aan allerlei vereisten en sollicitatieverplichtingen moet voldoen lijkt ons bij voorbaat een 'onvrije' functionaris in de zin zoals Van Reybrouck dat bedoeld. Wij willen maximale responsiviteit door burgers in een positie te brengen om in alle vrijheid de werkelijke problemen die binnen de transitie aan de orde zijn én komen op een onverbloemde wijze kenbaar te maken. Op basis daarvan bepleiten wij in dit initiatiefvoorstel de ombudsfunctie in te vullen met een willekeurig samengesteld college van 9 burgers uit Maastricht.

6. Duurzaamheid en gezondheid

NVT

7. Personeel

Voor de ambtelijke ondersteuning van de Ombudscommissie Zorg & Welzijn kan aangesloten worden bij het model van de Rekenkamer. In het budget dat de Ombudscommissie krijgt toegewezen wordt een component verrekend ter bekostiging van de ondersteuning. De Ombudscommissie Z&W stelt zijn eigen secretaris (en evt. andere ondersteuners) aan. Deze werkwijze bevordert een onafhankelijke positie van de Ombudscommissie.

² Hoogleraar Burgerschap en Humanisering van Instituties en Organisaties aan de Universiteit voor Humanistiek

³ <http://www.trouw.nl/tr/nl/6704/Sociale-Vraagstukken/article/detail/3703372/2014/07/28/Vijf-misverstanden-over-de-participatiesamenleving.dhtml>

8. Informatie en automatisering

NVT

9. (Duurzame) aanbestedingen

NVT

10. IBOR beheersparagraaf

NVT

11. Financiën

Bij het instellen van de ombudscommissie worden werkzaamheden van de commissie en zijn leden vastgesteld. Tevens wordt een budget voor ondersteuning vastgelegd. Uitgangspunt bij de vaststelling van het tarief is dat aangesloten wordt bij tarieven die worden toegepast bij de Rekenkamer. Dat betekent vooralsnog een reservering van € 75.000,- per jaar waarbij dezelfde afspraak van toepassing is dat een overschot terugvloeit naar de algemene middelen en het volgende boekjaar weer wordt gestart met het vastgestelde budget. De dekking komt uit de "Integratiemiddelen 3D", een door het Rijk beschikbaar gesteld budget waaruit de gemeente haar organisatiekosten ten behoeve van de 3D's betaalt. Merk op dat de kosten voor de Ombudscommissie Z&W deels kunnen worden gedekt met besparingen elders in de organisatie waar anders beroep en bezwaar zou worden afgehandeld. Daardoor kan de ondersteuning van de Ombudscommissie Z&W naar alle waarschijnlijkheid kostenneutraal worden gefinancierd.

12. Voorstel

De decentralisaties in het zorg- en welzijn domein is een ongekeerde systeemwijziging. In feite is het de doorontwikkeling van de welvaartsstaat. Doorontwikkeling omdat de bestaande diensten en producten vaak minder met de (individuele) zorgvraag en meer met organisatiebehoefte te maken hebben. Doorontwikkeling opdat zorg echt aansluit bij mensen, bij een samenleving die van en voor ons allemaal is, bij een samenleving waarin iedereen rol en functie heeft, waarbij organisaties en overheden functioneel zijn in de (lange termijn) behoeften van mensen. De noodzakelijke kosten moeten directer gerelateerd worden aan de feitelijke zorg, dicht bij mensen en minder aan de organisatie(apparaten) die daarvoor nodig zijn. De kosten kunnen daarmee omlaag terwijl de noodzakelijke zorg van gelijke of betere kwaliteit /kwantiteit wordt.

Het inzetten van die systeemwijziging is een complex en gecompliceerd vraagstuk. Dit soort vraagstukken kenmerken zich door een grote mate van onzekerheid. Onzekerheid ten aanzien van het probleem, de oplossing en de weg naar die oplossing. Zowel probleemstelling als oplossing en het proces zullen gaandeweg wijzigen. Dat vraagt een grote mate van flexibiliteit en samenwerking van de partijen die de omwenteling tot stand moeten / willen brengen. Het betekent dat alle spelers in het veld afspraken maken met elkaar over het proces dat zij ingaan. Afspraken over de spelregels, over rollen en verantwoordelijkheden, over de inhoud en de beoogde uitkomst van het proces. Cruciaal is daarbij dat alle stakeholders een rol krijgen en zeggenschap hebben over dat proces. Cruciaal is om te weten hoe de werkelijkheid zich voltrekt opdat probleemstelling, oplossing en proces kunnen worden bijgesteld.

Tot nu toe is het proces van de decentralisaties vooral een proces geweest van overheden en organisaties die direct of indirect verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de zorgvraag. De mensen om wie het feitelijk gaat zijn nog weinig of niet betrokken. Die betrokkenheid is, zoals hierboven beschreven, niet alleen noodzakelijk om te komen tot werkzame oplossingen maar ook omdat de kern van de 3D's rust op de mate waarin burgers verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf en elkaar. Actief burgerschap ontstaat niet omdat de overheid dat wil maar omdat de samenleving dat wil. Daarin zijn verantwoordelijkheid maar ook zeggenschap centrale begrippen.

Ook de burgers van Maastricht moeten (meer) betrokken worden en zeggenschap krijgen bij het vormgeven van deze grote verandering. Dit initiatiefvoorstel is daarvoor een eerste aanzet die gevolgd moet worden door vele andere initiatieven.

Het voorstel is om een ombudscommissie in te richten bestaande uit 9 willekeurig gekozen Maastrichtenaren als loket voor degenen die tussen wal en schip vallen en voor degenen die zich niet kunnen vinden in de concrete uitwerking van het (experimentele) beleid in het brede Zorg & Welzijn domein

Deze ombudscommissie oordeelt of een (individuele) toegekende voorziening binnen de bestaande kaders en mogelijkheden al dan niet redelijk is. De uitspraken van de Ombudscommissie werken normerend ten aanzien van de verordeningen in het nieuwe brede zorg & welzijn domein en de uitvoering daarvan.

De ombudscommissie is geen vervanging voor de bezwaar- en beroepsprocedure maar bestaat daarnaast. Zij is informeel en laagdrempelig van karakter en is een van de instrumenten waardoor raad en college zicht krijgen op manier waarop de onvoorspelbare werkelijkheid zich ontwikkelt.

Een door burgers ingevulde ombudsfunctie kan het beleid vanuit de praktijk en de samenleving aanscherpen of zo nodig flink aanpassen. Ze geeft daadwerkelijk invulling aan "niet alleen meer verantwoordelijkheid bij burgers maar ook meer zeggenschap".

De commissie is onafhankelijk, onpartijdig en laagdrempelig, is een eerstelijnsvoorziening en doet onderzoek naar aanleiding van klachten van burgers. De gemeente zelf wordt verplicht gesteld mee te werken aan een onderzoek. Deze voorziening behandelt geen klachten over algemeen beleid of over de inhoud van wetten maar over de (concrete) effecten van beleid en/of gedragingen van organisaties (incl. de overheid)

12.1 Bevoegdheid:

De ombudscommissie functioneert naast de formele beroep- en bezwaarprocedures.

Bij een klacht ingediend bij de ombudscommissie blijft het college van B&W eindverantwoordelijk. Het college neemt dan ook het uiteindelijke besluit en volgt daarbij het advies van de Ombudscommissie Z&W tenzij zwaarwegende gronden⁴ aanleiding tot afwijking geven. Een afwijking wordt gemotiveerd.

Uitvoering van uitspraken van de Ombudscommissie Z&W kunnen niet worden afgedwongen. De Ombudscommissie Z&W moet het dus hebben van haar gezag. Dat gezag wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het werk: een zorgvuldig onderzoek naar de

⁴ Vergelijkbaar met de benoemingsprocedure burgemeester waarin de minister weliswaar beslist maar de raad aanbeveelt op een wijze die voor de minister niet valt te negeren. De formulering in de wettekst is: Onze Minister volgt in zijn voordracht in beginsel de aanbeveling, met inbegrip van de daarop gehanteerde volgorde, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven. Een afwijking wordt gemotiveerd.

feiten, een goed onderbouwde en overtuigende beoordeling en een rapportage in leesbare vorm.

12.2 Advisering

Het is van belang dat ook de gemeenteraad zicht krijgt op de effecten van ingezet beleid. Daarom leidt het college elke vier maanden een samenvatting van adviezen van de Ombudscommissie Z&W door aan de gemeenteraad die op basis daarvan kan besluiten tot bijstellen van beleid (indien dit niet al is voorgesteld door het college).

12.3 Samenstelling

De Ombudscommissie Z&W bestaat uit 9 personen die willekeurig aangewezen worden uit de populatie van kiesgerechtigde inwoners van Maastricht. Om een representatieve groep te krijgen zal de loting op basis van een aantal criteria plaatsvinden (leeftijd, sekse, opleidingsniveau en de mate van werkzaamheid). Wellicht is daarvoor loting in meerdere rondes nodig. Om reserveleden of plaatsvervangers te hebben zal de initiële groep bestaan uit 20 personen waarvan er 9 worden benoemd. De overige mensen komen op een reservelijst te staan.

Er zal een zwaar appel op de leden worden gedaan om deze taak te vervullen. Geselecteerde burgers die geen deel kunnen of willen⁵ uitmaken van deze Ombudscommissie worden vervangen door andere gelote leden die wel willen plaatsnemen. Vanwege de binding en erkenning wordt de leden per vergadering een nader te bepalen onkostenvergoeding betaald waarbij aangesloten wordt op de vergoedingsstructuur adviesorganen.

Naast de negen leden wordt er een onafhankelijk en onpartijdig voorzitter⁶ door de gemeenteraad voorgedragen. Het is niet de bedoeling de voorzitter regelmatig te wisselen. De benoeming geldt daarom in principe voor de looptijd van dit raadsvoorstel. Deze bezoldigde functie is niet alleen nodig om de stemmen van de verschillende personen gelijk te laten wegen maar ook om voldoende diepgang te garanderen in het wegen van de zaken en om te komen tot gewogen besluitvorming⁷. De voorzitter heeft geen stem maar zorgt ervoor dat het proces in goede banen wordt geleid.

Daarnaast is een ambtelijk secretaris beschikbaar (ca. 1 dag per week) die de commissie bijstaat in de uitvoering van haar werkzaamheden. (zie onder 7. Personeel). Het is wenselijk een (wetenschappelijk) staffunctionaris aan te stellen die op geaggregeerd niveau onderzoek doet naar de zaken, de uitkomsten, de samenhang en de impact voor beleid.

Ambtenaren die nu ingezet worden om bezwaar en beroepsprocedures te beoordelen kunnen indien nodig worden ingezet om zaken geordend voor te bereiden opdat de commissie in beperkte tijd haar werk kan doen.

12.4 Periode en zittingsduur

De Ombudscommissie Z&W wordt ingesteld voor de periode van 2014 tot juli 2018 waarna het aan de nieuwe gemeenteraad is om op basis van evaluaties besluiten te nemen over de verdere inzet van deze Ombudscommissie. De zittende gemeenteraad zal de uitvoering jaarlijks evalueren en indien nodig bijstellen.

De leden van de commissie worden benoemd voor een periode van 2 jaar. Elk jaar worden vier of vijf leden van de commissie vervangen. Leden kunnen niet worden herbenoemd. Voor

⁵ Sommige mensen zullen door feitelijke omstandigheden niet kunnen deelnemen, anderen zullen dat zelf niet willen of door eigen kring geadviseerd worden dat niet te doen vanwege persoonlijke en/of fysieke/mentale omstandigheden.

⁶ Fung, A. (2004) *Empowered participation. Reinventing urban democracy. Princeton U.P. Princeton/ Oxfordshire*

nieuwe leden is er een introductieprogramma. Het lijkt wenselijk om gedurende de zittingsperiode twee maal per jaar een onafhankelijke klankbordsessie te organiseren waarbij de commissieleden door onafhankelijke deskundigen worden bijgepraat over de onderwerpen.

De commissie komt zo vaak bij elkaar als nodig is maar is daarin begrensd door het noodzakelijke draagvlak onder de leden. Naar verwachting vergadert de commissie eens in de drie weken. Rekening houdend met vakanties komt de commissie dan zo'n 14 keer per jaar bij elkaar. Indien nodig en mogelijk wordt de frequentie aangepast. Leden worden vervangen indien zij te vaak zonder zwaarwegende redenen afwezig zijn. Gedacht wordt aan het missen van drie achtereenvolgende vergaderingen.

12.5 *Communicatie*

Om de commissie al bij de haar start voldoende bekendheid te geven zal er een apart communicatietraject voor worden gevolgd. Dat maakt de Ombudscommissie Z&W ook goed vindbaar. De commissie zal als een van haar werkzaamheden een digitaal loket opzetten maar indien nodig ook een fysiek loket met openingsuren.

12.6 *Werkwijze*

De Ombudscommissie Z&W heeft als voornaamste taak te bezien, bepalen en communiceren of een klacht al dan niet "redelijk" is. Dat wil zeggen niet op principiële gronden maar binnen het raamwerk van beschikbare middelen en de wensen. Als burgers zonder direct eigen belang hebben zij de maximale legitimiteit. In principe kan de ombudscommissie een burger laten weten dat zijn/haar eisen (on)realistisch zijn, dat verder niemand dezelfde wensen op tafel heeft gelegd of juist wel, dat de middelen (nu eenmaal) beperkt zijn, en dat zij als groep hun best doen iedereen zo redelijk mogelijk te behandelen. Als een groep die mening uitdraagt is de kans op diepgaande onenigheid maximaal beperkt. Bovendien kunnen burgers ook hun voordeel doen met toelichtingen op hun verzoeken, al dan niet positief beoordeelt.

Indien zich veel klachten van dezelfde soort voordoen kan de secretaris deze gevallen (laten) analyseren voordat ze naar de commissie gaan. Eventueel kan nader onderzoek worden gedaan. Daarmee worden de verschillen en overeenkomsten duidelijk en kan soms op groepsniveau worden besloten en kunnen college en/of raad besluiten het beleid aan te passen.

Het is aan de leden van de commissie om een klacht in een vergadering af te handelen of om meer tijd te nemen indien een zaak dat omwille van zorgvuldigheid nodig heeft.

De ombudscommissie is ook beschikbaar om kennis te nemen van zaken / werkwijzen die juist heel erg goed werken tijdens de systeemwijziging.

Vertrouwelijkheid is een belangrijk onderwerp evenals de wijze van besluitvorming die geleid dient te worden door de voorzitter. Deze voorzitter dient een duidelijke taakomschrijving te hebben en is verantwoordelijk voor het voorkomen van onnodige spanning en deadlock⁸. Er is geen veto maar een eenvoudige meerderheid is evenmin doorslaggevend. Ook de mate van kennis en overtuiging van de individuele leden kan een rol spelen.

De voorzitter dient ervoor te zorgen dat de leden van de groep hun mening geven, zonder vervolgens met elkaar te discussiëren over principes. Hamvraag is of iets wel of niet redelijk is. Wel mogen de leden suggesties doen voor tussenstappen of follow-up vragen, en hoeven zich niet te beperken tot "ja" of "nee".

⁸ Deadlock is een situatie waarin een bepaalde actie vastloopt op wederzijdse uitsluiting. Bijvoorbeeld in een paradox als "wat was er eerst? De kip of het ei? Komt ook voor in processen of databases.

De inrichting, samenstelling en procedurele werkwijze (zoals registratie van klacht, behandeling en uitspraak, geldende termijnen voor behandeling) regelt het college bij de instelling van de commissie.

13. Vervolg / Planning

Later in te vullen