

## Interview met Reinier van Zutphen. Actief op zoek naar klachten

### Klachtrecht 2015, afl. 2 (uitgebreide versie)

*Nationale ombudsman Reinier van Zutphen ziet het als zijn opdracht om die mensen die niet in staat zijn hun klachten zelf te verwoorden, uit eigen beweging op te zoeken. 'Na de zomer tanken we de Ombudsbus weer vol en trekken we het land in. Ik zal zorgen dat ik benaderbaar ben voor iedereen.'* \*

Door Nienke Doornbos

#### De toon gezet

Krap een maand na zijn beëdiging is Van Zutphen een drukbezet man. Maar op 29 april om half negen 's ochtends heeft hij nog wel een gaatje om redactieleden Inez Derks en Nienke Doornbos te ontvangen om te spreken over de decentralisatie van taken op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet en de jeugdzorg (ook wel aangeduid als de 3D-operatie). Van Zutphen is net de dag ervoor teruggekeerd uit Warschau van een conferentie met de Europese ombudsman en ombudsmannen uit diverse Europese landen. De conferentie vond plaats in het pas geopende Museum van de geschiedenis van de Joden. Marian Turcki, overlevende van het concentratiekamp Auschwitz was *keynote speaker*. 'Buitengewoon indrukwekkend zoals die man sprak over de menselijke waardigheid', aldus Van Zutphen. 'Hij had een aantal persoonlijke voorbeelden waarbij de rillingen je over de rug gingen. Hij zei: "Het allerergste van de tijd in het concentratiekamp was dat je door de overheid, door de Duitsers, werd gezien werd als een insect, je werd behandeld als een kakkerlak." Dat zette de toon voor de dagen van de conferentie. Turcki maakte de stap van het ergste wat het naziregime heeft veroorzaakt naar wat er nodig is in de huidige tijd en kwam uit op empathie en compassie, dus invoelend vermogen en mededogen. Dat is waar het om gaat. Dat is ook wat ik zelf al die jaren heb proberen te doen, niet alleen als rechter, maar in de hele manier waarop je je verhoudt tot de wereld waarin je leeft, tot je kinderen, tot de organisaties waarin je een rol speelt, tot je werk. Empathie en compassie zouden daarbij leidend moeten zijn.'

Op het congres sprak ook Norman Davies, een Brits-Poolse historicus, die volgens Van Zutphen zeer interessante boeken heeft geschreven over de geschiedenis van Polen binnen Europa. Toevallig droeg Davies een das ter herinnering aan de slag om Arnhem. Van Zutphen, zelf opgegroeid in Oosterbeek, kwam hierover met Davies aan de praat. 'Ik ben weliswaar vijftien jaar na de oorlog geboren, maar dat dorp en die omgeving was daar nog heel erg mee bezig. Er hebben ook Polen gevochten in de Tweede Wereldoorlog. Heel veel mensen kennen die geschiedenis van de Poolse militairen als onderdeel van de geallieerden niet. Wij wel, want ja, als kinderen gingen we in september met bloemen naar het oorlogskerkhof.'

Door de ontmoeting met zijn buitenlandse collega's kreeg Van Zutphen de bevestiging dat de thema's waarvan hij denkt dat ze in Nederland belangrijk worden, ook elders in Europa van belang zijn. Bijvoorbeeld waar het gaat om de uitzetting van vreemdelingen. 'Al die klachteninstellingen krijgen klachten van mensen die goed kunnen formuleren, goed kunnen schrijven. Maar er zijn ook terreinen waarvan we weten dat daar het nodige aan de hand is, maar waarover we geen enkele klacht krijgen. Afgelopen jaar hebben meer dan tweeduizend mensen het land moeten verlaten. Een aantal doet dat vrijwillig, maar anderen niet. We hebben hier geen enkele klacht over gekregen.' Van Zutphen ziet het als zijn opdracht om die mensen die

niet in staat zijn hun klachten zelf te verwoorden, uit eigen beweging op te zoeken. 'Mensen die de weg niet weten, die moedeloos zijn geworden of die niet durven, omdat ze afhankelijk zijn. Ik zal de komende jaren actief op zoek gaan naar klachten, niet moedwillig om de boel te frustreren en overheden eens even flink aan te pakken, maar om ervoor te zorgen dat mensen die zelf niet in staat zijn om een klacht in te dienen, gehoord worden.'

Dat vereist een hele proactieve aanpak. Hoe wil Van Zutphen daarmee beginnen? 'Gewoon: erop af, ernaar toe! Zorgen dat mensen weten dat je dat ook doet. Ik heb me echt voorgenomen om elke maand een dag of twee op pad te gaan. Ik wil weten hoe mensen functioneren die voorheen in een sociale werkplaats werkten, maar nu op basis van de Participatiewet niet meer. Hetzelfde geldt voor onderwerpen als pgb's of gedecentraliseerde zorg. Daar is van alles aan de hand. Dus we gaan ernaartoe. Na de zomer tanken we de Ombudsbus weer vol en trekken we het land in. Niet in mijn eentje, maar met mijn medewerkers. Die twee dagen dat je ergens staat in een gemeente, op een markt of een plein, zal ik zorgen dat ik benaderbaar ben voor iedereen. Want de bekendheid van de ombudsman als iemand die wat voor je kan doen, mag best groter.'

### **Veranderende overheid**

Wat zullen verder de kwesties zijn die de Nationale ombudsman de komende paar jaar bezig zullen houden? Van Zutphen: 'Ik zal eerst drie maanden de tijd nemen om vragen te stellen en alles tot mij door te laten dringen. Maar ik denk dat ik er al een paar weet: decentralisatie, maar ook de veranderende overheid. Iedereen die ik erover spreek, op lokaal of centraal niveau, zegt: onze dienstverlening gaat ingrijpend veranderen. Dat komt door digitalisering, ICT-toepassingen, vereenvoudiging van procedures en wijziging van regels. Ik wil greep krijgen en zicht houden op wat dat dan precies is. Dan kan ik ook bezien wat er aan onze eigen dienstverlening moet veranderen. Misschien zijn wij met een telefoonplein wel volslagen ouderwets en moeten we ook hele andere dingen doen. Zonder overigens de telefoon los te laten, want voor veel mensen is dat een kanaal (zoals dat zo mooi heet) dat ze kennen en dat ze gebruiken. Je kunt niet zeggen: de hele wereld is digitaal, weg met die brieven, we trekken de stekker uit de telefoon. Maar je zult een "kanalenstrategie" moeten maken. Dat is een buitengewoon populair managerswoord, maar het gaat er gewoon om: hoe ben je bereikbaar en welke wegen gaan mensen bewandelen? Als de dienstverlening door de overheid gaat veranderen, gaat ook het soort klachten dat we krijgen, veranderen. Verzoeken zullen er anders uitzien. En oplossingen zullen dus ook mee moeten veranderen met de veranderende dienstverlening door de overheid. Dat vind ik een razend interessant onderwerp. Daar moeten we niet mee wachten. Ik wil dat wij een instituut zijn dat in ieder geval zijn eigen standaarden haalt.'

Is dat dan nog niet het geval? 'Nee, dat kan beter. Niet dat we het slecht doen, maar het gaat erom dat als je anderen de maat neemt, je dan in elk geval zelf je uiterste best doet om aan je eigen standaarden te voldoen, bijvoorbeeld in de snelheid waarmee je zaken afhandelt of in de adequaatheid van je reactie. Het zal altijd wel zo blijven dat het niet helemaal lukt, daarom heet het ook een maatstaf, je meet jezelf daaraan af. Maar de ambitie moet zijn dat we toch in 99% van de gevallen kunnen zeggen: zo gaat het goed.'

### **Terug aan tafel**

In de eerste maand na zijn benoeming, op 16 april 2015, organiseerde de Nationale ombudsman het congres *Terug aan tafel*, over de decentralisatie van taken van de Rijksoverheid naar gemeenten.

Staatssecretaris Van Rijn van Volksgezondheid was daar ook. Volgens Van Rijn is de 3D-operatie tot nog

toe 'beheerst verlopen': de verhuisdozen zijn netjes verplaatst, nu begint het uitpakken en inrichten. Hoe kijkt Van Zutphen daartegenaan? Wat zijn de grootste uitdagingen bij de inrichting van het huis? 'We bekijken nu hoe de invoering is gegaan. Conclusies kan ik nog niet trekken, want dat project loopt nog.'

### **Klachtbehandeling door gemeenten**

Door de decentralisatie van taken komt er erg veel op het bordje van de gemeenten. Ook moeten zij de klachtbehandeling van al die taken nu zelf organiseren. Hoe kunnen gemeenten dat het beste doen? Van Zutphen: 'Het kan op honderden manieren, maar het enige waar ik naar kijk is: is het effectief? Het gaat erom dat er geen, of in elk geval alleen maar lage drempels zijn voor mensen om te klagen. Het hangt heel erg af van hoe gemeenten hun taken gaan uitvoeren, of ze dat zelf gaan doen of dat ze daar private partijen voor gaan inhuren. Het kan op allerlei manieren, maar mijn focus is: je moet je klachtenprocedures goed geregeld hebben. Ik wil zelf proactief zijn en ik vind eigenlijk dat ik van gemeenten mag verlangen dat ze ook proactief zijn. Dat ze op zoek gaan naar daar waar het misschien fout zou kunnen gaan en alvast gaan kijken of dat ook het geval is. Dat is natuurlijk een hele klus, want ze hebben het al heel druk met allerlei dingen, maar dat is de nadruk die ik ga leggen. Vanuit het bureau van de Nationale ombudsman kunnen wij daar ondersteuning bij bieden. Maar de gemeenten zullen het zelf moeten gaan doen, zij hebben de verantwoordelijkheid gekregen en ongeacht de vorm waarin ze het gaan gieten, zullen zij die verantwoordelijkheid waar moeten maken. Dat betekent dat burgers, de inwoners van een bepaalde gemeente, altijd ergens bij die gemeentelijke overheid terecht moeten kunnen met een klacht over wat er aan de hand is.'

Er is niet één model van klachtbehandeling dat Van Zutphen voor ogen staat. 'Ik vind wel dat je heel vroeg moet kijken, door middel van diagnose en triage. Mensen moeten snel duidelijkheid hebben. Het gaat vaak over informatie die gebrekkig is. Wij weten hier ook: hoe eerder je erbij bent, hoe minder problemen eromheen. Wacht je te lang, dan wordt het geschil geformaliseerd en ben je in de aap gelogeed. Of je bent al zo laat dat het onherstelbaar is, dat is ook heel vervelend. Dus wees er vroeg bij.'

Het is eigenlijk nog maar de vraag of gemeenten de klachtbehandeling met betrekking tot de gedecentraliseerde taken al georganiseerd hebben. Toen op het congres de vraag werd gesteld wie de klachtbehandeling al goed had geregeld, stak niemand zijn hand op. Gelukkig maar, zullen sommige klachtencoördinatoren hebben gedacht, wij zijn niet de enigen die het nog niet helemaal voor elkaar hebben. Van Zutphen: 'Die reactie van "gelukkig maar" mag er best even zijn, maar vervolgens moet je wel denken: dan moet ik nu dus als de donder aan het werk!'

'Ik denk dat nog niet alle gemeenten in de gaten hebben dat ze er een enorme taak bij hebben gekregen die klachtgevoelig is. Met een klacht over de plantsoendienst omdat er poep op het gras ligt, daar kun je nog wel wat mee. Maar het is nu erg breed geworden en het betreft kwesties die zeer diep ingrijpen in het leven van mensen. Gemeenten zullen hun ambtenaren erop moeten trainen, ze zullen hun klachtbehandeling erop moeten inrichten, hun klantvriendelijkheid moeten laten toenemen. En ze zullen hun politieke verantwoordelijkheid ervoor moeten nemen. Want vergis je niet, nu gaat het alleen nog over de overheveling, maar volgend jaar gaat het over budgetten en moeten er keuzes worden gemaakt die consequenties gaan opleveren. Mensen krijgen misschien nog wel minder dan wat ze nu hebben. Daar komen klachten over, dat weet ik 100% zeker. Decentraliseren is mooi en de burger dicht bij de overheid brengen klopt ook naar mijn idee, maar dat moet van twee kanten komen. De burger moet de overheid snel

kunnen vinden en de overheid moet zich openstellen voor die burger, anders bereik je nog niks. Dat zal misschien een cultuurschok geven en daarna een cultuurswitch. Cultuurveranderingen kosten tijd.'

### **Bevoegdheidskwesties**

Tijdens het congres kwam naar voren dat er nog veel vragen zijn over wie bevoegd zijn de klachten te behandelen: de gemeenten zelf of de zorgaanbieders die veelal ook zelf verplicht zijn om een klachtenregeling te hebben. Hoe kijkt Van Zutphen aan tegen dit soort bevoegdheidsvraagstukken? 'Het kan me eigenlijk geen donder schelen hoe het geregeld wordt, waar het om gaat is dat die mensen gehoord worden. Het is een gemeentelijke taak geworden, dus gemeenten mogen het zelf organiseren. Maar als je er de verantwoordelijkheid voor hebt, dan zul je er dus voor moeten zorgen dat je ervoor openstaat als mensen ergens problemen mee hebben. Dat zal soms betekenen dat je naar je contractant toe moet gaan en dat je moet zeggen: dat heb je niet goed gedaan, dat moet anders. Of dat je naar je eigen dienst moet kijken en de dienst anders zult moeten inrichten.'

Betekent dit dat de nieuwe Nationale ombudsman een pragmatische aanpak voorstaat? 'Nee hoor, het is niet pragmatisch, het is effectief. De visie is: de mensen moeten daar komen waar ze behoefte aan hebben en waar ze recht op hebben. Dat is waar het om gaat. Gemeenten moeten heel goed kijken wat de klacht precies inhoudt en wat op dat moment de meeste effectieve interventie is. En niet juridiseren, dat werkt verlamdend. Sommige dingen kunnen niet anders dan bij de rechter terechtkomen. Dat is ook goed, daar zijn die procedures voor. Maar waar het natuurlijk om gaat is dat het gros van de mensen snel en effectief geholpen moeten kunnen worden. Hoe eerder in het proces, hoe beter. Natuurlijk moet je daarbij geen stappen overslaan, het moet wel zorgvuldig gebeuren. Het moet niet binnen twee uur, maar wel binnen een aantal dagen. Gemeentes moeten niet achterover leunen, maar het zich aantrekken als er een klacht wordt ingediend. Ze moeten ervoor openstaan, het niet opvatten als kritiek.'

Een klacht wordt soms verwoord als klacht en soms als bezwaar. Levert dat in de ogen van Van Zutphen nog complicaties op? 'Daarin ben ik wel pragmatisch. Je moet gewoon kijken naar wat de kern is van wat er in die brief of e-mail staat. Hoe het genoemd wordt doet er niet toe. Het moet niet zo zijn dat mensen die een klacht indienen na zes weken te horen krijgen: u had eigenlijk bezwaar moeten indienen. Soms is het nodig om te juridiseren, hetzij in het belang van de gemeente (omdat zij bij haar besluit wil blijven), hetzij in het belang van de burger, omdat hij gewoon een uitspraak wil hebben of het goed is gegaan in zijn geval. De weg naar de rechter moet open blijven. Maar juridiseren is pas stap drie in het proces. Eerst heb je je probleemanalyse: hoe kijkt de een ertegenaan, en hoe de ander? Wat is het verband tussen die twee? Waardoor staan ze tot elkaar in een relatie? Als je het probleem goed in kaart hebt, komt de vraag aan de orde welke oplossing je kiest. Soms is dat een juridische, maar er zijn nog zoveel alternatieven. In het belang van burgers denk ik: liever niet juridiseren. Het duurt heel lang, het levert lang niet altijd de oplossing op waar je op hoopt, onbegrip kan toenemen. Dat kun je allemaal voorkomen wanneer je in het begin effectief bent. We zullen rechters nodig hebben – ik val mijn voormalig collega's niet af – ze zijn het sluitstuk, ze zijn richtinggevend, maar alsjeblieft: alleen daar waar het nodig is.'

### **Machtsverhouding**

Van Zutphen heeft in het gesprek al diverse positieve aspecten van een informele aanpak genoemd, maar kleven er volgens hem ook nadelen aan? 'Niet zozeer nadelen, maar ik zie wel wat gevaren in zo'n proces. Iemand die namens de overheid optreedt en een burger staan tot elkaar in een bepaalde

machtsverhouding. Mensen kunnen bij zo'n informele aanpak ook overdonderd raken en denken 'het zal wel zo zijn', terwijl ze niet krijgen waar ze recht op hebben. Dat kan gevaarlijk zijn. Bij een tafelgesprek moet het natuurlijk niet zo zijn dat louter wordt meegedeeld: 'We hebben vorige week een besluit genomen, u krijgt voor anderhalf uur huishoudelijke hulp, dag mevrouw, goedemiddag'. Dat is geen tafelgesprek. Zorg ervoor dat het een écht gesprek is, waarin je de informatie geeft die nodig is, waarin je aan mensen vraagt welke behoeften zij hebben. Dan kun je vervolgens zeggen of daar wel of niet aan tegemoet kan worden gekomen. Het is een gevaar, maar niet een gevaar dat bezworen moet worden door maar juridische procedures te voeren.'

### **Rol van de Nationale ombudsman**

Hoe ziet Van Zutphen zijn eigen rol in de behandeling van klachten binnen het sociaal domein, nu klachten niet meer via de centrale overheid binnenkomen, maar op lokaal niveau worden afgehandeld? Klachten zullen worden behandeld door de gemeenten of de zorgaanbieder waar de gemeenten een contract mee hebben en alleen gemeenten die niet zelf een ombudsvoorziening hebben, zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman. Van Zutphen: 'Wat er zou kunnen gebeuren is dat we minder klachten krijgen, omdat mensen nog niet precies weten hoe ze bij de gemeente moeten klagen of omdat de gemeente de klacht niet als zodanig herkent en dus ook niet als zodanig behandelt. Dat is wellicht ook nog een gevaar. Maar uiteindelijk denk ik dat we meer werk gaan krijgen. Ik denk dat mensen wel naar ons toe zullen komen. Uiteindelijk vind ik ook dat als een gemeente verantwoordelijk is voor het geheel, er ook adequaat gereageerd moet worden op klachten. Als het antwoord niet zint, dan moeten mensen bij ons terecht kunnen. Want anders halen we iets weg bij mensen wat niet weggehaald mag worden, namelijk de mogelijkheid om naar de ombudsman te gaan. En een onderzoek uit eigen beweging is natuurlijk altijd mogelijk.'

### **Maatwerk belangrijker dan gelijke behandeling?**

Op het congres onderschreef ruim 85% van de deelnemers (circa vierhonderd ambtenaren, klachtencoördinatoren, wethouders en raadsleden) de stelling dat maatwerk in de zorg belangrijker is dan gelijke behandeling. Hoe kijkt Van Zutphen daar zelf tegenaan? 'Het is een beetje een valse keuze die je aan mensen voorlegt. Als je aan mensen vraagt 'ben je tegen gelijke behandeling?', dan gaat niemand zeggen: dat lijkt me een goed idee om ongelijk te behandelen. Als je dat over maatwerk vraagt, ja, dan ben je voor maatwerk. Het zijn twee verschillende categorieën. Ik ben dertig jaar lang rechter geweest en gelijke behandeling is ongelooflijk belangrijk voor rechters: gelijke gevallen gelijk behandelen. En tegelijkertijd weten we allemaal dat er eigenlijk geen gelijke gevallen bestaan. De opdracht is om ervoor te zorgen dat je vanuit de concrete situatie de oplossing geeft die daar van belang is. Dat kunnen bij de rechter de juridische oplossing en een vonnis zijn. Maar hier gaat het veeleer om: neem de mensen serieus, vraag waar ze behoefte aan hebben, wees eerlijk in de beoordeling van je vraag, zorg voor een deugdelijke indicatie, voor een adequaat vervolg daarop, zodat de mensen de zorg en de ondersteuning krijgen waar ze recht op hebben. Als je dat doet, dan ben je gelijk bezig voor al die mensen, want de manier waarop je ze benadert, de manier waarop je ze de dingen geeft waar ze om vragen, die deugt. Dat is meer dan alleen maar procedurele rechtvaardigheid.'

'Op individueel niveau zullen we nooit twee echte gelijke gevallen krijgen. Maar als je gaat kijken op het niveau van de gemeente, ligt het ingewikkelder. Want stel nu dat je in Nieuw Ankeveen wel een traplift

krijgt, maar in Oud Ankeveen niet. Daar moet ik over nadenken. Dat zullen we ook tegen gaan komen. Hoe groot zijn die verschillen tussen de ene en de andere gemeente, hoe erg is het dat er verschillen zijn? Wat is de ondergrens?' Ook daarover is op het congres een stelling aan de deelnemers voorgelegd, namelijk: 'Het is acceptabel dat mensen met ongeveer dezelfde omstandigheden in verschillende gemeenten anders behandeld worden'. Hierover waren de meningen verdeeld: 58% is het ermee eens, 35% oneens en 7% weet het niet. Hoe denkt Van Zutphen hierover? 'Ook dit gaat om gelijke gevallen gelijk behandelen, maar je vergelijkt op een ander niveau. Als je het op het individuele niveau bekijkt, vergelijk je de een met de ander. Dan kun je kijken of daar in voldoende mate een zekere gelijkheid is of dat de ongelijkheid niet de spuigaten uitloopt, zo kun je het ook benaderen. Het andere is: hoeveel ruimte hebben gemeenten om, binnen de marges die ze hebben gekregen en hun financiële positie, hun zorg te organiseren voor hun eigen burgers? Zit daar een ondergrens in? Binnen bepaalde grenzen zijn verschillen tussen gemeenten acceptabel. De bodem voor mij is: gaan wij mensen niet dingen onthouden waar zij in wezen behoefte aan hebben en, als ik kijk naar alle regelingen die er zijn en het doel dat we met die regelingen hebben, ook zouden moeten krijgen. Maar je mag best respect hebben voor lokale culturen en hoe samenlevingen zich op lokaal niveau organiseren. Ik heb drie jaar in Twente gewoond en daar is het *noaberschap* een begrip. Niet dat ik wil zeggen dat dit hetzelfde is als de participatiemaatschappij, laat ze het niet horen in Twente! Zou dat dan betekenen dat er op een minimaal niveau wel gelijkheid moet zijn tussen gemeentes? 'Het is een grote operatie, die net van start is gegaan. We gaan het vijf jaar nauwlettend volgen. En het zou best kunnen zijn dat we na de zomer besluiten om daar te zijner tijd een onderzoek uit eigen beweging naar te doen en dat we dan gaan kijken naar die ongelijkheid.'

Waar het gaat om toekenning van de huishoudelijke ondersteuning doen die verschillen zich al voor. Ook de rechter speelt daar een rol in. Soms krijgt het zelfs het karakter van een *race to the bottom*. Van Zutphen: 'Er zijn gemeenten die zo ongeveer bij decreet – zo lijkt het in ieder geval – bepalen dat huishulpzorg, als het gaat om huishoudelijke hulp, twee uur is, punt. De tafel wordt gebruikt, niet voor een gesprek, maar voor een mededeling. Dat is het beeld dat bij sommige gemeenten optreedt. Ja, zo moet het in ieder geval niet. Op dit moment vind ik het belangrijker dat daar echte gesprekken worden gevoerd, dan dat ik nu al ga kijken naar al die verschillen tussen gemeenten. Maar de vraag waar zijn de grenzen van gelijke behandeling of waar wordt het zo ongelijk dat het de grens overgaat, vind ik wel heel belangrijk. Ik kan hem nu nog niet beantwoorden, maar het rechtvaardigt over enige tijd een onderzoek.'

### **Over de auteur**

Dr. Nienke Doornbos is docent en onderzoeker aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam en hoofdredacteur van het Tijdschrift voor Klachtrecht.

\* In Klachtrecht 2 (2015) verscheen een verkorte bijdrage van dit interview.