RAPPORT

**Het verzoek**

Verzoeker vraagt de Ombudscommissie een onderzoek in te stellen naar de manier waarop de gemeente zijn klachten, over de afhandeling van zijn aanvraag voor hulp in de huishouding, heeft behandeld.

**De procedure**

Verzoeker beklaagt zich over de behandeling van zijn aanvraag voor hulp in huishouding door een medewerkster van het WMO-loket. Het betreft het niet nakomen van terugbelafspraken en toezeggingen over niet directe verlening van huishoudelijke hulp.

De gemeente neemt telefonisch contact op met verzoeker om de situatie met hem te bespreken.

Bij brief antwoordt de gemeente inhoudelijk op de geuite klachten. Deze brief is voor verzoeker aanleiding om de Ombudscommissie te vragen een onderzoek in te stellen naar zijn klachtafhandeling.

De Ombudscommissie heeft partijen uitgenodigd voor een hoorzitting. Verzoeker is op de hoorzitting verschenen evenals een vertegenwoordiger van de gemeente.

Na de hoorzitting heeft de Ombudscommissie de gemeente nog een tweetal vragen gesteld:

1. Ter zitting heeft u aangegeven dat na de indicatiestelling, tijdens het huisbezoek, normaal gesproken, vrij snel daarna het besluit op de aanvraag volgt, in de regel binnen acht weken. Kunt u aangeven waar geregeld is binnen welke termijn een spoedaanvraag behandeld moet worden door de gemeente?
2. Waar is terug te vinden of huishoudelijke hulp altijd wordt afgewezen als spoedvoorziening?

De gemeente heeft de vragen tijdig beantwoord en heeft de commissie de “werkafspraken hulp bij het huishouden” toegestuurd. Voor zover toepasselijk heeft de commissie in dit rapport uit deze werkafspraken geciteerd.

**Reacties op bevindingen**

Het verslag van bevindingen is voor reactie aan alle partijen toegestuurd. Partijen konden op het verslag van bevindingen reageren. Van deze mogelijkheid heeft de gemeente geen gebruik gemaakt. Verzoeker heeft telefonisch aangegeven in te stemmen met het verslag van bevindingen.

**De feiten**

Wat hierna volgt, wordt door de Ombudscommissie beschouwd als het samenstel van feiten dat voor behandeling van het verzoek relevant is. De commissie neemt deze als vaststaand aan omdat ze uit de onderliggende stukken blijken, dan wel door beide partijen erkend zijn of ten minste door de ene partij gesteld en door de andere niet betwist.

Klachten verzoeker

Verzoeker heeft december vorig jaar een open hart operatie ondergaan in een ziekenhuis in het midden van Nederland. Een paar dagen na zijn operatie zou hij weer terug gaan naar het Jeroen Bosch Ziekenhuis (JBZ) om daar nog een paar dagen te herstellen. Omdat op de afdeling cardiologie in het JBZ het Norovirus was uitgebroken, kon verzoeker niet terug naar het JBZ.

Verzoeker stelt dat vanuit het ziekenhuis als voorwaarde voor ontslag werd gesteld dat per direct huishoudelijke hulp geregeld moest zijn voor verzoeker. Vanwege zijn operatie mocht verzoeker geen enkele inspanning doen. Omdat hij een alleenstaande man is en hij geen beroep kon doen op vrienden voor huishoudelijke hulp, was voor hem erg belangrijk om deze hulp te krijgen.

Het ziekenhuis heeft, volgens verzoeker, met de gemeente geregeld dat verzoeker direct bij aankomst thuis een consulent van het WMO loket op bezoek zou krijgen om dezelfde dag nog huishoudelijke hulp te regelen.

Op de dag dat verzoeker uit het ziekenhuis gekomen is de betrokken WMO consulent nog op huisbezoek gekomen. Zij zou diezelfde dag nog terugbellen om door te geven wat er al geregeld zou zijn qua huishoudelijke hulp. Verzoeker heeft niets meer terug gehoord.

Verzoeker heeft vervolgens zelf de betrokken WMO consulent gebeld. Zij zegde toe er meteen werk van te maken en daarna terug te bellen. Ook dit is niet gebeurd. Verzoeker heeft de dag erna zelf het WMO loket gebeld. De betrokken WMO consulent was niet aanwezig. Een collega van haar heeft verzoeker verzekerd een mail aan haar te sturen en toegezegd dat zij zo snel mogelijk contact op zou nemen. Ook dit is niet gebeurd.

Per brief, stelt de gemeente, volgens verzoeker ten onrechte, dat hij vanaf 3 januari 2013 telefonisch niet bereikbaar was. Dit klopt volgens hem niet. Vele anderen, waaronder medewerkers van de gemeente, hebben hem in die periode op zijn telefoonnummer gebeld. Bovendien was hij ook bereikbaar via voicemail, e-mail en via zijn postadres.

Verzoeker stelt dat de gemeente ofwel haar afspraken na had moeten komen over de levering van directe huishoudelijke hulp, ofwel duidelijk tegen het ziekenhuis had moeten zeggen dat de gemeente de huishoudelijke hulp niet direct kon leveren. In dat geval had verzoeker de huishoudelijke hulp op andere wijze kunnen regelen of was hij niet van het ziekenhuis naar huis gegaan. De huishoudelijke hulp heeft verzoeker uiteindelijk zelf geregeld. Nu heeft hij geen huishoudelijke hulp meer nodig. De dringende fase van hulp is voorbij. Het gaat hem niet om excuses krijgen, maar hij wil dat de dienstverlening van de gemeente op dit punt verbetert. Kern van zijn klacht is dat gemaakte terugbelafspraken door de gemeente niet zijn nagekomen en de wijze waarop hierover door de gemeente is gecommuniceerd met hem.

Standpunt gemeente

De gemeente stelt dat de gemeente (WMO loket) *niet* de belofte heeft gedaan dat per direct huishoudelijke hulp zou worden geboden aan verzoeker, bij thuiskomst uit het ziekenhuis. Het ziekenhuis heeft telefonisch contact opgenomen met het WMO-loket voor een spoed-aanvraag hulp bij het huishouden voor verzoeker. Er is toen, zo stelt de gemeente, aan het ziekenhuis uitgelegd dat hulp bij het huishouden zelden een spoedeisend karakter heeft, aangezien het uitstelbare taken betreft.

De betrokken WMO consulent heeft de dag van thuiskomt uit het ziekenhuis van verzoeker een huisbezoek afgelegd voor een indicatiestelling. Tijdens dit huisbezoek is bij haar twijfel ontstaan of de woonruimte van verzoeker individueel was of dat sprake was van een woongemeenschap.

Tijdens de hoorzitting bij de Ombudscommissie heeft de gemeente aangegeven dat op de dag van het huisbezoek door de WMO consulente geen beloften hadden moeten worden gedaan dat diezelfde dag nog uitsluitsel zou worden gegeven over de aanvraag om huishoudelijke hulp. Ook had de WMO consulente haar twijfel over de woonruimte van verzoeker met hem moeten communiceren. Op dit punt heeft verzoeker volgens de gemeente gelijk.

Na intern overleg en nader onderzoek is vier dagen later 2012 door de gemeente het standpunt ingenomen dat verzoeker toch een individuele woonruimte huurt en er dus recht is op hulp bij de huishouding. De gemeente betreurt dat er toen helaas een periode is geweest dat de WMO consulent vanwege ziekte en feestdagen de aanvraag voor hulp bij het huishouden niet direct heeft kunnen afhandelen. Hierdoor is de beslistermijn op de aanvraag langer dan gebruikelijk geweest. Normaal gesproken volgt er, zodra er een huisbezoek heeft plaatsgevonden, een indicatiestelling en een beslissing op de aanvraag. Dit is in het geval van verzoeker niet gebeurd. Hiervoor heeft de gemeente haar excuses aangeboden.

Tijdens de hoorzitting heeft de gemeente aangeven dat verzoeker al eerder – in december – van de langere beslistermijn op de hoogte gesteld had moeten worden. Ook had de betrokken WMO consulente tijdens haar ziekte vervangen moeten worden, volgens de gemeente.

Vanaf 3 januari 2013 had de gemeente huishoudelijke hulp beschikbaar. Op 3 januari 2013 heeft de gemeente de aanvraag van verzoeker om die reden weer inhoudelijk opgepakt. De vertegenwoordigster van de gemeente geeft tijdens de hoorzitting aan dat zijzelf, maar ook collega’s, in januari 2013 verzoeker gebeld hebben, maar hem telefonisch niet te pakken kregen. Omdat dit niet lukte heeft de gemeente een mail gestuurd naar verzoeker, waarop ook een reactie is ontvangen.

**Kernvragen**

Is de gemeente bij de uitvoering van haar taak op een behoorlijke manier omgegaan met verzoeker? Heeft zij op een juiste en heldere wijze gecommuniceerd met verzoeker? Is de gemeente haar afspraken nagekomen? In dit rapport van de Ombudscommissie zal een antwoord worden gegeven op deze kernvragen.

**Behoorlijkheidsvereisten**

Indien naar het oordeel van de Ombudscommissie de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt de commissie in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden.

In dit onderzoek is getoetst aan het vereiste van een betrouwbare overheid, het beginsel van voortvarendheid, het vereiste van een goede motivering en het vereiste van hoor en wederhoor.

**Overwegingen**

De commissie overweegt als volgt.

Het *beginsel van een betrouwbare overheid* houdt in dat de overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Op basis van dit beginsel dient de overheid afspraken en toezeggingen na te komen. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren.

Het *vereiste van voortvarendheid* impliceert dat een bestuursorgaan klachten en meldingen in beginsel dient af te handelen binnen de daarvoor gestelde (wettelijke) termijnen, tenzij er sprake is van zwaarwegende omstandigheden die het nemen van de beslissing binnen de wettelijke termijn onmogelijk of onwenselijk maken. Indien de afhandeling van de melding of klacht vertraagd is, dient een kennisgeving van de vertraging te worden verstuurd met daarin de vermelding van een nieuwe termijn.

Het *vereiste van een goede motivering* brengt met zich mee dat de overheid haar handelen en besluiten duidelijk aan de burgers uitlegt. De motivering van een beslissing moet daarbij gericht zijn op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.

Het *beginsel van hoor en wederhoor* houdt in dat de gemeente degene die een klacht heeft ingediend en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid moet stellen te worden gehoord. Van het horen van de klager kan alleen worden afgezien als de klacht kennelijk ongegrond is of de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Van het horen wordt een verslag gemaakt.

Gebrekkige communicatie

Op dezelfde dag dat verzoeker uit het ziekenhuis is gekomen, is nog een WMO consulent op huisbezoek gekomen, naar aanleiding van zijn verzoek om huishoudelijke hulp.

Door partijen is niet weersproken dat de WMO consulent bij haar huisbezoek beloofd heeft om diezelfde dag nog uitsluitsel te geven over de aanvraag om huishoudelijke hulp en dat deze belofte niet is nagekomen. Ook is tussen partijen niet in geschil dat meerdere terugbelafspraken niet zijn nagekomen door de gemeente en er door de gemeente met verzoeker niet gecommuniceerd is dat de beslissing op de aanvraag om huishoudelijke hulp langer in beslag nam dan beloofd en de redenen waarom.

De commissie is van oordeel dat de gemeente – gelet op voornoemde redenen - gehandeld heeft in strijd met het beginsel van een betrouwbare overheid.

Dat tijdens de hoorzitting en in de klachtafdoeningsbrief door de gemeente excuses zijn gemaakt voor haar handelen, beoordeelt de commissie als positief. Echter een (eerder) welgemeend excuus was in het onderhavige geval op zijn plaats geweest, naar het oordeel van de commissie. Dit had eveneens escalatie kunnen voorkomen.

Voortvarendheid

De commissie onderschrijft voorts het standpunt van verzoeker dat de gemeente onduidelijk gecommuniceerd heeft over wat verzoeker van de gemeente mocht verwachten, wel of geen recht op (directe) huishoudelijke hulp. Ook over de termijn waarop de gemeente een beslissing zou (gaan) nemen op de aanvraag is de gemeente niet duidelijk geweest naar het oordeel van de commissie.

Daartoe overweegt de commissie als volgt.

Het vereiste van voortvarendheid brengt met zich mee dat de gemeente zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. De wettelijke termijnen zijn daarbij uiterste termijnen. De gemeente moet – waar mogelijk – streven naar kortere termijnen.

De commissie stelt vast dat in de van toepassing zijnde Verordening individuele verstrekkingen Wmo gemeente ’s-Hertogenbosch 2012 geen wettelijke beslistermijn is opgenomen is voor een aanvraag om huishoudelijke hulp. Om die reden is de wettelijke beslistermijn van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

In dit geval betekent dat binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag een beschikking moet worden gegeven, doch uiterlijk binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag (artikel 4:13 Awb).

Voor de invulling van de “redelijke termijn” als genoemd in artikel 4:13 Awb heeft de commissie aansluiting gezocht bij de door de gemeente gehanteerde “Werkafspraken huishoudelijke hulp”. Op basis van deze intern geldende werkafspraken, bestaat er een spoedprocedure huishoudelijk hulp.

In artikel 1.4 van deze werkafspraken is daarover volgende opgenomen: *Een spoedprocedure doet zich alleen voor bij een medische verklaring van een huisarts, transferverpleegkundige of Wmo-loket waaruit blijkt dat het gaat om niet uitstelbare taken als maaltijdverzorging en organisatie bij het huishouden. Gemeente neemt in deze altijd telefonisch contact op met opdrachtnemer en bevestigt vervolgens spoeddienstverleningsopdracht. Opdrachtnemer start binnen 24 uur met de dienstverlening bij de cliënt. De gemeente zorgt (achteraf) voor een indicatiestelling en dienstverleningsopdracht binnen een termijn van 10 werkdagen.*

De commissie stelt vast dat onweersproken is, dat het ziekenhuis contact heeft opgenomen met het WMO-loket om een spoedaanvraag hulp bij het huishouden voor verzoeker in te dienen. Vervolgens heeft de WMO consulent, tijdens het huisbezoek, toegezegd dat verzoeker *diezelfde dag nog* zou worden teruggebeld over de beslissing op zijn aanvraag om huishoudelijke hulp.

Gelet op het voorgaande gaat de commissie ervan uit dat de WMO consulente de aanvraag om huishoudelijke hulp van verzoeker heeft opgevat als een spoedaanvraag om huishoudelijke hulp als bedoeld in genoemde werkafspraken en dat voor haar duidelijk was dat verzoeker – gezien zijn expliciete spoedaanvraag - *per direct* huishoudelijke hulp wenste.

Door op de dag van thuiskomst van verzoeker al op huisbezoek te gaan en de tijdens dit huisbezoek gedane beloften aan verzoeker, heeft zij in ieder geval de schijn bij verzoeker gewekt het zo te hebben opgepakt. Volgens de spoedprocedure zou dan gewoon - binnen vierentwintig uur – met de huishoudelijke hulp gestart kunnen worden en later bekeken worden of de indicatie klopte. De commissie stelt vast dat dit niet is gebeurd. De gemeente heeft daarentegen, om verschillende redenen, getalmd om snel uitsluitsel te geven over het recht op huishoudelijke hulp. De gemeente heeft zich, naar het oordeel van de commissie, op dit punt niet aan haar eigen werkafspraken gehouden.

De commissie kan de gemeente voorts bovendien niet volgen in haar standpunt dat geen sprake was van een spoedaanvraag voor huishoudelijke hulp. Het argument van de gemeente dat van een spoedaanvraag geen sprake kan zijn omdat hulp bij het huishouden zelden een spoedeisend karakter heeft, aangezien het uitstelbare taken betreft, gaat naar het oordeel van de commissie niet op. Vooral niet in dit geval. De commissie verwijst hiervoor naar de eerder genoemde handelwijze van de gemeente en de daardoor gewekte verwachtingen bij verzoeker. Bovendien kan, conform de eigen werkafspraken, juist *wel* sprake zijn van spoed bij huishoudelijke hulp, mits er een medische verklaring is van een huisarts, transferverpleegkundige of Wmo-loket.

Het had naar het oordeel van de commissie, indien de gemeente de spoedaanvraag vanwege het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden in de werkafspraken had willen weigeren, in de rede gelegen dat de gemeente aangaande de vaststelling van het spoedeisende karakter van de aanvraag, dan wel aangaande het verkrijgen van een (vereiste) medische verklaring, contact zou hebben opgenomen met het ziekenhuis of enig ander medisch specialist. De commissie is niet gebleken dat dit is gebeurd. Ook is de commissie niet gebleken dat de gemeente verzoeker heeft gevraagd een medische verklaring te overleggen.

Waarbij de commissie nog opmerkt dat het conform genoemde werkafspraken voor de commissie onduidelijk is of de vereiste medische verklaring alleen schriftelijk of ook mondeling verstrekt kan worden. De regeling is op dit punt onduidelijk en behoeft naar het oordeel van de commissie verduidelijking.

De motivering waarom niet aan de voorwaarden voor een spoedaanvraag is voldaan, ontbreekt. De motivering waarom het *in het onderhavige geval* uitstelbare taken zou betreffen, ontbreekt eveneens. Ook de motivering dat geen sprake zou zijn van een spoedaanvraag ontbreekt. De commissie is van oordeel dat de gemeente op al deze punten heeft gehandeld in strijd met het vereiste van een goede motivering.

De commissie stelt voorts vast dat zij de aanvraag van verzoeker niet tijdig heeft afgehandeld. Dit mocht verzoeker redelijkerwijs wel van de gemeente verwachten, gezien haar eerdere belofte op dit punt. De gemeente heeft bij haar besluitvorming aldus niet conform de in de Algemene wet bestuursrecht genoemde “redelijke termijn” gehandeld.

Als verklaring voor de langere beslistermijn heeft de gemeente aangevoerd de onderbezetting tijdens de vakantieperiode, onervarenheid van de WMO consulent en het ontbreken van vervanging tijdens ziekte van de WMO consulent. Naar het oordeel van de commissie kunnen genoemde redenen de lange beslistermijn niet rechtvaardigen. Zij zijn hiervoor geen excuus. Bovendien is naar het oordeel van de commissie de beslistermijn onnodig lang geworden. Nu verzoeker door de gemeente ook niet (tijdig) is geïnformeerd over de lange(re) – dan toegezegde - besluitvorming, en de redenen daarvan, heeft de gemeente naar het oordeel van de commissie niet voortvarend gehandeld.

In dit oordeel speelt mee dat de aanvraag van verzoeker een expliciete spoedaanvraag betrof en de gemeente wist dat verzoeker de verwachting had dat hij recht had op directe huishoudelijke hulp.

Ontbreken van hoor- en wederhoor

De hoorplicht is een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Zo kan door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens het horen een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure worden bewerkstelligd, te weten herstel van geschonden vertrouwen in het bestuur.

De commissie stelt vast dat zowel klager als beklaagde (WMO consulent) in de interne klachtenprocedure niet gehoord zijn. Het telefoongesprek dat met verzoeker is gevoerd kan niet worden aangemerkt als horen. Het voorgaande is in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor. Ook op dit punt is de onderzochte gedraging onbehoorlijk.

**Oordeel**

De onderzochte gedragingen zijn in strijd met het beginsel van een betrouwbare overheid, het vereiste van voortvarendheid, het vereiste van een goede motivering en het beginsel van hoor en wederhoor. Om die reden zijn de onderzochte gedragingen onbehoorlijk.

’s-Hertogenbosch, 1 juli 2013

De Ombudscommissie gemeente ‘s-Hertogenbosch,

A.H.A. Lensen, voorzitter Y. Nass, secretaris