

College van Burgemeester en wethouders gemeente Nijmegen

Gemeenteraad Nijmegen

Onderwerp: Zorgenbrief Ombudsman Nijmegen

24 november 2025

Geacht College, geachte raadsleden,

Als ombudsman ontvang ik klachten van inwoners die vastlopen bij de aanvraag of toegang tot Wmo- en jeugdhulp. Toegang tot Wmo en jeugdhulp is geregeld in de Verordening maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp. Nu de geactualiseerde Verordening maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp 2026 voorligt, deel ik met u mijn zorgen over door inwoners ervaren gebrek aan heldere procedures, rechtsbescherming en informatie. En welke mogelijke (bestuurlijke) consequenties dit heeft.

### **Welke zorgen heb ik?**

Gezinnen in Nijmegen die Wmo- en/of jeugdhulp ontvangen verkeren regelmatig in kwetsbare omstandigheden. Naast kwetsbaarheid door de persoonlijke situatie van een gezin kan kwetsbaarheid tegenover de gemeente ook ontstaan door aspecten van een bestuursrechtelijke procedure en de uitvoeringspraktijk. Mede op basis van wat inwoners mij vertelden in hun signalen en klachten, heb ik de volgende zorgen:

#### **1. Verordening deels in strijd met de wet**

De gemeente koos ervoor om voor zowel Wmo- als jeugdhulpaanvragen eenzelfde proces in de Verordening op te nemen (hoofdstuk 2), welke begint met een hulpvraag (melding) en niet met een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het proces om jeugdhulp te krijgen (hoofdstuk 2) volgt hierbij dezelfde meldingsprocedure als de Wmo, zonder dat daarvoor een wettelijke basis bestaat. Dit is in strijd met de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat de Jeugdwet – anders dan de Wmo – geen afwijkende aanvraagprocedure toestaat. Dit kan ertoe leiden dat (delen van) de Verordening door de rechter [onverbindend worden verklaard](#) of voor Kroonberoep worden aangedragen<sup>1</sup>. Dit betekent (mogelijke) financiële risico's, proceskostenveroordelingen, ongeldige besluiten, (stapeling van) juridische procedures, opnieuw (moeten) vaststellen van een deel van de Verordening, imago schade etc. Hierdoor kunnen ook uitvoeringskosten en bestuurlijke druk door herstelbesluiten juist toenemen.

---

<sup>1</sup> Zowel in de gemeente Maassluis als Den Haag werd de Verordening jeugdhulp onder dreiging van Kroonberoep door Stichting Recht Kinderen voor Staat aangepast aan de wet.

## 2. Onduidelijk wat het moment van de aanvraag is

De Verordening noemt meerdere momenten waarop een aanvraag kan ontstaan:

- Een inwoner dient een *aanvraag* in *bij het College* (artikel 7.1).
- Het College kan een *ondertekend verslag* (van het onderzoek en de uitkomsten daarvan) als aanvraag aanmerken (artikel 7.2).

Verder bepaalt de Verordening dat een aanvraag pas kan worden ingediend na onderzoek (artikel 6 en artikel 7.4) en dat het College binnen twee weken *na ontvangst van de aanvraag* een beschikking afgeeft.

Voor aanvragen jeugdzorg kijken de artikelen 7.2, 7.3 en 7.4 van de Verordening af van de Awb. Volgens de Awb geldt een beslistermijn van acht weken en niet twee. En begint de beslistermijn bij ontvangst van de aanvraag (art. 4:13 Awb). Duidelijkheid over het aanvraagmoment is daarom cruciaal: het bepaalt wanneer de beslistermijn start, wanneer een beslissing moet worden en zijn genomen en geeft ouders en jeugdigen inzicht in hun rechten. Zie hiervoor ook het rapport van de Jeugdbondsman [\*“Help hoe kom ik aan jeugdhulp?” \(mei 2025\)\*](#).

Klachten en signalen bij de ombudsman laten zien dat de meldingsprocedure (voor jeugdhulp aanvragen) vertraging kan veroorzaken, omdat pas (in afwijking van de Awb) na onderzoek een aanvraag kan worden ingediend en voor onderzoek geen termijnen gelden. Hierdoor is onduidelijk:

- Of de hulpvraag (melding) voor jeugdzorg ook beschouwd kan worden als aanvraag.
- Wat er gebeurt er als na melding van een hulpvraag geconcludeerd wordt dat geen (specialistische) jeugdhulp nodig is. Of als een gezin verwezen wordt naar een algemene voorziening (basishulp) zonder beschikking? Wordt het gezin dan geïnformeerd dat een aanvraag voor een maatwerkvoorziening alsnog mogelijk is en dat bezwaar/beroep kan worden ingesteld? Zo ja, hoe en door wie?
- Hoe wordt omgegaan met een inwoner die rechtstreeks een aanvraag voor jeugdhulp doet bij het College, voordat en zonder dat onderzoek (door Buurteam) heeft plaatsgevonden? En, hoe kan een aanvraag jeugdhulp bij het College (vgl. artikel 7.1 Verordening) gedaan worden? Desgevraagd, blijkt hiervoor geen aparte procedure of toegangspoort ingericht.
- Wat er gebeurt als er geen ondertekend onderzoeksverslag is? Op welk moment ontstaat dan een aanvraag?

## 3. Verschil tussen regels en praktijk

De Verordening bepaalt in artikel 2 dat het College (zonder uitzondering) het toekennen of afwijzen van een maatwerkvoorziening vastlegt in een beschikking, en artikel 12 beschrijft de inhoud daarvan.

Uit meerdere signalen en klachten bij de ombudsman blijkt echter dat in de praktijk van de Verordening wordt afgeweken: er wordt (ook) beschikkingsvrij of beschikkingsarm gewerkt. Dit betekent dat inwoners niet altijd automatisch een beschikking ontvangen. Enkele voorbeelden uit klachten bij de ombudsman:

- Inzetten van ondersteuning zonder formele beschikking.
- Communiceren van beslissingen via gespreksverslagen, mails of mondelinge afspraken.
- Het wijzigen of beëindigen van jeugdhulp of Wmo-ondersteuning zonder beschikking.

Beschikkingsvrij of beschikkingsarm werken is strijd met de Awb en de Verordening. Het ministerie van Volksgezondheid stelde in een [brief](#) in 2024 al duidelijk vast dat dit niet mag. De Centrale Raad van Beroep bevestigt dat gemeenten burgers in een beschikking moeten laten weten hoeveel en welke ze ontvangen.

De [ombudsman Groningen](#) en ook rechtspraak leert dat ook scherp gekeken moet (blijven) worden of en wanneer sprake is van een algemene voorziening, waarvoor geen beschikking vereist is. Daarvoor is niet bepalend dat een Buurtteam hulp als algemene voorziening aanmerkt, maar dat het gaat om vrij toegankelijke voorziening (zonder onderzoek). Als hulp (van een buurtteam) afgestemd is met een inwoner en nader uitgewerkt wordt in een plan, is feitelijk en juridisch sprake van een maatwerkvoorziening en niet van een algemene voorziening.

Ook wijs ik op de [behoorlijkheidsnormen](#) fair play, vereiste van goede informatieverstrekking, vereiste van transparantie en het Internationale VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK). Op grond daarvan moeten volwassenen en jeugdigen adequaat geïnformeerd worden over de mogelijkheid een beschikking te ontvangen waartegen bezwaar mogelijk is. Zie daarover ook de [brief](#) van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman, de [brief](#) van de Jeugdombudsman Den Haag, de [brandbrief](#) van Defence for Children en de publicatie in [Binnenlands Bestuur](#) d.d. 26 september 2025.

#### **4. Rechtsbescherming is geen verzoeknummer, het is een wettelijke plicht die het speelveld gelijk maakt voor alle inwoners.**

Ik ben mij ervan bewust dat de gemeente Nijmegen voor een complexe opgave staat: het waarborgen van een houdbaar en betaalbaar lokaal zorgstelsel. De druk op dit stelsel neemt toe door personeelstekorten en afnemende rijksinkomsten. Het is daarom logisch dat de gemeente niet elke hulpvraag kan beantwoorden met een maatwerkvoorziening en dat wordt ingezet op collectieve vormen van ondersteuning. Maar informeel werken mag niet ten koste gaan van de rechtsbescherming van inwoners. Rechtsbescherming en een sterke sociale basis moeten naast elkaar kunnen bestaan.

Het is aan het College om een beschikking af te geven na een aanvraag, daar zou een inwoner niet (nogmaals) om moeten vragen. Ik verwijs hierbij ook naar de u bekende (nazorg)rapporten van de Rekenkamer Nijmegen over de toegang tot de Wmo<sup>2</sup> en het rapport “[Burger in Zicht](#)” van de Nationale ombudsman.

*Een beschikking is geen bureaucratische last, het is de basis van een rechtmatig besluit*

Gemeenten wijzen er geregeld op dat inwoners desgewenst zelf een beschikking kunnen aanvragen, of zelf alsnog een Wmo- of jeugdzorgaanvraag kunnen indienen als een beschikking uitblijft. Ook in Nijmegen wordt gewerkt met beschikkingsvrij werken, bedoeld om administratieve lasten te verminderen. Maar:

- beschikkingsvrij werken is in strijd met de wet;
- het is niet bewezen dat beschikkingsarm daadwerkelijk administratieve lasten vermindert.

---

<sup>2</sup> Het nazorgonderzoek 2025 verschijnt 2 december 2025.

Uit een [onderzoek](#) van Investico (24 september 2025) blijkt bovendien dat 15 van de 25 gemeenten die nu nog beschikkingsvrij werken, daarmee willen stoppen. Schrappen bleek nauwelijks sneller of goedkoper en men vond het achteraf ‘niet wenselijk’ dat inwoners hiermee geen toegang tot bezwaar hebben.

*Rechtsbescherming moet niet afhankelijk zijn van wie mondig genoeg is om erom te vragen*  
Met de uitvoeringsagenda Duurzame Jeugdhulp en Wmo-begeleiding zet de gemeente ook meer in op basisvoorzieningen en collectieve voorzieningen, waarvoor geen maatwerkvoorziening en dus ook geen beschikking nodig is. Deze manier van werken bespaart volgens de gemeente tijd en de inwoner krijgt waar hij om vroeg. Snelheid is inderdaad belangrijk, maar een snelle route zonder juridische borging kan leiden (blijkt ook uit klachten bij de ombudsman) tot een tragere en duurdere herstelroute.

En de praktijk is weerbarstig. Wanneer bijvoorbeeld een Buurtteam zelf ondersteuning biedt en dit als algemene voorziening wordt aangemerkt, kan een inwoner het daar toch niet mee eens zijn. Hoewel het formeel mogelijk blijft om alsnog een beschikking aan te vragen, raakt dit sterk aan het (juridisch) doenvermogen van inwoners — juist in situaties waarin zij vaak al kwetsbaar zijn.

Volgens hoogleraar staatsrecht Hansko Broeksteeg worden burgers door overschatting van hun [doenvermogen](#) juist kwetsbaarder. En onderzoek (*Verdwaalde verantwoordelijkheid*, nog te publiceren) van mr. B. Kerssies, senior-onderzoeker bij Lectoraat Begrijpelijk en Toegankelijk Recht van de HAN, geeft aan dat de gemeente het doenvermogen moet faciliteren. En laat zien dat het juridisch doenvermogen niet alleen van de inwoner zelf afhangt, maar ook van hoe de juridische context is ingericht. In de huidige Nijmeegse context spelen drempelverhogende factoren een rol:

- het bredere beschikkingsarm werken,
- gevolgd door het verschuiven van verantwoordelijkheid naar de burger.

Dit houdt het risico in zich dat (alleen) mondige burgers profiteren, de stille groep niet. Dit creëert rechtsongelijkheid en rechten worden selectief toegankelijk. Een moeder die geen beschikking ontvangt, kan nergens bezwaar tegen maken.

*Weinig klachten en bezwaren betekent niet weinig problemen*

De gemeentelijke respons, dat er “maar” weinig klachten zijn over deze nieuwe (informele) manier van werken, moet daarom wel ook gezien worden in het licht dat veel inwoners (ook bij de ombudsman) aangeven geen klacht te kunnen indienen omdat ze niet bekend zijn en waren met hun rechten. Ook geven klagers aan dat zij geen klacht of bezwaar durven indienen, vanwege schaamte of loyaliteit naar hulpverleners en afhankelijkheid van de zorg. Dan wel dat zij daarvoor de energie en tijd niet hebben. Het ontbreken van grote getallen klachten of bezwaren, betekent dus niet dat er ook geen problemen zijn. Het kan wel een signaal zijn dat inwoners niet weten dat zij formele rechtsbescherming missen.

## **Aanbevelingen**

Vanuit het burgerperspectief en het kinderrechtenperspectief kom ik tot de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor **een besluitvormingsproces met een duidelijk begin en eind**. Het moment van de aanvraag moet duidelijk zijn en er moet altijd een beschikking worden afgegeven. En gemeenten mogen niet belemmeren dat jeugdigen (of hun ouders) rechtstreeks een jeugdhulpaanvraag doen bij het College.  
*Stem de praktijk en de regelgeving op deze punten op elkaar af en pas desgewenst de Verordening aan.*

2. Zorg voor **uniforme, voldoende, duidelijke informatie over het besluitvormingsproces en de klachtprocedure** bij toegang tot Wmo en jeugdzorg. Ik verwijs op dit punt ook naar de aanbevelingen uit mijn [Signaalbrief](#) Wmo Hulpmiddelen van 25 september 2025 en de aanbevelingen in het rapport van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman "[Participatie vanaf de zijlijn](#)" en de aanbevelingen in het rapport van de Jeugdbondsman "[Help hoe kom ik aan jeugdhulp?](#)"

*Het gaat dan om informatie die via de diverse kanalen wordt verstrekt (website, folder(s), mondeling via medewerkers). Het is noodzakelijk dat deze informatie ook toegankelijk en goed te begrijpen is voor jeugdigen.*

3. Zorg ervoor dat er bij het maken van (toekomstige) gemeentelijke regels en beleid, als het gaat om zaken die kinderen raken, de [Kinderrechtentoets](#) van de Kinderombudsman wordt gebruikt.

*Het VN-Kinderrechtencomité heeft Nederland in 2022 gewezen op de noodzaak van deze Kinderrechtentoets. Wanneer bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving of beleid geen rekening wordt gehouden met kinderen, kan dit leiden tot negatieve gevolgen die hen extra kwetsbaar maken. Door vroegtijdig de Kinderrechtentoets uit te voeren, wordt voorkomen dat toekomstige wet- en regelgeving kinderrechten onder druk zet. Op 7 oktober jl. is bovendien de [motie-Perin-Gopie c.s.](#) over standaard toepassen van de kinderrechtentoets bij wetsvoorstellen over jeugdzorg aangenomen.*

## **Vervolg**

Ik vraag uw College te reageren op mijn zorgen en aanbevelingen en daarbij toe te lichten of en zo ja welke maatregelen genomen worden om de rechtsbescherming en informatievoorziening te verbeteren. Ik vraag u mij schriftelijke en gemotiveerd aan te geven of deze brief voor het College aanleiding is het raadsvoorstel inzake de verordening Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp gemeente Nijmegen 2026 aan te passen en zo ja, op welke punten.

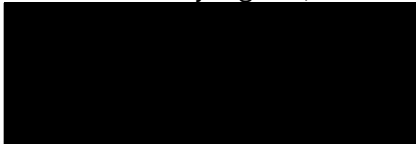


Graag ontvang ik zo spoedig als mogelijk uw schriftelijke reactie, in ieder geval voordat de raad over het raadsvoorstel beslist.

Aan de gemeenteraad geef ik in overweging mijn zorgen desgewenst te betrekken bij de Technische Toelichting “Verordening maatschappelijke ondersteuning en Jeugdhulp gemeente Nijmegen 2026” op 26 november a.s. en/of bij de verdere behandeling en vaststelling van de Verordening. Indien u daar prijs op stelt heeft de heer mr. B. Kerssies, senior-onderzoeker bij Lectoraat Begrijpelijk en Toegankelijk Recht van de HAN, zich bereid verklaard als expert een (nadere) toelichting te geven op het begrip doen-vermogen en zijn onderzoek.

Een afschrift van deze brief is verstuurd aan de griffie, burgemeester, wethouder Visser, de Rekenkamer Nijmegen, de Adviescommissie JMG, de Seniorenraad en de Jongerenraad.

Met vriendelijke groet,



Yvette Nass

**(Kinder-)Ombudsman Nijmegen**