



Opdrachtgever

Inspectie SZW

Onderzoek

Startdatum – 1 april 2015

Einddatum – 1 december 2015

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Signalen en klachten over de toegankelijkheid van het sociale domein

Conclusie

Gemeenten hebben vanaf 1 januari 2015 binnen de grenzen van de wetgeving ruimte gekregen om maatwerk te leveren tussen en binnen de domeinen zorg, jeugd en werk. De domeinen zorg, jeugd en werk hadden voor de decentralisaties eigen procedures voor de omgang met klachten en signalen. De mate waarin de procedures zijn geïntegreerd na 1 januari 2015 kan een indicatie zijn voor de vorderingen van gemeenten in hun transformatie naar integrale dienstverlening. Daarnaast verwachtten gemeenten in de transitieperiode veel klachten en signalen van burgers rondom problemen die zij ondervinden rondom de toegang tot gemeentelijke voorzieningen. Ook in de media verschenen veelvuldig berichten over burgers die verdwaald raken in het doolhof van nieuwe procedures en regelingen. De samenwerkende inspecties (SZW, V&J, VWS en OCW) hebben dit onderzocht. Een eerste belangrijke bevinding is dat het aantal klachten en signalen over de toegankelijkheid lager is dan gemeenten verwachtten. Volgens de onderzochte gemeenten komt dat omdat zij veel hebben gedaan om burgers tijdig voor te lichten over de wijzigingen. Ook zetten gemeenten in op informele, snelle afhandeling van klachten waardoor het aantal geregistreerde klachten laag bleef. Zo hebben zij bijvoorbeeld meldpunten in het leven geroepen of speciale functionarissen aangesteld (zorgmariniers). Volgens externe partijen (cliëntenraden, Wmo-adviesraden en ombudsmannen) kan het ogenschijnlijk lage aantal klachten en signalen ook minder positief worden geduid. Hierbij wijzen zij op de afhankelijke positie van burgers ten aanzien van de gemeentelijke dienstverlening, het feit dat kwetsbare burgers de weg naar de klachtenprocedure en meldpunten niet kennen en problemen rondom digitalisering.

Een deel van de onderzochte gemeente (vier van de tien) heeft haar klachtenprocedure voor het gemeentelijk domein geïntegreerd. Een dergelijke integratie geeft gemeenten de mogelijkheid om domeinoverstijgend te leren van de klachten die binnenkomen. Tenslotte ziet de Inspectie verschillende gemeenten die lessen trekken uit de klachten en signalen die binnenkomen, door bijvoorbeeld procesverbetering en of een intensievere informatievoorziening via de externe stakeholders. Het snel en informeel afhandelen van klachten zonder dat deze

worden geregistreerd, kan het lerend vermogen van gemeenten verminderen. De Inspectie merkt op dat gemeenten die goed zicht hebben op signalen en klachten (bijvoorbeeld in de vorm van registraties) én openstaan voor signalen vanuit externe partijen, meer leren van signalen en klachten dan gemeenten die niet aan deze criteria voldoen

[Link naar bestand](#)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/orjt3617>

Colofon

Programma	Dienstverlenende overheid
Projectnaam	Signalen en klachten over toegankelijkheid van dienstverlening in het sociale domein
Nummer	R 15/05

Korte samenvatting

Gemeenten hebben vanaf 1 januari 2015 binnen de grenzen van de wetgeving ruimte gekregen om maatwerk te leveren tussen en binnen de domeinen zorg, jeugd en werk. Het afgelopen halfjaar kenmerkt zich door een periode van transitie naar transformatie. De domeinen zorg, jeugd en werk hadden voor de decentralisaties eigen procedures voor de omgang met klachten en signalen. De mate waarin de procedures zijn geïntegreerd na 1 januari 2015 kan een indicatie zijn voor de voorde- ringen van gemeenten in hun transformatie naar integrale dienstverlening. Daarnaast verwachtten gemeenten in de transitieperiode veel klachten en signalen van burgers rondom problemen die zij ondervinden rondom de toegang tot gemeentelij- ke voorzieningen. Ook in de media verschenen veelvuldig berichten over burgers die verdwaald raken in het doolhof van nieuwe procedures en regelingen. Klachten en signalen zijn een nieuwe invalshoek, naast al het lopende onderzoek naar de transi- tie en transformatie van het sociale domein. Er is om deze redenen vanuit de sa- menwerkende inspecties (SZW, V&J, VWS en OCW) een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten omgaan met klachten en signalen van burgers over de toegankelijkheid van het sociaal domein. Onder toegankelijkheid verstaan de inspec- ties: de vindbaarheid, bejegening, eenduidigheid, overzichtelijkheid, eenvoud en begrijpelijkheid van de gemeentelijke dienstverlening die toegang biedt tot de ver- schillende voorzieningen.

Een eerste belangrijke bevinding is dat het aantal klachten en signalen over de toe- gankelijkheid lager is dan gemeenten verwachtten. Volgens de onderzochte ge- meenten komt dat omdat zij veel hebben gedaan om burgers tijdig voor te lichten over de wijzigingen. Ook zetten gemeenten in op informele, snelle afhandeling van klachten waardoor het aantal geregistreerde klachten laag bleef. Zo hebben zij bij- voorbeeld meldpunten in het leven geroepen of speciale functionarissen aangesteld (zorgmariniers). Volgens externe partijen (cliëntenraden, Wmo-adviesraden en om- budsmannen) kan het ogenschijnlijk lage aantal klachten en signalen ook minder positief worden geïnterpreteerd. Hierbij wijzen zij op de afhankelijke positie van burgers ten aanzien van de gemeentelijke dienstverlening, het feit dat kwetsbare burgers de weg naar de klachtenprocedure en meldpunten niet kennen en problemen rondom digitalisering.

Een deel van de onderzochte gemeente (vier van de tien) heeft haar klachtenproce- dure voor het gemeentelijk domein geïntegreerd. Een dergelijke integratie geeft gemeenten de mogelijkheid om domeinoverstijgend te leren van de klachten die binnenkomen. Tenslotte ziet de Inspectie verschillende gemeenten die lessen trek- ken uit de klachten en signalen die binnenkomen, door bijvoorbeeld procesverbete- ringen of een intensievere informatievoorziening via de externe stakeholders. Het snel en informeel afhandelen van klachten zonder dat deze worden geregistreerd, kan het lerend vermogen van gemeenten verminderen. De Inspectie merkt op dat gemeenten die goed zicht hebben op signalen en klachten (bijvoorbeeld in de vorm van registraties) én openstaan voor signalen vanuit externe partijen, meer leren van signalen en klachten dan gemeenten die niet aan deze criteria voldoen.

Inhoud

Colofon—2

1	Samenvatting en conclusies—7
1.1	Aanleiding, vraagstelling en aanpak—7
1.2	Huidige ontwikkeling van het aantal klachten en signalen—8
1.3	Klachtafhandeling en lerend vermogen—10
2	Inleiding—13
2.1	Probleemstelling en doelstelling—13
2.2	Vraagstelling—13
2.3	Begrippenkader—14
2.4	Onderzoeksmethode—14
3	Klachten—15
3.1	Inleiding—15
3.2	Aantal en inhoud van de klachten sinds 1 januari 2015—15
3.3	Verklaring voor het aantal klachten—17
4	Signalen—19
4.1	Inleiding—19
4.2	Aantal en inhoud van de signalen sinds 1 januari 2015—19
4.3	Verwachting aantal en aard van signalen—21
5	Organisatie van signaal- en klachtafhandeling—23
5.1	Inleiding—23
5.2	Gescheiden of integrale procedure—23
5.3	Waar vangt de gemeente signalen en klachten op?—24
5.4	Formele en informele klachtafhandeling—24
5.5	Rol van externe partijen bij signalen en klachten—25
6	Leren van signalen en klachten—27
6.1	Inleiding—27
6.2	Verbeteringen naar aanleiding van klachten en signalen—27
6.3	Leren van klachten—27
Bijlage 1	Methodologische verantwoording—31
Bijlage 2	Referentiekader—33

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Aanleiding, vraagstelling en aanpak

Aanleiding

Het sociale domein is in transitie. Vanaf 1 januari 2015 is de uitvoering van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdzorg gedecentraliseerd naar de gemeenten. Gemeenten hebben het afgelopen half jaar hun gemeentelijke organisatie en uitvoering moeten transformeren. De toegankelijkheid van de sociale voorzieningen kunnen als gevolg van alle wijzigingen onder druk komen te staan met signalen en klachten van burgers tot gevolg. Tegelijkertijd kan de mate waarin gemeenten hun klachtenprocedure integraal – domein overstijgend - aanbieden een beeld geven van de integraliteit van hun dienstverlening. Dit is het eerste stelseltoezichtonderzoek in het sociale domein en kan als een proeve worden gezien voor de samenwerking tussen de betrokken inspecties.

Definitie van gehanteerde begrippen

De verkennende studie gaat over klachten en signalen die betrekking hebben op de toegankelijkheid van het sociaal domein. Onder klachten verstaat de Inspectie formele uitingen van ontevredenheid die betrekking hebben op het handelen van de gemeente of van derden die in opdracht gemeentelijke taken uitvoeren. Signalen zijn overige uitingen (zoals vragen, feedback) van burgers over de dienstverlening van gemeenten. Met toegankelijkheid wordt bedoeld de dienstverlening tot en met de aanvraag van de voorziening. Elementen daarvan zijn o.a. vindbaarheid, bejegening, eenduidigheid, overzichtelijkheid, eenvoud en begrijpelijkheid. Het toekennen van de voorziening, en daarmee het bezwaar en beroep, vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Centrale vraagstelling

Op welke wijze gaan gemeenten sinds 1 januari 2015 om met signalen en klachten van burgers over de toegankelijkheid van het sociale domein?

De hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. Hoe heeft het aantal klachten en signalen zich sinds 1 januari 2015 ontwikkeld?
2. Weten burgers, volgens gemeenten en andere relevante stakeholders, waar ze terecht kunnen met hun signalen of klachten over de toegankelijkheid van de dienstverlening?
3. Op welke wijze is de gemeentelijke organisatie ingericht voor het opvangen en verwerken van signalen en klachten van burgers over de toegankelijkheid van de dienstverlening? Welke wijzigingen hebben zich hierin voorgedaan na 1 januari 2015 en waarom?
4. In hoeverre is de gemeentelijke organisatie ingericht om te kunnen leren van signalen en klachten van burgers om zodoende de toegankelijkheid van de dienstverlening te verbeteren?

Onderzoeksaanpak

Voor deze verkennende studie zijn data verzameld binnen tien gemeenten. Bij de selectie van gemeenten is gestreefd naar diversiteit door rekening te houden met de spreiding, arbeidsmarktregio en de wijze waarop de toegang tot de dienstverlening

is ingericht.¹ Hiermee wordt – ondanks de verkennende aard van de studie - de landelijke geldigheid van de bevindingen vergroot. De Inspectie interviewde 50 functionarissen. Een deel van de respondenten werkt bij de gemeenten en is betrokken bij de opvang, registratie en afhandeling van signalen en klachten. Er zijn ook vertegenwoordigers van externe partijen zoals de lokale Ombudsman, cliëntenraden en Wmo-adviesraden geïnterviewd. Verder is op gemeentelijke websites gezocht naar gegevens over de registratie, afhandeling en ontwikkeling van het aantal klachten en naar de programmering en rapporten van de lokale rekenkamers. Daarnaast zijn documenten van de Nationale Ombudsman, VNG en Divosa gebruikt. De data voor dit onderzoek zijn verzameld in april, mei en juni van 2015.

Referentiekader

Op basis van de wettelijke kaders (de materiewetten en de Awb), de vier gouden regels van de Nationale Ombudsman en de Burgerservicecode is een referentiekader opgesteld met normen voor een goede klachtafhandeling.² De conclusies worden gestructureerd aan de hand van onderstaande normen:

- De gemeente biedt een vrije kanaalkeuze voor het aanleveren van een klacht.
- De klager is vrij in de wijze waarop hij de klacht formuleert.
- De gemeente biedt de burger de mogelijkheid de klacht op informele wijze af te wikkelen.
- De gemeente is verplicht de schriftelijk ingediende klacht te registreren en de burger daarvan een mededeling te doen.
- De beslissing over de klacht wordt schriftelijk en gemotiveerd kenbaar gemaakt aan de burger.
- De gemeente brengt jaarlijks verslag uit over de afhandeling van de klachten.
- De gemeente behandelt de klacht zoveel mogelijk integraal als de klacht betrekking heeft op een zorgvraag die betrekking heeft op verschillende voorzieningen.
- De gemeente gebruikt de klachten voor verbetering van de dienstverlening.

1.2 Huidige ontwikkeling van het aantal klachten en signalen

Minder klachten dan verwacht

Gemeenten verwachtten dat de nieuwe regelingen in het sociale domein tot veel onduidelijkheid zouden leiden en daardoor veel klachten en signalen van burgers tot gevolg zouden hebben. Ook de negatieve berichtgeving in de media gaven aanleiding tot zorgen over de toegankelijkheid van het sociale domein. Het aantal formele klachten is in de eerste maanden van 2015 evenwel meegevallen.

Het aantal geregistreerde klachten bedraagt volgens de klachtenfunctionarissen van de gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen niet meer dan vijf. De meeste klachten gaan over bejegening door de gemeenteambtenaren, daarnaast ontvangen gemeenten ook klachten over vindbaarheid en begrijpelijkheid.

Het geringe aantal klachten lijkt niet in verhouding te staan tot wat onder andere GGZ Nederland constateert en wat uit monitorrapportages over de Jeugdwet blijkt. Die bronnen geven aan dat er problemen zijn met de toegankelijkheid van vooral de jeugdzorgvoorzieningen (onder andere wachtlijsten voor psychische hulpverlening en gebrekkige informatievoorzieningen door sociale wijkteams).

1 Bijvoorbeeld: Wel of geen meldpunt naar aanleiding van de transitie, aanwezigheid meerdere servicepunten, een of meerdere loketten voor (aan)vragen dienstverlening sociaal domein. Bij het onderzoek zijn geen kleine gemeenten (> 40.000 inwoners) betrokken en weinig gemeenten die de uitvoering belegd hebben bij één of meerdere gemeenschappelijke regelingen.

2 Het volledige referentiekader is opgenomen in bijlage 2. Niet alle criteria worden in dit onderzoek getoetst.

Drie verklaringen voor het lage aantal klachten

Er worden door de geïnterviewde partijen verschillende verklaringen genoemd voor het lage aantal geregistreerde klachten bij de gemeenten, die langs drie lijnen zijn te duiden.

1. Voorkomen klachten door informatievoorziening

Ten eerste wijzen gemeenten op de acties die ze hebben ondernomen om klachten te voorkomen. Door burgers via diverse kanalen van informatie te voorzien proberen gemeenten de toegankelijkheid zo veel mogelijk te vergroten.

2. Niet alle klachten in beeld

Ten tweede zijn niet alle klachten in beeld. Een groot deel van de gemeenten zet in op informele afhandeling van klachten. Klachten die informeel worden afgehandeld, worden niet altijd geregistreerd. Verder maken gemeenten afspraken over de klachtbehandeling met eventuele derde partijen die de voorziening voor de gemeenten in het sociale domein uitvoeren. Op het moment van het onderzoek hadden de deelnemende gemeenten (nog) niet altijd zicht op die externe klachten.

3. Burgers ervaren drempels om te klagen

Ten derde geven externe partijen (cliëntenraden, Wmo-adviesraden en Ombudsmannen) aan dat in het bijzonder kwetsbare burgers mogelijk niet weten waar ze terecht kunnen met hun klacht. Met name als ze te maken hebben met meerdere dienst- en hulpverleners. Een gevoel van afhankelijkheid van de gemeentelijke dienstverlening kan hen er eveneens van weerhouden om te klagen. Digitalisering van dienstverlening kan hierbij een extra complicerende factor zijn. De bekendheid van functionarissen die burgers kunnen ondersteunen – zoals de vertrouwenspersoon - is nog niet zo groot. Eveneens wordt benoemd dat kwetsbare burgers niet alleen de weg naar de klachtenprocedure niet weten te vinden, maar mogelijk ook niet de weg naar de gemeentelijke dienstverlening binnen het sociaal domein.

Meer signalen dan klachten, maar ook minder dan verwacht

Het aantal signalen dat gemeenten in de eerste maanden van 2015 hebben gekregen varieert sterk, maar overtreft over het algemeen het aantal klachten. Echter, maar een klein deel van de signalen gaat over toegankelijkheid. De meeste signalen hebben betrekking op de (on)vindbaarheid van informatie. Volgens de bij het onderzoek betrokken gemeenten geldt eveneens dat het aantal signalen beperkt is gebleven door voldoende aandacht te besteden aan het informeren van burgers (via lokale kranten, tv, brochures, websites, telefonische meldpunten, etc.).

Meer klachten en signalen verwacht bij inwerkingtreding wetgeving

Zowel de functionarissen van de gemeente als van de externe partijen verwachten dat het aantal klachten en signalen in de toekomst toe zal nemen. Een deel van de veranderingen hebben zich voorsnog voorgedaan op bestuurlijk en beleidsniveau, oftewel 'achter de schermen.' Burgers merken er (nog) niet veel van, omdat onder andere het overgangsrecht van de langdurige zorg loopt tot uiterlijk 1 januari 2016 en de invoering van de kostendelersnorm in de Participatiewet is uitgesteld. Verder zullen de gemeenten later in het jaar waarschijnlijk beter zicht krijgen op de klachten die zijn ingediend bij de ingekochte uitvoering.

1.3 Klachtafhandeling en lerend vermogen

Laagdrempeligheid van de klachtenprocedure

In het referentiekader zijn er voor de laagdrempeligheid van de klachtenprocedure twee criteria: een vrije kanaalkeuze voor het aanleveren van een klacht (mondeling of schriftelijk) en vrijheid voor de klager in de wijze waarop hij de klacht formuleert. De vrije kanaalkeuze en vrijheid in de wijze waarop de klacht wordt geformuleerd is in alle onderzochte gemeenten aanwezig. Burgers kunnen klachten en signalen indienen bij het klantcontactcentrum, de sociale wijkteams, ambtenaren, wethouders, Wmo-raad, cliëntenraad, een meldpunt en/of de gemeentelijke of nationale ombudsman.

Vrijwel alle gemeenten voorzien in informatie voor burgers over de procedures rondom klachten, bijvoorbeeld op hun website en via de medewerkers bij diverse contactpunten. Daarnaast hebben meerdere gemeenten naar aanleiding van de decentralisaties aanvullende werkwijzen of procedures ontwikkeld om klachten en signalen op te vangen. In meerdere gemeenten zijn bijvoorbeeld meldpunten in het leven geroepen voor vragen over (een deel van het) het sociale domein. Andere voorbeelden zijn functionarissen (bijvoorbeeld zorgmariniers) die zijn aangesteld om klachten en signalen op te vangen en op zoek te gaan naar oplossingen. Een ander voorbeeld is het aanbieden van een gele kaart waarop nieuwe klanten zowel negatieve als positieve reacties op de dienstverlening kunnen geven. Gemeenten beogen met deze meldpunten en procedures vragen en klachten sneller op te lossen en daarmee te voorkomen.

Om burgers te ondersteunen in hun contacten met de gemeente zijn er ondersteunende partijen wettelijk verankerd in het sociale domein, zoals de vertrouwenspersoon Jeugdwet, de Wmo-raad, de cliëntenraad en een ombudsfunctie.

Formele klachtenprocedure op orde

Op hoofdlijnen is de formele procedure voor klachtafhandeling als volgt: klachten komen terecht bij een klachtenfunctionaris of -coördinator. Die registreert de klacht en start vervolgens een onderzoek of zet de klacht door naar de teamleider of klachtenfunctionaris van de afdeling waar de klacht betrekking op heeft. In de meeste bij het onderzoek betrokken gemeenten vindt indien nodig een vorm van hoor en wederhoor plaats (dit is wel opgenomen in de procedure, maar vindt niet altijd plaats). Vervolgens schrijft de klachtenfunctionaris of de onafhankelijke klachtencommissie een advies aan de klager.

Veel informele klachtenafhandeling: voor- en nadelen

Er zijn diverse partijen die de informele afhandeling van klachten bevorderen. Zo heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken het programma *Prettig contact met de overheid* in het leven geroepen. Ook de Nationale Ombudsman propageert een informele klachtbehandeling. Deze werkwijze vindt navolging bij acht van de tien gemeenten, waarbij een ambtenaar snel en persoonlijk contact opneemt met de burger om snel tot een oplossing te komen. De ervaringen met deze werkwijze zijn positief.

De Inspectie merkt op dat de informele afhandeling van klachten mogelijk op gespannen voet staat met enkele procedurele criteria uit de Awb, zie ook eenzelfde constatering in de handreiking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.³ Voorbeelden van dergelijke criteria zijn: de verplichting om de klacht te registreren en de burger daarvan een mededeling te doen en de verplichting om jaarlijks verslag uit te

3 Prettig Contact met de Overheid – Juridische Handreiking Informele Aanpak

brengen over de afhandeling van de klachten. Slechts een klein deel van de deelnemende gemeenten heeft kunnen aangeven hoeveel klachten er in de eerste maanden van 2015 zijn geweest. Gemeenten die geen klachten hadden geregistreerd geven aan dat er mogelijk wel klachten zijn geweest die informeel zijn afgehandeld. Over klachten die niet zijn geregistreerd kan de gemeente niet volledig en op gestructureerde wijze verantwoording afleggen aan burgers en bestuur. Verder wordt er mogelijk minder goed van geleerd.

Integrale klachtafhandeling: vier van de tien gemeenten

Gemeenten staan voor de uitdaging om integraal te gaan werken in het sociaal domein. Op het gebied van klachtafhandeling is het nog niet in alle gemeenten zo ver. De Inspectie trof bij 4 gemeenten een integrale procedure aan, waarbij er sprake is van één klachtenprocedure voor de Participatiewet, Jeugdwet en de Wmo. De rest van de gemeenten hebben geheel gescheiden of deels gescheiden klachtenprocedures aan. In de geheel gescheiden procedure is er voor elk beleidsterrein binnen het sociaal domein (Wmo, Jeugd en Participatiewet) een eigen klachtenprocedure. In de deels gescheiden procedure hebben twee van de drie beleidsterreinen een gezamenlijke klachtenprocedure, en het derde terrein een zelfstandige. Een geheel of gedeeltelijk gescheiden klachtenprocedure brengt het risico met zich mee dat er aan de hand van de klachten geen lessen getrokken kunnen worden die kunnen bijdragen aan een integrale dienstverlening.

Enkele voorbeelden van leren van klachten

Over het algemeen registreren gemeenten in een klachtenregistratiesysteem de inhoud, afhandeltermijn en uitkomst van de klachtenprocedure van klachten die formeel zijn afgehandeld. Aan de hand van het registratiesysteem worden klachtenrapportages opgesteld die worden opgenomen in het burgerjaarverslag.

Drie gemeenten hebben de monitoring mede naar aanleiding van de nieuwe ontwikkelingen op het terrein van jeugd, zorg en werk geïntensiveerd. Gemeente A heeft bijvoorbeeld een intervisiegroep in het leven geroepen die zicht richt op het stroomlijnen van processen rondom de decentralisatie. De gemeenteraad van de gemeente E heeft een werkgroep 'Signaal', waarin signalen en dilemma's besproken worden, over de nieuwe taken in het kader van werk, zorg en jeugd.

De Inspectie trof verschillende gemeenten die dienstverleningsprocessen hebben aangepast naar aanleiding van klachten en signalen. In één gemeente hebben signalen geleid tot een verduidelijking van de formulieren en een verbetering van de informatievoorziening op de gemeentelijke website. Ook trof de Inspectie voorbeelden van aanpassingen naar aanleiding van klachten en signalen via externe partijen, zoals het aansluiten bij burgerbijeenkomsten georganiseerd door cliëntenraden, samenwerking met cliëntenraden om trends in problemen te signaleren en intensievere informatievoorzieningen via verschillende kanalen.

Tenslotte ziet de Inspectie in haar onderzoek dat gemeenten die preventieve maatregelen nemen om klachten te voorkomen, goed zicht hebben op signalen en klachten (bijvoorbeeld in de vorm van registraties) én openstaan voor signalen vanuit externe partijen, meer leren van signalen en klachten dan gemeenten die niet aan deze criteria voldoen.

2 Inleiding

2.1 Probleemstelling en doelstelling

Vanaf 1 januari 2015 hebben gemeenten te maken met de uitvoering van gedecentraliseerde taken in het kader van de Wmo en Jeugdwet en nieuwe maatregelen in de Participatiewet. Gemeenten hebben hierdoor de dienstverlening op een andere manier moeten organiseren. Veranderingen kunnen ertoe leiden dat de toegankelijkheid van de sociale voorzieningen onder druk komt te staan en dat burgers signalen en klachten afgeven over problemen met de dienstverlening. Verder kunnen signalen en klachten van burgers bijdragen aan het optimaliseren van processen en de dienstverlening, indien op een juiste wijze gekanaliseerd en verwerkt. Ze vormen input voor de verbetering van de dienstverlening en spreken het lerend vermogen van de gemeente aan.

De Inspectie wil met dit onderzoek verkennen of de decentralisatie van Wmo en de Jeugdwet en de nieuwe maatregelen in de Participatiewet tot veel klachten over de toegankelijkheid van de dienstverlening hebben geleid en hoe gemeenten omgaan met deze klachten. Daarnaast wil de Inspectie onderzoeken of er op deelaspecten van de uitvoering (klachtbehandeling in dit geval) sprake is van een integrale uitvoeringspraktijk. Ten slotte is dit onderzoek een proeve van samenwerking bij stelseltoezicht tussen Rijksinspecties in het sociale domein.

2.2 Vraagstelling

Centrale vraagstelling

Op welke wijze gaan gemeenten sinds 1 januari 2015 om met signalen en klachten van burgers over de toegankelijkheid van het sociale domein?

De hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. Hoe heeft het aantal klachten en signalen zich sinds 1 januari 2015 ontwikkeld?
2. Weten burgers, volgens gemeenten en andere relevante stakeholders, waar ze terecht kunnen met hun signalen of klachten over de toegankelijkheid van de dienstverlening?
3. Op welke wijze is de gemeentelijke organisatie ingericht voor het opvangen en verwerken van signalen en klachten van burgers over de toegankelijkheid van de dienstverlening? Welke wijzigingen hebben zich hierin voorgedaan na 1 januari 2015 en waarom?
4. In hoeverre is de gemeentelijke organisatie ingericht om te kunnen leren van signalen en klachten van burgers om zodoende de toegankelijkheid van de dienstverlening te verbeteren?

2.3 Begrippenkader

Enkele begrippen uit de verkennende studie worden hieronder gedefinieerd.

- *Klachten*: een klacht is iedere formele uiting van ontevredenheid die betrekking heeft op het handelen van de gemeente of van derden die in opdracht gemeentelijke taken uitvoeren.
- *Signalen*: onder signalen verstaat de Inspectie uitingen van burgers (bijvoorbeeld een vraag of feedback) over de dienstverlening van gemeenten.
- *Sociaal domein*: als de Inspectie spreekt over het sociale domein gaat het om 3 specifieke wetten waarvan de uitvoering bij de gemeenten berust: de Participatiewet, Wmo en de Jeugdwet
- *Toegankelijkheid van de dienstverlening*: dit onderzoek is afgebakend tot signalen en klachten die betrekking hebben op de toegankelijkheid van de dienstverlening. Hieronder verstaat de Inspectie signalen en klachten die betrekking hebben op de dienstverlening tot en met de aanvraag van de ondersteuning. Elementen daarvan zijn onder andere vindbaarheid, bejegening, eenduidigheid, overzichtelijkheid, eenvoud en begrijpelijkheid.
- *Lerende organisatie*: het kunnen maken van een vertaalslag van individuele signalen en klachten naar leer- en verbeterpunten voor beleid en organisatie en dit vervolgens in praktijk brengen.

2.4 Onderzoeksmethode

Voor deze verkennende studie zijn data verzameld binnen tien gemeenten. Bij de selectie van de gemeenten is gestreefd naar diversiteit door rekening te houden met de spreiding, gemeentegrootte, arbeidsmarktregio en de wijze waarop de toegang tot de dienstverlening is ingericht.⁴

De data voor dit onderzoek zijn op de volgende manier verzameld:

- *Deskresearch en documentanalyse*: op basis van deskresearch is informatie verzameld over de afhandeling van klachten en signalen. De verzamelde informatie is verwerkt in een gemeenteschets en diende als achtergrondinformatie bij de interviews. Er is gezocht naar rapporten van de lokale rekenkamers, gegevens over de registratie, afhandeling en ontwikkeling van klachten.
- *Interviews*: de Inspectie interviewde verschillende typen functionarissen die zicht hebben op de opvang, registratie en afhandeling van signalen en klachten. Er zijn in totaal 50 gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met medewerkers van de lokale Ombudsman, cliëntenraden en Wmo-adviesraden.

De Inspectie heeft een aantal criteria opgesteld voor klachtafhandeling die zijn afgeleid uit wettelijke kaders (de materiewet en de Awb), de burgerservicecode, de vier gouden regels van de Nationale Ombudsman en inzichten integrale dienstverlening. De uitwerking hiervan is opgenomen in bijlage 2.

Onderzoekperiode

Dit onderzoek heeft betrekking op de eerste 4 maanden van 2015. De interviews hebben plaatsgevonden in de maanden april - juli.

⁴ Bijvoorbeeld: Wel of geen meldpunt naar aanleiding van de transitie, aanwezigheid meerdere servicepunten, een of meerdere loketten voor (aan)vragen dienstverlening sociaal domein.

3 Klachten

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de klachten die de tien gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek hebben ontvangen in de periode januari tot en met april/mei 2015. Een klacht heeft de Inspectie geformuleerd als iedere formele uiting van ontevredenheid die betrekking heeft op het handelen van de gemeente of van derden die in opdracht gemeentelijke taken uitvoeren.⁵ In dit hoofdstuk is achtereenvolgens beschreven: de ontwikkeling van het aantal en de inhoud van de geregistreerde klachten en verklaringen voor het aantal klachten.

3.2 Aantal en inhoud van de klachten sinds 1 januari 2015

In de periode januari – april zijn er volgens de gemeenten weinig klachten geregistreerd over de toegankelijkheid van de dienstverlening. In tabel 3.1 is een overzicht gegeven van de klachten bij vier van de tien onderzochte gemeenten sinds 1 januari 2015. Dit overzicht bevat geregistreerde klachten die zowel schriftelijk als telefonisch kunnen zijn afgehandeld.

Vier gemeenten hebben in de onderzoeksperiode geen klachten geregistreerd over de toegankelijkheid van de dienstverlening. Volgens de gemeenten is het wel denkbaar dat er klachten waren over de toegankelijkheid en dat deze klachten snel, in overleg met de burger, informeel zijn afgehandeld en niet als klacht zijn geregistreerd. De gemeenten weten niet om hoeveel klachten het gaat en waarover deze klachten gingen.

Twee gemeenten kunnen geen exacte aantallen noemen als het gaat om klachten over de toegankelijkheid. Eén gemeente zegt dat 40% van het totaal aantal klachten van de gemeente gaat over bejegening door medewerkers van het werkplein, maar noemt eveneens geen aantallen. Het is de Inspectie niet duidelijk of deze klachten zijn geregistreerd en ze zijn niet opgenomen in het overzicht.

Aard van de klachten

De Inspectie kijkt in dit onderzoek naar klachten over de toegankelijkheid van de dienstverlening. Elementen van toegankelijkheid zijn vindbaarheid, tijdigheid, bejegening, eenduidigheid, overzichtelijkheid, eenvoud en begrijpelijkheid.

Uit het onderzoek blijkt dat verreweg de meeste geregistreerde klachten gaan over bejegening. Daarnaast ontvangen gemeenten klachten over vindbaarheid en begrijpelijkheid. Bejegening klachten worden over het algemeen vaker schriftelijk afgehandeld, dan klachten over vindbaarheid en begrijpelijkheid. Dit soort klachten worden door de klachtenfunctionaris gelijk afgehandeld, in de zin dat de klachtenfunctionaris een antwoord geeft op de vraag van de klant. De klacht (vraag) wordt geregistreerd, maar in de meeste gevallen wordt er geen bevestiging gestuurd naar de klant.⁶

⁵ Burgers kunnen naast klachten ook bezwaar en beroep aantekenen. Dit heeft betrekking op de besluit(vorming) en de beleidsvrijheid van gemeenten en valt daarmee buiten het bereik van de onderzoeken van de Inspectie.

⁶ Als de klacht cq. vraag van de klant over vindbaarheid niet is geregistreerd, dan ziet de Inspectie dit als een signaal. De onderzoeksbevindingen over signalen staan in hoofdstuk 4.

Tabel 3.1 **Overzicht klachten sinds 1 januari 2015 over toegankelijkheid**

Gemeente	Beschrijving klacht
A	Ongeveer 5 klachten <ul style="list-style-type: none"> • 1 klacht over vindbaarheid (Wmo): klant wordt niet goed geholpen. • 2 tot 3 klachten over het CJG, maar onduidelijk waarover. • Sociale wijkteams: 2 klachten over privacy.
B	3 klachten <ul style="list-style-type: none"> • Vindbaarheid: klant wordt van het kastje naar de muur gestuurd. • Vindbaarheid: klacht over informatieverstrekking. • Bejegening: gezinscoach sloeg niet de juiste toon aan.
F	2 klachten: <ul style="list-style-type: none"> • Bejegening: er was sprake van een herindicatie, zonder dat dit besproken was met de klant in een keukentafelgesprek. • Onduidelijkheid: onduidelijke communicatie omtrent huishoudelijke hulp op grond van de Wmo
G	4 klachten: <ul style="list-style-type: none"> • Bejegeningsklacht over een medewerker van het wijkondersteuningsteam. Beide partijen zijn gehoord en weer bij elkaar gebracht. • Klacht over vindbaarheid; de klant wist niet waar hij dienstverlening kon krijgen voor zijn problematiek. De klachtenfunctionaris heeft de klant gelijk geholpen. • Bejegening; klant vond dat hij niet snel en goed werd geholpen. De klachtenfunctionaris heeft contact opgenomen met de casemanager en daaruit bleek dat de gemeente al bezig was met het (redelijk ingewikkelde) dossier van de klant. Klant moest geduld betrachten. • Bereikbaarheid, bejegening, onduidelijke informatievoorzieningen bij werk en inkomen. Vooral door de ontwikkeling van de regionale samenwerking. De klachtenfunctionaris kan geen exact aantal noemen.

Veranderingen sinds 1 januari 2015

Op een aantal onderdelen is er sprake van een nieuwe uitvoeringssituatie, dus op het moment van onderzoek kunnen de meeste gemeenten niet aangeven of de aard van de klachten over de toegankelijkheid is veranderd. Een enkele gemeente kan wel een verandering duiden: in het verleden gingen veel klachten over de telefonische bereikbaarheid en slechte dossiers, nu gaat het meer over de communicatie en de gang van zaken bij de keukentafelgesprekken. Alle gemeenten geven aan dat de klachten (en bezwaren) met betrekking tot de Participatiewet niet anders zijn dan de voorgaande jaren, en voornamelijk betrekking hebben op bejegening of boete en maatregelen.⁷

Verhouding toegankelijkheidsklachten Wmo – jeugdzorg - participatiewet

Bij vrijwel alle gemeenten zijn er meer klachten over de toegankelijkheid van de dienstverlening bij de Wmo dan over Jeugdzorg en Participatiewet. Een verklaring hiervoor is dat de klachtafhandeling over de Jeugdzorg voor een deel is belegd bij de externe instanties die de dienstverlening verzorgen; deze klachten hebben de gemeenten op het moment van het onderzoek (nog) niet bereikt. Over de toegankelijkheid van de dienstverlening bij de Participatiewet hebben gemeenten nauwelijks klachten, de klachten gaan meestal over beslissingen, boetes en maatregelen. Klanten zijn dan veelal geweest op de bezwaarprocedure van de gemeente.

⁷ Boete en maatregelen gaan evenwel niet over de toegankelijkheid van de dienstverlening.

3.3 Verklaring voor het aantal klachten

Alle onderzochte gemeenten hadden vooraf meer klachten verwacht omdat ze nieuwe taken uitvoeren en burgers moeten wennen aan een nieuwe situatie. De gemeenten geven de volgende verklaringen voor het geringe aantal klachten:

- Veel geïnterviewde functionarissen geven aan dat klachten ontstaan door onduidelijkheid. Bijna alle gemeenten richten zich dan ook op het wegnemen van die onduidelijkheid, waardoor wordt voorkomen dat burgers een klacht indienen. Veel informatievoorziening richting de burgers, welke ook na 1 januari 2015 is gecontinueerd. Hiervoor zijn diverse kanalen ingezet: lokale kranten en tv, informatiebrochures verstrekt op huisadressen en op plekken waar veel burgers komen (zoals buurthuizen), informatievoorziening op de website van de gemeenten, inrichting van telefonische meldpunten en verlengde openingstijden van contactpunten. Door mond-tot-mondreclame bij de burgers ontstaat ook bekendheid.
- In het verlengde van het bovengenoemde zetten acht van de tien onderzochte gemeenten in op een informele aanpak, waarbij de ambtenaar in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel en persoonlijk contact opneemt met de burger. Het doel is om samen met de burger zo snel mogelijk tot een oplossing te komen en zodoende klachten te voorkomen.
- Een vierde, meer beleidsmatige verklaring is dat de veranderingen vooral plaatsvinden op het bestuurlijk en het beleidsniveau, oftewel "achter de schermen." Burgers merken er (nog) niet veel van, omdat onder andere het overgangsrecht van de langdurige zorg loopt tot uiterlijk 1 januari 2016 en de kostendelersnorm is uitgesteld.
- Gemeenten hebben nog niet alle klachten in beeld. Bepaalde dienstverlening voor de jeugdzorg wordt geboden door externe instanties, die een eigen klachtenprocedure hebben. Het is dus denkbaar dat niet alle klachten over de toegankelijkheid van de dienstverlening in het sociale domein de gemeenten bereiken. De meeste geïnterviewde klachtenfunctionarissen geven aan er (nog) geen zicht op te hebben.

Drempels om te klagen volgens externe partijen

In de gesprekken hebben de externe partijen drempels genoemd die burgers ervan kunnen weerhouden om te klagen als er sprake is van onvrede.⁸ Hoewel de meeste gemeenten denken dat burgers de klachtenprocedure weten te vinden als zij een klacht zouden willen indienen, sprak de Inspectie ook met een gemeente die het voornemen heeft om in de toekomst meer bekendheid te geven aan de procedure.⁹ Deze gemeente geeft aan dat de procedure laagdrempelig is, maar dat ze niet weet of burgers hun weg weten te vinden als ze een klacht willen indienen.

Daarnaast zijn er knelpunten genoemd door de cliëntenraden voor de Participatiewet, de Wmo-adviesraden en een lokale Ombudsman noemen knelpunten die ervoor kunnen zorgen dat onvrede van een burger niet geuit wordt naar de gemeente, waardoor klachten in sommige gevallen niet tot stand komen.

- Zo zouden vooral niet-zelfredzame burgers moeite hebben met de procedure, met name als ze te maken hebben met een keten van organisaties die diensten in samenhang met elkaar (moeten) bieden. Als er zich daar knelpunten voordoen, en de klant wil een klacht indienen, heeft elke organisatie een eigen pro-

⁸ De rol van de externe partijen komt aan de orde in hoofdstuk 5.

⁹ Een aantal gemeenten besteedt in burgeronderzoeken aandacht aan de bekendheid met de klachtenprocedure. Daaruit is volgens de gemeenten niet gebleken dat burgers onbekend zijn met de procedure.

cedure. Er is geen rekening gehouden met de ketenorganisatie- en dienstverlening, waardoor burgers niet weten welke procedure ze moeten volgen en drempels ervaren om een klacht in te dienen.

- De lokale Ombudsman van de gemeente B zegt dat de klachtenprocedure op zich goed is georganiseerd, maar geeft eveneens aan dat het totale dienstverleningssysteem vrij complex is en er meer zelfredzaamheid wordt verwacht van niet zelfredzame burgers. Digitalisering van componenten van de klachtenprocedure kan dus een drempel zijn om te klagen.
- Hoewel alle gemeenten voorzien in een vertrouwenspersoon in het kader van de Jeugdwet is de bekendheid van de vertrouwenspersoon nog niet zo groot. Dit kan drempels opwerpen voor burgers om een klacht in te dienen.
- Over het algemeen durven of willen vooral kwetsbare burgers niet klagen, omdat ze ook afhankelijk zijn van de gemeentelijke instanties. Zo is er een lid van de cliëntenraad dat aangeeft dat er knelpunten zijn in de bejegening van klantmanagers (onder andere veroorzaakt door een hoge caseload en tijdsdruk), maar dat klanten niet willen klagen. Ook keuzes van gemeenten, bijvoorbeeld bij het contracteren van zorgaanbieders, werpen volgens een Wmo-adviesraad eveneens drempels op. Zo is er een gemeente waar burgers voor bepaalde hulp in het kader van de Wmo afhankelijk van één zorgaanbieder en wil men niet klagen als de dienstverlening niet goed verloopt.

Verwachtingen voor de toekomst

Aansluitend op de verklaring dat de veranderingen in het sociale domein nog niet merkbaar zijn voor de burgers, is de verwachting van vrijwel alle onderzochte gemeenten dat het aantal klachten en signalen in de toekomst zal toenemen. Door onder andere de herindiceringen voor langdurige zorg, die kunnen leiden tot minder uren huishoudelijke hulp en waarbij een groter beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van de klant en diens sociale omgeving, of de inwerkingtreding van de kostendelersnorm van de Participatiewet (was beoogd per 1 juli 2015, nu uitgesteld) zullen meer burgers worden geconfronteerd met de wijzigingen. De gemeenten verwachten dat hen dan veel meer vragen en klachten zullen bereiken. Bovendien zullen de gemeenten naar verwachting later in het jaar meer zicht krijgen op de klachten die zijn ingediend bij derde partijen die de uitvoering van het beleid verzorgen.

4 Signalen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de signalen die de tien gemeenten van het onderzoek hebben ontvangen sinds 1 januari 2015. Onder signalen verstaat de Inspectie individuele uitingen van burgers over de dienstverlening van de gemeente. Sommige gemeenten hebben in de gesprekken echter een bredere invulling aan het begrip gegeven, door uit te gaan van klantoverstijgend signalen die worden afgeleid uit eensluidende individuele klachten of signalen. Andere gemeenten handelen klachten soms op een informele manier af zonder deze te registreren. Deze klachten worden in dit onderzoek ook geschaard onder signalen. In het hoofdstuk komt achtereenvolgens aan de orde: het aantal en de inhoud van de signalen in de periode januari tot en met april en de verwachtingen van de gemeenten wat betreft de ontwikkeling van het aantal signalen.

4.2 Aantal en inhoud van de signalen sinds 1 januari 2015

Vanaf 1 januari 2015 hebben gemeenten meer signalen dan klachten ontvangen. Hiervoor kan een aantal verklaringen worden gegeven. De eerste is dat de definitie van signalen breder is dan de definitie van klachten, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven. Verder worden veel vragen van burgers direct afgehandeld, waardoor vragen of uitgingen niet altijd leiden tot klachten. De bevindingen hierover staan in hoofdstuk 3.

Het aantal signalen dat bij de gemeenten binnenkomt varieert sterk, en over het algemeen gaat een klein deel van de signalen over de toegankelijkheid van de dienstverlening. De onderzochte gemeenten kunnen evenwel niet altijd aangeven welk deel van de signalen gaan over de toegankelijkheid. In tabel 4.1 is een overzicht weergegeven van de signalen over de toegankelijkheid bij de onderzochte gemeenten sinds 1 januari 2015.

Drie gemeenten hebben in de periode van januari tot april weinig tot geen signalen binnen gekregen over de toegankelijkheid van de dienstverlening, deze gemeenten worden in deze paragraaf en in de tabel buiten beschouwing gelaten.

Voor twee gemeenten geldt dat van het aantal signalen dat genoemd wordt, een deel betrekking heeft op de toegankelijkheid. Omdat de dienstverlening per gemeente anders is georganiseerd, hebben de in tabel 4.1 genoemde aantallen van signalen betrekking hebben op ongelijksoortige organisatieonderdelen.

Aard van de signalen

De meeste signalen hebben volgens de onderzochte gemeenten betrekking op de vindbaarheid van informatie, bijvoorbeeld de weg naar het juiste loket of instantie niet goed kunnen vinden en niet goed weten of iets nu wel of niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt, of burgers die van het kastje naar de muur worden gestuurd. De inzet van gemeenten op digitale dienstverlening komt de vindbaarheid volgens een Ombudsman en een cliëntenraad voor minder zelfredzame burgers niet ten goede.

Een ander signaal over vindbaarheid is dat kennis onder hulpverleners nog onvoldoende op peil is om cliënten goed te kunnen doorverwijzen. Zo zijn sommige hulpverleners in een gemeente niet op de hoogte van het bestaan van het sociaal wijkteam. Uit andere bronnen heeft de Inspectie kunnen opmaken dat er veel signalen zijn over wachtlijsten voor psychische hulpverlening voor kinderen en gebrekkige

informatievoorziening door sociale wijkteams in de jeugdzorgdienstverlening. Daardoor is het aantal schrijvende gevallen toegenomen.¹⁰

Tabel 4.1 Overzicht signalen sinds 1 januari 2015 over toegankelijkheid

Gemeente	Beschrijving signaal
A	30 meldingen (Meldpunt Sociaal) en gemiddeld 80 signalen per jaar (Werkplein) ¹¹ <ul style="list-style-type: none"> • Vindbaarheid: sociale wijkteam is niet altijd bereikbaar, slechte doorverwijzing vanuit het algemene telefoonnummer • Begrijpelijkheid: ingewikkelde regelgeving • Overzichtelijkheid: onduidelijke afstemming tussen zorgaanbieders • Bejegening: ambtenaren die zich niet aan afspraken houden
B	94 telefoontjes (Meldpunt Wmo) en 1 burgerbrief ¹² <ul style="list-style-type: none"> • Begrijpelijkheid: veranderende wet- en regelgeving • Vindbaarheid: van kastje naar de muur worden gestuurd, of onvindbaarheid door toenemende digitale dienstverlening • Tijdigheid: afhandeltermijnen
C	Aantal signalen onbekend, geen registratie <ul style="list-style-type: none"> • Vindbaarheid • Tijdigheid: afhandeltermijnen • Begrijpelijkheid: complexiteit van de regelgeving
D	13 cases (Loket Zorgmarinier) <ul style="list-style-type: none"> • Bejegening: klanten die zich niet serieus genomen voelen, • Tijdigheid: signalen dat het lang duurt voordat burgers geholpen worden
F	Wel signalen gehad over toegankelijkheid, maar aantal onbekend <ul style="list-style-type: none"> • Vindbaarheid: slechte doorverwijzing door hulpverleners, waardoor klanten het idee hebben dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. • Tijdigheid: telefonische wachttijden bij het Wwz-loket
G	600 telefoontjes per dag (telefonisch meldpunt) <ul style="list-style-type: none"> • Veel vragen over vindbaarheid: het gaat hierbij om vragen van burgers op welke plekken ze hun voorzieningen kunnen vinden
I	Aantal signalen onbekend, geen registratie <ul style="list-style-type: none"> • Overzichtelijkheid en bejegening: wijze van communiceren werd door burgers niet zo handig gevonden. Gemeente heeft zorgaanbieder ingeschakeld om klanten te informeren. Volgens burgers zou de gemeente zich er te gemakkelijk vanaf hebben gemaakt.

Veranderingen sinds 1 januari 2015

Zes gemeenten geven aan dat de aard van de signalen sinds 1 januari 2015 is veranderd. De meerderheid van de signalen gaat nu over veranderende wet- en regelgeving, bijvoorbeeld over vermindering van het aantal uren huishoudelijke hulp en over vindbaarheid. Er zijn wijzigingen in de uitvoering en soms in de toegang tot voorzieningen, waardoor burgers soms de weg niet goed weten. In gemeente F zijn er sinds januari bijvoorbeeld meer signalen over vindbaarheid van voorzieningen, maar ook loketten. In de overige gemeenten is de aard van de signalen niet veranderd.

10 Bronnen: Rapportage Monitor Voortgang Jeugdwet. Tweede monitor 2015. GGZ Nederland, juni 2015 + Rapportage Monitor Transitie Jeugd Kwartaal 2, 2015

11 Een deel van de signalen gaat over toegankelijkheid

12 Een deel van de telefoontjes gaat over de toegankelijkheid

4.3 Verwachting aantal en aard van signalen

Verwachting aantal signalen

Alle gemeenten hadden als gevolg van de veranderende wet- en regelgeving, de nieuwe uitvoeringssituatie meer signalen verwacht dan er daadwerkelijk zijn binnengekomen. Alle gemeenten hebben preventief gehandeld met als doel het aantal signalen te beperken. Hun acties bestonden bijvoorbeeld uit het verduidelijken en verhelderen van de gemeentelijke websites, het geven van voorlichting, het oprichten van een meldpunt, eenduidige communicatie richting burgers en het organiseren van een informatiebijeenkomst.

Negen gemeenten verwachten dat het aantal signalen in de toekomst toe zal nemen, ook ten aanzien van de toegankelijkheid van de dienstverlening in het sociale domein. De reden van de verwachte stijging komt overeen met de reden die in hoofdstuk drie wordt benoemd; vanwege de herindiceringen van de Wmo en de kostendelersnorm. Een andere oorzaak die wordt benoemd, is dat de sociale wijkteams een laagdrempelige toegang voor burgers vormen voor het uiten van signalen. Eén gemeente verwacht dat het aantal signalen in de toekomst gelijk zal blijven of zal afnemen. Burgers weten de weg steeds beter te vinden en de gemeente verwacht dat toekomstige vragen met name over herindiceringen zullen gaan.

Verwachting aard signalen

Er zijn drie gemeenten die een verwachting hebben uitgesproken over de verandering van aard van signalen. Eén gemeente verwacht dat een stijging van signalen door tijdsdruk en daardoor het tijdig nemen van beslissingen op aanvragen, een andere gemeente verwacht juist dat deze signalen over wachttijden zullen afnemen vanwege verbeterde processen en een derde gemeente verwacht dat er minder signalen zullen binnenkomen over vindbaarheid, maar meer over duidelijkheid en begripelijkheid.

5 Organisatie van signaal- en klachtafhandeling

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie op welke wijze de gemeentelijke organisatie is ingericht voor het opvangen en verwerken van signalen en klachten van burgers over de toegankelijkheid van de dienstverlening. Verder wordt beschreven welke wijzigingen zich hierin hebben voorgedaan na 1 januari 2015 en waarom.

Achtereenvolgens beschrijft de Inspectie: in hoeverre de klachtenprocedure integraal of gescheiden is ingericht voor de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet; de plekken waar signalen en klachten binnenkomen; formele en informele klachtafhandeling; en de rol van externe partijen bij signalen en klachten.

5.2 Gescheiden of integrale procedure

Er zijn grofweg vier uitvoeringsvarianten aangetroffen: een integrale procedure, een gescheiden klachtenprocedure en twee tussenvarianten.

Integrale procedure: In twee gemeenten is sprake van één gemeentelijke klachtenprocedure voor de Participatiewet, Jeugdwet en de Wmo. Deze procedure wordt op één plek in de organisatie uitgevoerd voor het gehele sociale domein. In de gemeente D komen alle klachten bijvoorbeeld terecht bij de juridische afdeling en in gemeente I is er één klachtenfunctionaris verantwoordelijk voor de klachtafhandeling van het hele sociale domein.

Integrale procedure met separate afhandeling: vier gemeenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen hanteren één gezamenlijke klachtenprocedure voor het sociale domein. De klachten worden door een klachtencoördinator of klachtenfunctionaris verzameld en doorgestuurd naar de afdeling waarop de klacht betrekking heeft en aldaar behandeld. In deze variant zijn er nuanceverschillen tussen de gemeenten voor wat betreft de eindverantwoordelijkheid voor de afhandeling van de klacht. In de ene gemeente zijn de hoofden van de uitvoeringsorganisaties verantwoordelijk, in de andere gemeente houdt de klachtenfunctionaris de regie en de verantwoordelijkheid.

Deels gescheiden procedure: Twee gemeenten hebben een deels gescheiden klachtenprocedure, wat wil zeggen dat twee van de drie domeinen een gezamenlijke klachtenprocedure hebben, en het derde domein een zelfstandige klachtenprocedure. Welk beleidsterrein een zelfstandige klachtenprocedure heeft verschilt: de Inspectie trof een gemeente die de klachtafhandeling van Wmo en Jeugd heeft geïntegreerd en gemeenten met een gezamenlijke klachtenprocedure voor de Participatiewet en de Wmo.

Gescheiden procedure: In twee gemeenten is er voor elk beleidsterrein (Wmo, Jeugd en Participatiewet) binnen het sociaal domein een eigen klachtenprocedure. Verschillende afdelingen werken bij de afhandeling van klachten naast elkaar, zonder dwarsverbindingen en opereren daardoor ongecoördineerd.

Zoals in eerdere hoofdstukken is aangegeven, wordt de dienstverlening ten aanzien van jeugdzorg en Wmo ook verzorgd door derde partijen. In een paar gemeenten (onder andere gemeente G, B en I) zijn in convenanten afspraken gemaakt over de klachtenhandeling. Voor de dienstverlening Jeugdzorg is het wettelijk verplicht een klachtenprocedure met de externe partij af te spreken.

5.3 Waar vangt de gemeente signalen en klachten op?

Afhankelijk van hoe gemeenten hun klachtenprocedure hebben ingericht, komen klachten op één of op meerdere plekken voor de drie beleidsterreinen (Wmo, Jeugd- en Participatiewet) terecht. Als gemeenten een gescheiden procedure hebben ingericht, kunnen klachten binnenkomen bij het Wmo-loket van de gemeente, het CJG en het Werkplein. In het geval van een deels gescheiden procedure komen klachten voor de drie terreinen op twee afzonderlijke plekken bij de gemeente binnen. Bij een integrale procedure komen klachten op één plek binnen bij de gemeente. Over het algemeen geldt voor alle gemeenten dat signalen en klachten kunnen binnenkomen bij het klantcontactcentrum, de klachtencoördinator of functionaris, de sociale wijkteams, ambtenaren, wethouders, Wmo-raad, cliëntenraad, een meldpunt en/of de gemeentelijke of nationale Ombudsman.

Meerdere gemeenten hebben naar aanleiding van de decentralisaties een speciaal meldpunt opgericht of hun werkwijze aangepast onder andere om signalen en klachten beter op te kunnen vangen. Het gaat bijvoorbeeld om meldpunten waar burgers terecht kunnen met vragen over (een deel van) het sociale domein. Eén gemeente heeft een loket in het leven geroepen met functionarissen (zorgmarijnier) die klachten en signalen opvangen en proberen op te lossen. Sociale wijkteams verwijzen burgers die tussen wal en schip (dreigen te) raken naar de zorgmarijniers. Het betreft een tijdelijk project tot 1 juli met mogelijk een verlenging (na evaluatie). Tot slot heeft één gemeente een Werkgroep Signaal opgericht. Raadsleden nemen plaats in deze werkgroep en de Burgemeester is de voorzitter. Signalen komen ook bij deze werkgroep terecht en die worden daar besproken.

5.4 Formele en informele klachtafhandeling

Op hoofdlijnen is de formele procedure voor klachtafhandeling in de onderzochte gemeenten hetzelfde, maar de procedure kan op een aantal punten verschillen.¹³ Ingediende klachten komen bij een klachtenfunctionaris of klachtencoördinator terecht. De klacht wordt door de functionaris geregistreerd en de klager ontvangt een ontvangstbevestiging. Elke gemeente registreert de klacht. De functionaris start vervolgens een onderzoek of zet de klacht door naar de teamleider of een klachtenfunctionaris van de afdeling waar de klacht betrekking op heeft. In de meeste gemeenten vindt indien nodig een vorm van hoor en wederhoor plaats. Vervolgens schrijft in sommige gemeenten de klachtenfunctionaris een advies aan de klager, in andere gemeenten doet de onafhankelijke klachtencommissie dit. De meeste gemeenten hebben in hun procedure een termijn vastgesteld waarbinnen de klacht moet zijn afgehandeld. De duur van de termijn verschilt per gemeente en ligt doorgaans tussen de zes en acht weken.

Acht van de tien gemeenten zetten in op informele afhandeling van klachten. Deze werkwijze wordt gepropageerd door de Nationale Ombudsman en het Ministerie van Binnenlandse Zaken in het programma 'Prettig contact met de overheid'. In de informele aanpak neemt een ambtenaar in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel en persoonlijk contact op met de betrokken burger(s), met

¹³ Een meer uitgebreide beschrijving van de klachtenprocedure is te vinden in Bijlage 3.

als doel om samen met de burger zo snel mogelijk tot een oplossing te komen en zodoende klachten te voorkomen.

Klachten over sociale wijkteams en zorgaanbieders

In veel gemeenten zijn sinds 1 januari sociale wijkteams actief. De precieze functie van deze teams verschilt per gemeente. Of de medewerkers werkzaam zijn voor de gemeente of in dienst zijn van hun eigen organisaties is ook verschillend. De eventuele klachten die bij een gemeente binnenkomen over de sociale teams worden dan ook op een verschillende manier afgehandeld. Sommige gemeenten sturen de klacht meteen naar de zorgaanbieder en vervolgens wordt de uitkomst van de klachtafhandeling door de zorgaanbieder teruggekoppeld naar de gemeente. Daarentegen vallen de sociale wijkteams van de gemeente G wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar zijn de medewerkers werkzaam voor eigen zorginstellingen. Klachten over medewerkers van deze sociale wijkteams worden door de gemeente behandeld, maar als de klacht over een specifieke organisatie gaat, dan wordt deze door de desbetreffende organisatie behandeld. De gemeente A ontwikkelt momenteel een procedure rondom klachten die op meerdere instanties betrekking hebben. Eén instantie behandelt de klacht, ook namens de andere instanties. De instantie waarbij het zwaartepunt van de zaak ligt, mag de klacht afhandelen. Dit, om ervoor te zorgen dat de burger zoveel mogelijk met één of hoogstens twee instanties te maken heeft.

5.5 Rol van externe partijen bij signalen en klachten

Welke externe partijen zijn er?

Onder externe partijen wordt in het onderzoek verstaan partijen die geen onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie. Klachtenafhandeling is geen taak voor de externe partijen, wel kunnen zij een rol spelen bij de signalering. Het gaat in dit onderzoek voornamelijk om enkele wettelijk geborgde onafhankelijke functies, namelijk een vertrouwenspersoon Jeugdwet, een ombudsfunctie, een Wmo-adviesraad en een cliëntenraad.¹⁴ Daarnaast zijn er ook organisaties en instanties die geen wettelijke plicht hebben, maar wel een rol kunnen spelen bij het opvangen van signalen en klachten zoals huisartsen, zorgverleners, vertrouwenspersonen of het klantcontactcentrum van UWV. Deze organisaties hebben we in het kader van dit onderzoek niet gesproken.

Hoe werken de externe organisaties en de gemeente samen?

De Ombudsman verwijst klagers die hun klacht nog niet bij de gemeente kenbaar hebben gemaakt eerst naar de gemeente. Zo bevordert hij dat de klachtprocedure bij de gemeente wordt doorlopen, waardoor het vertrouwen van de burger in de gemeente kan worden hersteld of vergroot. Verder bespreekt hij periodiek met de gemeente welke klachten er binnenkomen en op welke manier die klachten worden opgelost en schrijft hij een jaarverslag. Signalen van de Ombudsman kunnen tot aanpassingen van het proces leiden. In één gemeente heeft een signaal van de Ombudsman geleid tot het oprichten van een meldpunt Wmo.

De Wmo-raad heeft een tweeledige functie: het signaleren van klantoverstijgende problematiek en een adviesfunctie bij beleidsaangelegenheden. Periodiek is er overleg tussen de cliëntvertegenwoordigers en de medewerkers van de gemeente om signalen te bespreken. Twee Wmo-raden die de Inspectie heeft gesproken vinden dat de gemeente hun signalen ook echt oppikt. Eén Wmo-raad geeft aan dat ze sig-

¹⁴ De Nationale Ombudsman wordt niet door gemeenten benoemd, maar op basis van de Wet Nationale Ombudsman. De onafhankelijkheid van de Nationale Ombudsman is terug te vinden in de Grondwet, hoofdstuk 4, artikel 78a.

nal en heeft gekregen over problemen met de toegankelijkheid. Daar heeft men de indruk dat nog niet elke burger de weg naar de sociale wijkteams weet te vinden. In één gemeente noemt de Wmo-Raad de vindbaarheid en de fysieke toegang van de Wmo-loketten als probleem.

Hoewel Wmo-raden en cliëntenraden er niet primair zijn voor individuele klachtenbehandeling heeft één gemeente die aan dit onderzoek heeft deelgenomen de Wmo-raad ook specifiek een verzoek gedaan om cliënten te ondersteunen bij dit soort zaken. In een andere gemeente geeft de Wmo-raad informatie op de eigen website.

Cliëntenraden voorzien de gemeenten gevraagd en ongevraagd van advies over beleidsvorming op het gebied van werk en inkomen. De cliëntenraad van de gemeente A heeft zich in het eerste half jaar van 2015 terughoudend opgesteld bij het adviseren. Zij zijn van mening dat de gemeente veel initiatieven ontplooit met weinig menskracht en middelen. In het tweede half jaar voorzien zij meer voorstellen voor verbetering. Burgers kunnen zich tot de cliëntenraad wenden in een inloopspreekuur of de openbare vergadering bijwonen. Het komt voor dat cliëntenraden burgers individueel ondersteunen in het geval van een klacht. Eén cliëntenraad vertelt dat een cliënt tijdens een openbare vergadering heeft geklaagd over een maatregel. De cliëntenraad heeft vinger aan de pols gehouden bij de afhandeling van de klacht.

Van andere externe organisaties (huisartsen, zorgverleners en vertrouwenspersonen) ontvangen gemeenten ook klachten en signalen. Met die partijen is over het algemeen geen werkwijze afgesproken, maar enkele gemeenten pikken signalen op vanuit het netwerk dat men met deze instanties heeft. Voorbeelden zijn: sociale wijkteams die (burgers met) signalen en klachten doorsturen naar de gemeente; zorgverleners die signalen doorgeven aan de gemeente; een maatschappelijk werker die een klacht indient namens een burger; het klantcontactcentrum van UWV die signalen over de participatiewet oppikt.

Waarom gaan burgers naar externe organisaties?

Burgers kijken uit naar een externe organisatie als ze er met de gemeente niet uitkomen of niet weten waar ze terecht kunnen met hun probleem. Een Ombudsman zegt daarover: *'Als iedereen bij de gemeente zegt: 'ik ben daar niet van, dan is de Ombudsman er wel van!'*. Sommige mensen stappen naar de Wmo-raad omdat ze zich vrijer voelen om hun probleem of onvrede daar te melden of omdat de cliëntenorganisatie een makkelijke toegang biedt. De externe organisaties die de Inspectie voor dit onderzoek heeft geïnterviewd, ervaren over het algemeen, net als de gemeenten, geen stijging van het aantal klachten en signalen.

6 Leren van signalen en klachten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelt de Inspectie de vraag in hoeverre de gemeentelijke organisatie is ingericht om te kunnen leren van signalen en klachten, om zo de toegankelijkheid van de dienstverlening te verbeteren.

6.2 Verbeteringen naar aanleiding van klachten en signalen

Er zijn drie gemeenten die dienstverleningsprocessen aanpasten naar aanleiding van klachten en signalen. De aanpassingen die betrekking hebben op toegankelijkheid van het sociale domein worden hieronder genoemd:

- Eén gemeente heeft contact opgenomen met alle cliënten die voor dagopvangvoorzieningen niet onder een gecontracteerde zorgaanbieder vielen, naar aanleiding van een individueel signaal dat een burger zo tussen wal en schip dreigde te geraken.
- Signalen van meerdere burgers over de vindbaarheid van voorzieningen en begrijpelijkheid van de formulieren heeft geleid tot aanpassing van formulieren en verbetering van informatievoorziening op de gemeentelijke website.
- Een gemeente heeft de beschikkingstermijn in het kader van jeugdzorgdienstverlening verlengd, naar aanleiding van een individuele klacht over de te korte beschikkingstermijn. De aanpassing heeft geleid tot meer ruimte voor hulpverleners om goede diagnoses te stellen en minder administratieve lasten voor burgers en gemeente.¹⁵
- Naar aanleiding van een klacht van een burger over het delen van informatie tussen verschillende zorginstellingen heeft een gemeente de privacyregels aangescherpt.
- Een meldpunt signaleerde dat er bij uithuisplaatsing veel aandacht is voor kinderen, maar weinig voor ouders. Naar aanleiding van dat signaal is besloten om cliëntondersteuning in te zetten voor ouders, als er sprake is van uithuisplaatsing van kinderen.
- Een kwartiermaker van de sociale wijkteams signaleerde dat huishoudens met multiproblematiek hulpverlening tegenwerken, wanneer ze een eigen bijdrage moeten leveren. Naar aanleiding van dit signaal is het tijdelijk beleid opgesteld dat hiermee rekening houdt, in 2016 is er een structurele aanpassing.
- Een cliëntenraad heeft een signaal afgegeven aan de wethouder omdat ze veel vragen kreeg over de vindbaarheid van informatie. Dit heeft er toe geleid dat de gemeente de intensieve informatievoorziening heeft gecontinueerd.

6.3 Leren van klachten

Interne leercyclus

De interne leercyclus geeft weer op welke wijze gemeentelijke afdelingen die de dienstverlening binnen het sociale domein verzorgen, leren van klachten en signalen die hen bereiken via interne afdelingen, functionarissen of rapportages.

¹⁵ Deze aanpassing wordt door de gemeente geduid als een verbetering. Een verlenging van de beschikkingstermijn betekent echter ook dat de klant langer moet wachten op dienstverlening. Of de klant dat ook als een verbetering ziet valt buiten het bereik van dit onderzoek.

De periodieke verantwoording over klachten en signalen kan worden beschouwd als een interne leercyclus. Over het algemeen registreren gemeenten klachten die formeel zijn afgehandeld, de afhandeltermijn en de uitkomst van de klachtenprocedure in een klachtenregistratiesysteem. Aan de hand van het registratiesysteem worden klachtenrapportages opgesteld die worden opgenomen in het burgerjaarverslag. Daarnaast hebben de meeste gemeenten periodieke overlegstructuren tussen klachtenfunctionarissen en beleidsafdelingen of het gemeentelijke bestuur. Een andere, nieuwere vorm van periodiek overleg is tussen coördinatoren van wijkteams (keukentafelgesprekken) en beleidsafdelingen, al dan niet op basis van casuïstiek. In deze overleggen worden ook signalen overgebracht. De overleggen kunnen aanleiding zijn voor het verbeteren van dienstverleningsprocessen.

Er zijn gemeenten die een intensievere procedure hebben, mede naar aanleiding van de nieuwe ontwikkelingen op het terrein van jeugd, zorg en werk.

- De gemeente D heeft de kwaliteitsbewaking geïntensiveerd. Een aantal indicatoren van de dienstverlening in het sociale domein, waaronder klachten en signalen worden gemonitord en besproken in werkoverleggen. Zo probeert de gemeente een koppeling te maken met de praktijk. De directie bespreekt iedere maand de cijfers van zorgmariniers, dat zijn speciale functionarissen die klachten en signalen opvangen en afhandelen.¹⁶ De lerende organisatie krijgt in deze gemeente ook zijn weerslag in cursussen over de Algemene Wet Bestuursrecht aan afdelingen waar er veel nieuwe medewerkers zijn. In de cursussen is er aandacht voor klachten en signalen. Er is een leercentrum waar interne trainers aan zijn verbonden. Ook de Wmo-raad ziet de zorgmariniers als een voorbeeld van hoe de gemeente is ingericht om te kunnen leren van signalen en klachten van burgers.
- In de gemeente A monitort de gemeenteraad de taken in het kader van jeugd. Een van de indicatoren in de monitor is het aantal klachten en signalen. Er is een 'meldpunt sociaal' opgericht welke signalen opvangt en een terugkoppeling verzorgt voor de betreffende afdelingen. Verder heeft de gemeente een interviewgroep, die zicht richt op het stroomlijnen van processen rondom de decentralisatie.
- In de gemeente H houdt de klachtencoördinator een verbeterregister bij voor de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD).
- De gemeenteraad van de gemeente E heeft een werkgroep 'Signaal', waarin signalen en dilemma's besproken worden, over de nieuwe taken in het kader van werk, zorg en jeugd.

Dergelijke intensieve procedures heeft de Inspectie niet bij alle gemeenten aangevonden. Zo heeft de gemeente G eveneens een telefonisch meldpunt waar veel vragen en signalen binnenkomen, maar er wordt niet gerapporteerd over de specifieke vragen van burgers. De rapportage is volgens de projectleider van het meldpunt slechts op hoofdlijnen, bijvoorbeeld *"er zijn 40 vragen over financiën binnengekomen in wijk x."*

De gemeente B heeft halverwege het jaar 2013 een integrale Aanpak geïntroduceerd. Dit houdt in dat signalen over de dienstverlening door sociale- en jeugdregisseurs tijdens de uitvoering worden opgepakt en doorspeeld naar de beleidsafdelingen, waar vervolgens eventuele beleidsveranderingen worden doorgevoerd. Daarnaast heeft de gemeente naar aanleiding van de decentralisaties een speciaal meld-

¹⁶ De werkwijze van de 'zorgmariniers' is uitgebreid beschreven in hoofdstuk 5.

punt ingericht om zowel individuele als klantoverstijgende signalen op te pakken. De klantoverstijgende signalen kunnen leiden tot aanpassingen in het proces.

Externe leercyclus

De externe leercyclus geeft weer op welke wijze er geleerd wordt van signalen en klachten, die afkomstig zijn van externe organisaties, zoals de Nationale Ombudsman, lokale Ombudsmannen, belangenorganisaties en cliëntenraden.

In de praktijk blijkt dat een aantal gemeenten collectieve signalen van cliëntenraden over informatievoorziening oppakt en verwerkt, door bijvoorbeeld te zorgen voor intensievere informatievoorzieningen via verschillende kanalen.

De Inspectie trof ook signalen die niet worden overgenomen, zoals het in het leven roepen van een vertrouwenspersoon of klachtencommissie voor het brede sociale domein.¹⁷ De reden is dat gemeenten vinden dat de gemeentelijke klachtenprocedure voldoende is, of dat ze nog niet weten wat de meerwaarde is van instituten als een vertrouwenspersoon of een klachtencommissie. Ze wachten daarvoor eerst de resultaten af van gemeenten die wel kiezen voor het instellen van dergelijke instituten.¹⁸

Vijf van de tien gemeenten hebben een extra orgaan ingericht of een werkwijze aangepast om actief signalen te kunnen ontvangen naar aanleiding van de decentralisaties. Deze gemeenten hebben hierdoor beter zicht op het aantal ontvangen signalen en zijn daardoor beter in staat om als organisatie van de signalen te leren.

Er zijn in het onderzoek tot slot een paar initiatieven aangetroffen, om beter zicht te krijgen op signalen en klachten, die worden gegenereerd door externe partijen:

- De gemeente I sluit aan bij burgerbijeenkomsten die worden georganiseerd door cliëntenorganisaties, over voorlichting aan klanten.
- Enkele gemeenten werken samen met de Wmo-adviesraad en cliëntenorganisaties om trends in de problemen te signaleren.
- De Ombudsman in de gemeente B vormt een mediator tussen burger en gemeente. De Ombudsman levert een jaarverslag klachten op, signaleert trends en plaatst kanttekeningen met algemene analyses. De samenwerking met de Ombudsman heeft een nadrukkelijke plek in de gemeentelijke organisatie.
- In de gemeente A genereert het SW-bedrijf signalen voor de gemeente.

¹⁷ Het gaat hier expliciet om vertrouwenspersonen of klachtencommissies voor het brede sociale domein. In de Jeugdwet is het instellen van een vertrouwenspersoon als verplichting opgenomen. Enkele gemeenten hebben dit regionaal ingekocht.

¹⁸ De Inspectie heeft op het moment van het afronden van het onderzoek hierover geen informatie.

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

1. Deskresearch voor een verkenning van bestaande bronnen
2. Interviews bij geselecteerde gemeenten
3. Documentanalyse

Selectie van gemeenten

Er is data verzameld bij tien gemeenten. Om een zo gevarieerd mogelijk beeld te krijgen over de afhandeling van signalen en klachten is bij de selectie van gemeenten gestreefd naar diversiteit op de kenmerken gemeentegrootte, arbeidsmarktregio en de wijze waarop de toegang tot de dienstverlening is ingericht. Hierdoor heeft de Inspectie, ondanks de relatief kleine omvang van de selectie van gemeenten, toch over verschillende typen gemeenten informatie kunnen verzamelen. Aan dit onderzoek hebben geen uitgesproken kleine gemeenten deelgenomen. De kleinste deelnemende gemeente heeft ruim 40.000 inwoners.¹⁹

Deskresearch

Tijdens een deskresearch is op gemeentelijke websites gezocht naar klachtenprocedures, een jaarverslag en kwantitatieve gegevens over de registratie, afhandeling, ontwikkeling van klachten en de organisatie van het sociaal domein. Verder bestudeerde de Inspectie: de programmering en rapporten van de lokale rekenkamers en documenten van de Nationale Ombudsman, VNG en Divosa. De bevindingen zijn vastgelegd in gemeenteschetsen en gebruikt ter voorbereiding voor de interviews en het selecteren van gesprekspartners.

Interviews

De Inspectie voerde 50 gesprekken met functionarissen die een rol hebben bij de afhandeling van klachten en signalen. Er is naar gestreefd om verschillende typen medewerkers te spreken zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Aan het einde van deze bijlage is een tabel opgenomen met alle respondenten per gemeente. In twee gemeenten is het niet gelukt om in alle domeinen respondenten te interviewen. Het beeld over de afhandeling van klachten en signalen is in deze gemeenten daarom wat minder compleet. De informatie die in deze twee gemeenten is verzameld is wel verwerkt in de verkennende studie.

De interviews zijn gehouden aan de hand van twee semigestructureerde itemlijsten, één voor gemeentelijke functionarissen en één voor externe partijen. De itemlijsten bevatten vragen over de gemeentelijke organisatie, monitoring van ontwikkeling signalen en klachten en de lerende organisatie.

Documentanalyse

Tijdens de interviews is gevraagd naar relevante (beleids)documenten ter onderbouwing van de antwoorden in de interviews. Er is gebruik gemaakt van documenten die betrekking hebben op beleid, proces, sturing en beheersing en organisatie. Tevens is gebruik gemaakt van beschikbare documenten met informatie over klachtenprocedures en jaarverslagen klachtenafhandeling

¹⁹ Daarmee is waarschijnlijk ook de klachtafhandeling in gemeenschappelijke regelingen onderbelicht gebleven. De deelnemers aan de stakeholdersessie verwachten dat een vergelijkbaar onderzoek in kleine gemeenten die deelnemen aan gemeenschappelijke regelingen andere onderzoeksresultaten oplevert.

Analyse

Na het afronden van de interviews hebben de onderzoekers een analysesessie gehouden, waarin de belangrijkste bevindingen zijn besproken en de outline voor de rapportage is bepaald. De outline van de verkennende studie heeft de basis gevormd voor een format gemeenteverslag, waarin alle bevindingen per gemeente in samenhang met elkaar zijn verwerkt, zodat een compleet beeld van de ontwikkeling van klachten en signalen ontstaat. Voor het maken van het gemeenteverslag is gebruik gemaakt van de gemeenteschetsen, interviews en documenten. De gemeenteverslagen zijn gebruikt voor het schrijven van de verkennende studie.

Een concept van de verkennende studie is besproken in een stakeholdersessie. Aan deze sessie namen vertegenwoordigers deel van: VNG, LCR, het ministerie van VWS en de Nationale Ombudsman. Aan de deelnemers is gevraagd of de resultaten herkenbaar en de conclusies evenwichtig waren. De opmerkingen die in deze sessie zijn gemaakt zijn meegenomen in de aanpassing van het concept.

Tabel 1.1: respondenten per gemeente

Gemeente	Interviews	Functie respondenten
A	8	1) Manager jeugd, 2) Teamleider Wmo Loket, 3) Manager W&I, 4) Coördinator meldpunt sociaal, 5) Klachtenfunctionaris, 6) Kwartiermaker SWT, 7) Lid van de Wmo-raad, 8) Lid Cliëntenraad
B	6	1) Klachtenfunctionarissen, 2) Sociaal regisseur (HIA), 3) Coördinator Wmo Meldpunt tussen wal en schip, 4) Ambtelijk secretaris klachtencommissie Jeugd, 5) Ombudsman, 6) Voorzitter Wmo raad
C	2	1) Klachtencoördinator ISD, 2) Voorzitter Wmo-raad
D	3	1) Hoofd juridische zaken, 2) Zorgmarinier, tevens coördinator bezwaarschriften, 3) Secretaris Wmo-raad
E	6	1) Adviseur totstandkoming jongeren cliëntenraad, 2) Kwaliteitsmedewerker team Inkomen, 3) Coördinator Wmo team Zorg, 4) beleidsmedewerker cluster Sociale Zaken, 5) Beleidsmedewerker jeugd, 6) Unitcoördinator van het Regionaal Bureau Leerplicht
F	5	1) Plv. klachtencoördinator team Advies / Juridische zaken, 2) Wmo-consulent, 3) Plv voorzitter Wmo-adviesraad, 4) Voorzitter Cliëntenraad (per mail), 5) Medewerker KCC
G	5	1) Operationeel projectmanager Zorgcentrale.nl, 2) Klachtenfunctionaris W&I, 3) Medewerker keukentafelgesprekken wijkondersteuningsteams, 4) Coördinator zorgnetwerk, belast met klachtenafhandeling, 5) Projectleider WOT stelt klachtenprocedure op
H	2	1) Klachtenfunctionaris GGD (3D), 2) contactbeheerder kennis-systeem (P-wet)
I	8	1) Klachtenfunctionaris, 2) Beleidsadviseur sociale domein, 3) Hoofd uitvoering sector samenleving, 4) Communicatieadviseur, 5) Teamleider KCC zorg en welzijn, 6) Coördinator team Contact & Informatie, 7) Voorzitter Wmo- raad, 8) People-manager aansturing wijk- en gebiedsteams
J	5	1) Coördinator zorgloket, 2) afdelingshoofd zorg en ondersteuning, 3) klachtencoördinator gemeentebreed/ secretaris Wmo-raad, 4) projectleider wijkteams, 5) Voorzitter Cliëntenraad

Bijlage 2 Referentiekader

In de Wmo en de Participatiewet zijn geen specifieke bepalingen omtrent het indienen van klachten opgenomen. Evenmin zijn deze in de Suwi-wet te vinden (organisatiewet). Daarom moet voor deze wetten worden uitgegaan van het algemene kader dat de Algemene wet bestuursrecht daarvoor geeft. In de Jeugdwet zijn wel specifieke bepalingen omtrent het indienen van klachten opgenomen. Onderstaand referentiekader brengt een aantal normen samen uit wettelijke kaders (de materiewet en de Awb), de 'vier gouden regels' van de Nationale Ombudsman en de Burgerservicecode.

Behoorlijk handelen en vertrouwen wekken bij de burger

Behoorlijk handelen van de overheid is een randvoorwaarde voor het vertrouwen van de burger in de overheid.²⁰ De burger moet erop vertrouwen dat de overheid ontvankelijk is voor klachten en deze goed afhandelt. Er mogen daarom geen drempels worden opgeworpen tegen het indienen van een klacht, bijvoorbeeld door maar één kanaal open te stellen of een bepaald formulier voor te schrijven. Voordat het komt tot een formele klacht met toepassing van de klachtenverordening, biedt de gemeente de mogelijkheid tot een informele afwikkeling.²¹ Hierbij horen de volgende normen:

1. De gemeente/ UWV biedt een vrije kanaalkeuze voor het aanleveren van een klacht (mondeling, schriftelijk of digitaal).²²
2. De klager is vrij in de wijze waarop hij de klacht formuleert (een voorgeschreven formulier mag niet worden gehanteerd als uitsluitend middel om klacht te formuleren).²³
3. De gemeente biedt de burger de mogelijkheid de klacht op informele wijze af te wikkelen.²⁴
4. De gemeente is verplicht de schriftelijk ingediende klacht te registreren en de burger daarvan een mededeling te doen.²⁵
5. De burger kan een klacht indienen bij een Ombudsman (lokaal, regionaal of nationaal) als de burger het niet eens is met de wijze waarop de gemeente zijn klacht wordt behandeld of het niet eens is met het eindoordeel van de gemeente over zijn klacht.²⁶

Borging van een onafhankelijke behandeling

De gemeente waarborgt dat de klachtbehandeling onafhankelijk plaatsvindt van het onderdeel of orgaan waarop de klacht betrekking heeft. Op het terrein van de Jeugdwet is de gemeente verplicht een onafhankelijk vertrouwenspersoon in te stellen. Daar kan iedere cliënt met vragen, klachten of problemen over zijn (rechts)positie en over de (toeleiding naar) jeugdhulp, terecht voor ondersteuning. De dienstverlening is voor de cliënten gratis. Dit betreft de normen 6, 7, 8, 9 en 10:

6. De burger wordt de mogelijkheid geboden te worden gehoord over de klacht²⁷
7. Behandeling van de klacht vindt plaats door een klachtenfunctionaris of een klachtcommissie²⁸ (als het de Jeugdwet betreft, is een klachtcommissie ver-

20 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur regelen hoe de overheid zich richting de burger moet gedragen. Deze zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

21 4 gouden regels behoorlijke klachtbehandeling van de Nationale Ombudsman

22 Art. 9.2 Awb en BurgerServiceCode

23 4 gouden regels behoorlijke klachtbehandeling

24 4 gouden regels behoorlijke klachtbehandeling

25 Art. 9.7 en 9.12 a Awb

26 Titel 9.2 Awb

27 Art. 9.10 Awb

28 Art. 9.7 Awb

8. plicht).²⁹
9. De gemeente draagt er zorg voor dat er een vertrouwenspersoon is op het terrein van de Jeugdzorg.³⁰
10. De beslissing over de klacht wordt schriftelijk en gemotiveerd kenbaar gemaakt aan de burger.³¹
11. De gemeente brengt jaarlijks verslag uit over de afhandeling van de klachten.³²

Doorvertalen van behoorlijk optreden naar contractspartijen

Ook als de gemeente niet zelf optreedt als aanbieder van de voorziening, maar daar een derde partij voor contracteert, bewaakt de gemeente de belangen van haar burgers. De gemeente maakt dan als opdrachtgever met haar opdrachtnemers afspraken over de wijze waarop de klachtbehandeling vorm krijgt en houdt een vinger aan de pols. Dit betreft de norm onder 11:

12. De gemeente maakt in de contracten met zorgaanbieders afspraken over de klachtenbehandeling.³³

Integrale behandeling

Voor klachten op het gebied van het brede sociale domein streeft de overheid naar een integrale juridische procedure voor vragen op het gehele domein. De verschillen in wettelijke procedures maken het voor de burger onoverzichtelijk. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot onnodige formalisering, juridisering en escalatie. De norm onder 12 heeft hierop betrekking.

13. De gemeente behandelt de klacht zoveel mogelijk integraal als de klacht betrekking heeft op een zorgvraag die betrekking heeft op verschillende voorzieningen.³⁴

Leren van klachten

Klachten serieus nemen en daarvan leren is voorwaarde voor de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid. Klachtrecht is 'feedback' voor de overheid en draagt bij aan een 'lerende organisatie'. Tevens mag worden verwacht dat de gemeente inzicht heeft in de bijdrage van klachtbehandeling aan een verbetering van de dienstverlening aan haar inwoners. Zie de norm onder 13:

14. De gemeente gebruikt de klachten voor verbetering van de dienstverlening.³⁵

29 De gemeente kan een klachtenfunctionaris of een klachtencommissie instellen om de klacht te behandelen: vgl. Art. 9.14 Awb De klachtencommissie is een onafhankelijk orgaan die de burger die een die klacht heeft ingediend, de gelegenheid biedt om zo nodig een toelichting te geven. In de Jeugdwet is een klachtencommissie verplicht: artikel 4.2.1. Jeugdwet

30 Artikel 2.6. lid 2 Jeugdwet

31 Art 9.12 Awb

32 Art 9.12 a Awb

33 4 gouden regels behoorlijke klachtbehandeling

34 De uitgangspunten van de decentralisatie zijn bedoeld om de burger zoveel mogelijk op integrale wijze hulp te bieden. Dit geldt ook voor de geschilbeslechting: zie de brief van de Minister van 2 april aan de Tweede Kamer.

35 Ontvankelijk bestuur dat leert van klachten: BurgerServiceCode en 4 gouden regels behoorlijke klachtbehandeling

Bijlage 3 Procedure klachtafhandeling

Op hoofdlijnen is de procedure voor klachtafhandeling in de onderzochte gemeenten hetzelfde. Deze procedure wordt hieronder beschreven met de variaties die zich tussen de gemeenten voordoen.

Ingediende klachten komen bij een klachtenfunctionaris of klachtencoördinator terecht. De invulling van de rol van een klachtenfunctionaris of -coördinator kan per gemeente verschillen. Bij de ene gemeente is een klachtenfunctionaris degene die het jaarverslag opstelt en eventueel juridisch advies geeft, anderen handelen de klacht af. In een andere gemeente is de klachtenfunctionaris degene die alle klachten afhandelt en daarbij een coördinerende en controlerende functie heeft. De klacht wordt door de functionaris geregistreerd en de klager ontvangt een ontvangstbevestiging. Elke gemeente registreert de klacht, hoewel de gemeente E dit pas sinds 1 januari 2015 doet. In de gemeenten waar een integrale klachtenprocedure wordt gehanteerd is in de meeste gevallen sprake van een centrale registratie. In de gemeenten waar de klachtenafhandeling verkokerd is ingericht, is dit niet altijd het geval en worden in sommige gevallen de klachten per domein geregistreerd.

De functionaris start vervolgens een onderzoek of zet de klacht door naar de teamleider of een klachtenfunctionaris van de afdeling waar de klacht betrekking op heeft. Wanneer de gemeentelijke klachtenfunctionaris zelf het onderzoek start, neemt hij contact op met het hoofd van de betreffende afdeling met het verzoek om op de klacht te reageren. In een ander geval (gemeente I) neemt de functionaris direct contact op met degene aan wie de klacht is gericht. De gemeente A hanteert als regel dat de beklaagde nooit zelf de klacht kan afhandelen. Daarnaast neemt de functionaris in veel gevallen ook telefonisch contact op met de klager om de aard van de klacht duidelijk in beeld te kunnen brengen en eventuele onduidelijkheden helder te krijgen. De procedure kan tussen de gemeenten verschillen op dit punt, er vindt in de meeste gemeenten een vorm van hoor en wederhoor plaats.

Vervolgens zijn er tussen gemeenten verschillende aanpakken voor de klachtafhandeling. In de gemeente G schrijft de klachtenfunctionaris een advies en stuurt dit schriftelijk op naar de klager en de betreffende afdeling/medewerker. Dat kan zijn in de vorm van een aanwijzing van de afdeling en functionaris (gegrond) of een afwijzing (ongegrond).

In een enkele gemeente, zoals in de gemeenten I en de intergemeentelijke sociale dienst van de gemeente C, wordt dit advies door de klachtenfunctionaris ondertekend door het hoofd uitvoering van de sector samenleving of de directeur. Daarentegen gaat de klacht in de gemeente B eerst langs een onafhankelijke klachtcommissie, voordat een functionaris de klager schriftelijk antwoord geeft. De onafhankelijke klachtcommissie geeft een advies of de klacht wel of niet gegrond is.

In de gemeente F nodigt de klachtencommissie klager, beklaagde en teammanager uit om tijdens een hoorzitting het één en ander aan de commissie toe te lichten. De commissie rapporteert aan het college de bevindingen en het college neemt vervolgens een beslissing over de klacht en bericht de betrokkenen schriftelijk.

In sommige gemeenten wordt de onafhankelijke klachtencommissie pas ingezet wanneer de klacht niet op een informele wijze kan worden afgehandeld. Op welke wijze dit aan de orde is, wordt verderop in de tekst besproken. De meeste gemeenten hebben in hun procedure een termijn vastgesteld waarbinnen de klacht moet zijn afgehandeld. Wat de duur van deze termijn is, verschilt per gemeente.



De Inspectie SZW maakt deel uit van het
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 90801
2509 lv Den Haag
Telefoon 0800 5151 (gratis)
www.inspectieszw.nl

© Rijksoverheid | Oktober 2015