

Evaluatierapport Pilot Sociaal Ombudsfunctionaris

17 september 2018

Opstellers: Dominique Smeets en Desiree van Duppen

Aanleiding evaluatie

Tussen november 2017 en november 2018 experimenteert de gemeente Houten met de inzet van een Sociaal ombudsfunctionaris. Afsproken is om na een jaar de pilot te evalueren. De evaluatie geeft inzicht in hoeverre de pilot heeft voldaan aan de verwachtingen en op welke wijze er vervolg gegeven kan worden aan de pilot.

Leeswijzer

Deel I beschrijft de totstandkoming van de pilot en de opdracht van de Sociaal ombudsfunctionaris. In het tweede deel zijn de vraagstelling en methode uiteengezet. Vervolgens rapporteert deel III de belangrijkste bevindingen van de evaluatie. Deel IV somt de belangrijkste conclusies van het onderzoek op. De rapportage sluit af met aanbevelingen van de onderzoekers voor het vervolg van de pilot.

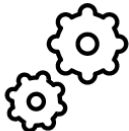
Deel I Achtergrond

Waarom een pilot over klachtenbehandeling voor het Sociaal Team?

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht heeft de gemeente Houten een interne klachtenprocedure. Klachten van inwoners komen terecht bij de (centrale) klachtencoördinator. Zij geeft de klacht in behandeling bij de betrokken leidinggevende, adviseert over de klachtenbehandeling en bewaakt de voortgang. De leidinggevende doet onderzoek naar aanleiding van de klacht en hoort de klager en de beklagde ambtenaar. De leidinggevende probeert een oplossing te bereiken en handelt de klacht zo nodig schriftelijk af. De aanleiding om te starten met de pilot was dat de interne klachtbehandeling voor het Sociaal Team verbeterd moest worden. De volgende drie problemen werden ervaren in de klachtafhandeling:



Probleem I – Onduidelijkheid proces, registratie en leren: Er is onduidelijkheid over proces en registratie. Klachten komen op verschillende manieren (mail, brief, telefoon) en bij verschillende personen (wethouder, consultants, leidinggevenden) binnen. Iedereen gaat hier anders mee om en klachten worden niet altijd herkend als klacht of men handelt deze zelf af. Daardoor worden klachten niet geregistreerd en is er onvoldoende zicht op het aantal en type klachten. Dat maakt het **onduidelijk of er lering getrokken** kan worden uit klachten en zo te werken aan een professionele dienstverlening.



Probleem II – Kwaliteit klachtbehandeling: Het speelveld klachten Sociaal Team is complex, de inhoudelijke kennis om daarmee om te gaan ontbreekt. **Dit staat een goede behandeling van klachten en correcte doorverwijzing in de weg.** De complexiteit komt bijvoorbeeld terug in het maatwerk, tuchtrecht en omdat medewerkers van het Sociaal Team vanuit verschillende zorgverlenersinstanties zijn gedetacheerd.



Probleem III – Tijdsbelasting leidinggevende: Er zijn relatief veel klachten over de uitvoering van Wmo en jeugdhulp, en deze zijn complexer in vergelijking met andere domeinen. **De leidinggevende is onevenredig veel tijd kwijt voor de afhandeling van klachten** (hoor en wederhoor, komen tot een oplossing en schrijven van afhandelingsbrieven).

Deze drie overkoepelende problemen gaven aanleiding om de interne klachtenbehandeling van het Sociaal Team te verbeteren. Een gemeentelijke projectgroep onderzocht op welke wijze de behandeling van klachten over het Sociaal Team het best georganiseerd kon worden.

De keuze voor een Sociaal ombudsfunctionaris

Vier alternatieve klachtenregelingen werden met elkaar vergeleken middels een multicriteria-evaluatie. De uitkomst daarvan was dat een klachtbehandelaar (die later de naam Sociaal ombudsfunctionaris kreeg) het best voldeed aan drie onderstaande criteria:



I. Informeel en oplossingsgericht. Het proces is eenvoudig doordat één persoon verantwoordelijk is voor de gehele afhandeling. Omdat de klachtbehandelaar specifiek voor het Sociaal Team wordt aangesteld heeft zij kennis van het speelveld sociaal domein en de procedures. Verwachting is dat er eenvoudig een informele setting wordt gecreëerd waar klachten oplossingsgericht worden behandeld.



II. Toegankelijk en laagdrempelig. Door één persoon aan te stellen als klachtenbehandelaar Sociaal Team is duidelijk waar de klachten en door wie de klachten behandeld worden. Deze persoon is een direct aanspreekpunt voor alle partijen intern en extern. Het indienen van een klacht moet zowel schriftelijk, digitaal als mondeling mogelijk blijven om toegankelijk en laagdrempelig te zijn.



III. Een luisterend oor. Alle alternatieven scoren hoog op een luisterend oor en de vier kernwaarden van behoorlijk overheidsoptreden (open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar). Voordeel bij de klachtenbehandelaar is de snelheid van het proces.

Opdracht pilot Sociaal ombudsfunctionaris

De ombudsfunctionaris is begonnen met het opstellen van een projectopdracht voor het pilotjaar. De opdracht beschrijft o.a. de doelstelling, te behalen resultaten en voorgenomen werkzaamheden. Afsproken werd om de ambities zo realistisch en haalbaar mogelijk te kiezen. Daarom is gekozen voor een focus op interne basis en bekendheid leggen en daarna de aandacht naar extern te verplaatsen.

De doelstelling van de pilot is om gedurende één jaar, voor 18 uur per week, via de inzet van een Sociaal ombudsfunctionaris beter zicht te krijgen op vragen, klachten en signalen over de uitvoering van werkzaamheden van het Sociaal Team. Deze vragen, klachten en signalen kunnen input leveren om te werken aan een verbetering van de dienstverlening door beleid en uitvoering. De ombudsfunctionaris is gepositioneerd bij de afdeling Staf, vanwege een zoveel mogelijk neutrale en onafhankelijke positie, en op inhoud aangehaakt bij de afdeling Samenleving.¹

De ombudsfunctionaris is het gezicht naar de inwoners van de gemeente Houten. Ze is verantwoordelijk voor de eerstelijns klachtenbehandeling van het Sociaal Team (uitvoering Jeugdwet en Wmo). **Een klacht wordt gezien als elke uiting van onvrede.** De ombudsfunctionaris beantwoordt vragen, maakt mensen wegwijs, signaleert en verwijst, bemiddelt en adviseert. Ze neemt daarin een onpartijdige houding en onafhankelijke positie in. Bij de uitvoering van de functie handelt de ombudsfunctionaris zoveel mogelijk naar de uitgangspunten van behoorlijke klachtenbehandeling in het sociaal domein zoals geformuleerd door de Nationale Ombudsman: **het weghalen van drempels, helpen oplossen van problemen, zo nodig een standpunt innemen en leren van opgedane ervaringen.** Daarnaast is gedurende het pilotjaar, voor zover van toepassing, de bestaande klachtregeling geldend.

¹ (Opdracht pilot Sociaal Ombudsfunctionaris, oktober 2017).

Deel II Vraagstelling en methode

Wat is geëvalueerd?

Het doel van de evaluatie is om inzicht te krijgen in hoeverre de pilot heeft voldaan aan de verwachtingen en op welke wijze er vervolg gegeven kan worden aan de pilot. Uit het 'Project interne klachtenbehandeling Sociaal Team', de opdracht van de Sociaal ombudsfunctionaris en het advies van de Adviesraad Sociaal Domein (over het starten van de pilot) komt een aantal aandachtspunten voor de evaluatie naar boven. Deze kennen veelal overlap. Daarom is de informatie samengevoegd tot onderstaande hoofdvragen.

Huidige situatie:

1. Wat waren de verwachtingen van de pilot?
2. In hoeverre zorgt de werkwijze voor het ondervangen van alle drie genoemde problemen voor klachtenbehandeling in het Sociaal Team?
3. In hoeverre sluit de werkwijze aan op de gestelde criteria uit de multicriteria-evaluatie?
4. Hoe wordt de huidige inrichting van (a) de functie en (b) positionering ervaren?

Toekomst:

De antwoorden op bovenstaande vragen leiden tot aanbevelingen van de onderzoekers voor het vervolg van de pilot. Hiermee wordt de slotvraag beantwoord:

5. Op welke wijze kan er vervolg gegeven worden aan de pilot?

Hoe is geëvalueerd?

Voor de aanpak van deze evaluatie is gebruik gemaakt van het informatieblad van Movisie (juli 2014) over procesevaluaties bij de beoordeling van interventies. Onderzoek is een manier om antwoorden te krijgen op vragen die opkomen bij de uitvoering van een interventie (de pilot wordt gezien als een interventie). De evaluatie van de pilot vond dan ook niet plaats aan het einde van de pilot, maar liep juist parallel aan de interventie. Deze rapportage vormt het sluitstuk van de evaluatie.

Vanuit welk perspectief is geëvalueerd?

De evaluatie geeft geen antwoord op de vraag of de interventie daadwerkelijk verantwoordelijk is voor het behalen van gestelde doelen (effectonderzoek). Dit is lastig te meten. Daarom is een procesevaluatie uitgevoerd gericht op:

- De *waardering en ervaring* van direct betrokkenen (constructivistisch): wat is de betekenis van de interventie voor betrokkenen, zijn zij tevreden en heeft het hen opgeleverd wat men er van had verwacht?
- Het *verloop van de pilot*: wat gaat goed en wat (nog) niet? (instrumenteel): is de aanpak uitvoerbaar en werkt deze zoals bedoeld?

Methoden

Er zijn verschillende (kwalitatieve) methoden gecombineerd om antwoord te geven op de onderzoeksvragen (triangulatie).

Ten eerste zijn semigestructureerde interviews gehouden. Dit zorgt er enerzijds voor dat elk onderwerp overal ter sprake komt en anderzijds voor voldoende ruimte voor de interviewer om door te vragen en te vragen naar de vorm van betrokkenheid. De interviews waren gericht op het ophalen van ervaringen van direct betrokkenen. De volgende elf respondenten zijn geïnterviewd:

- Twee leidinggevenden van het Sociaal Team
- De Sociaal ombudsfunctionaris
- Voormalig jurist bij de Staf
- Twee beleidsmedewerkers afdeling Samenleving
- Burgemeester gemeente Houten

- Een medewerker van Van Houten & Co
- Een lid van de Adviesraad Sociaal Domein (en tevens cliëntondersteuner)
- Twee medewerkers van de Nationale Ombudsman. Dit gesprek ging over een lopend onderzoek de lokale ombudsfunctie in het sociaal domein.

Ten tweede zijn er evaluatiebijeenkomsten georganiseerd (of aan deelgenomen). De eerste bijeenkomst vond plaats eind mei 2018, met alleen medewerkers van de gemeente (waaronder medewerkers Sociaal Team, sinds 1 juli een aparte stichting). Hier werden de resultaten van de eerste twee kwartaalrapportages gedeeld en gingen medewerkers met elkaar in gesprek over de uitkomsten en aanbevelingen. Eind augustus vond een bijeenkomst plaats met medewerkers en vertegenwoordigers van externe organisaties, de focus lag op het terugblikken op de pilot en vooruitkijken naar het vervolg op de pilot. Ook werd eind augustus een interne evaluatiebijeenkomst gehouden over de huidige en toekomstige positionering van de functie. Hierbij aanwezig waren leidinggevenden van afdelingen Staf en Samenleving. Tot slot hebben de Sociaal ombudsfunctionaris en één van de onderzoekers een bijeenkomst van de Nationale ombudsman (september 2018) bijgewoond over een ombudsfunctie in het sociaal domein.

Ten derde zijn drie kwartaalrapportages van de Sociaal ombudsfunctionaris gebruikt. Op het moment van schrijven is de vierde kwartaalrapportage nog niet beschikbaar.

Voor de evaluatie is overwogen om cliënten van de Sociaal ombudsfunctionaris te vragen naar hun ervaringen. Er is voor gekozen om dit niet te doen. Enerzijds omdat een deel van de casussen nog door liepen en anderzijds om mensen niet vlak na de klachtafhandeling nog eens te belasten met vragen omdat ze vaak blij zijn dat de klachtbehandeling is afgesloten.

Deel III Ervaringen met de pilot

Huidige situatie

1. Wat waren de verwachtingen van de pilot?

Naast de verwachting dat de pilot er voor zou zorgen dat de **drie genoemde problemen** werden opgelost en dat de werkwijze zou voldoen aan **drie gestelde criteria**, is er in de interviews ook gevraagd naar verwachtingen. Hieronder volgt een greep uit de **verwachtingen**:



Uit de quotes is de diversiteit aan verwachtingen zichtbaar. Soms overlappen verwachtingen elkaar, maar soms spreken ze elkaar ook tegen. Bijvoorbeeld het bemiddelen versus afhandelen en oplossen van klachten, of de verwachting dat de ombudsfunctionaris qua rol zou lijken op de Nationale Ombudsman. De verwachtingen uit de interviews komen voor in de genoemde problemen, gestelde criteria en resultaatbeschrijvingen.

2. In hoeverre zorgt de werkwijze voor het ondervangen van alle drie genoemde problemen voor klachtenbehandeling in het Sociaal Team?



Probleem I: Onduidelijkheid proces, registratie en leren. Er ontbreekt duidelijkheid over proces en registratie, het is onduidelijk of er hierdoor lering wordt getrokken van klachten.

Met de werkwijze worden verzoeken nu verzameld en klachten geregistreerd via het bestaande registratiesysteem Cees. Een eerste stap in het professionaliseren van klachtmanagement. **Daardoor is er inzicht verkregen in het aantal en type klachten en signalen** die betrekking hebben op de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet. Het begrip ‘verzoek’ is door de Sociaal ombudsfunctionaris gebruikt als voorlopige verzamelnaam voor alles dat bij de ombudsfunctionaris terecht kan komen. In de praktijk gaat het niet alleen om klachten, maar ook om een vraag, signaal of verzoek om advies. Alle signalen worden meegenomen in kwartaalrapportages en bij het verbeteren van de dienstverlening.

Inzicht in aantal en type klachten

Er is nu inzicht in het aantal en type verzoeken (klachten, signalen, vragen) en klachten worden geregistreerd. Via drie kwartaalrapportages (vierde volgt pas na evaluatie) heeft de ombudsfunctionaris inzicht gegeven in de voortgang en huidige stand van zaken in de pilot. In de rapportages wordt onder andere een overzicht gegeven van alle verzoeken die zijn binnengekomen, op welke manier deze zijn binnen gekomen en wat het onderwerp van de klacht is.

Het begrip klacht is breed geformuleerd. Ook signalen en verzoeken om informatie worden door de ombudsfunctionaris in behandeling genomen. In het eerste en tweede kwartaal van de pilot zijn er respectievelijk 14 en 15 klachten c.q. verzoeken binnen gekomen. Dit is gemiddeld ongeveer één klacht per week. In het derde kwartaal van 1 mei tot 1 augustus, zijn er minder klachten ontvangen. De vakantieperiode kan hierin een rol hebben gespeeld. Hieronder wordt het aantal klachten per beleidsdomein weergegeven.

Tabel: Aantal klachten per beleidsterrein, per kwartaal

Kwartaal Pilot	Wmo	Jeugd	Wmo/ Jeugd	Anders	Totaal
Q1	8	4	2	-	14
Q2	4	7	2	2	15
Q3	2	3	-	3	8
Totaal	12	14	4	5	37

Het aantal klachten moet gezien worden in relatie met het totaal aantal cliënten in Houten met een Wmo-maatwerkvoorziening (ca 1.400) en jeugdhulp (ca 950) en het aantal nieuwe hulpvragen. In de tweede helft van 2017 zijn bij het Sociaal Team ruim 1.000 nieuwe hulpvragen binnen gekomen. In de eerste helft van de pilot (Q1 en Q2) zijn er in totaal 29 verzoeken/klachten binnen gekomen. In relatie tot het aantal nieuwe hulpvragen is bij ongeveer 3% van de hulpvragen een klacht /verzoek ingediend. Naar verwachting ligt de daadwerkelijke onvrede onder cliënten hoger dan het aantal klachten dat is gesignaleerd. Dit kan o.a. te maken hebben met wantrouwen richting gemeente, angst om een klacht in te dienen of onwetendheid van de mogelijkheden. De klachten zijn heel divers en gaan over o.a. inzet van de zorg, dienstverlening van de leverancier of de eigen bijdrage. Zie op pagina 8 de meest voorkomende klachten. Uit de kwartaalrapportages komt naar voren dat inwoners meer specifiek

benoemen dat zij een probleem ervaren in de communicatie en samenwerking in combinatie met een andere klacht.

Tabel: Onderwerpen klachten per kwartaal

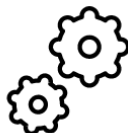
Onderwerpen Klacht	Q1	Q2	Q3	Totaal
Inzet zorg	5	3*	3*	11
Communicatie/samenwerking met inwoner	-	4	-	4
Dienstverlening zorgverlener/leverancier	4	1	1*	6
Aanvraag Wmo-voorziening/eigen bijdrage	3	5*	1	9
Overig	2	2	3*	7
Totaal	14	15	8	37

* In combinatie met communicatie/samenwerking

Het inzichtelijk maken van de klachten heeft er voor gezorgd dat er een begin van een lerend effect ontstaat bij het Sociaal Team. In de kwartaalrapportages is een analyse gemaakt van meest voorkomende klachten en worden per onderwerp aanbevelingen gedaan. Er zijn bijeenkomsten geweest met teams van het Sociaal Team over de aanbevelingen van de ombudsfunctionaris. Dit kan volgens medewerkers nog veel meer gebeuren. Omdat het punt 'leren' relateert aan de verbetering van klachtenbehandeling wordt er bij de volgende vraag dieper op ingegaan.

Proces van klachten

Betrokkenen geven aan behoefte te hebben aan een duidelijk proces van klachtbehandeling. In de evaluatiebijeenkomsten geven medewerkers van het Sociaal Team aan meer duidelijkheid te willen over het proces. Wie is wanneer aan zet, wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden in de hele keten van klachtbehandeling?



Probleem II: Kwaliteit klachtbehandeling. *Er is een verbeterslag nodig in de behandeling van klachten en doorverwijzing bij het Sociaal Team. Het is een complex speelveld, er is een gebrek aan kennis om daar mee om te gaan.*

De decentralisaties zijn achter de rug, maar de transformatie van het sociaal domein is nog volop aan de gang. Door de inzet van een Sociaal ombudsfunctionaris is specifiek aandacht besteed aan de klachtenbehandeling in dit complexe veld. Alle geïnterviewden ervaren de pilot als positief. Er is nu één persoon verantwoordelijk voor de klachtenbehandeling van het Sociaal Team. Dit schept duidelijkheid voor alle partijen. Daarnaast is het de kerntaak van de Sociaal ombudsfunctionaris in plaats van een medewerker die klachtenbehandeling 'er bij doet'. Met de adviezen en kwartaalrapportages van de Sociaal ombudsfunctionaris zijn eerste stappen gezet richting een verbetering van de klachtenbehandeling:

Eenvoudig proces met een informele aanpak

Er is ervaring opgedaan met een werkwijze die toegankelijk, informeel en oplossingsgericht is. Afhankelijk van het type verzoek en de wijze waarop deze binnen komt is een informele of formele aanpak gekozen. De informele aanpak werkt goed bij zaken waarin nog geen formele klacht is gemeld. Een formele behandeling is vooral nodig in situaties waarin niet tijdig is gereageerd of afhandeling is uitgebleven.

Vroegtijdig herkennen van klachten

De medewerkers van het Sociaal Team zijn beter in staat klachten vroegtijdig te herkennen. Ze weten hoe te handelen en wanneer ze de ombudsfunctionaris kunnen inzetten. Medewerkers van het Sociaal Team vragen advies aan de ombudsfunctionaris. Het proactief oppakken van klachten gebeurt

steeds vaker. Afhankelijk van de situatie kan dit leiden tot aansluiting van de ombudsfunctionaris bij het gesprek met de cliënt. Er is een lerend effect aan het ontstaan voornamelijk omdat men met elkaar in gesprek gaat over de casus: zijn de juiste dingen gedaan? Hierdoor vindt een stukje bewustwording plaats. Dit is nu nog vaak op individueel niveau en kan vooral op teamniveau nog meer uitgebouwd worden door casuïstiek in teamverband te bespreken.

Uit de interviews komt naar voren dat er nog behoefte is aan een proces voor klachten. Welke stappen zijn te onderscheiden, welke afspraken zijn er en wie doet wat? Aangegeven werd dat dit in de pilotfase nadrukkelijk niet gedaan is om eerst ervaring op te doen met de klachtafhandeling in het sociaal domein.

Er is een begin gemaakt van (gezamenlijk) leren

Met het Sociaal Team is afgesproken dat zij met allerlei vragen over (mogelijke) klachten en signalen bij de Sociaal ombudsfunctionaris terecht kunnen. Door tijdig overleggen, uitwisselen en afstemmen is een begin gemaakt van gezamenlijk leren (zoals eerder aangegeven). Ook op teamniveau is leren belangrijk. De ombudsfunctionaris heeft middels bijeenkomsten met groepen medewerkers van het Sociaal Team haar ervaringen gedeeld. Dit is onderdeel van een doorgaand leerproces en overstijgt ook casuïstiek. Zo is bijvoorbeeld op de teammiddag van het Sociaal Team op 28 januari 2018 besproken wat klachten zijn, wat ze voor medewerkers betekenen en hoe je er mee kunt omgaan. Ook ging het over de impact van klachten op medewerkers.

Leren en verbeteren van signalen en klachten

In de kwartaalrapportages worden verschillende aanbevelingen gedaan om de dienstverlening te verbeteren en klachten te voorkomen. Zo constateert de ombudsfunctionaris dat de inzet van een cliëntondersteuner bij een aantal casussen een positieve bijdrage had kunnen leveren aan het voorkomen van een klacht. Een aanbeveling van de ombudsfunctionaris is om te onderzoeken op welke wijze inwoners meer uitgenodigd kunnen worden om de cliëntondersteuning te benutten.

Een voorbeeld van binnengekomen klachten/signalen ging over de kwaliteit van hulpmiddelen en de service van leveranciers. De klachten en signalen bevestigden het beeld dat bij de afdeling Samenleving aanwezig was. De afspraak was dat medewerkers de cliënten bij klachten over de leverancier, zorgverlener of zorgaanbieder in principe terugverwijzen. Klachten kunnen zo direct tussen cliënt en zorgaanbieder worden opgelost. Nadeel van deze werkwijze is dat klachten kunnen escaleren wanneer inwoners er met de aanbieder niet uitkomen en de klacht niet wordt opgelost. Zo is er een aantal schrijnende situaties geweest waarbij inwoners langere tijd op een reparatie of vervangend hulpmiddel moesten wachten. Voor de gemeente is het belangrijk om te weten welke problemen er spelen en hoe dit is afgehandeld, deze informatie is nodig om de dienstverlening te verbeteren.

Klachten over hulpmiddelen

'Er wordt nu soepeler omgegaan met dit soort klachten. Inwoners worden nu meer ondersteund als ze er met de zorgaanbieder niet uitkomen. Het is zinvol om de komende maanden te kijken hoe dit loopt'

'In 2018 is een contract afgesloten met een nieuwe leverancier van hulpmiddelen. In het eerste half jaar zijn er geen klachten over hulpmiddelen binnen gekomen'

Voor het verbeteren van de dienstverlening is het ook goed om de ervaringen van cliëntondersteuning in Houten² en de ervaringen van cliënten Wmo en jeugdhulp uit het cliëntervaringsonderzoek³ mee te nemen. Uit ervaringen van de cliëntondersteuning in Houten komt naar voren dat cliënten het lastig

² Evaluatie cliëntondersteuning Houten, januari 2018

³ Cliëntervaringsonderzoek Wmo en jeugdhulp over 2017

vinden om de weg te vinden en dat regelingen voor Wmo en jeugdhulp complex zijn. Verbeterpunten die door cliënten Wmo en jeugdhulp worden aangegeven betreffen met name de informatie over de hulp en ondersteuning, de procedures en de wachttijden. Door de Sociaal ombudsfunctionaris wordt aangegeven dat de tussenkomst van cliëntondersteuners goed werkt om klachten te voorkomen.

Signaleren van structurele problemen en borgen van aanbevelingen

Onderdeel van het takenpakket van de Sociaal ombudsfunctionaris is het signaleren van structurele problemen rond klachtbehandeling. De klachten en signalen gaven aanleiding voor het verbeteren van beleid en uitvoering (en de verbinding daartussen). De ombudsfunctionaris geeft in haar rapportages diverse verbeterpunten aan. De ombudsfunctionaris is hierover in gesprek gegaan met (individuele) medewerkers. Vaak zijn het zaken waar nader afspraken over gemaakt moesten worden. Naar aanleiding van de interne evaluatiebijeenkomst zijn er met leidinggevendenden bijvoorbeeld afspraken gemaakt over wie wat oppakt. Respondenten geven aan dat er nog gewerkt moet worden aan de opvolging van afspraken, op welke wijze kunnen aanbevelingen zo goed mogelijk worden geborgd in bestaande werkprocessen? Ook wordt door sommigen aangegeven dat er een kwaliteitsmedewerker mist bij het Sociaal Team die processen rondom kwaliteit van de zorg en ondersteuning oppakt. Bij de interne evaluatiebijeenkomst werd aangegeven dat het eigenaarschap van klachten die betrekking hebben op de dienstverlening van leveranciers/zorgaanbieders onvoldoende duidelijk is.

Aandachtspunten voor houding en gedrag

De bejegening van cliënten door medewerkers werd als een belangrijk aandachtspunt gezien vooraf. Uit de kwartaalrapportages blijkt ook dat bij veel klachten naast de inhoudelijke klacht over de inzet van zorg en hulp ook communicatie en bejegening een rol speelt. De interviews en kwartaalrapportages bevestigen dat er nog veel te winnen is op dit gebied. In de tweede rapportage geeft de ombudsfunctionaris aandachtspunten mee voor medewerkers.

Bijvoorbeeld:

- Geef uitleg over het proces;
- Wees open en duidelijk over wat je wel en niet kunt betekenen;
- Maak geen afspraken die je niet kunt nakomen.

Het onderwerp houding en gedrag vraagt voortdurend aandacht vanuit het Sociaal Team. Door de overgang naar een stichting zijn er verschillende wisselingen geweest in medewerkers van het Sociaal Team. Na de zomer is het team weer volledig op sterkte en zal een scholingsprogramma worden gestart. Het scholingsprogramma biedt de kans om na te denken over een set aan principes ('dit zijn onze manieren van communiceren') voor bejegening. Om deze reden is er ook geen behoefte aan een protocol voor gedrag en bejegening. De inzet op scholing sluit aan op de voorlopige conclusie van de Nationale Ombudsman⁴ waarin het volgende wordt vermeld:

'Om invulling te kunnen geven aan de met de decentralisatie beoogde werkwijze en de hedendaagse visie op gemeentelijke dienstverlening hebben medewerkers handelingsruimte en vaardigheden nodig om adequaat te kunnen reageren. Om goed om te kunnen gaan met de spanning tussen 'handelen vanuit een kader' versus 'professionele handelingsvrijheid' dient de organisatie (van hoog tot laag) te worden getraind en moet er blijvend aandacht zijn voor praktische toepassing en intervisie. Naast het bespreken van casuïstiek, dienen daarbij ook de waarden te worden betrokken die binnen de organisatie als leidende beginselen worden gezien. Visie op een gewenste werkwijze wordt niet vanzelf gerealiseerd, maar vraagt om investeringen in het personeel. En leidinggevendenden en bestuurders die telkens weer laten zien dat zij zelf ook vanuit die waarden werken.'

⁴ De Nationale Ombudsman (2018a). Ombudsfunctie binnen het sociaal domein, Notitie.

Kwaliteit klachtenbehandeling

Door de inzet van een ombudsfunctionaris is er sprake van een kwaliteitsverbetering van de behandeling van klachten. De klachten komen sneller of direct bij de klachtenbehandelaar terecht. De klachten/verzoeken worden zorgvuldig onderzocht en behandeld. Bij complexere casussen wordt een tijdslijn opgesteld. Na afloop wordt waar mogelijk contact opgenomen om te informeren naar tevredenheid over de afhandeling. Hier komen soms nog nieuwe vragen uit naar voren.

Door de pilot is veel kennis en ervaring opgedaan over klachtenbehandeling binnen het complexe speelveld van Wmo en jeugdhulp en een werkwijze die toegankelijk, informeel en oplossingsgericht is. Ook is onderzocht hoe de klachtenbehandeling bij andere gemeenten is georganiseerd. Zo is de ombudsfunctionaris op werkbezoek geweest bij een collega elders in het land die 3 jaar deze functie uitoefent en heeft er een gesprek plaats gevonden met de Nationale Ombudsman in Den Haag. De Nationale Ombudsman heeft een inventarisatie uitgevoerd naar wensen en ervaringen bij tien gemeenten over de (mogelijke) inzet van een Sociaal ombudsfunctionaris in het Sociaal Domein. De klachtenbehandeling in het sociale domein is per gemeente anders georganiseerd. Bij een aantal gemeenten wordt dit uitgevoerd in de functie van kwaliteitsmedewerker. De invulling is afhankelijk van hoe de gemeente is georganiseerd. Het blijft echter een verantwoordelijkheid van de gemeente om haar inwoners te horen over klachten en signalen en daarmee iets te doen.



Probleem III: Tijdsbelasting leidinggevende. *Leidinggevende van het Sociaal Team is onevenredig veel tijd kwijt aan afhandeling van klachten. Dit komt door de hoeveelheid en complexiteit van klachten.*

Door de inzet van de pilot is de leidinggevende (coördinator) van het Sociaal Team veel minder belast met de afhandeling van alle klachten. Zo geeft de leidinggevende aan dat hij vroeger vaker een lang overleg had met de wethouder over alle klachten die waren binnengekomen en de afhandeling daar van. Nu is de leidinggevende minder belast met deze taak, de Sociaal ombudsfunctionaris is nu hét aanspreekpunt voor alle partijen. In het eerste halfjaar heeft de ombudsfunctionaris veel klachten zelf afgehandeld. Dit gebeurde in afstemming met de leidinggevende. De ombudsfunctionaris legde haar advies voor aan de leidinggevende en deze nam vervolgens een besluit. De ombudsfunctionaris heeft daarop veelal wel zorg gedragen voor de praktische afhandeling van dit besluit. Dit waren vaak complexe zaken die al een tijd speelden en waarbij vlotte afhandeling nodig was. Het oplossen van de klacht ligt echter niet bij de ombudsfunctionaris (hoewel hij/zij wel bijdraagt aan het oplossen van een klacht), zoals het afgeven van een nieuwe beschikking. Deze taak hoort nog steeds bij de leidinggevende.

3. In hoeverre sluit de werkwijze aan op de gestelde criteria uit de multicriteria-evaluatie?

De criteria waaraan de klachtbehandelaar moest gaan voldoen zijn eerder beschreven op blz. 3. Hieronder geven we aan in hoeverre de werkwijze aansluit op de criteria.



Criteria I: Informeel en oplossingsgericht (eenvoudig proces)

Zoals al eerder beschreven is het proces eenvoudiger geworden omdat er één persoon verantwoordelijk is voor klachtenbehandeling. Er is ervaring opgedaan met een werkwijze die toegankelijk, informeel en oplossingsgericht is. Afhankelijk van het type verzoek en de wijze waarop deze binnen komt is een informele of formele aanpak gekozen. De informele aanpak werkt goed bij zaken waarin nog geen formele klacht is gemeld. Een formele behandeling is vooral handig in situaties waarin niet tijdig is gereageerd of afhandeling is uitgebleven.

De Sociaal ombudsfunctionaris werkt regelmatig op de afdeling van het Sociaal Team en is hierdoor goed bereikbaar voor vragen en advies van medewerkers. Dit zorgt voor een informele setting waarbij casussen en eventuele klachten oplossingsgericht besproken kunnen worden (learning on the job).

Medewerkers van het Sociaal Team zijn blij met deze werkwijze en geven aan dat het waardevol is dat er een derde onafhankelijk persoon meedenkt en adviseert.

'Het is vanwege privacy ingewikkeld om dicht bij het Sociaal Team te werken, maar tegelijkertijd belangrijk om ook te verbinden en gevoel te krijgen met de werkzaamheden van het team.'



Criteria II: Toegankelijk en laagdrempelig

Er is één aanspreekpunt voor klachten, zowel intern als extern. Dit heeft gezorgd voor een snelle en duidelijke procedure. Het is voor medewerkers van het Sociaal Team duidelijk bij wie ze moeten zijn met vragen en klachten. Ook betrokken medewerkers van de afdeling Samenleving zijn op de hoogte. Het contact met de ombudsfunctionaris wordt als toegankelijk ervaren. Het wordt als prettig ervaren dat de ombudsfunctionaris goed zichtbaar en bereikbaar is voor het Sociaal Team. Ook de ombudsfunctionaris merkt op dat medewerkers haar weten te vinden als verwacht wordt dat er een klacht aankomt. Afhankelijk van de situatie kan dit leiden tot aansluiting van de ombudsfunctionaris bij een gesprek met de inwoner.

'Er wordt over het algemeen snel geschakeld met de ombudsfunctionaris bij vragen en signalen over klachten, er vindt in een vroeg stadium afstemming plaats.'

Toegankelijk en laagdrempelig betekent ook dat een klacht op verschillende manieren kan worden ingediend: zowel schriftelijk, digitaal als mondeling. Klachten en verzoeken komen op verschillende manieren binnen: via email, website (klachtenformulier) of telefonisch. En ook via de wethouder, het Sociaal Team, afdeling Samenleving en het Telefonisch Informatie Centrum (TIC). Dit geeft aan dat de ombudsfunctionaris goed bekend is binnen de gemeente en klachten worden doorgegeven aan de klachtenbehandelaar. Een aantal klachten komen direct bij de ombudsfunctionaris binnen.

Communicatie naar inwoners en samenwerkingspartners

Bij de start van de pilot is de keuze gemaakt om de communicatie tijdens de pilotfase vooral intern gericht te houden. De inwoners van de gemeente zijn geïnformeerd via de medewerkers van het Sociaal Team en via samenwerkingspartners. Hiervoor is een flyer gemaakt. Deze flyer wordt meegestuurd bij een uitnodiging voor een gesprek of bij een aanvraag van een Wmo-voorziening. De flyers zijn bewust nog niet op grote schaal extern verspreid, zo ligt er bijvoorbeeld geen flyer bij Van Houten & Co.

Diverse geïnterviewden hadden verwacht dat de ombudsfunctionaris meer extern zichtbaar zou zijn geweest. De interviews met externen laten zien dat er extern nauwelijks tot geen bekendheid is met de ombudsfunctionaris en wat zij doet. Uit het gesprek met Van Houten & Co blijkt dat er nog geen goed beeld is van wat de ombudsfunctionaris doet en waar samengewerkt kan worden tussen ombudsfunctionaris en de welzijnsorganisatie. Als kans wordt genoemd dat medewerkers van Van Houten & Co signalen ontvangen van ontevredenheid over bepaalde voorzieningen (zoals de Regiotaxi) en deze kunnen doorverwijzen. Maar, inwoners vinden het vaak spannend om daarvoor naar de gemeente te stappen. Dat is wellicht anders wanneer bekend is dat de gemeente werkt met een objectieve en onafhankelijke ombudsfunctionaris. Op www.houten.nl is nog geen informatie over de ombudsfunctionaris gepubliceerd.

Kortom, de inwoners en samenwerkingspartners zijn nog niet of nauwelijks op de hoogte van het bestaan van de Sociaal ombudsfunctionaris, waar ze bij de ombudsfunctionaris mee terecht kunnen en waar en hoe deze te bereiken is.



Criteria III: Luisterend oor (veiligheid)

Uitgangspunt van de pilot is dat de klachtenbehandelaar de vier kernwaarden van behoorlijk overheidsoptreden hoog in het vaandel heeft staan: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar. Dit vergroot de perceptie van een eerlijke en rechtvaardige behandeling, de kans dat de inwoner de uitkomst van de klacht aanvaardt en dat het vertrouwen toeneemt. Het voordeel van een klachtbehandelaar bij het sociaal team is dat dit het proces versneld en zorgt dat de klager snel na het indienen van de klacht zijn of haar verhaal kan doen.

De Sociaal ombudsfunctionaris moet zowel voor de inwoner als voor medewerkers een luisterend oor zijn en een veilige omgeving bieden. De directe ervaringen van inwoners zijn niet meegenomen in dit onderzoek (zie p. 5). In de eerste evaluatiebijeenkomst werd door medewerkers van het Sociaal Team aangegeven dat zij een veilige omgeving ervaren bij de Sociaal ombudsfunctionaris met vragen (en 'sparren') over cases. In de interviews en de integrale evaluatiebijeenkomst wordt dit beeld bevestigd.

4. Hoe wordt de huidige (a) inrichting en (b) positionering van de functie ervaren?

a. Inrichting van de functie

De Sociaal ombudsfunctionaris is verantwoordelijk voor de klachtenbehandeling binnen het sociaal domein, specifiek klachten die betrekking hebben op de uitvoering van de werkzaamheden van het Sociaal Team (Jeugdwet en Wmo). Het werkveld van de ombudsfunctionaris is passend bij de verantwoordelijkheden van het Sociaal Team. Vanuit het Sociaal Team is er om die reden geen behoefte aan verbreding van het werkveld.

De meningen over de breedte van het werkveld verschillen tussen betrokkenen. Een aantal van hen is voorstander van een verbreding naar het hele sociale domein (bijvoorbeeld passend onderwijs). Op deze manier wordt daarnaast recht gedaan aan de benaming van 'sociaal' ombudsfunctionaris. Er zijn ook respondenten die aangeven dat een ombudsfunctionaris voor de hele gemeente het uiteindelijke doel moet zijn. In de toekomst kunnen onderdelen van participatie naar lokaal niveau worden overgeheveld vanuit de WIL, zoals re-integratie. Participatie zou dan ook onderdeel kunnen worden van het werkveld. Bij de Nationale Ombudsman⁵ werd geadviseerd om eerst te richten op het sociaal domein, gezien de transformatie en complexiteit van het domein. Omdat elke gemeente het sociaal domein anders heeft georganiseerd hangt het per gemeente hoe een Sociale ombudsfunctie het beste georganiseerd kan worden.

Aan het begin van de pilot was het veel zoeken naar de exacte rol van de Sociaal ombudsfunctionaris. Zo is de ombudsfunctionaris niet de eigenaar van de oplossing van klachten, maar heeft zij een bemiddelende rol tussen klager en beklagde en levert een belangrijke bijdrage aan het oplossen van klachten. Toch verschillen de verwachtingen van geïnterviewden over de rol van de Sociaal ombudsfunctionaris nog steeds (het oplossen en afhandelen van klachten versus het signaleren, adviseren en bemiddelen). Het is aannemelijk dat dit komt doordat gewerkt is met een pilot, waarin alles nog opgebouwd moest worden en veel experimenteeruimte was. Voor een ieder was het nieuw. Een enkele keer blijkt het beeld van wat de ombudsfunctionaris doet onjuist. Vooral buiten de organisatie is er nog geen duidelijk beeld van wat de ombudsfunctionaris doet en wanneer deze ingeschakeld kan worden (zie ook blz. 12).

De adviezen van de Sociaal ombudsfunctionaris zijn in principe niet bindend. In haar advies over de start van de pilot geeft de Adviesraad Sociaal Domein aan te opteren voor een sterker mandaat, een meer bindend advies. Betrokkenen ervaren dit verschillend. De Sociaal ombudsfunctionaris ervaart voldoende ruimte om te interveniëren. Betrokkenen geven, zoals al eerder beschreven, aan dat er meer inzet nodig is om aanbevelingen van de ombudsfunctionaris te borgen. Door de ombudsfunctionaris moet actief gezocht worden naar eigenaarschap, dit is bijvoorbeeld gedaan naar aanleiding van de interne evaluatiebijeenkomst in mei 2018. Tijdens de bijeenkomst werden afspraken gemaakt over welke dingen verbeterd konden worden, maar het was nog niet duidelijk wie het zou gaan oppakken. Naar aanleiding van de bijeenkomst is de ombudsfunctionaris in gesprek gegaan met leidinggevenden bij de afdeling Samenleving en het Sociaal Team (destijds nog geen stichting). Het is onduidelijk in hoeverre alle gemaakte afspraken uiteindelijk zijn opgevolgd. Eén geïnterviewde geeft aan dat er ook gekozen kan worden voor de optie dat bij afwijken van adviezen dit met een collegebesluit moet gebeuren.

Zoals eerder aangegeven kan een kwaliteitsmedewerker uitkomst bieden om aanbevelingen op te pakken rond processen. Daarnaast merken geïnterviewden op dat het informele boven het formele moet blijven staan. Daar waar het goed loopt is er geen reden tot het formaliseren in regels en procedures. In zijn algemeenheid wordt opgemerkt dat de adviezen van de ombudsfunctionaris vooral scherp moeten zijn, omdat daar de meeste lering uit wordt getrokken.

⁵ Nationale Ombudsman (2018b). Eerste bevindingen (mondeling gedeeld) uit Onderzoek 'Ombudsfunctie binnen het sociaal domein'.

b. Positionering van de Sociaal ombudsfunctionaris

Bij de rol van ombudsfunctionaris past een zoveel mogelijk onafhankelijke positionering. Daarom is gekozen om de positie onder te brengen bij de afdeling Staf, en niet bij de afdeling Samenleving of het Sociaal Team. Deze positionering wordt door bijna alle geïnterviewden als prettig ervaren. Eén medewerker geeft aan dat de positie omwille van de onafhankelijkheid niet onder een afdeling moet vallen. Tegelijkertijd geeft deze medewerker aan dat er behoefte is aan een klankbord voor de ombudsfunctionaris zodat zij er niet alleen voor staat en achtervang heeft. Dat kan bijvoorbeeld in de regio georganiseerd worden met een intervisiegroep.

Voor buiten is het niet zichtbaar onder welke afdeling de ombudsfunctionaris valt, toch is het belangrijk om elke schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Aan de andere kant is het vooral een kwestie van handelingsbewustzijn, de ombudsfunctionaris moet in haar werkzaamheden een neutrale en objectieve positie innemen tussen inwoner en gemeente. Tijdens de pilotperiode is deze onafhankelijkheid goed ervaren, de onafhankelijke blik heeft een duidelijke meerwaarde gehad voor het Sociaal Team in het tot een oplossing komen van problemen. Er zijn geen problemen geweest met belangenverstrengeling.

'Het is terecht dat de ombudsfunctionaris niet bij het Sociaal Team werkt. De belangrijkste vraag is aan wie hij/zij moet rapporteren en of diegene daar belang bij heeft. Dat mag nooit het college zijn.'

'De ombudsfunctionaris heeft een onafhankelijk mandaat. Hij of zij hoeft geen verantwoording af te leggen aan een baas.'

De Nationale Ombudsman⁶ geeft aan dat de positie van de ombudsfunctionaris afhankelijk is van hoe de uitvoering van het sociaal domein is georganiseerd in de gemeente. De positie in de organisatie is echter minder belangrijk; het gaat om de objectieve en neutrale opstelling van de klachtenbehandelaar.

'Het gaat om de objectieve en neutrale opstelling, dat is belangrijker dan de discussie over de formele positie in de organisatie.'

'De ombudsfunctionaris kan niet onafhankelijk zijn. We moeten juist voorkomen dat er een schijn van onafhankelijkheid is. Het gaat om eerstelijns klachtenbehandeling en de ombudsfunctionaris is in dienst van de gemeente.'

Tijdens de integrale evaluatiebijeenkomst was een aantal deelnemers van mening dat de ombudsfunctionaris onafhankelijker gepositioneerd moest worden dan nu het geval is. Voorgesteld werd om de ombudsfunctionaris te laten functioneren onder aansturing van de gemeenteraad.

⁶ Nationale Ombudsman (2018b). Eerste bevindingen (mondeling gedeeld) uit Onderzoek 'Ombudsfunctie binnen het sociaal domein'.

Fysieke plek

De fysieke werkplek van de Sociaal ombudsfunctionaris was gevarieerd tijdens de pilotperiode. Zij werkte zowel op de verdieping van de afdeling Staf als in de nabijheid van het Sociaal Team. Over dat laatste verschillen de meningen van geïnterviewden. Enerzijds wordt aangegeven dat voor een echt onafhankelijke positie de ombudsfunctionaris niet bij het Sociaal Team moet zitten. Anderzijds ervaren medewerkers van het Sociaal Team de aanwezigheid van de ombudsfunctionaris als zeer prettig en behulpzaam. De ombudsfunctionaris is op deze manier zeer benaderbaar en biedt een luisterend oor.

'De fysieke werkplek buiten het gemeentehuis betekent dat het contact met de organisatie wordt verbroken, terwijl het juist de bedoeling is dat de interne klachtenbehandeling van het Sociaal Team wordt verbeterd en gemonitord.'

'Een eigen kantoor voor de ombudsfunctionaris is een goede optie, onafhankelijk en op eigen afstand'

'De ombudsfunctionaris zou voor een goede verbinding met beleid ook vaker op de vierde verdieping (afdeling Samenleving) moeten gaan zitten'

Naam van de functie

De benaming van de Sociaal ombudsfunctionaris wordt soms verwarrend ervaren. Zo wordt aangegeven dat de naam niet de lading van de functie dekt. De ombudsfunctionaris in Houten heeft niet dezelfde rol als de Nationale Ombudsman (eerstelijns versus tweedelijns klachtbehandeling). Ook is de functie, anders dan de naam doet vermoeden, niet voor het hele sociale domein opgezet. De naam klachtencoördinator Jeugd en Wmo zou om deze redenen dan ook beter passen bij de inhoud van het werk. Echter, er wordt door sommigen aangegeven dat de naam Sociaal ombudsfunctionaris meer aanspreekt voor inwoners dan klachtenbehandelaar of -coördinator. Immers, het stukje 'ombuds' geeft een neutraal en objectief gevoel. Daarnaast geven sommigen aan dat de huidige naam inmiddels ingeburgerd is.

Verhouding stichting met Sociaal ombudsfunctionaris

Een belangrijk vraagstuk waar de komende tijd een keuze in gemaakt moet worden is hoe de Sociaal ombudsfunctionaris zich formeel verhoudt tot het Sociaal Team. Onderstaande komt uit een recente interne notitie van de gemeente Houten⁷.

De overgang van het Sociaal Team naar de stichting per 1 juli 2018 heeft gevolgen voor de Sociaal ombudsfunctionaris. Medewerkers van de Stichting Sociaal Team Houten oefenen hun taken in mandaat uit, namens en onder verantwoordelijkheid van het college. Dit betreft specifiek de toegang en het proces van onderzoek, aanvraag en afgeven van beschikkingen voor Wmo en Jeugdwet. Daarom is het college (deels) bevoegd ten aanzien van de klachtbehandeling (zie artikel 9:1 lid 2 Awb).

In de uitvoeringsovereenkomst (UO) van de nieuwe stichting is een artikel opgenomen (artikel 8) over klachtafhandeling. Daarin staat benoemd dat de stichting een eigen klachtprocedure ontwikkelt en hanteert. Deze procedure heeft betrekking op 2 taakgebieden:

1. De gemandateerde taken aan de stichting waarbij de gemeente bevoegd is met betrekking tot de klachtbehandeling.
2. De taken van het Sociaal Team waarbij zij niet namens de gemeente acteren, namelijk het onderdeel (kortdurende) begeleiding voor Jeugd en Wmo. Voor het onderdeel jeugd is het Sociaal Team een zelfstandig jeugdhulpaanbieder volgens de Jeugdwet.

⁷ Gemeente Houten (21 augustus 2018). Notitie 'De functie van Sociaal ombudsfunctionaris in relatie tot Stichting Sociaal Team Houten.

In artikel 8 van de UO wordt aangegeven dat de stichting waar mogelijk bij de uitvoering van de klachtprocedure gebruik zal maken van de inzet van de Sociaal ombudsfunctionaris. Dit kan door deze inzet te benoemen voor beide hierboven genoemde onderdelen: de gemandateerde taken en de begeleiding. Binnen de kaders die de mandatering kent is het mogelijk om de Sociaal ombudsfunctionaris bij de gemeente of bij de stichting te positioneren. De volgende mogelijkheden zijn kort verkend:

Optie 1: Sociaal ombudsfunctionaris in dienst bij gemeente

- a. De gemeente stelt Sociaal ombudsfunctionaris beschikbaar via de PIJOFACH-taken ('Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting') en benoemt dit in de UO. Dit kan voor beide genoemde taakgebieden.
- b. De gemeente stelt een aparte functie Sociaal ombudsfunctionaris beschikbaar aan de Stichting Sociaal Team Houten. Dit kan voor beide hierboven genoemde taken. Dit vraagt om een aparte afspraak over bekostiging van de functie tussen gemeente en de stichting.

Voor bovenstaande opties is een staatssteuntoets nodig om na te gaan of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Een eerste analyse door een jurist van de gemeente leidt tot de voorlopige conclusie dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Optie 2: De Sociaal ombudsfunctionaris is in dienst bij de Stichting Sociaal Team Houten. De Sociaal ombudsfunctionaris wordt ingezet via inhuur of inkoop door het Sociaal Team, waarbij het Sociaal Team vervolgens de middelen ontvangt via bijvoorbeeld extra subsidie.

De bevindingen in deze evaluatie laten zien dat een onafhankelijke positionering belangrijk is. Daarom ligt optie 2 niet voor de hand. Voor een keuze kunnen de volgende criteria worden meegenomen:

- Keuze voor integrale klachtbehandeling of splitsen taakgebieden
- Neutrale en objectieve positie van de Sociaal ombudsfunctionaris
- Kosteneffectiviteit
- Praktisch en eenvoudige manier van inregelen/ afspreken

Vanuit het oogpunt van een zelfstandige stichting Sociaal Team is het belangrijk om duidelijkheid te krijgen over de rollen en verantwoordelijkheden van de Sociaal ombudsfunctionaris en de Stichting Sociaal Team Houten.

Deel IV Conclusies

De decentralisaties in het sociaal domein zijn achter de rug, maar de transformatie is nog in volle gang. Per gemeente is de Wmo en jeugdhulp anders georganiseerd. In Houten is de Stichting Sociaal Team het loket en de toegang voor inwoners van Houten die hulp en ondersteuning nodig hebben. Er wordt samengewerkt met veel verschillende zorgaanbieders en ketenpartners.

Maar hoe het sociale domein ook georganiseerd is; het is een kerntaak van gemeenten om hun inwoners te geleiden door het labyrint aan organisaties en instanties binnen het sociale domein⁸. De gemeente is verantwoordelijk voor de regie op hulp en ondersteuning, moet de mogelijkheid bieden om een klacht in te dienen en moet zorgen voor een goede klachtafhandeling.

In Houten is voor de klachtbehandeling van het Sociaal Team gekozen voor een pilot met een Sociaal ombudsfunctionaris. In deze evaluatie is onderzocht in hoeverre de pilot heeft voldaan aan de verwachtingen en op welke wijze er vervolg moet worden gegeven. Samenvattend levert de evaluatie de volgende inzichten op:

In hoeverre is voldaan aan de verwachtingen? (problemen en criteria)



Probleem I. Onduidelijkheid over proces, registratie en leren

- Er is inzicht verkregen in het aantal en type klachten en signalen die betrekking hebben op de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet. Klachten worden centraal geregistreerd.
- Het proces van klachten en wie wat op welk moment doet in de hele keten van klachtbehandeling is nog onduidelijk. Medewerkers van het Sociaal Team geven aan dat er behoefte is aan een overzicht.
- Er is een begin van een lerend effect ontstaan bij het Sociaal Team. Kwartaalrapportages zijn besproken in teamoverleggen. Dit mag volgens medewerkers van het Sociaal Team nog meer gebeuren.



Probleem II. Kwaliteit klachtbehandeling

- Er is een verbetering te zien in de behandeling van klachten en doorverwijzing. Er is nu één persoon verantwoordelijk voor de klachtenbehandeling.
- Er is ervaring opgedaan met een werkwijze die toegankelijk, informeel en oplossingsgericht is.
- De klachten en signalen leveren belangrijke informatie op voor verbeteringen in de dienstverlening aan inwoners.
- Klachten worden in een vroeger stadium dan voorheen herkend. Medewerkers Sociaal Team weten nu beter hoe te handelen.
- Er is een begin van een lerend effect ontstaan bij het Sociaal Team, op individueel niveau wordt geleerd door te sparren met elkaar. Op teamniveau kan dit verder worden uitgebouwd door casuïstiek te bespreken.
- Eén van de opdrachten van de Sociaal ombudsfunctionaris is het signaleren van structurele problemen rond (het proces van) klachtbehandeling. De klachten en signalen gaven aanleiding voor diverse verbeterpunten. Een aantal betrokkenen geeft aan dat er nog gewerkt moet worden aan de opvolging van afspraken. Sommigen noemen de rol van kwaliteitsmedewerker bij de Stichting Sociaal Team als optie.
- Uit gesprekken en kwartaalrapportages komt naar voren dat communicatie naar en bejegening van inwoners voortdurend aandacht vragen.

⁸ Nationale Ombudsman, 2018a. Ombudsfunctie binnen het sociaal domein, Notitie.



Probleem III: Tijdsbelasting leidinggevende

- Door de inzet van de pilot is de leidinggevende van het Sociaal Team veel minder belast met de afhandeling van klachten.



Criteria I: Informeel en oplossingsgericht (eenvoudig proces)

- Er is ervaring opgedaan met een werkwijze die toegankelijk, informeel en oplossingsgericht is. Er is een informele setting waarbij casussen en eventuele klachten oplossingsgericht besproken kunnen worden (learning on the job). Het contact met inwoners wordt afhankelijk van de situatie informeel of formeel aangepakt.



Criteria II: Toegankelijk en laagdrempelig

- Medewerkers Sociaal Team weten de ombudsfunctionaris goed te vinden.
- Klachten kunnen op verschillende manieren binnenkomen.
- De inwoners en samenwerkingspartners in Houten zijn nog niet of nauwelijks op de hoogte van het bestaan van de Sociaal ombudsfunctionaris, waarvoor ze bij de ombudsfunctionaris terecht kunnen en waar en hoe deze te bereiken is.



Criteria III: Luisterend oor (veiligheid)

- Medewerkers van het Sociaal Team ervaren een veilige omgeving bij de ombudsfunctionaris om terecht te kunnen met vragen over een casus. De ombudsfunctionaris is een luisterend oor.
- In hoeverre cliënten de Sociaal ombudsfunctionaris als luisterend oor hebben ervaren is niet onderzocht (zie p. 5).

Hoe wordt de huidige inrichting van de functie en positionering ervaren?

- De beelden (verwachtingen) over wat de Sociaal ombudsfunctionaris precies doet en waarvoor je bij haar terecht kan, zijn niet altijd duidelijk. Uit de gesprekken komt naar voren dat beelden elkaar soms tegenspreken.
- De meningen over de breedte van het werkveld van de Sociaal ombudsfunctionaris verschillen. In zijn algemeenheid vindt men dat de ombudsfunctionaris zich moet blijven toespitsen op klachtbehandeling van het Sociaal Team (uitvoering Wmo en Jeugdwet). Een aantal geïnterviewden is voorstander van een verbreding naar het hele sociaal domein, een enkeling ziet een ombudsfunctionaris voor de hele gemeente als beste optie.
- Het was tijdens de pilotperiode zoeken naar de precieze invulling van de rol van Sociaal ombudsfunctionaris. De ombudsfunctionaris levert een belangrijke bijdrage aan het oplossen van klachten en klachtbehandeling (o.a. klachtenregistratie) en voorziet de gemeente en de Stichting Sociaal Team Houten van informatie advies. De adviezen van de ombudsfunctionaris zijn niet bindend, en de ombudsfunctionaris voelt voldoende ruimte om te interveniëren. Betrokkenen geven aan dat er nog meer gedaan moet worden om aanbevelingen te borgen.
- De huidige positionering wordt positief ervaren.
- Betrokkenen hebben verschillende beelden bij een toekomstige invulling. Genoemd is o.a.:
 - een onafhankelijke positie bij de gemeente, een 'staf' afdeling;
 - directe verantwoording aan de gemeenteraad en los van de ambtelijke organisatie;
 - niet onder een afdeling plaatsen;
 - niet dicht bij de inhoud: niet bij het Sociaal Team of afdeling Samenleving;
 - geen verantwoording afleggen aan een baas;
 - het gaat om de objectieve en neutrale behandeling, niet om een formele positie;
 - 'onafhankelijk' kan niet, want het gaat om eerstelijnsklachtbehandeling.

- De benaming van de functie wordt soms als verwarrend ervaren. De ombudsfunctionaris (eerstelijns) is niet hetzelfde als de Nationale Ombudsman (tweedelijns). Ook is de ombudsfunctionaris, anders dan de naam doet vermoeden, in principe alleen inzetbaar voor klachten over de Wmo en Jeugdwet. De naam klachtencoördinator Jeugd en Wmo past om die reden beter bij de invulling. Maar, de huidige naam is inmiddels ingeburgerd en straalt objectiviteit uit.
- De overgang van het Sociaal Team naar een stichting per 1 juli is een nieuw feit. Op pagina 16 worden drie opties beschreven, waar de opties 'in dienst van gemeente' het meest voor de hand liggen gezien de onafhankelijkheid. Vanuit het oogpunt van een zelfstandige stichting is het belangrijk om duidelijkheid te krijgen over rollen en verantwoordelijkheden van de Sociaal ombudsfunctionaris en de Stichting Sociaal Team Houten.

Deel V Aanbevelingen

Op welke wijze kan er vervolg gegeven worden aan de pilot?

Op basis van de conclusies worden er namens de onderzoekers de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Er is pas net begonnen, de werkwijze werpt zijn eerste vruchten af. De ervaringen zijn positief en de pilot is succesvol, maar er valt nog genoeg te winnen. Geef vervolg aan de functie van één klachtbehandelaar voor het Sociaal Team.
2. Er zijn verschillende meningen over de benaming van de functie. Behoud de werknaam 'Sociaal ombudsfunctionaris'. Duidelijk moet zijn dat het om eerstelijns klachtbehandeling gaat, en geen tweedelijns zoals de Nationale Ombudsman. Er ligt verwarring op de loer vanwege de naam, maar de huidige naam straalt objectiviteit uit en is inmiddels ingeburgerd. Maak in de communicatie duidelijk met welke vragen inwoners (en samenwerkingspartners) terecht kunnen bij de Sociaal ombudsfunctionaris.

Breedte van de functie

3. Blijf op de korte termijn richten op klachtenbehandeling Stichting Sociaal Team, de decentralisaties zijn achter de rug maar de transformatie is nog volop aan de gang. Ook is het domein complex en daarmee de klachten. Er is nog meer tijd nodig om de klachtenbehandeling Wmo en Jeugdhulp goed in de steigers te zetten. Een gemeentebrede ombudsfunctionaris verdient daarom op dit moment niet de voorkeur. Gezien de verzelfstandiging naar een stichting verdient het de voorkeur om in ieder geval het komende jaar nog te richten op klachtenbehandeling rond de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet. Onderzoek daarna of er behoefte is aan verbreding van het werkveld naar passend onderwijs (afdeling Samenleving) en participatie (nu nog bij WIL). Vanzelfsprekend zal in de uitvoering van de functie blijken dat onderdelen van het sociaal domein overlappen, een integrale blik en daarmee over grenzen heen handelen is dan belangrijk. Op de langere termijn loont wellicht samenwerking met regiogemeenten in de Lekstroom.

Externe bekendheid

4. Vergroot de externe bekendheid van het bestaan van de Sociaal ombudsfunctionaris en waarvoor je bij de ombudsfunctionaris terecht kan. Zowel samenwerkingspartners als inwoners moeten nog beter op de hoogte gebracht worden.
5. Door meer te werken aan externe bekendheid kan het aantal klachten en signalen toenemen. Er wordt vanuit gegaan dat meer bekendheid zal betekenen dat meer inwoners met vragen en klachten zullen aankloppen bij de Sociaal ombudsfunctionaris. Het aantal

uren van 18 per week kan om die reden te krap worden. Bij een dergelijk scenario kan gekeken worden naar prioritering van taken, schuiven van taken onder medewerkers (bijvoorbeeld complexe en minder complexe klachten) of een uitbreiding van het aantal uren.

Rollen en verantwoordelijkheden

6. De rapportage laat zien dat er behoefte is aan duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. De ombudsfunctionaris levert een belangrijke bijdrage aan het oplossen van klachten en klachtbehandeling (o.a. klachtenregistratie) en voorziet de gemeente en de Stichting Sociaal Team Houten van informatie en advies. De stichting is verantwoordelijk voor de uitvoering. De overgang naar een stichting Sociaal Team Houten per 1 juli is een nieuw feit. Heb daarom aandacht voor het scherp omschrijven en afbakenen van rol, taken en verantwoordelijkheden in de hele keten van klachtbehandeling én klachtafhandeling. Een duidelijk proces maakt inzichtelijk wie op welk moment in het proces welke taak heeft (o.a. gemeentelijk klachtencoördinator, Sociaal ombudsfunctionaris, leidinggevenden Stichting Sociaal Team Houten).
7. Maak heldere afspraken over wat er gedaan moet worden met aanbevelingen van de Sociaal ombudsfunctionaris en hoe de Stichting Sociaal Team zich verhoudt tot de adviezen. Zorg daarnaast voor een goede borging van gemaakte afspraken. Denk na over de invoering van een kwaliteitsmedewerker bij het Sociaal Team om procesaanbevelingen op te pakken.

Positionering

8. De positionering en fysieke werkplek zijn uiteindelijk ondergeschikt aan het handelen van de Sociaal ombudsfunctionaris, waarin een neutrale opstelling wordt verwacht. Desalniettemin, positioneer de rol van Sociaal ombudsfunctionaris zo onafhankelijk mogelijk binnen de ambtelijke organisatie. Dat wil zeggen: in ieder geval niet bij het Sociaal Team of de afdeling Samenleving. De huidige positie bij de Staf wordt als positief ervaren. De ervaringen laten zien dat er geen problemen met belangenverstrengeling zijn geweest in de afgelopen periode. Gezien de herinrichting van de structuur van de organisatie moet opnieuw een keuze worden gemaakt. Het verdient de aanbeveling om de Sociaal ombudsrol in hetzelfde team te positioneren als de klachtencoördinator. Meest voor de hand liggend is het Team Bestuur- en directieondersteuning, communicatie, juridisch, onderzoek (werktitel). Juridisch gezien ligt de keuze om de ombudsfunctionaris beschikbaar te stellen via de PIJOFACH -taken (optie 1a, p. 17) voor de hand omdat dit de meest praktische regeling is.

Bronnen

Adviesraad Sociaal Domein (23 december 2016). Advies project interne klachtenbehandeling Sociaal Team.

Cliëntondersteuning Houten (januari 2018). *Evaluatie cliëntondersteuning*.

Gemeente Houten – Sociaal Team (2017). *Project Interne Klachtbehandeling*.

Gemeente Houten (21 augustus 2018). *Notitie 'De functie van Sociaal ombudsfunctionaris in relatie tot Stichting Sociaal Team Houten*.

I&O Research (juni 2018). *Clientervaringsonderzoek Wmo over 2017*.

I&O Research (juni 2018). *Cliëntervaringsonderzoek jeugdhulp over 2017*.

Movisie (juli 2014). *Procesevaluatie bij de beoordeling van interventies*. Geraadpleegd via <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2018-05/databank-factsheet-procesevaluatie.pdf>

Nationale Ombudsman (2018a). *Ombudsfunctie binnen het sociaal domein, Notitie*.

Nationale Ombudsman (2018b). Eerste bevindingen (mondeling gedeeld) uit Onderzoek 'Ombudsfunctie binnen het sociaal domein'.

Sociaal Ombudsfunctionaris (oktober 2017). *Opdracht Pilot Sociaal ombudsfunctionaris*.

Sociaal Ombudsfunctionaris (2017-2018). *Kwartaalrapportages Q1 t/m 3*.