



nationale ombudsman

Rapport

Gemeente blijft aanspreekbaar bij uitbestede diensten

Een onderzoek naar klachtbehandeling door de gemeente Winterswijk bij klachten over een gecontracteerde zorgaanbieder

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Winterswijk gegrond.

Samenvatting

Een jonge man verblijft al zo'n vier jaar bij een zorgaanbieder voor beschermd wonen. Hij en zijn ouders hebben klachten over de kwaliteit van de zorg die daar wordt gegeven. Hierover hebben zij al vaker geklaagd bij de instelling zelf. Als de situatie maar niet verbetert, gaan ouders met hun klachten naar de gemeente Winterswijk. Want de gemeente heeft een contract met deze zorgaanbieder om gemeentelijke taken te laten uitvoeren.

Bij de gemeente Winterswijk verloopt de klachtbehandeling nogal stroef. Ouders worden telkens weer naar een ander loket verwezen met hun onvrede. Omdat ouders vinden dat de gemeente niet voldoende doet aan hun klachten, klagen zij hierover bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman onderzoekt wat ouders hadden mogen verwachten nadat zij hun klachten over de zorgaanbieder bij de gemeente hadden ingediend. Volgens de ombudsman blijven gemeenten aanspreekbaar voor hun burgers. Ook als zij de uitvoering van hun taken hebben uitbesteed of overgedragen. Ouders waren met hun klachten over de zorgaanbieder dus aan het juiste adres bij de gemeente. De Nationale ombudsman constateert dat de familie veel van het kastje naar de muur is gestuurd. Ook was er veel onduidelijkheid over wie binnen de regio de klacht moest oppakken en lagen de verwachtingen hierover bij ouders en de gemeente nogal uit elkaar. Burgers hebben recht op een voortvarende behandeling en een concrete beslissing en afronding van hun klacht. Dit is bij deze familie niet gebeurd. De Nationale ombudsman vindt dat de klachtbehandeling in deze zaak bij de gemeente Winterswijk niet behoorlijk is geweest.

Wat is de klacht?

Meneer en mevrouw Zomers¹ hebben bij de Nationale ombudsman geklaagd over de gemeente Winterswijk. De gemeente is volgens hen niet goed omgegaan met de klachten die zij indienden over de zorginstelling van hun zoon.

Meneer en mevrouw Zomers klagen over hoe de gemeente Winterswijk heeft gereageerd op een klacht over een door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieder.

Wat gaat er aan de klacht vooraf?

Zoon Peter² verblijft sinds vier jaar bij zorgaanbieder Kaderhuis³ (begeleid wonen) in Winterswijk. Ouders zijn van mening dat de kwaliteit van zorg bij Kaderhuis ernstig onder de maat is. Hierover zijn in 2016 en 2017 al diverse keren klachten ingediend bij de zorgaanbieder zelf. Deze klachten werden dan gegrond bevonden, maar er veranderde vervolgens niets. Na een zoveelste escalatie bij Kaderhuis, hebben ouders in april 2018 hun klachten over deze instelling neergelegd bij de gemeente Winterswijk.

Wat is de oorspronkelijke klacht?

Peter Zomers verblijft sinds oktober 2015 bij zorginstelling Kaderhuis. Ouders stellen dat Kaderhuis al die jaren slechte zorg heeft geleverd. Zij hebben hun onvrede op diverse momenten en op verschillende manieren aan de orde gesteld. De klachten zijn divers en gaan onder meer over sfeer en veiligheid in huis, het niet op orde hebben van dossiers en zorgplannen, afspraken niet nakomen en brandveiligheid. In april 2018 dreigt de situatie bij Kaderhuis volledig te escaleren. Voor meneer en mevrouw Zomers is dan de maat vol. Omdat eerdere interne procedures bij Kaderhuis na al die tijd niet tot verbetering hebben geleid, besluiten ouders hun beklag te doen bij de gemeente Winterswijk.

Het eerste contact over hun klacht hebben meneer en mevrouw Zomers eind april 2018 met de betrokken jeugdconsulent van de gemeente Winterswijk. De jeugdconsulent verwijst ouders door naar de

¹ Gefingeerde naam.

² Gefingeerde naam.

³ Gefingeerde naam.

afdeling contractbeheer van de gemeente Doetinchem. Dit bleek niet het juiste loket. Ouders kregen de naam door van een regionaal contractmanager. Ook zou de betrokken consultant en de regionale kwaliteitsmanager op de hoogte worden gebracht. Helaas bleek ook dit niet te kloppen, ouders moesten zich wenden tot de intern toezichthouder. Maar de intern toezichthouder verwees ook door naar iemand anders: de Toezichts- en Kwaliteitsmanager van het CLM-team⁴ (hierna: T&K manager). Zij was op vakantie en zou ouders na terugkomst bellen. Ouders zijn niet meer gebeld. Eind mei 2018 wordt de situatie bij Kaderhuis onhoudbaar. Vader neemt contact op met de gemeente en wordt naar de wethouder doorverwezen. Toegezegd wordt dat de wethouder de week erop contact op zal nemen met de familie Zomers. Dit gebeurt echter niet en ouders dienen daarom op 25 juni 2018 een schriftelijke klacht in bij de wethouder van de gemeente Winterswijk. Deze klacht is tweeledig. Ten eerste de oorspronkelijke klacht over het tekortschieten van de zorg en kwaliteit van zorginstelling Kaderhuis (klacht over Kaderhuis). Ten tweede komt daar nu bij een klacht over hoe de gemeente deze klacht afhandelt (klacht over gemeente Winterswijk).

Welke reactie komt er op de klacht?

Op 9 juli 2018 volgt een gesprek met de wethouder en de teamleider Zorg en Welzijn over beide klachten. De wethouder meldt dat de week erop een inspectiebezoek zal plaatsvinden bij Kaderhuis in verband met een verbetertraject. Ook heeft Kaderhuis de aandacht van de GGD. Verder worden ouders met hun klacht over Kaderhuis doorverwezen naar de afdeling toezicht van het ministerie van Justitie & Veiligheid, omdat aan Peter een jeugdreclasseringsmaatregel is opgelegd. Het ministerie ontdekt dat de klachten niet gaan over een justitiële jeugdinrichting en verwijst direct weer terug naar de gemeente. De wethouder heeft hierop niet meer gereageerd.

Eind augustus 2018 meldt zich een nieuw betrokken ambtenaar vanuit de gemeente. Zij zal niet inhoudelijk kijken naar de klachten over Kaderhuis, maar wil de processen binnen de gemeente verbeteren. Er wordt opnieuw een gesprek georganiseerd met de wethouder. Ouders krijgen bloemen en excuses voor de manier waarop de gemeente de klacht over Kaderhuis heeft opgepakt. Tijdens dit gesprek meldt de gemeente dat een GGD onderzoek heeft plaatsgevonden naar het functioneren van Kaderhuis. Onduidelijk is of de klachten van ouders zijn meegenomen in dit GGD onderzoek. Ook wordt niet duidelijk wat door de gemeente is gedaan met de klachten van ouders over Kaderhuis.

In december 2018 volgt een derde gesprek met de gemeente. Het eerder genoemde GGD onderzoek blijkt te dateren uit 2016, met de klachten van ouders over Kaderhuis is niets gedaan. Het inspectiebezoek door de gemeente naar aanleiding van een verbetertraject heeft nooit plaatsgevonden. Volgens de gemeente omdat zij geen inzage kregen in het dossier van Peter. De gemeente biedt nog wel aan een gesprek voor ouders te willen regelen met het juiste loket, zodat zij alsnog hun klachten over Kaderhuis kunnen melden. Meneer en mevrouw Zomers zijn verbijsterd over de gang van zaken en wensen hiervan geen gebruik meer te maken.

Wat is de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

Meneer en mevrouw Zomers zijn niet tevreden over de klachtafhandeling door de gemeente Winterswijk. Zij vinden dat hun klachten niet adequaat zijn opgepakt door de gemeente. Volgens meneer en mevrouw Zomers volgde na het eerste contact over de klachten een periode van acht maanden waarin zij van het kastje naar de muur werden gestuurd. Zij zouden geen antwoorden hebben gekregen op hun vragen en tegenstrijdige berichten hebben ontvangen over lopende (inspectie)onderzoeken en het toezicht op Kaderhuis. Ouders hebben de indruk gekregen dat de gemeente niets met hun klachten over Kaderhuis heeft gedaan.

⁴ CLM staat voor 'Contract- en Leveranciersmanagement'.

In februari 2019 richten meneer en mevrouw Zomers zich daarom tot de Nationale ombudsman. Zij willen dat de gemeente hun zorgen en klachten serieus neemt. Zij zijn namelijk van mening dat de gemeente eindverantwoordelijk is voor de door hen ingekochte Wmo zorg.

Wat onderzoekt de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman heeft onderzocht wat meneer en mevrouw Zomers hadden mogen verwachten na het kenbaar maken van hun klachten over zorgaanbieder Kaderhuis bij de gemeente. Met ouders is besproken dat het onderzoek van de ombudsman zich uitsluitend richt op het handelen van de gemeente en niet op de klachten over zorgaanbieder Kaderhuis. De ombudsman heeft in een fase van vooronderzoek vragen gesteld aan de gemeente. Hoe heeft de gemeente de klacht van de familie Zomers opgepakt? Welke rol heeft de gemeente als het gaat om klachten over kwaliteit van zorg bij gecontracteerde zorgaanbieders? Ook wil de ombudsman van de gemeente weten wat precies de relatie is tussen de gemeente en Kaderhuis. Zijn er bijvoorbeeld ook afspraken vastgelegd over klacht-behandeling? Ouders hebben op de antwoorden van de gemeente kunnen reageren. Hierna heeft de ombudsman besloten deze klacht verder in onderzoek te nemen. Als toevoeging op de al beschikbare informatie wilde de ombudsman graag met de gemeente en overige betrokken partijen in gesprek. Door de coronacrisis heeft een gesprek in persoon lange tijd geen doorgang kunnen vinden. Uiteindelijk heeft het gesprek in november 2020 plaatsgevonden via een online overleg.

Hierna leest u eerst hoe de gemeente reageerde op de klacht van meneer en mevrouw Zomers over de gemeente en de vragen van de ombudsman. Vervolgens wat de reactie van ouders hierop was. Hierna volgt een korte weergave van het gesprek tussen ombudsman en gemeente en CLM-team. Een uitgebreider verslag hiervan is te vinden achterin dit rapport onder Achtergrond onder 1. Vervolgens kunt u lezen hoe de gemeente en ouders hebben gereageerd op de bevindingen van de ombudsman. Gevolgd door een oordeel over de klacht en aanbevelingen.

Hoe reageert de gemeente?

De gemeente geeft aan dat het lastig is klachten over een instelling te behandelen waarbij klagers anoniem willen blijven bij die instelling. Meneer en mevrouw Zomers willen niet dat bij Kaderhuis bekend wordt dat de ouders van Peter over hen hebben geklaagd bij de gemeente. Zij zijn bang dat Peter hierdoor misschien anders behandeld gaat worden en dat dit voor spanningen zal zorgen bij Peter. *"Zonder naam van de cliënt kun je met de zorgaanbieder maar beperkt informatie delen en is het ook zeer lastig om de klacht aan te pakken"*, aldus de gemeente.

De gemeente Winterswijk is onderdeel van de regio Achterhoek waarin meerdere gemeentes een samenwerkingsverband zijn aangegaan. Centrumgemeente Doetinchem vormt de spil als het gaat om contractering en toezicht van zorgaanbieders. De gemeente Winterswijk stuurt ouders daarom in eerste instantie hierheen met hun klacht. Meneer en mevrouw Zomers werden verwezen naar de T&K manager. Omdat ouders onvoldoende antwoord hadden gekregen op hun vragen, organiseert de gemeente Winterswijk hierna een gesprek met ouders, de wethouder en teamcoördinator Wmo en jeugd. Hierna heeft de wethouder contact gezocht met de T&K manager over de afhandeling van de klacht. De T&K manager was in de veronderstelling dat er sprake was van een justitieel kader en verwees voor klachtafhandeling naar Dienst Justitiële Inrichtingen. De teamcoördinator heeft zich gericht op het zoeken naar een alternatieve plek voor Peter.

Omdat ouders aangaven niet goed geïnformeerd te zijn over de stand van zaken, werd een nieuw gesprek met de wethouder georganiseerd. Hierin heeft de gemeente oprechte excuses aangeboden voor de gang van zaken rond de afhandeling van hun klachten over Kaderhuis. Tevens zijn ouders geïnformeerd over onderzoeken die in het verleden door de GGD hebben plaatsgevonden. Na het beëindigen van de jeugdreclasseringsmaatregel is een jeugdconsulent van de gemeente aanspreekpunt geworden voor ouders op inhoud. De gemeente is verder betrokken geweest bij de verdere zoektocht

naar een vervolgplek. De eerder betrokken manager bleef kortdurend aanspreekpunt voor het proces rondom de klachten en wat daarmee te doen. Ook zijn ouders volgens de gemeente verwezen naar de onafhankelijke klachtencommissie van Kaderhuis zelf.

Over de relatie tussen de gemeente en Kaderhuis meldt de gemeente:

"Kaderhuis is een aanbestede partij in de acht Achterhoekse gemeenten. In het inkoopdocument is een paragraaf opgenomen over kwaliteit, calamiteit en toezicht. Hierin zijn eisen opgenomen over de klachtenregeling. Tijdens contractmanagementgesprekken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden gemelde klachten besproken. Wanneer opdrachtgever van oordeel is dat er sprake is van een structurele klacht, wordt van opdrachtnemer een plan van aanpak verwacht. Indien de indiener van de klacht het niet eens is met de wijze waarop de klacht is afgehandeld, verwijst de aanbieder de indiener naar de Gemeente. De contractmanager sociaal domein pakt dit samen op met de toezicht- & kwaliteitsmanager sociaal domein van de Regio Achterhoek."

De gemeente stelt dat zij klachten over gecontracteerde zorgaanbieders en de daaruit voortkomende emoties van de burger zeer serieus neemt en bekijkt waar de gemeente invloed kan hebben op het proces. In het geval van meneer en mevrouw Zomers is dan ook het gesprek met hen aangegaan om hen de gelegenheid te bieden hun verhaal te doen en tot afspraken te komen over het vervolg.

"Aangezien Kaderhuis een aanbestede partij is en de gemeente een toezichthoudende rol heeft, vindt de gemeente dat zij na moet gaan of er eerdere signalen zijn over de aanbieder, of er in het (recente) verleden onderzoek is gedaan door de GGD, of eventuele adviezen van de GGD zijn opgevolgd en of er een vervolgonderzoek moet plaatsvinden."

In het algemeen worden burgers met klachten over hun zorgaanbieder verwezen naar de onafhankelijke klachtencommissie van die zorginstelling. Komen beide partijen er niet uit, dan kan de zorginstelling verwijzen naar de gemeente. *"Vervolgens bekijkt de gemeente de aard van de klacht en gaat met beide partijen (afzonderlijk en/of met elkaar) in gesprek om tot een passende oplossing te komen. Mocht de gemeente twijfels hebben over de kwaliteit of rechtmatigheid dan wordt daar onderzoek door de GGD naar gedaan."*

Hoe reageren meneer en mevrouw Zomers?

De familie Zomers is het niet eens met de gemeente dat er maar beperkt mogelijkheden zouden zijn om iets te kunnen doen als de klager anoniem wil blijven bij de zorgaanbieder. De wethouder heeft tijdens het eerste gesprek met ouders gemeld dat die week erop een inspectiebezoek zou plaatsvinden. Dit zou toch al plaatsvinden in het kader van een verbetertraject, ook zonder de klachten van de ouders van Peter. Daarnaast vinden ouders dat de T&K manager best eens contact op had kunnen nemen, om ouders de gelegenheid te geven hun onvrede met haar te bespreken. Ook vinden meneer en mevrouw Zomers dat de gemeente een kijkje had kunnen nemen naar de slechte huisvesting van Kaderhuis en de brandweer een onaangekondigd bezoek kunnen laten afleggen. Ten slotte had de gemeente dossieronderzoek kunnen doen bij diverse dossiers waaronder dat van Peter. Meneer en mevrouw Zomers denken daarnaast dat *"de gemeente, als de wil er was geweest vast nog wel meer middelen/mogelijkheden tot haar beschikking heeft om iets aan de zorgelijke situatie bij Kaderhuis te doen."*

Verder vinden ouders dat zij in het geheel geen antwoord kregen op vragen. Ouders waren er graag toe bereid met de T&K manager in gesprek te gaan, maar die liet niet van zich horen. De doorverwijzing van moeder naar de klachtencommissie van Kaderhuis 'waar zij uiteindelijk wel de tijd en energie heeft ingestoken om met de organisatie zelf de klachten te bespreken' vinden ouders misplaatst. Zij hadden immers in 2016 en 2017 al klachtprocedures doorlopen bij die klachtencommissie. De reden dat ouders zich hier wederom toe wendden, was dat er *nieuwe* klachten waren die daar nog niet waren behandeld. Deze klachten stonden los van de klachten die zij bij de gemeente over Kaderhuis hadden ingediend.

Meneer en mevrouw Zomers zeggen zich allerm minst serieus genomen te voelen. Zij hebben de indruk gekregen dat de gemeente allerlei argumenten aanvoerde om hun klachten maar niet te hoeven behandelen. De gemeente heeft in tegenstelling tot de toezeggingen, niets concreets met hun klachten of zorgen gedaan. Geen inspectiebezoek, geen gesprek met Kaderhuis, de K&T manager heeft geen afspraak gemaakt met ouders en de klachten van ouders zijn niet meegenomen in een GGD onderzoek, aldus meneer en mevrouw Zomers.

Wat komt er uit het gesprek met gemeente en CLM-team?

Op 5 november 2020 gaat de ombudsman in gesprek met de gemeente Winterswijk en met leden van het CLM-team (Contract- en Leveranciersmanagement). De ombudsman wil met de deelnemers terugkijken op het proces en legt aanvullende vragen voor. Die vragen richten zich op de (GGD) inspectie naar aanleiding van het verbetertraject. Ook komt een aandachtspunt van de eerder betrokken wethouder aan de orde. Die had na het eerste gesprek met ouders per mail het voornemen uitgesproken met het CLM-team te willen bekijken of het voor burgers duidelijk genoeg is waar zij terecht kunnen met hun klachten.

Terugkijken op het proces is lastig, omdat de destijds betrokken wethouder en T&K manager nu niet meer binnen de regio werkzaam zijn. Hierdoor kunnen sommige stappen niet meer goed gereconstrueerd worden. In die periode is het CLM-team net opgestart in de Achterhoekse regio en lag nog niet alles vast. De huidige T&K manager zou het mogelijk anders hebben gedaan. Hij kan zich voorstellen dat hij als toezichthouder de zorgaanbieder wil aanspreken als er iets niet goed gaat. Ook zou hij terugkijkend ouders duidelijker hebben geïnformeerd over het proces en wat de gemeente hier wel of niet in had kunnen betekenen.

De gemeente heeft hulpvaardig willen zijn naar ouders door naar oplossingen te zoeken, zoals het zoeken naar een andere zorgaanbieder voor Peter. Hierbij is de formele procedure van klacht-afhandeling misschien uit het oog verloren. Wel heeft de gemeente erkend dat dingen binnen de gemeente niet goed zijn verlopen en ook excuses hiervoor aangeboden. De voormalig T&K manager heeft in het verleden inspectieonderzoek gedaan bij Kaderhuis. En de GGD zou nog heronderzoek hebben uitgevoerd. Onduidelijk is in hoeverre de klachten van de familie Zomers hierin zijn meegenomen. Het lijkt erop dat de onderzoeksresultaten niet zijn gedeeld met ouders. De voormalig wethouder twijfelde of het voor burgers voldoende duidelijk is waar zij terecht kunnen met klachten over gecontracteerde zorgaanbieders. Hierover wilde zij destijds het CLM-team spreken. Binnen de gemeente zou het nu duidelijker moeten zijn hoe de routes lopen. De gemeente maakt bij uitingen van onvrede onderscheid tussen 'klachten' en 'meldingen'. Maar dit onderscheid zorgt niet voor een andere houding naar klager toe.

Een uitgebreidere samenvatting van het gesprek tussen ombudsman, gemeente Winterswijk en het CLM-team is te vinden onder Achtergrond, onder 1.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

In dit onderzoek staat de klachtbehandeling door de gemeente Winterswijk centraal. De Nationale ombudsman toetst de klacht aan het vereiste van professionele klachtbehandeling. Professionele klachtbehandeling vereist dat een overheidsinstantie kritisch naar haar eigen handelen kijkt en zo nodig een gemotiveerd oordeel geeft over de klacht.⁵

⁵ Zie Achtergrond onder 2 en 2018/005, 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling', www.nationaleombudsman.nl/pk.

Gemeente als klachtloket

De Nationale ombudsman heeft in eerdere rapporten zijn visie toegelicht op de verantwoordelijkheid die gemeenten in zijn ogen hebben bij taken die niet (meer) door hen worden uitgevoerd.⁶

De Nationale ombudsman stelt dat gemeenten aanspreekbaar blijven voor hun inwoners, ook als zij de uitvoering van hun taken hebben uitbesteed of overgedragen. Dat betekent dat mensen met een probleem moeten kunnen rekenen op een luisterend oor bij hun gemeente en op een informele, oplossingsgerichte aanpak als zij problemen of klachten hebben. Gemeenten mogen hun inwoners niet van het kastje naar de muur sturen.

De Nationale ombudsman vindt dat de overheid, wanneer zij haar taken uitbesteedt of overdraagt, in het kader van die overdracht moet waarborgen dat de wijze waarop haar taken worden uitgevoerd voldoet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld. In de visie van de Nationale ombudsman kan een gemeente zich bij een klacht van een inwoner over de uitvoering van haar wettelijke taak dus nooit verschuilen achter het feit dat zij die taak heeft uitbesteed of overgedragen. Ook dan dient de gemeente toezicht te houden op de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt. Om deze toezichthoudende rol goed te kunnen invullen moet de overheid regelmatig informeren naar wat er goed en wat er niet goed gaat. Klachten zijn een belangrijke ingang om informatie te verkrijgen over wat er mogelijk niet goed gaat.

Burgers kunnen zich tot hun gemeente wenden indien zij klachten hebben over een door die gemeente gecontracteerde zorgaanbieder⁷. Het is vaste praktijk dat de gemeente dan eerst nagaat of deze klachten ook al kenbaar zijn bij de zorgaanbieder zelf. Als dit niet het geval is, kan een klager eerst worden terugverwezen naar die zorgaanbieder. Zo krijgt de zorgaanbieder eerst zelf de gelegenheid de klachten op te lossen. De familie Zomers had al diverse keren geklaagd bij Kaderhuis. Er werd dan steevast verbetering beloofd. Maar die beloftes werden niet waargemaakt. De Nationale ombudsman vindt het aanpakken van deze klachten bij de gemeente dan een logische volgende stap. Ouders mogen van de gemeente verwachten dat hun zorgen en klachten serieus worden genomen en zorgvuldig worden afgehandeld.

Onduidelijkheid en verwachtingen

Uit het onderzoek is gebleken dat ouders al na de eerste melding van hun onvrede naar diverse loketten zijn gestuurd voor de afhandeling hiervan. Maar ook als meneer en mevrouw Zomers het hogerop zoeken met een klacht bij de wethouder, volgen meer routes van kastje naar muur. De verwachtingen van ouders en de gemeente lijken uit elkaar te liggen. Voor ouders is het van belang dat de gemeente eens goed nagaat hoe Kaderhuis functioneert. De gemeente wil ouders de ruimte geven om hun verhaal te doen en lijkt verder de focus te leggen op het vinden van een alternatieve plek voor Peter. De ombudsman vindt het positief dat de gemeente steeds in gesprek wilde blijven met ouders. Maar de ombudsman ziet geen heldere lijn in de klachtafhandeling. Hoewel de bedoelingen van de gemeente ongetwijfeld goed zijn, komt zij niet met een duidelijk oordeel over de klachten van meneer en mevrouw Zomers. In plaats daarvan ontvangen ouders tegenstrijdige berichten over (GGD) inspecties die wel of niet zouden hebben plaatsgevonden. En onduidelijkheid over wat nu met de klachten en signalen is gedaan. De ombudsman vindt dit geen behoorlijke klachtafhandeling.

Klager anoniem?

De gemeente heeft op diverse momenten de moeilijkheid benoemd van het oppakken van klachten waarbij de klager anoniem wil blijven bij de instelling waarover de klacht gaat. Maar dat laat onverlet dat ook bekeken moet worden wat een gemeente dan wél kan doen. De ombudsman vindt dat de gemeente meer had kunnen doen om de klachten over Kaderhuis te onderzoeken, ook zonder het noemen van de naam van Peter. Juist bij relatief kleine zorgaanbieders dient een gemeente er scherp op toe te zien dat burgers laagdrempelig hun klachten en zorgen bij de gemeente kunnen neerleggen. Bij kleine

⁶ 2017/0050, 'Passend werk', www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2017050, 2018/053, www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2018053,

2018/084, 'Wie neemt ons nu eens serieus?', www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2018084.

⁷ Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting behorend bij de Wmo 2015, zie Achtergrond onder 3 voor een verdere uitwerking hiervan.

instellingen is het soms alleen de directeur of eigenaar waar cliënten mee te maken hebben en vaak is er geen onafhankelijke klachtencommissie. Een burger heeft veel te verliezen als de relatie met de instelling op het spel kan komen te staan door zijn klacht. De wens om anoniem te blijven maakt klachtbehandeling lastiger, maar is in dit verband niet onbegrijpelijk. Signalen kunnen ook anoniem worden opgepakt.

Melding of klacht?

De gemeente Winterswijk spreekt in het kader van haar klachtbeleid over 'klachten' en 'meldingen'. Tijdens het gesprek tussen de ombudsman en de gemeente en het CLM-team wordt duidelijk dat ook dan nog onduidelijkheid bestaat over het 'label' van de klacht van meneer en mevrouw Zomers. De Nationale ombudsman vat een klacht op als 'iedere uiting van ongenoegen van een burger' en hanteert hiermee een ruime opvatting van het begrip 'klacht'. De ombudsman heeft dit in een eerder rapport over klachtbehandeling in het sociaal domein ook aan de orde gesteld⁸. 'Alle handelingen waar de belangen, perspectieven of gezichtspunten van burger en overheid schuren, dus ook signalen van knelpunten of problemen, vallen onder het ruime begrip 'klacht'. Het maakt niet uit hoe mensen deze klacht melden of waar zij dit doen. Dus stel geen eisen aan de wijze van indienen en stuur mensen niet van het kastje naar de muur'. De ombudsman vindt dat de gemeente met het onderscheid in terminologie voor onduidelijkheid zorgt. Zowel naar burgers toe als naar de eigen medewerkers die de klachten moeten oplossen. De wethouder heeft op een bepaald moment opgemerkt dat zij wil onderzoeken of het voor burgers duidelijk genoeg is waar zij terecht kunnen met hun klacht. De ombudsman vindt het goed dat de gemeente kritisch wil kijken naar haar eigen processen. Maar met dit voornemen lijkt naderhand niets te zijn gedaan. Een gemiste kans.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Winterswijk is gegrond wegens het niet handelen in overeenstemming met de normen voor professionele klachtbehandeling.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de gemeente Winterswijk aan zorg te dragen voor een helder en transparant klachtproces. Zowel voor burgers als voor medewerkers binnen de gemeente. Voor burgers moet duidelijk zijn waar zij terecht kunnen met hun klachten over gecontracteerde zorgaanbieders of andere uitbestede diensten. Ook hebben burgers recht op een voortvarende behandeling en een concrete beslissing en afronding van hun klacht.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

⁸ 2017/035, 'Terug aan tafel, samen de klacht oplossen', www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2017035-onderzoek-naar-klachtbehandeling-in-het-sociaal-domein-na-de.

Achtergrond

1. Gesprek ombudsman met gemeente Winterswijk en CLM-team

Op 5 november 2020 gaat de ombudsman in gesprek met de gemeente Winterswijk en met leden van het CLM-team (Contract- en Leveranciersmanagement). De ombudsman wil met de deelnemers terugkijken op het proces en legt aanvullende vragen voor. Die vragen richten zich op de (GGD) inspectie naar aanleiding van het verbetertraject. Ook komt een aandachtspunt van de eerder betrokken wethouder aan de orde. Die had na het eerste gesprek met ouders per mail het voornemen uitgesproken met het CLM-team te willen bekijken of het voor burgers duidelijk genoeg is waar zij terecht kunnen met hun klachten

Terugkijken naar proces

De eerder betrokken wethouder is inmiddels niet meer werkzaam bij de gemeente Winterswijk. En ook is de destijds betrokken T&K manager niet langer bij het CLM-team. Hierdoor is niet exact meer vast te stellen hoe met name het proces rond de T&K manager is verlopen. De teamleider Zorg en Welzijn bij de gemeente Winterswijk was destijds wel betrokken bij de zaak van de familie Zomers. Zij herinnert zich vooral de onduidelijkheid. Bij de start van de betrokkenheid van de gemeente Winterswijk, was de jeugdreclassering nog betrokken en voerde die regie op de inhoud. De gemeente was er alleen voor de financiering. Op het moment dat de jeugdreclassering ten einde was, werd de gemeente verantwoordelijk voor het proces. Er is in het begin ook veel opgepakt door de jeugdreclasserder.

Het regionale CLM-team is medio 2017 gestart binnen de regio Achterhoek. Er wordt gewerkt voor acht gemeenten. In het begin was het zoeken naar de verhouding tussen het lokale en het regionale. Ook binnen het CLM-team lag nog niet alles vast. Voor beoordeling van de klacht werd verwezen naar de T&K manager. Het is niet met zekerheid vast te stellen hoe de klacht precies door haar is opgepakt. In gesprekken tussen het CLM-team en zorgaanbieder Kaderhuis zijn de klachten naderhand niet aan de orde gekomen. Wel is in het dossier van de zorgaanbieder te zien dat de T&K manager de instelling in 2017 ergens op heeft aangesproken en dat er een controle is geweest naar aanleiding van klachten. De naam van Peter is hierbij niet gezien, wel die van andere cliënten. Dit zou kunnen passen bij de wens van ouders om de klachten van Peter anoniem te behandelen. Het is moeilijker om klachten te behandelen terwijl de klager anoniem wil blijven. Het is niet meer goed te herleiden hoe de T&K manager hiermee is omgegaan. Bij kleine organisaties is het lastiger om een klacht te uiten. Zeker als er spanningen zijn. Burgers zijn daar vaak afhankelijk van en loyaal naar de instelling/beklaagde. En niet iedere organisatie heeft een klachtencommissie.

De huidige T&K manager was ten tijde van de klacht nog niet werkzaam bij het CLM-team. Hij kan zich voorstellen dat hij als toezichthouder de zorgaanbieder wil aanspreken als er iets niet goed gaat. *"Het valt op dat ouders verschillende keren verwezen zijn naar een ander persoon om de klacht op te pakken. Terugkijkend lijkt het beter om eerder in de situatie vast te stellen dat we niet precies weten hoe we iets moeten aanpakken of wie het moet aanpakken. Vervolgens is het goed om te melden dat we het gaan uitzoeken en erop terugkomen als we het wel weten."* Ook stelt hij dat *"gemeenten geneigd zijn burgers op een of andere manier ter wille te willen zijn. Er wordt dan snel gekeken naar een mogelijkheid om tot een oplossing te komen voor een ontstane situatie. Daarbij worden formele procedures nog wel eens uit het oog verloren. Terwijl de Awb natuurlijk wel gewoon van toepassing is. De heel formele kant en de meer betrokken kant bijten elkaar nog wel eens."*

De gemeente vindt dat zij correct heeft gehandeld naar aanleiding van klachten over de brandveiligheid. De jeugdconsulent heeft ouders destijds vaak gesproken. Binnen de mogelijkheden van de gemeente is gedaan wat kon. Er is naar aanleiding van klachten over de brandveiligheid onaangekondigd geïnspecteerd vanuit handhaving. De gemeente is daarnaast van mening dat zij alles heeft gedaan wat ze op dat moment kon doen, met de kennis die zij toen had. De gemeente is op alle fronten open geweest en heeft geprobeerd aan te sluiten bij ouders. Er zijn dingen niet goed gegaan. Hiervoor zijn ook

excuses aangeboden. De gemeente benadrukt dat zij van alles heeft geprobeerd om goede zorg te bieden. Als het gaat om de omgang met de klacht, dan lijkt het een enorme zoektocht te zijn geweest.

(GGD) inspectie naar aanleiding van verbetertraject

De GGD handelt in opdracht van de gemeente. Er worden afspraken gemaakt over het houden van toezicht. De gemeenten bepalen welke organisaties worden bezocht. De voormalig T&K manager heeft in het verleden inspectieonderzoek gedaan bij Kaderhuis. En de GGD zou nog heronderzoek hebben uitgevoerd. De T&K manager was ook toezichthouder in de zin van de Wmo 2015. De GGD heeft op een later moment op haar verzoek een inspectie gedaan. Uit het dossier bij het CLM-team is niet duidelijk geworden of de klachten van meneer en mevrouw Zomers zijn meegenomen in deze inspecties. Er heeft onderzoek plaatsgevonden, maar er is geen duidelijke relatie met de situatie en klachten van Peter. Niet is vast te stellen dat de klachten van de familie Zomers aanleiding zijn geweest voor onderzoek. Ook is niet meer te achterhalen of is nagegaan of er signalen of klachten waren over de zorgaanbieder. Dergelijke onderzoeksresultaten zijn niet openbaar. Ook als ouders niet anoniem hadden willen blijven voor de zorgaanbieder, was het niet mogelijk geweest dit rapport met hen te delen. Hoewel in contact met ouders dan mogelijk wel wat meer verteld had kunnen worden. Er is geen reden om aan te nemen dat onderzoeksresultaten zijn gedeeld met meneer en mevrouw Zomers.

Duidelijk waar burgers terecht kunnen?

De voormalig wethouder schrijft in een bericht van 10-7-2018 aan ouders: *"Ik wil toch nog eens samen met het CLM-team bekijken of wij als gemeenten duidelijk genoeg maken hoe en waar onze inwoners zich kunnen melden bij klachten"*. De ombudsman is benieuwd wat van dit voornemen is terechtgekomen. De jeugdconsulent geeft aan dat zij het voortaan wel anders aan zou pakken. Destijds dacht zij dat zij er goed aan deed om ouders naar centrumgemeente Doetinchem te verwijzen, omdat de zorgaanbieder en het product beschermd wonen daaronder vielen. De jeugdconsulent geeft aan dit verkeerd te hebben ingeschat. Nu weet ze dat zij het geen 'klacht' meer zou noemen, maar een 'melding'. Een klacht gaat over een zorgaanbieder. Maar de houding naar klager wordt daarvan niet anders. *"Als dit zich voordoet moeten we de burger vragen er wat meer over te vertellen en nadenken over wat we eraan gaan doen"*.

In het inkoopdocument van 2018 staat niets vermeld over een onafhankelijke klachtencommissie. Wel dat de zorgaanbieder (opdrachtnemer) verantwoordelijk is voor de afhandeling van gemelde klachten en dat deze een klachtregeling moet hebben. Vanaf 2022 zullen zorgaanbieders conform het kwaliteitskader ook een onafhankelijke klachtencommissie moeten hebben. In de praktijk hebben sommige aanbieders al wel een onafhankelijke klachtenregeling ingericht. Maar lang niet alle.

Naar aanleiding van deze casus is voor de gemeente Winterswijk wel duidelijk geworden hoe lokaal wordt samengewerkt, bijvoorbeeld met het CLM-team. Soms bereikt de gemeente klachten over zorgaanbieders. De gemeente is niet formeel verantwoordelijk maar zorgt voor uitlijning naar het CLM-team. Met betrekking tot de rol van de gemeente naar klager, wordt met een lokale CLM medewerker afgestemd wat een passende lijn is.

Veel mensen willen een oplossing, maar soms ook een oordeel of een maatregel. Als iemand zich met zo'n klacht tot de gemeente wendt, ziet de gemeente het dan als taak om hierover een oordeel te geven? Zo'n casus heeft zich in het verleden inderdaad voorgedaan bij de gemeente Winterswijk. Deze casus werd opgepakt als melding. Het is formeel afgehandeld richting aanbieder en klager. De intentie is niet anders als onvrede wordt opgepakt als melding of klacht. Bij een formele klacht wordt misschien wel een jurist betrokken.

2. 'Ombudsvisie op Professionele klachtbehandeling', 2018/005

Klachtbehandeling is een middel om de burger (op weg) te helpen en om de overheidsinstantie te laten leren van klachten. Daarom vindt de ombudsman het belangrijk dat klachtbehandeling op een behoorlijke

manier plaatsvindt. De ombudsman heeft in zijn 'Ombudsvisie op Professionele klachtbehandeling' beschreven wat de burger mag verwachten van klachtbehandeling door de overheid. De Ombudsvisie geeft vijf vuistregels voor professionele klachtbehandeling:

1. Wees alert op klachten en bied toegang.
2. Verken het probleem van de burger.
3. Los het probleem op.
4. Geen oplossing, geef zo nodig een oordeel.
5. Geef gemotiveerd duidelijkheid bij de afronding.

3. Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, p. 58

(Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 3)

Vooropgesteld wordt dat dit wetsvoorstel de gemeenten integraal verantwoordelijk maakt voor maatschappelijke ondersteuning aan ingezetenen. Dit betekent dat een ingezetene die klachten heeft over gedragingen van (personeel in dienst van gemeenten of van door gemeenten gecontracteerde) aanbieders maatschappelijke ondersteuning, zich altijd tot de gemeente kan wenden. De gemeente is op basis van dit wetsvoorstel gehouden in de verordening te bepalen welke eisen zij stelt aan de afhandeling van klachten van een cliënt over gedragingen door een aanbieder. Het is van belang dat een aanbieder een zorgvuldige en laagdrempelige regeling voor de indiening en afhandeling van klachten heeft, die aan de bij de verordening gestelde eisen voldoet. De gemeente zal dat element kunnen meewegen bij de keuze voor de te contracteren aanbieder. Het ligt voor de hand dat cliënten die zich benadeeld voelen, zo veel mogelijk deze klacht eerst bij de aanbieder deponeren. Zij moeten er op kunnen vertrouwen dat de aanbieder de klacht snel in behandeling neemt en de klacht ook snel en zorgvuldig afhandelt. Als de afhandeling niet naar wens is, staat de weg naar de gemeente voor het indienen van een klacht open. Gemeenten en aanbieders zullen goede communicatielijnen moeten onderhouden over de ontvangst en het voortouw bij de afhandeling van klachten.

Indien de cliënt zich onheus bejegend voelt door de wijze waarop de gemeente zich heeft gedragen, kan, deze op basis van de Awb een klacht indienen bij de gemeente. De gemeente moet zorg dragen voor een adequate behandeling van klachten over gedragingen van personen die onder haar verantwoordelijkheid werkzaam zijn. De gemeente kan bijvoorbeeld een mediator inzetten voor de afhandeling van klachten. Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend en in iedere fase van de behandeling is het mogelijk om tot een informele oplossing te komen. Indien de klager daarmee instemt, hoeft vanaf dat moment de formele weg niet meer te worden gevolgd. Als de gemeente de klacht niet naar tevredenheid afwikkelt, staat de weg naar de ombudsman open. De regering vindt het van groot belang, mede met het oog op de kwetsbare positie van de doelgroep, dat juridisering en procedures zo veel mogelijk worden voorkomen. Gemeenten moeten cliënten goed informeren over de mogelijkheden om klachten in te dienen. Daarbij moet het duidelijk zijn wanneer en hoe men met een klacht bij de gemeente terecht kan, wanneer de klacht primair bij de aanbieder moet worden ingediend en wat men kan doen als men niet tevreden is over de afhandeling van de klacht.