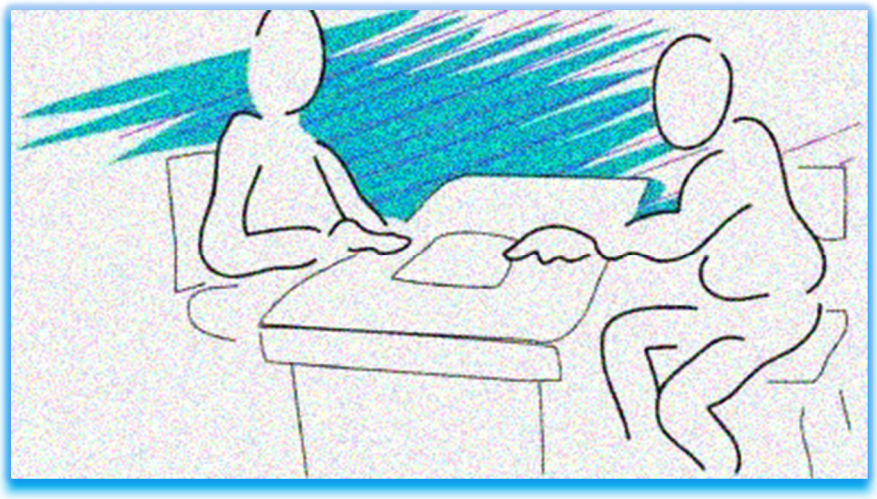
Gemeente Heerenveen

BEJEGENING BIJSTANDSGERECHTIGDEN



Opdrachtgegevens

Opdrachtnaam	Onderzoek Bejegening bijstandsgerechtigden
Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Heerenveen
Opdrachtnemers (Opstellers rapport)	Lid rekenkamercommissie Heerenveen, E. Lukovac Lid rekenkamercommissie Heerenveen, G. Seinen In samenwerking met het onderzoeksbureau I&O Research

Adres:
Gemeente Heerenveen
Crackstraat 2
8441 ES Heerenveen

Rapportage Rekenkamercommissie Heerenveen, 17 november 2021

Inhoudsopgave

VOORWOORD 2

1 INLEIDING EN DOEL ONDERZOEK 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Doelstelling 4
1.3 Afbakening 4
1.4 Onderzoeksvragen 5
1.5 Aanpak en onderzoeksmethoden 6
1.6 Normenkader 8
1.7 Leeswijzer 8

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 9
2.1 Hoofdconclusie 9
2.2 Deelconclusies 10
2.2.1 Sturing en toetsing op kwaliteit van de dienstverlening 10
2.2.2 Ervaringen van bijstandsgerechtigden in het contact 11
2.2.3 Ervaringen van ambtenaren in contact met bijstandsgerechtigden 13
2.2.4 Recent geuite klachten: rol college en management 14
2.2.5 Competenties en vaardigheden medewerkers 14
2.3 Aanbevelingen 15

3 BEVINDINGEN - STURING EN TOETSING OP DE UITVOERING 18
3.1 Kaderstellende beleidsuitgangspunten 18
3.2 Organisatie van de dienstverlening 20
3.3 Werkinstructies 21
3.4 Toetsing en monitoring 23
3.5 Informatievoorziening college & raad 28
3.6 Klachtenprocedure 29

4 BEVINDINGEN – ERVARINGEN BIJSTANDSGERECHTIGDEN 34
4.1 Ervaren contact met medewerker 34
4.2 Ervaren informatievoorziening over bijstandsuitkering 39
4.3 Effect Corona 41
4.4 Informatie over rechten en plichten 42
4.5 Duidelijkheid en passendheid van de regels 45
4.6 Totaaloordeel bijstandsgerechtigde over contact met de gemeente 48

5 BEVINDINGEN – ERVARINGEN BETROKKEN AMBTENAREN 51
5.1 Ervaren contact met bijstandsgerechtigden 51
5.2 Beleidsregels en werkinstructies 55
5.3 Succesfactoren en belemmeringen 58
5.4 Effect corona op dienstverlening 60

6. BEVINDINGEN – RECENT GEUITE KLACHTEN 62
6.1 Verantwoordelijkheden en mandaten 62
6.2 Geformaliseerde route klachten en route klachten via raad 63
6.3 Aard van de klachten en impact op de cliënt 64
6.4 Impact recente klachten op medewerkers 64
6.5 Rol college en management 66

7. BEVINDINGEN – BORGING COMPETENTIES EN VAARDIGHEDEN 68
8. SLOT- EN NAWOORD 70
BIJLAGE 1 - NORMENKADER 71
BIJLAGE 2 - OVERZICHT GESPREKSPARTNERS 75
BIJLAGE 3 - KLACHTENREGLEMENT CLIËNTEN SMWF 76
BIJLAGE 4 – RAPPORT I&O RESEARCH..... 77
BIJLAGE 5 – BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE 78

Voorwoord

De uitvoering van de Participatiewet staat de laatste tijd in het middelpunt van de belangstelling. Dit heeft ook te maken met het controlerende en misschien wel wantrouwende karakter van de Participatiewet. Er lijkt weinig ruimte voor maatwerk. Komt daarmee een menswaardige bejegening van een bijstandsgerechtigde ook onder druk te staan? Zijn de “boodschappenaffaires” daar een voorbeeld van?

Ook in onze gemeente ontvingen raadsleden geluiden over een ongepaste bejegening van cliënten. Reden voor de raad om de rekenkamercommissie in vroege voorjaar te vragen onderzoek te doen naar de bejegening van bijstandsgerechtigden.

Het onderzoek ligt voor u. Het onderzoek had niet uitgevoerd kunnen worden zonder de medewerking van de bijstandsgerechtigden zelf, betrokken organisaties en het ambtelijk apparaat. Dank daarvoor. En gelukkig gaat het met de bejegening van deze groep inwoners in Heerenveen best goed, maar natuurlijk blijft er altijd ruimte voor verbetering. Ook in Heerenveen!

Onlangs voerde hoogleraar sociaalzekerheidsrecht Gijsbert Vonk onderzoek uit naar de Participatiewet in de gemeente Enschede. En hij legt uit: “De Participatiewet geeft een minimum aan. Hardvochtiger beleid voeren, mag niet. Maar ruimhartiger beleid voeren, met meer oog voor de menselijke maat, dat mag wél. Gemeenten zijn zich echter vaak niet bewust van die ruimte. Dat komt door een misverstand over hoe de wet geïnterpreteerd moet worden”.[i] Vonk zwengelt de landelijke discussie verder aan.

Ook de rekenkamercommissie hoopt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het politieke debat over de uitvoering van de Participatiewet.

17 november 2021

Rom Afman
Voorzitter Rekenkamercommissie Heerenveen

[i] Binnenlands Bestuur, 11 november 2021.

1 Inleiding en doel onderzoek

1.1 Aanleiding

De raad heeft op 28 januari 2021 een motie aangenomen waarin aangegeven werd dat hij graag ziet dat de rekenkamercommissie onderzoek doet naar ervaringen van bijstandsgerechtigden. Dit naar aanleiding van signalen die bij de raad binnengekomen waren over onheuse bejegening van bijstandsgerechtigden door de gemeente. De raad heeft daarom de rekenkamercommissie gevraagd als onafhankelijk orgaan onderzoek te doen naar het gevoerde beleid in deze, de aansturing en uitvoering ervan.

Op 22 februari 2021 heeft de rekenkamercommissie de wensen en gevoelens van de begeleidingscommissie, die op initiatief van de raad hiervoor is geformeerd, gehoord. In het gesprek met de begeleidingscommissie kwamen de volgende thema's/vragen naar voren:

Bejegening
Er zijn klachten binnengekomen bij verschillende fracties over onheuse bejegening van bijstandsgerechtigden. Dat roept de vraag op hoe de omgangsvormen tussen ambtenaar en bijstandsgerechtigden zijn? Voelen mensen die zich melden wel veilig? Is er sprake van vertrouwen? Worden ze op een respectvolle manier bejegend? Hebben ze vertrouwen in de ambtenaar?

Cultuur
Heerst er een bepaalde cultuur in het gemeentehuis die de drempel voor bijstandsgerechtigden onnodig hoog maakt?

Informatie
Worden bijstandsgerechtigden geïnformeerd hoe ze een klacht moeten indienen?

Onderzoeksmethode
Als er vermoeden is van bijstandsfraude welke onderzoeksmethode wordt dan gehanteerd?

Verordening
Hoe ziet de Handhavingsverordening Participatiewet eruit en wordt deze nageleefd?

Beleid
Wordt er op een menselijke manier uitvoering gegeven aan bijstandsbeleid? Zijn de instrumenten die ingezet worden wel de juiste? Bijvoorbeeld de verklikkerslijn en de map die bijstandsgerechtigden krijgen, zijn dat passende zaken?

Organisatie
Het is van belang om ook het perspectief van de behandelend ambtenaar mee te wegen. Soms is een boodschap ook lastig voor de bijstandsgerechtigde. Dus het vraagstuk dient van verschillende perspectieven bekeken te worden.

Verder werden nog de volgende kanttekeningen gemaakt:

- Houd rekening in het onderzoek met laaggeletterdheid van de doelgroep.
- Voer het onderzoek uit niet alleen onder bijstandsgerechtigden waar sprake is van terugvordering, maar benader de gehele doelgroep.
- Heb aandacht voor de privacy.
- Geef een beeld van de beleving van bijstandsgerechtigden, ga daarvoor met ze in gesprek (interview) en maak daarvoor een willekeurige selectie onder bijstandsgerechtigden.
- Kijk terug in het onderzoek, maar geef indien nodig ook handvatten voor organisatie verbetering.
- Kom eerst met een procesvoorstel terug richting begeleidingscommissie.
- Het gaat ook om urgentie, graag ziet de Begeleidingscommissie dat het onderzoek bij voorrang opgepakt wordt.

- Maak eventueel gebruik van een extern bureau dat expertise heeft op deze doelgroep (om het bereik te vergroten).

De rekenkamercommissie heeft gehoor gegeven aan het verzoek van de raad en heeft het onderzoek ter hand genomen.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om de raad inzicht te geven

- in de wijze van communiceren met en de bejegening van bijstandsgerechtigden door ambtenaren,
- en dan specifiek bij het verstrekken van bijstandsuitkeringen, het toezicht, handhaven en terugvorderen en de begeleiding van bijstandsgerechtigden naar werk.

Daarbij wordt een beeld gevormd of de hiervoor geldende verordeningen, beleidsregels, protocollen en instructies in de praktijk door ambtenaren adequaat en conform bedoeling worden toegepast en hoe het toezicht op die dienstverlening is georganiseerd. Ook zal onderzocht worden of het college en management dezelfde signalen en/of klachten over onheuse bejegening hebben gekregen als raadsleden en wat de handelswijze is geweest.

Centraal in dit onderzoek staat de bejegening van bijstandsgerechtigden, niet de rechtmatigheid van verstrekkingen of handhavingstrajecten. Beoogd wordt om zowel ervaringsbeelden van bijstandsgerechtigden als ambtenaren op te halen om zo een volledig beeld te verkrijgen in dit onderzoek.

1.3 Afbakening

De gemeente Heerenveen kent circa 1300 bijstandsgerechtigden. De gehele doelgroep is uitgenodigd om ervaringen in contact met de gemeente te delen. Ook zijn betrokken ambtenaren, collegeleden, raadsleden en de Participatieraad in het onderzoek gehoord.

Het onderzoek heeft zich met name gericht op praktijkervaringen van bijstandsgerechtigden en medewerkers over de jaren 2019 en 2020 in het proces van verstrekkingen, toezicht, handhaving en terugvordering en begeleiding, waarbij de wijze van communiceren door ambtenaren en de bejegening van bijstandsgerechtigden centraal staan. Tot de scope van het onderzoek behoort niet de inhoudelijke, juridische toetsing op rechtmatige uitvoering van de genoemde dienstverlening.

Naast dit onderzoek van de rekenkamercommissie, heeft het college op 22 januari 2021 besloten een onderzoek naar de opgelegde terugvorderingen en boetes binnen de Participatiewet uit te voeren. Op 10 juni 2021 is het onderzoeksopzet van dit collegeonderzoek door de raad vastgesteld.

Tussentijds is de vraagstelling en opzet van dit collegeonderzoek afgestemd met de rekenkamercommissie om te waarborgen dat beide onderzoeken elkaar niet gaan overlappen, dan wel gaan interfereren. De rekenkamercommissie heeft de begeleidingscommissie (bestaande uit raadsleden die als afvaardiging van de raad dit onderzoek begeleiden) schriftelijk gewezen op het risico dat ontstaat als twee onderzoeken worden uitgevoerd die betrekking hebben op dezelfde doelgroep. Hierbij bestaat de mogelijkheid dat beide onderzoeken elkaar ongewenst beïnvloeden. Om dit te ondervangen is de scope van dit rekenkameronderzoek gericht op de bejegening van bijstandsgerechtigden (houding en gedrag zoals dat door bijstandsgerechtigden wordt ervaren). Het door het college uit te voeren onderzoek zoomt in op terugvorderingen vanaf 2016 met focus op rechtmatigheid (is rechtens juist besloten) en doelmatigheid (is daarbij gehandeld binnen de gestelde kaders, zoals werken vanuit de bedoeling en het leveren van maatwerk). Afstemming tussen beide onderzoeken voorkomt onduidelijke communicatie richting de doelgroep.

1.4 Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag

Hoe ervaren bijstandsgerechtigden die een beroep doen op de Participatiewet in Heerenveen de bejegening?

Onder bejegening wordt verstaan: *de manier waarop iemand zich tegenover iemand anders gedraagt*.

In de uitvoering van de Participatiewet hebben we het dan over de wijze waarop een betrokken ambtenaar een bijstandsgerechtigde benadert (zowel schriftelijk als mondeling).

Deelvragen:

1. Hoe vindt **sturing en toetsing vanuit de gemeentelijke organisatie plaats op de kwaliteit** van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden als het gaat om verstrekkingen, toezicht, handhaving (en dan in het bijzonder terugvordering) en begeleiding naar werk?
Uit welke controles, evaluaties en onderzoeken blijkt dat het protocol handhaving met de daarin gehanteerde werkwijze van hoogwaardig handhaven in de praktijk wordt nageleefd?
Wat valt daaruit op te maken?

a) Welke beleidsuitgangspunten zijn kaderstellend voor de uitvoering van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden?
b) Hoe ziet de organisatie van de dienstverlening aan de doelgroep eruit? Welke taken zijn waar belegd en welke mandaten hebben teams?
c) Zijn de werkinstructies in lijn met het vigerende beleidskader?
d) Hoe vindt toetsing op de kwaliteit van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden plaats?
e) Hoe ziet het toezicht/monitoring op protocollen (bijvoorbeeld protocol handhaving) eruit en hoe wordt er gehandhaafd?
f) Welke informatie ingaande op de dienstverlening wordt met het management en het college/raad gedeeld?
g) Hoe ziet de klachtenprocedure eruit? Hoeveel klachten op jaarbasis hebben betrekking op bejegening van cliënten en wat is de ontwikkeling in de afgelopen jaren?

2. Wat zijn de **ervaringen van bijstandsgerechtigden** in het contact met de gemeente? Hoe worden ze geïnformeerd over hun positie (rechten en plichten), hoe ervaren ze de bejegening en worden ze met vertrouwen tegemoet getreden?

a) Hoe ervaart de bijstandscliënt het contact met de medewerker en wordt de cliënt met vertrouwen tegemoet getreden?
b) Wat vindt de cliënt van de informatie die hij/zij krijgt van de gemeente over de bijstandsuitkering?
c) Heeft de coronacrisis effect op het contact met de gemeente over de bijstandsuitkering? En waar gaat het dan om?
d) Verstrekt de gemeente duidelijke informatie over rechten en plichten aan de cliënt?
e) Is de cliënt op de hoogte van het recht op onafhankelijke cliëntondersteuning en wordt er gebruik van gemaakt?
f) Zijn de regels die gemeente stelt ten aanzien van de bijstandsuitkering duidelijk, worden ze als passend ervaren en is de eventuele terugvordering naar tevredenheid geregeld?

3. In hoeverre vinden de **betrokken ambtenaren** dat ze conform voorgeschreven handelswijze uitvoering kunnen geven aan hun werk? Welke belemmeringen ervaren medewerkers in de uitvoering van hun werk en hoe wordt hierover intern gecommuniceerd en vindt bijstelling plaats en welke factoren dragen juist bij aan het op passende wijze uitvoeren van hun werk?

a) Hoe ervaart de medewerker het contact met de cliënt?
b) Zijn de beleidsrichtlijnen en de werkinstructies voor medewerkers duidelijk en in de praktijk goed toepasbaar?
c) Wordt de medewerker voldoende in staat gesteld om het werk op passende wijze uit te voeren?
d) Welke belemmeringen ervaren medewerkers in de uitvoering van hun werk en hoe wordt hierover gecommuniceerd, leidt dit tot aanpassingen?
e) Welke factoren dragen bij aan een passende uitvoering van het werk?
f) In hoeverre heeft de gemeente de ondersteuning tijdens de lockdown aangepast? Wat waren de gevolgen van (de aanpassingen in de) ondersteuning voor de bijstandscliënten en de ambtelijke organisatie?

4. Zijn **college en management op de hoogte van de klachten** die gemeld zijn bij raadsleden over een onheuse bejegening van bijstandsgerechtigden? Zo ja, kennen ze de aard van de klachten en wat is de handelswijze geweest?

a) Hoe ziet de informatievoorziening m.b.t. de klachten van de bijstandscliënten eruit?
b) Wanneer vindt er opschaling plaats naar het management en het bestuur als het gaat om klachten? Zijn daar afspraken over?
c) Zijn de klachten die gemeld zijn bij raadsleden over onheuse bejegening bij het college en management bekend? Sinds wanneer?
d) Heeft het geleid tot interventies (richting medewerkers, richting cliënten, richting raad)? Zo ja, welke?

5. Wordt door het management in voldoende mate geborgd dat **medewerkers competenties** hebben en **vaardigheden** ontwikkelen om tactvol en duidelijk te communiceren?

a) Waaruit blijkt dat? Is er aandacht voor permanente educatie en/of persoonlijke ontwikkeling als het gaat om gespreksvaardigheden (omgaan met weerstanden, slecht nieuws gesprek kunnen voeren) die nodig zijn om te kunnen werken vanuit de bedoeling?

1.5 Aanpak en onderzoeksmethoden

Scope
De beantwoording van de centrale vraag naar bejegening van bijstandsgerechtigden is in brede zin opgepakt. Er is niet uitsluitend gekeken naar de benaderingswijze (schriftelijk als mondeling) vanuit de betrokken ambtenaren richting bijstandsgerechtigden. De scope van het onderzoek richt zich op het contact tussen de gemeente en de bijstandsgerechtigden. Het bestel waarbinnen het contact plaatsvindt, is meegenomen in dit onderzoek. Dat betekent dat relevante beleidskaders, organisatorische sturing en inrichting, de menskant, beheer en toezicht en gebruik van instrumenten/middelen die van invloed zijn op het contact en/of de bejegening onderdeel uitmaken van dit onderzoek. Dit om zo een genuanceerd beeld te kunnen vormen van de beleefde bejegening van bijstandscliënten.

Ingezette onderzoeksmethoden
Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een combinatie van een documentenanalyse en een belevingsonderzoek ingezet. Ten behoeve van het belevingsonderzoek is een representatieve steekproef onder alle bijstandsgerechtigden ingezet en zijn verdiepende interviews onder bijstandsgerechtigden afgenomen. Ook hebben interviews met ambtenaren, collegeleden, raadsleden en externe partijen plaatsgevonden.

Documentenanalyse
Hierbij zijn de relevante beleids- en uitvoeringsdocumenten opgevraagd en doorgenomen.

Enquête
Bij het belevingsonderzoek is het extern onderzoeksbureau I&O Research ingeschakeld die een enquête heeft uitgezet onder alle bijstandsgerechtigden. Dit betrof het uitzetten van de enquête, analyse en duiding van de uitkomsten en (via deze enquête) het onafhankelijk werven van deelnemers voor verdiepende interviews. (In deze rapportage is gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek van I&O. Het volledige rapport van I&O is te vinden in bijlage 4).

In de enquête zijn o.a. de volgende vragen opgenomen:
- Hoe ervaren cliënten de communicatie vanuit de gemeente?
- In hoeverre zijn cliënten op de hoogte van de rechten en plichten die horen bij de uitkering en op welke manier worden cliënten hierover geïnformeerd?
- Hoe ervaren zij de bejegening vanuit de betrokken medewerkers van de gemeente en in hoeverre is er sprake van een positieve (vanuit vertrouwen gericht) benaderingswijze?

De periode van waarop het onderzoek betrekking heeft zijn de jaren 2019 en 2020. Het is wel belangrijk om te vermelden dat de grootste groep al langer ondersteuning ontvangt in de gemeente. Mogelijk hebben zij in de afgelopen jaren weinig tot geen contact gehad. Daarom zijn in de enquête vragen toegevoegd om deze groep te onderscheiden.

In mei 2021 ontvingen 1.277 bijstandsgerechtigden een uitnodiging voor de schriftelijke enquête die zowel op papier als digitaal ingevuld kon worden. In totaal vulden 260 bijstandsgerechtigden de vragenlijst in; een respons van 20%. Tabel 1 hieronder laat een overzicht van de respons zien.

Tabel 1 Overzicht respons

Uitgenodigd	Respons			
	online	schriftelijk	totaal	totaal
1277	98	162	260	20%

De respons is voldoende volgens I&O om betrouwbare uitspraken te doen over de totale cliëntenpopulatie in Heerenveen. De nauwkeurigheidsmarge in dit onderzoek bedraagt 5%. Met een nauwkeurigheidsmarge van 5% zal de werkelijkheid (met een betrouwbaarheid van 95%) bij een uitkomst van 50% ergens tussen de 45% en 55% liggen.

De enquêteresultaten[ii] zijn door de onderzoekers van de rekenkamercommissie geanalyseerd en gebruikt voor de (verdiepende) interviews met bijstandsgerechtigden.

Verdiepende interviews bijstandsgerechtigden
In de door I&O Research uitgezette enquête konden bijstandsgerechtigden zich aanmelden om deel te nemen aan een verdiepend interview. Uit de aanmeldingen heeft I&O een representatief aantal en representatieve selectie gemaakt ten behoeve van dit kwalitatieve onderzoek. De 20 geselecteerde cliënten zijn vervolgens door de rekenkamercommissie uitgenodigd voor een individueel (telefonisch) gesprek waarvan verslagen zijn gemaakt op basis van een vooraf opgestelde interviewprotocol.

Verdiepende interviews gemeentelijke organisatie en externe partners

[ii] Zie het rapport van I&O Research "Eindoplevering -Duiding resultaten Heerenveen Bijstand"

Naast interviews met bijstandsgerechtigden hebben er met verschillende betrokkenen eveneens interviews plaatsgevonden, zoals met Steunpunt de Barones, Stichting Maatschappelijk Werk Friesland en de Participatieraad. Steunpunt de Barones is als een belangrijke stakeholder in dit onderzoek geïnterviewd aangezien zij ondersteuning biedt aan de bijstandscliënten wanneer daar behoefte aan is, bijvoorbeeld bij het indienen van bezwaarschriften. Stichting Houvast gaf aan niet beschikbaar te zijn voor een interview in de onderzoeksperiode.
Daarnaast zijn er groepsinterviews uitgevoerd met de betrokken uitvoerende teams (team Terugvordering en verhaal, team Poort, team Werk, team Handhaving, team Inkomen) en met vertegenwoordigers van het management en met enkele beleidsmedewerkers. Ook heeft er een gesprek plaatsgevonden met de verantwoordelijk portefeuillehouder, de burgemeester als procesbeheerder en met een vertegenwoordiging vanuit de raad. Er zijn verslagen van de gesprekken gemaakt en deze zijn ter verifiëring voorgelegd aan de geïnterviewden.

1.6 Normenkader

In bijlage 1 is het normenkader dat gebaseerd is op de onderzoeksvragen in detail uitgewerkt. Op grond van de informatie uit de verschillende bronnen is beoordeeld of voldaan, gedeeltelijk voldaan of niet voldaan is aan de gestelde norm.

1.7 Leeswijzer

In dit rapport treft u een tweedeling aan. In het eerste deel wordt het onderzoek toegelicht (hoofdstuk 1) en worden de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2) weergegeven. In de hoofdstukken 3 t/m 7 treft u de bevindingen aan waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd. De bijlage bevat het uitgewerkte normenkader, het rapport van I&O research, het klachtenreglement en een overzicht van de geïnterviewden.

Hoofdstuk 3 gaat in op de bevindingen met betrekking tot de sturing en toetsing op de uitvoering van de participatiewet vanuit de gemeentelijke organisatie en de kwaliteit van deze dienstverlening aan bijstandsgerechtigden.

Hoofdstuk 4 gaat in op de bevindingen gebaseerd op de ervaringen van de bijstandsgerechtigden in contact met de gemeente.

In hoofdstuk 5 wordt bij de bevindingen ingegaan op de ervaringen van de betrokken ambtenaren.

Hoofdstuk 6 gaat in op de recent geuite klachten over de bejegening en de rol van het college en management hierbij.

Hoofdstuk 7 gaat in op de borging van de competenties en vaardigheden op het gebied van communicatie.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusie

Hoe ervaren bijstandsgerechtigden die een beroep doen op de Participatiewet in Heerenveen de bejegening?

Tevredenheid, maar ..
Het overgrote deel van de bijstandsgerechtigden (75% - 80%) is tevreden over het contact met de gemeente over de bijstandsuitkering. Het gemiddelde cijfer voor het contact is een 7,7. De cliënten laten zich in positieve woorden, soms zelfs in zeer lovende bewoordingen uit over medewerkers. De bejegening wordt uitgedrukt in woorden als 'behulpzaam, vriendelijk, een luisterend oor bieden of ik heb heel veel aan mijn contactpersoon te danken'. Het wekt de indruk dat er niets aan de hand is. Een zeer ruime meerderheid is immers tevreden. Dat beeld behoeft bijstelling. Want er is een kleine minderheid die structureel ontevreden is. Het gaat om 10 tot 12%. Deze groep wordt voor een belangrijk deel gevormd door bijstandsgerechtigden die met terugvordering te maken hebben gehad. Zij zijn boos, vinden de regels oneerlijk of onduidelijk, de gronden voor terugvordering zijn voor hen in veel gevallen niet duidelijk, ze voelen zich een fraudeur etc. Van de 16% die te maken heeft gehad met een terugvorderingsprocedure geeft 75% aan dat er uiteindelijk niet teruggevorderd is. In nagenoeg alle gevallen heeft het tot veel onzekerheid en veel stress geleid. Ook de gevoelde inbreuk op de privacy wordt als zeer ingrijpend ervaren. Klachten of signalen hebben hoofdzakelijk te maken met 'het niet eens zijn met een besluit'. Er zijn weinigen die vinden dat het gedrag of de houding van de betrokken ambtenaar niet deugt. Daarbij komt nog dat de scheidslijn niet duidelijk te trekken is. Voelt iemand zich een fraudeur of gewantrouwd door een genomen besluit en de daarmee ontstane situatie of is het daadwerkelijk de houding of zijn het de woorden van de ambtenaar geweest die tot een gevoel van onheuse bejegening heeft geleid?

Lastige positie ambtenaren
De betrokken ambtenaren hebben te maken met starre wetgeving en beleidsregels, verordeningen die deels verouderd zijn of in de praktijk soms slecht uitlegbaar zijn (giften, kostendelersnorm etc.).

Niet alleen Heerenveen worstelt met knellende wetgeving. De VNG biedt namens aangesloten gemeenten een stuk[iii] aan het nieuwe kabinet aan dat in gaat op noodzakelijke veranderingen in de Participatiewet. De wet gaat volgens de VNG nu te veel uit van wantrouwen en een verkeerd mensbeeld.

Van de medewerkers wordt gevraagd om maatwerk te leveren, rekening te houden met de situatie van de cliënt. Dat betekent naar ruimte zoeken binnen vrij starre regels of zoals medewerkers het benoemen 'maatregelen temperen'. In sommige gevallen ontbreken werkinstructies. Er is gering houvast voor medewerkers. Medewerkers kunnen bij een te nemen besluit te rade gaan bij een kwaliteitsmedewerker, maar er is niet (standaard) sprake van een 'vier ogen principe'. Medewerkers voelen zich gesteund door het management. Het management geeft vertrouwen, maar 'leunt' ook op de professionaliteit van de medewerker. Er drukt een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de medewerkers. De indruk bij externe partijen die de cliënt ondersteunen is dat een aantal medewerkers vanuit een veiligheidsgevoel handelt, kijkt naar de letter van de wet en minder de ruimte opzoekt die de wetgeving biedt. 'Je moet veiligheid bieden om beter maatwerk te kunnen bieden'. Het leidende principe van college en raad is werken vanuit de bedoeling. Om dit motto waar te maken, zijn de randvoorwaarden nog niet goed ingevuld. Bestuurlijk wordt gesproken over een verschuiving van controleren en sanctionerend optreden naar het meer centraal stellen van de hulpvraag. Dat wordt als een traject van vernieuwing gezien. De bestuurlijke ambitie om het hart meer mee te laten spreken in casussen zal in de uitvoering vertaald moeten worden. Gelijktijdig is er sprake van een 'beschadigd' zelfvertrouwen van medewerkers waardoor de ombuiging de nodige inspanning zal vragen.

[iii] Propositie: "De winst van het sociaal domein' april 2021.

Bijstandscliënten - wat mag wel en wat mag niet?
De rechten en plichten van bijstandsgerechtigden zijn voor het merendeel van de cliënten duidelijk, zo zeggen cliënten zelf. Een nuance lijkt op z'n plaats, omdat er wel degelijk veel onduidelijkheid lijkt te bestaan over wat wel of niet mag. Met name de vertaling van de regels naar de eigen situatie is moeilijk voor sommige cliënten. Er wordt informatie 'op maat' gemist. Ook de ontvanger van de informatie, de bijstandscliënt, heeft niet altijd de juiste antenne of zoals ook wel genoemd 'sommige hebben weinig gevoel voor toepassing van regels'.

Bedrijfsvoering - procesorganisatie onvoldoende
Het gebruikte systeem bevat fouten. Primaire processen worden onvoldoende ondersteund door digitale systemen. Medewerkers worden zodoende gedwongen met extra comptabele systemen te werken. Daardoor ontstaat een door sommige geïnterviewden aangegeven nogal 'houtje-touwtje administratieve organisatie'.
De doorlooptijden voor afdoen van een aanvraag worden onvoldoende bewaakt. Een overschrijding van de termijn geeft onrust bij cliënten, zeker als er niet over gecommuniceerd wordt. Tot slot komt naar voren dat er gering zicht is op de doelgroep. De beschikbare gegevens zijn met name kwantitatieve gegevens, geen kwalitatieve gegevens over de output. Het ontbreken van kwalitatieve gegevens en daarmee zicht op de doelgroep, bemoeilijkt gerichte interventies.

2.2 Deelconclusies

2.2.1 Sturing en toetsing op kwaliteit van de dienstverlening

- Beleidskaders en werkinstructies

De gemeente Heerenveen stelt zich ten doel om haar inwoners te helpen in alle levensfases, daar waar het hen zelf en/of samen met anderen even niet lukt. Prioritair voert de gemeente de wet uit. Dit doet de gemeente vanuit de vraag: 'Wat heeft deze persoon nodig om zoveel mogelijk mee te kunnen doen in de samenleving'. Er wordt uitvoering gegeven aan de wet vanuit **'hoofd, hart en helpende hand'.** Bij het verstrekken van bijstand worden voortdurend afwegingen gemaakt. Medewerkers worden geacht te werken volgens de bedoeling. In de praktijk is dit voor medewerkers niet zo eenvoudig, omdat de Participatiewet strenge kaders kent. Soms wijkt het college af van het ambtelijk advies. Daarbij geeft het college aan dat er vanuit bestuurlijk perspectief aanleiding voor was. Medewerkers zeggen dat de gronden voor een dergelijk afwijkend besluit onvoldoende met hen gedeeld worden.

Als het gaat om aanwezige werkinstructies voor de uitvoering dan varieert het per team of werkinstructies zijn vastgelegd. In sommige teams worden er (formeel) geen werkinstructies opgesteld en/of periodiek geactualiseerd en bij andere teams wordt juist veel gewerkt met werkinstructies. Ook is het protocol over de werkwijze van hoogwaardig handhaven niet bij alle teams bekend.

In de geanalyseerde werkinstructies wordt niet specifiek ingegaan op de gewenste werkwijze met betrekking tot het toepassen van de inlichtingenplicht (artikel 17 van de Participatiewet).
Eén van de aandachtspunten die benoemd wordt door Steunpunt de Barones is dat casussen te veel instrumenteel benaderd worden afhankelijk van de uitvoerende ambtenaar. In dat opzicht zou meer veiligheid geboden moeten worden om beter maatwerk te kunnen bieden waarmee ook bezwaarprocedures voorkomen kunnen worden.

- Organisatie en samenwerking

De medewerkers lijken elkaar overall goed te kunnen vinden, maar het varieert per team of uitvoerings- en werkafspraken of samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd.

- Monitoring en informatievoorziening

Als het gaat om de dienstverlening van de teams Werk en Inkomen wordt er al een aantal jaren niet meer een onafhankelijk cliënt ervaringsonderzoek uitgevoerd. Daarnaast ontbreekt een jaarlijks

terugkomende steekproefsgewijze kwaliteitscontrole die geïnitieerd wordt door de kwaliteitsafdeling.

Er zijn managementrapportages per kwartaal die betrekking hebben op de uitvoering van de Participatiewet, maar deze zijn vooral gericht op kwantitatieve elementen. Hiermee is het inzicht in en met name kwalitatieve informatie over het klantenbestand is niet volledig.

Bij de toekenningsbeschikkingen (en bijbehorende toekenningsrapportages) wordt niet zichtbaar en navolgbaar een 'vier-ogen principe' of collegiale toetsing toegepast.

- Klachtenprocedure

De uitvoering van de klachtenregeling is ondergebracht bij de onafhankelijke partij SMWF. Bemiddeling wordt nagestreefd om zo veel mogelijk klachten te voorkomen. Er is volgens SMWF nauwelijks tot geen contact van SMWF met de medewerkers van de gemeente noch met het college over de klachtenrapportages of omtrent het functioneren van de klachtenafhandeling.

Met slechts 11 klachten in 2019 en 8 in 2020 voor uitvoering van de Participatiewet, lijken niet alle klachten SMWF te bereiken en de werking van de klachtenprocedure lijkt niet toereikend te zijn. Ervaring is volgens SMWF ook dat niet alle ingediende klachten bij de gemeente goed doorgezet worden naar SMWF en terugkoppeling van bemiddelingsgesprekken door teamleiders is soms voor verbetering vatbaar. SMWF geeft ook aan dat de drempel als te hoog ervaren kan worden waardoor de klagers alsnog niet de klacht doorzetten tot aan de hoorzitting. Verder lijkt niet een tendens te zijn van toename van klachten maar is het beeld van de SMWF dat het constant is.

SMWF vindt het cruciaal dat de beklaagde een gesprek aangaat en hier tijd voor neemt, minder stellig dingen zegt en toelicht dat het niet de bedoeling is dat de klager zich ongehoord en respectloos behandeld voelt. SMWF ziet de laatste jaren een verbetering van de constructieve houding vanuit de gemeentelijke teams waarbij steeds minder sprake is van een defensieve houding.

Vanuit de ambtelijke invalshoek wordt het beeld van SMWF niet herkend dat niet alle klachten SMWF lijken te bereiken. Er bestaat onduidelijkheid en ook zijn er dus verschillende beelden rondom de klachtenafwikkeling.

2.2.2 Ervaringen van bijstandsgerechtigden in het contact

- Ervaren contact met medewerker

Het overgrote deel (75% - 80%) van de bijstandsgerechtigden is positief over het contact met de gemeente over de bijstandsuitkering en over de behulpzaamheid van medewerkers. Cliënten geven aan dat de medewerkers betrokken, behulpzaam en begripvol zijn. Ze bieden een luisterend oor en men voelt zich serieus genomen. Ook wordt aangegeven dat medewerkers vriendelijk en respectvol zijn en dat er een basis van vertrouwen is.

Een klein deel van de cliënten (10 - 12%) is ontevreden over het contact met de gemeente. Cliënten die te maken hebben gehad met terugvordering zijn over het algemeen minder positief. Ontevredenheid over het contact ontstaat met name over onduidelijkheid of verschil van inzicht over toepassing van regels. Degenen die een onvoldoende geven zeggen dat ze behoefte hebben aan een meer menselijke opstelling, meer inlevingsvermogen en respect van de medewerker verwachten. Verder wordt aangegeven dat er meer deskundigheid nodig is, dat medewerkers beter op de hoogte zouden moeten zijn van de regels en accurater zouden moeten werken.

- Informatievoorziening over bijstandsuitkering

Driekwart van de cliënten vindt de schriftelijke communicatie goed. Het gaat dan om de toon van de brieven, de duidelijkheid en de informatievoorziening. Cliënten vinden dat medewerkers goed mondeling toelichting geven op schriftelijk verkregen informatie. Daardoor wordt duidelijker wat er

van hen verwacht wordt. Op telefoontjes en mails krijgt men over het algemeen vlot antwoord. Vaak al binnen een dag, soms binnen twee dagen.

Circa een tiende is ontevreden. Bijstandsgerechtigden die te maken hebben gehad met terugvordering scoren lager dan gemiddeld. Ook cliënten met een intensiever contact zijn minder tevreden over de duidelijkheid van de informatievoorziening. De grootste ontevredenheid bestaat over de (on)duidelijkheid van de informatie (13%). Daarbij wordt aangegeven dat het onduidelijk blijft wat wel of niet mag. Dat het veelal van de contactpersoon af hangt hoe deze omgaat met regels.

- Effect corona

Voor een meerderheid heeft corona weinig invloed op het contact, of men kan dit niet goed (genoeg) inschatten. Men is tevreden over het contact en de doorlopende ondersteuning. Wat wel door sommige cliënten aangegeven wordt is dat het 'face to face' contact gemist wordt, dat een antwoord op een mail weleens iets langer op zich laat wachten dan gebruikelijk of dat door corona het contact over begeleiding naar werk niet aanwezig is. Ook wordt inzet van vrijwillige taalcoaches gemist.

- Rechten en plichten

Een merendeel van de bijstandsgerechtigden zegt de rechten en plichten te kennen. De vertaling van de rechten en plichten naar de eigen situatie levert echter nogal eens problemen op. Ervaringsdeskundigen van de Barones hebben ook deze ondervinding met cliënten die zij ondersteunen. Er wordt enerzijds gebrek aan informatie ervaren over wat een regel nu in de praktijk voor iemand betekent, anderzijds gaat het regelmatig om cliënten die zelf weinig gevoel hebben voor (toepassing) van regels.

De mogelijkheid gebruik te maken van een onafhankelijke cliëntondersteuning is bij 60% van de cliënten niet bekend.

- Duidelijkheid regels/regeling bij terugvordering

De regels over terugvordering is voor driekwart van de groep van bijstandsgerechtigden duidelijk en begrijpelijk. Cliënten die te maken hebben gehad met terugvordering zijn echter minder tevreden over de duidelijkheid van de regels. In totaal heeft 16% van de bijstandsgerechtigden met een procedure tot terugvordering te maken gehad. Bij een ruime meerderheid 75% is er geen sprake van terugvordering geweest.

De terugvordering wordt door 44% van de groep die te maken hebben gehad met terugvordering, naar tevredenheid geregeld. Ook is 44% procent tevreden over de wijze waarop de terugvordering is geregeld. 59% vindt het duidelijk genoeg, 61 % vindt het contact goed. Over de toon van de brief is 54% tevreden. Degenen die ontevreden zijn over de toon van de brief zeggen dat deze soms als bedreigend ervaren wordt, maar ook wordt gezegd dat deze kort of summier is en te onduidelijk is over de redenen. Men voelt zich een fraudeur en dit zorgt voor stress bij deze groep inwoners. Bij een groot deel was de terugvordering ook onterecht waardoor de terugvordering terug moest worden gedraaid. De gemeente heeft volgens cliënten weinig aandacht voor de emotionele consequenties van een terugvorderingsprocedure.

- Totaaloordeel over contact met gemeente

7,7 is het gemiddelde cijfer voor het contact met de gemeente over de bijstandsuitkering. Het merendeel van de cliënten vindt het contact met de gemeente een prima contact en is daar in veel gevallen ook dankbaar voor. Met name het persoonlijk contact wordt gewaardeerd. 67% geeft een 8 of hoger en 12 % geeft een onvoldoende. Kijkend specifiek naar de groep die te maken gehad heeft met terugvordering dan is de gemiddelde score voor het contact 6,8. Van hen geeft 36% een onvoldoende t.o.v. 10% onder cliënten zonder terugvordering.

Er worden ook verbeterpunten genoemd zoals wees helder en concreet wat de verplichtingen zijn en ook wat de vergoedingsmogelijkheden zijn, wees er ook proactief in, zorg bij wisseling van een vaste contactpersoon dat de cliënt daarvan op de hoogte gesteld wordt en zorg voor een betere samenwerking tussen instanties (bijv. tussen gemeente en UWV) zodat de cliënt hier geen hinder van ondervindt.

Vanuit de groep die te maken gehad heeft met terugvordering wordt meegegeven dat de benadering wat menselijker zou moeten. Dat je niet gelijk het idee hebt dat er een fraude stempel op geplakt wordt en dat er ook nazorg is bij het een terugvordering.

2.2.3 Ervaringen van ambtenaren in contact met bijstandsgerechtigden

- Ervaren contact met bijstandsgerechtigden

De inzet van betrokken ambtenaren in het contact met de bijstandsgerechtigde is erop gericht om erger te voorkomen. Ze verplaatsen zich in de cliënt en trachten deze goed te informeren om onnodige kosten te voorkomen. Dan gaat het bijvoorbeeld om het voorkomen dat een cliënt bij een gerechtsdeurwaarder terecht komt (inzet op minnelijke schikking), brutering voorkomen, mondeling toelichten i.p.v. schriftelijk, bieden van financiële jaaroverzichten en zorgvuldig omgaan met proportionaliteit (niet te zware maatregelen opleggen). Verder doen ze hun best om breed te kijken.

Medewerkers zeggen dat klachten van cliënten in bijna alle gevallen gaan over het niet eens zijn met een besluit. Ambtenaren proberen klachten te voorkomen en trachten open te zijn in hun communicatie 'het eerlijke verhaal te willen vertellen', afspraken na te komen, bewust en zorgvuldig taalgebruik te hanteren en goed bereikbaar te zijn. Ambtenaren vinden dat ze het 'keurig' doen. Met het overgrote deel van de cliënten hebben ze een goed contact.

Ambtenaren zeggen nogal eens te maken te hebben met onrealistische verwachtingen van cliënten ten aanzien van werk. Ook geven ze aan dat ze sterk in hun schoenen moeten staan in contact met de cliënt, omdat ze in hun werk te maken hebben met agressie van cliënten. De ambtenaren herkennen de recent geuite klachten bij raadsleden niet. Ze zijn er pijnlijk door geraakt. Het tast hun zelfvertrouwen aan en het heeft invloed op de uitoefening van hun werk.

- Toepasbaarheid beleidsregels en werkinstructies

Medewerkers ervaren dat beleidsregels zo nu en dan verouderd zijn; een voorbeeld daarvan zijn de beleidsregels 'Handhaving en terugvordering'. Medewerkers doen suggesties ter verbetering. Ook worden beleidsregels aangepast inzake giften naar aanleiding van de 'boodschappen casus'. In de praktijk leidde het toepassen van de genoemde beleidsregel tot veel onduidelijkheid.

Medewerkers vinden dat de gemeente Heerenveen vrij coulant is in het hanteren van beleidsregels. De cliënt mag niet de dupe zijn. Er wordt afgeweken van beleidsregels en verordeningen om maatwerk te leveren. Medewerkers noemen het schipperen of temperen van de maatregel. Er is ruimte om maatwerk te bieden en af te wijken van de regels. Dat maakt het voor medewerkers ook wel lastig. Duidelijke werkinstructies vormen houvast voor medewerkers. Er zijn ook richtlijnen die als heel helder beschouwd worden. Zo is de afstemmingsverordening (art. 18) volgens medewerkers heel helder en geeft deze in duidelijke stappen weer hoe te komen tot een maatregel.

Werkinstructies worden niet altijd formeel vastgelegd. Het inwerken van medewerkers (ontbreken werkinstructies) is voor verbetering vatbaar. De kwaliteit van dienstverlening op casusniveau wordt niet getoetst. Het vierogenprincipe wordt niet toegepast. Er wordt wel op rechtmatigheid getoetst middels steekproeven.

- Succesfactoren en belemmeringen

Medewerkers voelen steun van het management. Ze kunnen bij hen terecht. Het management geeft medewerkers de ruimte en vertrouwt op het professioneel handelen van de medewerkers. De lijntjes zijn kort zowel intern als met externe partijen. De motivatie van medewerkers komt voor een belangrijk deel uit de gevoelde waardering van de cliënten.

De gebruikte systemen vormen een groot probleem. De werkprocessen in het digitale systeem bevatten fouten. Dat belemmert medewerkers in de uitvoering van hun werk. Ze worden door het slecht ingerichte systeem gedwongen gegevens handmatig bij te houden (in Excel en Outlook). Aangezien er met veel data gewerkt wordt, is dit een slecht werkbare situatie waar gemakkelijk fouten gemaakt worden. Aanpakken van het probleem krijgt te weinig prioriteit. Er is ook een gebrek aan data van met name 'oudere cliënten'; geen e-mailadressen en telefoonnummers.

De recent geuite klachten en de politieke aandacht ervoor wordt als belemmerende factor gezien. Er ontstaat bij medewerkers onzekerheid (men voelt zich onveilig) en het wordt lastiger voor hen om besluiten te nemen.

- Effect corona op dienstverlening

De dienstverlening aan cliënten vindt grotendeels digitaal/telefonisch plaats. Er is een uitzondering gemaakt voor dak- en thuislozen. Het fysieke contact wordt zowel door ambtenaar als cliënt gemist. Ook de afstemmingsmomenten intern/extern zijn minder dan gebruikelijk.
De dienstverlening is veranderd/aangepast conform RIVM-richtlijnen. Voor onderzoek ging men niet meer op huisbezoek. Alleen administratief onderzoek was mogelijk. Er is een wachtlijst ontstaan bij de intake voor statushouders.

2.2.4 Recent geuite klachten: rol college en management

- Handelswijze college en management

Het college heeft naar aanleiding van signalen in het recente verleden besloten dat de betrokken portefeuillehouder in het portefeuillehouder overleg ook aandacht besteedt aan individuele casussen om de bestuurder dichter bij de uitvoering te brengen.
Sinds kort is de coördinatie van de twee onderzoeken naar terugvordering door het college en naar bejegening door de rekenkamercommissie belegd bij de burgemeester (in plaats bij portefeuille Werk en Inkomen). Ook heeft de burgemeester op verzoek van het college onderzoek gedaan naar één specifieke casus waar sprake was van terugvordering. In deze casus is bestuurlijk een andere afweging gemaakt dan het ambtelijk advies dat voorlag en ook afwijkend van het advies van een daartoe ingeschakeld advocatenkantoor. Na onderzoek door de burgemeester waar met name gekeken is naar de specifieke persoonlijke omstandigheden van cliënt, heeft het college besloten om niet tot terugvordering over te gaan. De gronden voor deze keuze zijn, zo blijkt uit gesprekken met medewerkers, onvoldoende met hen gedeeld. Bij medewerkers leidt het tot onzekerheid, omdat ze 'het niet kunnen uitleggen' en voelen dat cliënten hen niet serieus nemen onder het mom van 'wij gaan wel naar de wethouder'. Uit gesprekken met medewerkers komt ook naar voren dat ze zich volstrekt niet kunnen vinden in het beeld dat de sommige partijen schetsten tijdens de bewuste raadsvergadering (januari 2021) over de wijze waarop zij cliënten zouden bejegenen. Men heeft zich verbaasd hoe raadsleden erover spraken en ook was men zeer teleurgesteld dat er geen hoor en wederhoor met het werkveld had plaats gevonden.

Vanuit het perspectief van het management wordt benoemd dat er sprake is van korte lijntjes naar het college. Dat gevoeld wordt dat er samenhorigheid is, dat medewerkers er niet alleen voor staan. Uitvoerend medewerkers denken daar wat anders over (zie bovenstaand).

De medewerkers stellen veel vertrouwen in hun management te hebben. Zonder uitzondering geven medewerkers aan dat er sprake is van een grote betrokkenheid van het management. Ze voelen zich bijzonder gesteund door hen. Er wordt op de expertise en kundigheid van de medewerkers vertrouwd. Daarmee ligt een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de uitvoerend medewerkers. Er wordt aangegeven door externe partijen dat aan hen te weinig veiligheid geboden wordt om maatwerk te leveren.

- Handelswijze management – zienswijze raad en externe partijen

Enkele raadsleden geven aan (ook vanuit eigen ondervinding) dat er sprake is van macht-denken bij de afdeling MO "wij zijn de baas en wij bepalen'. In tegenstelling tot de zienswijze van sommige raadsleden, zien externe partners Barones, Participatieraad, SMWF juist dat de afdeling MO in positieve zin verandert, dan wel dat het contact met de afdeling MO als uitstekend ervaren wordt.

2.2.5 Competenties en vaardigheden medewerkers

- Aanwezige competenties en vaardigheden

Bij de sollicitatiegesprekken ligt de nadruk meer op vakinhoudelijke kennis. Ook wordt een positieve instelling en constructieve houding belangrijker gevonden in deze gesprekken.

- Aandacht voor scholing

Uit de interviews blijkt dat er gemeentebreed agressietraining is aangeboden, maar dat er geen permanente educatie en/of persoonlijke ontwikkeling plaatsvindt bij alle teams als het gaat om gespreksvaardigheden:

- omgaan met weerstanden;
- slecht nieuws gesprek kunnen voeren die nodig zijn om te kunnen werken vanuit de bedoeling;
- voorkomen van escalaties of deze te temperen

Bij de permanente educatie ligt de nadruk meer op vakinhoudelijke kennis.

Barones geeft als attentiepunt mee dat bij de communicatie meer rekening gehouden zou moeten worden met de "wat-kwestie"; rechten en plichten in de praktijk helder maken en meer vanuit een samenwerkingspartner-gedachte communiceren.

2.3 Aanbevelingen

1. Informeer bijstandsgerechtigden beter over hun rechten en plichten.

Leg bijstandsgerechtigden beter uit wat wel en wat niet mag. De vertaling van de regels naar de eigen situatie is vaak moeilijk voor cliënten. Onderzoek wat nodig is om te voorkomen dat bijstandscliënten in een terugvorderingsprocedure geraken. Zorg voor informatie op maat en/of begeleid cliënten die dat nodig hebben.

2. Zorg voor meer inzicht in de doelgroep.

Analyseer het bestand bijstandscliënten. De informatie die er is, is met name kwantitatief van aard. Kwalitatieve informatie over de aard en achtergrond van de bezwaren en terugvorderingen is er nu niet terwijl het gaat om een relatief kleine groep nl. circa 1300 cliënten. Inzicht maakt gerichtere inzet mogelijk. Een aandachtspunt zijn ook de terugvorderingsprocedures die wel opgestart worden, maar die uiteindelijk niet tot terugvordering leiden.

3. Besteed aandacht aan nazorg bij terugvorderingsprocedures.

Cliënten die te maken hebben met een terugvorderingsprocedure hebben 'nazorg' nodig. In ieder geval wordt het contact hierover van de gemeente gemist.

4. Bouw in de administratieve organisatie meer checks en balances in.

Medewerkers besluiten eigenstandig zonder dat er een kwaliteitscheck is (wel steekproefsgewijs). Onderzoek of toepassing van het vierogenprincipe bij complexe casussen medewerkers meer veiligheid biedt. Biedt het medewerkers comfort zodat ze meer de grenzen van de wet durven op te zoeken/maatwerk durven bieden?

5. Begeleid/school medewerkers in het werken vanuit de bedoeling.

De bestuurlijke ambitie is om te werken vanuit de bedoeling waarbij de hulpvraag meer centraal dient te staan. De gewenste verandering naar werken vanuit de bedoeling zal vertaald moeten worden naar de werkvloer. Er is aandacht voor de medewerkers (scholing van medewerkers) nodig om deze beweging te kunnen maken. Communiceer/leg uit aan medewerkers indien het bestuur een andere afweging maakt dan geadviseerd door de ambtelijke organisatie. Blijf goed in verbinding.

6. Bied een luisterend oor voor medewerkers die geraakt zijn door de recente klachten.

De recente klachten hebben sommige medewerkers behoorlijk geraakt en hun zelfvertrouwen aangetast (ondermijning positie). Bied medewerkers een luisterend oor en laat hen ook hun kant van het verhaal doen. Spreek met ze (en niet over ze).

7. Geef prioriteit aan verbeteren van het digitale systeem.

Bedrijfsprocessen zijn niet goed ingericht. Het gebruikte systeem biedt de medewerkers onvoldoende ondersteuning in hun werk. Geef meer prioriteit aan het verbeteren van het ICT systeem.

8. Stuur op afhandeltermijnen en informeer cliënten tijdig.

Streef er als gemeente naar om een aanvraag binnen vier weken af te handelen en stuur daarop. In het geval de termijn van vier weken overschreden wordt, is de gemeente bij wet verplicht om het recht op een voorschot te beoordelen. Communiceer hier vroegtijdig met de cliënt over zodat hij/zij niet in onzekerheid blijft verkeren.

9. Informeer cliënten bij wisseling van 'vaste' contactpersonen.

Cliënten hebben nu de ervaring dat ze, zonder dat ze het weten, te maken krijgen met een nieuwe contactpersoon. Ze willen graag op de hoogte gesteld worden als er sprake is van wisseling.

10. Informeer cliënten proactief over wijzigende wettelijke regelingen of vergoedingen.

Cliënten waarderen het wanneer de gemeente ze tijdig voorlicht over wijzigingen in wettelijke regelingen/vergoedingen.

11. Bekommer je om de 'oude' bijstandscliënten.

Cliënten die meerdere jaren in de bijstand zitten hebben het gevoel in een groep te zitten waar niet meer aan getrokken hoeft te worden, terwijl ze wel behoefte hebben aan contact, ondersteuning of activering.

12. Waardeer medewerkers in de uitvoering

Weet dat medewerkers in de uitvoerende teams een lastige klus moeten klaren. Ze zijn gedreven om mensen te helpen, hebben te maken met agressie en toenemend wantrouwen richting de overheid. De recente commotie maakt ze onzeker. Waardeer het werk en de inzet van de medewerkers.

13. Evalueer de huidige klachtenprocedure

Aangezien de formele klachtenprocedure niet toereikend lijkt te werken, wordt aanbevolen meer aandacht te schenken aan het functioneren van de formele klachtenprocedure en hierop een evaluatie uit te voeren.

14. Uitvoeren cliëntenonderzoek

Aangezien met betrekking tot de teams Werk en Inkomen, en dus specifiek op de Participatiewet processen, onafhankelijke cliëntervaringsonderzoeken niet worden uitgevoerd, wordt aanbevolen periodiek en indien mogelijk onafhankelijk cliëntervaringsonderzoek te doen. Doel van deze onderzoeken kan zijn het vragen van continue feedback over de bereikbaarheid, bejegening, tevredenheid dienstverlening en effectiviteit van de ondersteuning om zo ook te leren en continu te verbeteren.

Onderbouwing: Bevindingen & Bijlagen

3 Bevindingen - Sturing en toetsing op de uitvoering

3.1 Kaderstellende beleidsuitgangspunten

De kadernota Sociaal Domein 2019-2025 'Heerenveen ontwikkelt verder' geeft richting aan de uitvoering van verschillende wetten, waaronder de Participatiewet. Heerenveen stelt zich ten doel om haar inwoners te helpen in alle levensfases, daar waar het hen zelf en/of samen met anderen even niet lukt. Dit doet de gemeente vanuit de volgende visie "Iedereen mag meedoen in onze gemeente. Voor inwoners in kwetsbare situaties bouwen we veerkracht op en we ondersteunen inwoners van alle leeftijden om zo gezond mogelijk en met plezier te kunnen leven. We richten ons op buiten, zijn transparant en vragen feedback. Hierbij verdienen wij vertrouwen en zorgen voor balans tussen 'wat moet' en 'wat kan' ". Prioritair voert de gemeente de wet uit. Dit doet de gemeente vanuit de vraag: 'Wat heeft deze persoon nodig om zoveel mogelijk mee te kunnen doen in de samenleving'.

De gemeente Heerenveen focust op uitstroom van mensen naar werk. Gedachte is dat werk een positieve invloed heeft op vele leefdomeinen, waaronder gezondheid, armoedebestrijding en zelfontplooiing.

Verder dient de Rijksbijdrage dekkend te zijn voor de uitgaven voor de bijstand, participatie en re-integratie (exclusief Wsw). Heerenveen streeft naar een gemiddeld aantal uitkeringen van 1100 en heeft de ambitie om elk jaar per saldo met honderd uitkeringen te dalen. Er wordt ingezet op jobcoaching om mensen met wat meer afstand tot de arbeidsmarkt (weer) aan het werk te helpen.

De gemeente Heerenveen heeft meer lager opgeleiden dan gemiddeld in Noord-Nederland. De gemeente constateert dat inwoners met een bijstandsuitkering vaak geen afgeronde beroepsopleiding en/of startkwalificatie hebben. Hun kans op werk is hierdoor gering. De sleutel is volgens Heerenveen een intensieve en integrale aanpak op de gebieden van (passend) onderwijs, leerplicht, zorg en arbeidsmarkt om deze groep aan het werk te krijgen. Voldoende klantmanagement wordt als een voorwaarde gezien om het uitstroom doel te halen.

In de recent opgestelde (februari 2021) Strategische Agenda Heerenveen 2022- 2040 wordt een lange termijn koers uitgezet waarin de gemeente aangeeft te willen werken aan zes prominente opdrachten. Wat dit onderzoek raakt is de opdracht: Passende ondersteuning geven om mee te doen in onze samenleving (ook als het even niet meer lukt). In dit kader stelt de gemeente zich ten doel dat:

1. De bestaanszekerheid van inwoners is gewaarborgd.
2. Er op tijd ingegrepen wordt wanneer meer ondersteuning nodig is (voor jong en oud).
3. Dat de kosten voor zorg en ondersteuning beheersbaar moeten zijn.

In de themabegroting 2021 meldt de gemeente dat er onder invloed van corona een lichte stijging is van het aantal bijstandsuitkeringen (van 1220 naar 1280) (in vergelijking met het vierde kwartaal 2020). Getracht wordt het aantal te stabiliseren door in te zetten op kansberoepen, door jonge mensen te stimuleren (weer) naar school te gaan en door aan de slag te gaan met het uitvoeringsprogramma Werk.

Het college verduidelijkt in een brief aan de gemeenteraad d.d. 31 december 2020 de wijze waarop het uitvoering geeft aan de Participatiewet. Dit naar aanleiding van publicaties in de media over de uitvoering van de Participatiewet In Heerenveen. In de brief wordt benadrukt dat de gemeente uitvoering geeft aan de wet vanuit **'hoofd, hart en helpende hand'.** De onrust spitst zich volgens het college toe op toepassing van één van de regels van de Participatiewet, de inlichtingenplicht. Deze plicht houdt in dat mensen wijzigingen melden aan de gemeente die van belang kunnen zijn voor het recht op een bijstandsuitkering.

Het college wijst erop dat er bij het verstrekken van bijstand voortdurend afwegingen worden gemaakt. Medewerkers doen dat volgens het principe: hoofd (de wet), hart (de menselijke maat) en

de helpende hand (wij zijn er voor iedereen). Medewerkers zijn zo wordt aangegeven opgeleid om op die manier te werken. In gesprekken met bestuurders (raadsleden, wethouder) wordt ook wel gesproken over **'werken volgens de bedoeling'** en niet alleen werken volgens de 'letter van de wet'.

Raadsleden zeggen het volgende kader te hebben meegegeven:

> *"Wij hebben als raad 'werken volgens de bedoeling' afgesproken. Dat is niet werken volgens 'de letter van de wet' maar volgens 'de geest van de wet'. Dus kijken wie zit er tegenover je, wat heeft diegene nodig, hoe kunnen we ervoor zorgen dat deze persoon of dit gezin zo goed mogelijk geholpen wordt en zo goed mogelijk kan functioneren in de samenleving. Dat je niet alleen kijkt naar wat is er volgens de wet niet mogelijk volgens de regels maar dat je als gemeente zegt 'we zorgen goed voor onze inwoners'. Wij kijken naar de bedoeling van de wet, naar de bedoeling kijken waarom we er als gemeente zijn. De bedoeling is dat we dienstbaar zijn ten opzichte van de mensen en dat we kijken hoe we de mensen kunnen helpen. Dat kader is meegegeven".*

En constateerden gelijktijdig dat het ook best lastig is om daar uitvoering aan te geven:

> *"Werken vanuit de bedoeling'. Je zit wel op een spagaat waar we als fractie mee worstelen. Wanneer, waar en hoe moet je handhaven. Dat vind ik een heel moeilijke spagaat. Je kan het aan de ene kant uitleggen als wantrouwen maar je moet ook een bepaalde wet uitvoeren. Je zal ook controles moeten uitvoeren. Daar hebben we in de fractie best veel kennis over en zien dat het soms goed gaat en soms ook fout".*

De toepassing van de wet vanuit de bedoeling is ook niet statisch zo komt naar voren in gesprekken met bestuurders. Het verschuift onder invloed van de gevoerde discussie. Nieuwe inzichten leiden tot gewijzigde inzichten en conclusies. Het is zoeken voor alle betrokkenen, welke ruimte er is binnen de kaders van de wet.

<u>Norm:</u>

Is de uitvoeringsorganisatie eenduidig georganiseerd en werken de betrokken teams goed samen?	Beleidskaders zijn duidelijk vertaald in instructies voor medewerkers	In de kaderstellende beleidsnota's wordt de strategische koers van de gemeente duidelijk verwoord. Heerenveen stelt zich ten doel om haar inwoners te helpen in alle levensfases, daar waar het hen zelf en/of samen met anderen even niet lukt. Toepassing van de wet is prioritair, werken vanuit de bedoeling staat centraal. De beleidsregels zijn niet in alle gevallen actueel. Toepassing conform bedoeling levert in de uitvoering zo nu en dan verschillende interpretaties op (zoals recent afwijkend besluit op een onderzochte casus).

3.2 Organisatie van de dienstverlening

De gemeentelijke organisatie bestaat uit een directie en elf afdelingen. In de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling zijn alle taken en functies in het Sociaal Domein samengevoegd, waaronder beleid en uitvoering van de Participatiewet. De afdeling bestaat naast een team Beleid & Regie en een Adviesteam uit verschillende teams voor uitvoering van o.a. de Participatiewet.

Team Beleid & Regie
Het team Beleid & Regie bestaat uit strategisch beleidsadviseurs (3 met specifieke aandachtspunten -Participatiewet, Jeugd en Wmo). Ook verricht dit team werkzaamheden op het gebied van cultuur en sport- en onderwijsaccommodaties. Daarnaast zijn er nog een aantal beleidsregisseurs en regisseurs ter ondersteuning. Dit team bestaat uit circa 21 fte.

Adviesteam
Voor de hele afdeling MO is er een ondersteunend staf adviesteam. In het adviesteam zitten kwaliteitsadviseurs (5), bedrijfsvoering adviseurs (4) en juridisch adviseurs (3).

Uitkeringsadministratie
Er is een backoffice georganiseerd die zorgt voor de administratieve afhandeling van processen binnen de Wmo, Jeugd en Participatiewet. Zij zorgen voor een juiste (uit)betaling van bijvoorbeeld, in dit geval, de uitkeringen.

Uitvoerende Teams Participatiewet:

Team Poort
Het team Poort bestaat uit poort medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de volledige afhandeling van aanvragen voor levensonderhoud. Er wordt getoetst op rechtmatigheid en doelmatigheid. Het team bestaat uit vier vaste medewerkers en een aantal tijdelijke medewerkers. Poort medewerkers hebben allen dezelfde rollen en taken. Voorheen was een aantal medewerkers specifiek verantwoordelijk voor inwoners jonger dan 27 jaar. Dat is nu niet meer het geval.

Team Inkomen
Het team Inkomen bestaat uit negen inkomensspecialisten. Ze richten zich op het toekennen en beheren van maatwerkvoorzieningen binnen de Participatiewet. Het team Poort beoordeelt het recht op uitkering voor algemene bijstand. Zodra een cliënt wordt toegelaten tot een uitkering komt hij/zij in de caseload van de inkomensspecialist. Als een cliënt meteen toe te leiden is naar werk, komt de cliënt in het team Werk. De ervaring leert dat 60% van de nieuwe cliënten eerst bij Inkomen komt en 40% bij Werk. Het team beoordeelt niet of iemand recht heeft op een uitkering (in de basis), maar beoordeelt of iemand nog rechtmatig in de uitkering zit en of deze misschien nog iets extra's nodig heeft. De afhandeling van de bijzondere bijstand behoort ook tot het takenpakket. Ook beoordelen de Inkomensspecialisten of er sprake is van een vermoeden van het schenden van de inlichtingenplicht. Als dat vermoeden er is, dan wordt dit aangemeld bij het team Handhaving. Het team Handhaving verricht hun onderzoek en adviseert de Inkomensspecialist. De Inkomensspecialist neemt het besluit.

Terugvordering & Verhaal
Er werken op dit moment twee medewerkers als specialisten Terugvordering en Verhaal. Als de Inkomensspecialisten een terugvordering hebben opgelegd, dan verzorgen deze twee medewerkers dat er goede afspraken worden gemaakt met de betreffende inwoner over de terugbetalingsregeling. Verder monitoren deze medewerkers de voorgang van de terugbetaling en kunnen ze de inwoner adviseren bij vragen. De specialisten Terugvordering en Verhaal zijn verantwoordelijk voor het onderzoeken van mogelijkheden van verhaal en terugvordering en de uitvoering ervan.

Team Handhaving
Er werken momenteel twee handhavers in het team Handhaving. Het team Handhaving is gericht op preventie en adviseert over terugvordering van onterecht uitgekeerde uitkeringen. Tevens is de handhaver in de Poort nauw betrokken bij de beoordeling van rechtmatigheid van aanvragen. Handhavers doen onderzoek naar vermeende bijstandsfraude. Zij adviseren vervolgens de Inkomensspecialist of er wel of geen sprake is van het schenden van bepalingen in de Participatiewet.

Team Werk
Het team Werk bestaat uit klantmanagers, jobhunters en jobcoaches. Alle rollen hebben focus op uitstroom naar werk. De klantmanagers zijn verantwoordelijk voor de toeleiding en bemiddeling van cliënten naar werk. De jobcoaches ondersteunen de cliënten met een beperkte loonwaarde (tussen 30% en 80%). Er bestaat onderscheid in rollen en taken van klantmanagers. Er zijn klantmanagers die specifiek gericht zijn op de doelgroep statushouders en jongeren.

3.3 Werkinstructies

Om inzicht te verkrijgen in hoe de sturing en toetsing vanuit de gemeentelijke organisatie plaatsvindt op de kwaliteit van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden, zijn in dit onderzoek de op deze dienstverlening van toepassing zijnde werkinstructies opgevraagd. Hierbij is gekeken of de werkinstructies in lijn zijn met het vigerende beleidskader. In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke instructies er zijn. In 5.2 wordt nader ingezoomd op de toepassing van de werkinstructies in de praktijk vanuit het perspectief van de medewerkers.

Er zijn werkinstructies opgevraagd als het gaat om verstrekkingen, toezicht, handhaving (en dan in het bijzonder terugvordering) en begeleiding naar werk. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op wat de medewerkers qua instructies meekrijgen over de werkwijze v.w.b. de inlichtingenplicht (artikel 17 van de Participatiewet). Ook wordt nader ingegaan op het protocol handhaving met de daarin beschreven werkwijze van hoogwaardig handhaven.

Op basis van de interviews en de documentenstudie kan het volgende over de werkinstructies worden gezegd:

Team Terugvordering & Verhaal
In de interviews zijn (samenwerkings)werkafspraken genoemd tussen de teams onderling. Deze uitvoerings- en werkafspraken zijn aangeleverd evenals de presentatie hiervan uit 2017 waaruit blijkt dat hierin taakbeschrijvingen uiteen zijn gezet met betrekking tot het terug- en invorderingsproces. Dit betreft taakbeschrijvingen van de specialist Terugvordering & verhaal, specialist Inkomen, medewerker Poort en medewerker Uitkeringsadministratie (UA) in het terug- en invorderingsproces van algemene-, bijzondere- en leenbijstand.
In verband met de overdracht van de werkzaamheden in verband met pensioen zijn informeel en éénmalig in verband met deze overdracht werkinstructies opgesteld. Formeel zijn of worden geen werkinstructies opgesteld. Ook worden deze instructies niet periodiek geactualiseerd of geëvalueerd.

Team Poort
In dit team wordt met veel werkinstructies gewerkt rekening houdend met verschillende en specifieke situaties van de bijstandsgerechtigden, onder andere de woonsituatie. De ervaring van de medewerkers is dat werkinstructies duidelijk en in de praktijk goed toepasbaar zijn.

In de aangeleverde werkinstructie ‘Schoolverlaterskorting’ die door het team Poort en Kwaliteit is opgesteld, zijn nadere instructies en toelichtingen opgenomen omtrent de verlaging van de algemene bijstand in verband met de schoolverlaterskorting waarbij rekening wordt gehouden met diverse woonsituaties in de praktijk. Er wordt ruimte geboden om af te wijken bij dringende noodzaak mits dit duidelijk gemotiveerd wordt.

In de aangeleverde werkinstructie ‘Bijzondere bijstand voor jongeren van 18 t/m 20 jaar verblijvend in een inrichting’ zijn nadere instructies en toelichtingen opgenomen, omdat de Participatiewet geen norm voor deze doelgroep kent. Dit ter bevordering van de gelijkheid in behandeling en om te komen tot eenduidige werkwijze. Ook hierbij wordt ruimte geboden om af te wijken van de beleidsregels, mits het ten gunste is van de jongere en dit gemotiveerd wordt.

In de aangeleverde werkinstructie ‘Briefadres’ zijn werkafspraken vastgesteld rondom (het proces voor) een briefadres voor personen die (hoofdzakelijk) zwervende zijn. Hierin worden ook stappen genoemd in het geval dat een persoon zich niet aan de gemaakte afspraken houdt.

In de hiervoor beschreven werkinstructies wordt niet specifiek ingegaan op de werkwijze ten aanzien van de inlichtingenplicht (artikel 17 van de Participatiewet).

Management en beleid
Er zijn uitvoerings-en werkafspraken gemaakt die gebaseerd zijn op een specifiek onderwerp, bijvoorbeeld 'wie doet wat op het gebied leenbijstand'. Bij bepaalde tijdelijke regelingen worden deze alleen op de interne website gepubliceerd, eventueel op de pagina van het betreffende team.

Als voorbeeld voor hoe geborgd wordt dat gewerkt wordt aan de ambitie hoogwaardig handhaven, wordt de handhavingsapp genoemd. Op basis van de evaluatie van het beleid en uitvoering, de succesfactoren en verbeterpunten is de handhavingsapp ontstaan. Hierin is geborgd hoe de onderzoeken opgebouwd zijn en dat op een plek documenten verzameld worden.

Team Werk
Er zijn geen vastgelegde samenwerkingsafspraken met andere teams. De klant staat voorop en geprobeerd wordt de samenwerking te zoeken rond de cliënt. Voor nieuwe collega's zijn werkinstructies beschikbaar en staat er informatie op het intranet omtrent de werkwijze van gemeente Heerenveen en er wordt gewerkt met een buddy systeem. In de interviews is aangegeven dat tijdens de COVID-19 periode dit inwerksysteem niet optimaal heeft gewerkt.

Team Handhaving
Er zijn protocollen handhaving vastgesteld waarin de werkwijze van het hoogwaardig handhaven wordt toegepast en samenhangende activiteiten op een viertal gebieden bevat:

a. vroegtijdig informeren
b. optimaliseren van de dienstverlening
c. vroegtijdige detectie
d. daadwerkelijk sanctioneren

In de beschreven protocollen is aandacht voor de transparantie en afstemming van de uitgevoerde werkzaamheden met de belanghebbende(n).
Ten aanzien van de werkwijze van hoogwaardig handhaven in de praktijk zijn voor dit team de onderdelen vroegtijdige detectie en daadwerkelijk sanctioneren die meegenomen worden in de werkzaamheden. Het vroegtijdig informeren (preventie) gebeurt al in de voorstadia, voordat dit team in het proces aan bod komt, bijvoorbeeld door middel van folders. Het team Handhaving geeft daarom aan dat ze in hun werkuitvoering niet met dit onderdeel te maken hebben. Er wordt aangegeven dat de werkwijze van hoogwaardig handhaven geëvalueerd is voor wat het onderdeel van dit team betreft en dat er verbeterpunten zijn aangedragen.

Team Inkomen
De geïnterviewde medewerkers geven aan niet bekend te zijn met het document c.q. protocol omtrent de werkwijze van hoogwaardig handhaven in de praktijk.

Externe partners
Eén van de externe partners, Steunpunt de Barones wordt soms ingeschakeld bij bezwaarzaken die volgens de geïnterviewde over interpretatie van de Participatiewet gaat. Er is bij deze organisatie enig zicht op de uitvoering van de instructies door de gemeente.

In sommige gevallen wordt de Barones betrokken in een bezwaarprocedure die volgens de Barones voorkomen had kunnen worden, door de casus minder instrumenteel te benaderen. Dit wordt ook als een aandachtspunt benoemd in andere interviews.
Het beeld van deze externe partner over toepassing van de Participatiewet is dat het ook afhankelijk is van de uitvoerende ambtenaar hoe deze de wet in praktijk brengt. De één is er wat meegaander in dan de ander. Een aantal medewerkers handelt vanuit een veiligheidsgevoel, waarin naar de letter van de wet wordt gekeken en minder naar het belang van de cliënt binnen de mogelijkheden van de wet. Deze medewerkers zoeken daarin wat meer de veiligheid. Daarom moet aan de mensen die uitvoering geven, ook veiligheid worden geboden, zo geeft de Barones aan. Het beeld is dat er ook wel veel personele wisselingen zijn. Daardoor wordt de behoefte aan veiligheid nog groter: "als ik de letter van de wet volg dan weet ik zeker dat ik het goed gedaan heb". Dat heeft alles met veiligheid te

maken. In dat opzicht moet veiligheid worden geboden om beter maatwerk te kunnen bieden. Als hiervoor een businesscase gemaakt zou worden, is het beeld dat hier veel winst mee behaald zou kunnen worden; een bezwaarprocedure kost immers veel tijd en geld.

Samenvattend:
De medewerkers lijken elkaar overall goed te kunnen vinden maar het varieert per team of uitvoerings- en werkafspraken zijn vastgelegd en dit geldt ook voor de werkinstructies. In sommige teams worden er (formeel) geen werkinstructies opgesteld en/of periodiek geactualiseerd en bij andere teams wordt er juist veel gewerkt met werkinstructies. Ook is het protocol dat ingaat op de werkwijze van hoogwaardig handhaven niet bij alle teams bekend. In de geanalyseerde werkinstructies wordt niet specifiek ingegaan op de werkwijze ten aanzien van de inlichtingenplicht (artikel 17 van de Participatiewet). Eén van de aandachtspunten die benoemd wordt door o.a. Steunpunt de Barones is dat casussen te veel instrumenteel benaderd worden en dat het ook afhankelijk is van de uitvoerende ambtenaar hoe deze de instructies toepast. Er zou meer duidelijkheid en veiligheid geboden moeten worden om beter maatwerk te kunnen bieden waarmee ook bezwaarprocedures voorkomen kunnen worden.

Norm:

Is de uitvoeringsorganisatie eenduidig georganiseerd en werken de betrokken teams goed samen?	Het is duidelijk wie in de organisatie welke taak en welk mandaat heeft in de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden. Werkprocessen zijn beschreven.	Taken en mandaten zijn eenduidig belegd. Werkprocessen en werkinstructies zijn niet altijd opgesteld. Als die er zijn, worden ze niet altijd geactualiseerd en/of geëvalueerd. De instrumentele benadering is een aandachtspunt.
	Er zijn samenwerkingsafspraken vastgelegd tussen de teams.	Uitvoerings- en werkafspraken zijn niet bij alle teams vastgelegd.
	De medewerkers van de betrokken teams weten elkaar in de praktijk goed te vinden.	De medewerkers weten elkaar in de praktijk goed te vinden.

3.4 Toetsing en monitoring

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de toetsing op de kwaliteit van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden plaatsvindt. Ook wordt inzicht gegeven in hoe het toezicht en monitoring op protocollen eruitziet en hoe er wordt gehandhaafd. Op basis van bestudeerde bronnen komt naar voren hoe dat de gemeentelijke organisatie het toezicht, de monitoring en de toetsing op de kwaliteit van de dienstverlening heeft georganiseerd (in theorie en praktijk).

In de Kadernota Sociaal Domein 2019-2025 is vastgelegd dat jaarlijks over de voortgang van deze kadernota gerapporteerd wordt. Met betrekking tot monitoring en sturing en de indicatoren is voor wat betreft de kwaliteit in de kadernota vastgelegd dat klanttevredenheidscijfers, bezwaar & beroep en aantal klachten gerapporteerd wordt.

Uit de interviews komt naar voren dat de teams Werk en Inkomen al een aantal jaren geen cliëntervaringsonderzoeken laten uitvoeren. De laatste rapportage dateert uit 2017 waarin gerapporteerd is over de cliëntervaringsonderzoeken bij team Inkomen (Poort uitkeringen) en team Werk (Klantmanagement Re-integratie). Doel van deze onderzoeken was het vragen van continue feedback over de bereikbaarheid, bejegening, tevredenheid dienstverlening en effectiviteit van de ondersteuning om zo ook te leren en continu te verbeteren. Uit navraag blijkt dat er geen specifieke overweging was voor het niet meer uitvoeren van de cliëntervaringsonderzoeken. Daarnaast is in de Participatiewet in tegenstelling tot de Wmo en Jeugd geen verplichting tot onafhankelijke cliëntervaringsonderzoek opgenomen. Wel wordt dit onderzoek nog gedaan naar de

schuldhulpdienstverlening dat verplicht is om de NVVK[iv] lidmaatschap te behouden. Later in dit hoofdstuk wordt het ontbreken van deze cliëntervaringsonderzoeken als een aandachtspunt genoemd door verschillende teams en de Participatieraad.

In het protocol handhaving wordt ingezoomd op de *transparantie* en *afstemming* van de uitgevoerde werkzaamheden met de belanghebbende(n);

- Vooraf vindt intern afstemming plaats met de contactpersoon van belanghebbende tijdens aanvraag of lopende uitkering om af te stemmen of nader onderzoek benodigd is door handhaving en om te voorkomen dat er mogelijk zaken onderzocht worden die reeds binnen de gemeente bekend zijn. Tijdens deze afstemming worden indien nodig ook andere interne afdelingen betrokken.
- Belanghebbende wordt te allen tijde op hoogte gebracht van het feit dat er onderzoek is verricht, dit gebeurt door een persoonlijk gesprek of indien dit niet mogelijk is wordt de belanghebbende telefonisch op de hoogte gebracht.
- Belanghebbende wordt bij aanvang van dit gesprek de reden en doel van gesprek uitgelegd.
- Van dit gesprek wordt een gespreksverklaring opgemaakt. Hierbij krijgt belanghebbende alle gelegenheid het opgemaakte gespreksverklaring door te lezen en eventuele wijzigingen of toevoegingen in de verklaring te laten opnemen.
- Belanghebbende wordt de vervolgprocedure uitgelegd en kunnen er mogelijk aanvullende bewijsstukken verlangd worden of kan er in kader van proportionaliteit een zwaarder middel ingezet gaan worden (bijvoorbeeld huisbezoek).
- Als het onderzoek is afgerond zal er een advies gegeven worden en indien benodigd zal belanghebbende hierover een beschikking ontvangen.

Het hoogwaardig handhaven staat centraal in dit protocol Handhaven dat eveneens in de Handhavingsverordening als de toe te passen werkwijze wordt voorgeschreven (art. 5).
Ook komen de uitgangspunten van het hoogwaardig handhaven overeen met de uitgangspunten in het Uitvoeringsprogramma Werk 2020-2022 waarin bij de handhaving geïntensiveerd gaat worden op:

- het eenduidig en begrijpelijk uitleggen van het beleid om bezwaarprocedures te voorkomen;
- het werken met een mediator om bezwaarprocedures te voorkomen.

<u>Team Poort:</u>
Ten aanzien van de kwaliteitsbewaking wordt bij dit team bij de toekenningsbeschikkingen (en bijbehorende toekenningsrapportages) niet een ‘vier-ogen principe’ of collegiale toetsing toegepast. Ook is aangegeven dat een paar jaar geleden een steekproefsgewijze kwaliteitstoetsing is uitgevoerd door kwaliteitsmedewerkers. Indien het team Poort het nodig vindt, wordt advies van de kwaliteitsmedewerkers of Handhaving gevraagd en dit navolgbaar gemaakt in de toekenningsrapportage.

<u>Team Werk:</u>
Voor de kwaliteitsmonitoring wordt door dit team al een aantal jaren een doelstelling (streefcijfer) gehanteerd en nagestreefd qua uitstroom dat maandelijks gemonitord wordt, maar waar het team niet op afgerekend wordt. Er wordt al een aantal jaren niet meer cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd vanuit de kwaliteitsafdeling naar de dienstverlening van dit team.
Ten aanzien van het protocol Handhaven en hoogwaardig handhaven wordt door dit team aangegeven dat dit door het hele proces speelt; van de verstrekte informatiemap aan de cliënt met rechten en plichten, plan van aanpak dat afgestemd wordt met de cliënt en kwaliteitsadviseur tot aan dat de communicatie en afstemming van de voortgang gericht is op de behoefte van cliënt.

<u>Team Inkomen:</u>
Ook bij dit team wordt bij de toekenningsbeschikkingen niet zichtbaar en navolgbaar een ‘vier-ogen principe’ of collegiale toetsing toegepast ten aanzien van de kwaliteitsbewaking. Bij twijfel over een casus wordt ad hoc overleg gepleegd in teamoverleg of wordt de casus voorgelegd aan de kwaliteitsadviseur of de teamleider. In de afgelopen jaren zijn in tegenstelling tot een aantal jaren

[iv] Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet

geleden geen (steekproefsgewijze) kwaliteitstoetsingen uitgevoerd op de toekenningsrapportages. Ook is bij dit team geen inzicht in de uitkomsten van de accountantscontrole op deze rapportages, want de terugkoppeling gaat via de uitkeringsadministratie.

Team Handhaving:
Ten aanzien van de kwaliteitsbewaking is door dit team aangegeven dat alle (uit te voeren) werkzaamheden ten aanzien van de onderzoeken besproken worden in het Boa's overleg. De casussen worden besproken evenals de uitgevoerde (onderzoeks)werkzaamheden, toegepaste methoden en kwaliteit.
Het advies wordt daarnaast uiteindelijk beoordeeld door de specialist Inkomen (team Inkomen) en/of de Poortmedewerker (team Poort) en de kwaliteitsmedewerker als dat nodig wordt geacht vanuit het team Handhaving. De wijze waarop het onderzoek zal worden aangepakt wordt vermeld in het onderzoeksrapport waarbij het plan vooraf afgestemd wordt met en door de specialist Inkomen en/of de Poortmedewerker. Alleen indien het team Handhaving het nodig vindt, bijvoorbeeld bij twijfel, wordt een medewerker Kwaliteit erbij betrokken om mee te kijken onder andere ten aanzien van de ingezette middel.
Structureel en/of periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) vindt derhalve niet een kwaliteitscontrole plaats geïnitieerd vanuit de kwaliteitsmedewerker, bijvoorbeeld op basis van een aselecte steekproef door de kwaliteitsmedewerker. Ook vinden niet klanttevredenheidsonderzoeken met betrekking tot specifiek dit team plaats in tegenstelling tot wat de in de Kadernota Sociaal Domein 2019-2025 is vastgesteld.
In de onderzoeksrapporten (casusniveau) worden constant de genomen stappen gemotiveerd om te borgen dat een gedegen en zorgvuldig onderzoek gedaan is. Periodiek vindt met de bezwaar- en beroepscommissie afstemming plaats om te zorgen dat het team Handhaving op het goede spoor zit met betrekking tot de motivatie en de gevolgde stappen en zodoende zorgvuldig te werk gaat. In sommige gevallen wordt mediation ingezet om er gezamenlijk uit te komen.

Door het team Handhaving is in het groepsinterview aangegeven dat het gesprek met de bijstandscliënt als één van de laatste stappen in het proces plaatsvindt. In het gesprek met cliënt wordt concreet aangegeven waar onderzoek naar gedaan wordt. Ook wordt uitleg gegeven wat de inlichtingenplicht inhoudt. Hierbij wordt de cliënt de gelegenheid gegeven om openheid van zaken te geven en ook wordt de kans geboden om in dit gesprek nog de wijzigingen door te geven conform de inlichtingenplicht. Dit komt overeen met wat in het protocol Handhaving is vastgesteld omtrent de transparantie en afstemming, één van de kwaliteitsaspecten van deze dienstverlening.

Team Terugvordering & Verhaal:
Door het team is aangegeven dat het toezicht vooral door de teamleider plaatsvindt. Er hoeft geen onderbouwing aangeleverd te worden omdat de onderbouwing van de terugvordering bij de specialist inkomen (team Inkomen) is ingeregeld die aangeeft waarom terugvordering plaatsvindt en opdracht hiertoe geeft.

Er vindt geen kwaliteits- of interne controle plaats op de werkzaamheden uitgevoerd door het Team Terugvordering & verhaal. Als het om controle-instrumenten gaat, zijn er vanuit dit team alleen afspraken met de teamleider indien het om grote bedragen gaat of het oude vorderingen betreft. Indien een terugvordering wordt afgeboekt, wordt in de rapportage aangegeven waarom en geeft de teamleider hier een klap op. Dit zodat inzicht bestaat in wat het team doet en interne controle om vast te stellen of het goed gaat zoals het gaat.
Een casus (met conservatoir beslag) kan aan de kwaliteitsadviseur worden voorgelegd, maar het werkt niet de andere kant op qua kwaliteitscontrole; als er niet wat gemeld wordt aan de kwaliteitsadviseur dan heeft de kwaliteitsadviseur daar ook geen zicht op.

Als punt van aandacht wordt genoemd dat er geen vier-ogen principe op de toekenningsbeschikkingen is die opgesteld worden bij de teams Poort (algemene bijstand) en Inkomen (bijzondere bijstand).

Management en beleid:
Door het management is aangegeven dat het laatste kwaliteitsonderzoek in 2019 heeft plaatsgevonden, maar dat in 2021 een traject is opgezet om een verdiepingsslag in AO/IC en dus de

kwaliteit te realiseren van de hele afdeling MO om zo stapsgewijs en op een gezonde manier daar de verdere controls in te kunnen bedden. Hierbij dient niet alles 'door geregeld' te worden en dienen op basis van een gezonde middenweg veel vrijheden aan de medewerkers gegeven te worden dat ook past bij het 'Werken vanuit de bedoeling'.

Het ontbreken van een zichtbare en navolgbare 'vier-ogen principe' of collegiale toetsing op casusniveau is volgens het management de laatste jaren ook door de accountant opgemerkt in de management letter. Volgens het management is die zichtbare toets in het verleden bewust eruit gehaald om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de organisatie laag te beleggen. Dat wordt nu wel meegenomen in het optimalisatietraject AO/IC waarin op een gezonde manier naar toe gegroeid moet worden. Daarbij moet volgens het management bekeken worden naar de mogelijkheid om te werken met gecertificeerde medewerkers waarbij bepaalde niveaus andere besluiten mogen nemen.

In de managementrapportages (per kwartaal) voor iedere beleidsdomein staat allerlei managementinformatie gericht op de PW waarin alle aantallen kunnen worden teruggehaald. Verder is het streven om naast kwantitatieve informatie ook het kwalitatieve element/kwalitatieve toetsing in de managementrapportages op te nemen.

Externe partners

Steunpunt de Barones
In het interview met Steunpunt de Barones zijn met betrekking tot het toezicht en monitoring op de kwaliteit enkele aandachtspunten en aanbevelingen genoemd.

Na ontvangst van een aanvraag voor een bijstandsuitkering dient de gemeente wettelijk gezien binnen 8 weken een beslissing te nemen. Als de aanvraag nog onvolledig is, kan de gemeente de beslistermijn verlengen. Als de gemeente binnen 4 weken nog geen beslissing heeft genomen op de bijstandsaanvraag dient de gemeente te beoordelen of de cliënt recht heeft op een wettelijk voorschot (90% van de bijstandsnorm). De Barones maakt melding van het feit dat het regelmatig voorkomt dat de termijn van 4 weken overschreden wordt. Dat kan leiden tot onrust bij de cliënt. In zo'n situatie dient er goed gecommuniceerd te worden of een cliënt recht heeft op een wettelijk voorschot. Het raakt de kwaliteit van dienstverlening en is bij de wet een kwaliteitsaspect.

Verder wordt als aanbeveling gegeven om escalatie-punten in te regelen in het proces. Iemand die over de ambtenaren heen nog een keer toetst en als zodanig invulling geeft aan het vier-ogen principe.

Als één van de aandachtspunten wordt het ontbreken van kwalitatieve informatie genoemd en hierdoor het niet volledig inzicht in de doelgroep hebben. Als aanbeveling wordt dan ook gedaan om vanuit de eigen bedrijfsvoering beter inzicht te verkrijgen in de cliëntengroep van de gemeente. Hierbij zou verder geanalyseerd moeten worden wat voor bezwaarzaken er zijn en waar ze vandaan komen. Over de output zou kwalitatieve informatie gegenereerd moeten worden, zodat er meer zicht komt op de cliënten. Ervaring van Steunpunt de Barones is dat het vaak misgaat als het gaat om taligheid en onbekendheid met de procesgang. Mensen uit Afrika hebben doorgaans geen gevoel bij het procesmatig werken. Ze zijn niet gewend in processen te denken, ze hebben bijvoorbeeld dan geen idee hebben dat ze niet 4 weken zo naar de familie kunnen. Over dat onbegrip komen veel problemen uit voort. Daar zou vanuit de gemeente meer gericht actie op ondernemen moeten worden. De gemeente zou meer kennis moeten hebben van de eigen doelgroep en daar de effort in moeten steken om inzicht te verkrijgen.

De Participatieraad
De Participatieraad heeft als externe partner ook een aantal aandachtspunten en aanbevelingen genoemd in het interview die betrekking hebben op het toezicht op en de monitoring van de kwaliteit van de dienstverlening aan de bijstandsgerechtigden.
Als een aandachtspunt wordt genoemd dat sinds twee jaar binnen de teams Werk en Inkomen geen onafhankelijke cliëntervaringsonderzoeken meer plaatsvinden. Bij het team Jeugd en Wmo vinden

die wel plaats maar dit betreft Sociaal Domein breed. Aanbeveling zou zijn deze cliëntervaringsonderzoeken wel uit te voeren, omdat ze een goede indicatie geven over bejegening. Ook wordt als aanbeveling genoemd om de cijfers over het cliëntenbestand meer te concretiseren en er kwaliteitsinformatie aan te koppelen. Bijvoorbeeld niet alleen cijfers genereren die betrekking hebben op hoeveel personen in en uit de bijstand komen, maar ook inzicht te geven in wie er in de bijstand komen en wie er uitstromen, hoe lang blijven ze uit de bijstand en wanneer komen ze er weer in? Er wordt derhalve de behoefte genoemd aan meer gespecificeerde cijfers.

Wethouder
Uit het gesprek met de wethouder (portefeuille Werk en Inkomen) komt eveneens naar voren dat er behoefte is aan meer inzicht en informatie over het klantenbestand.

Aangegeven wordt in het interview dat er een dashboard is waarin gemonitord wordt wat de in- en uitstroom is van de bijstandscliënten. In corona tijd is een toename zichtbaar van de werkloosheidscijfers. Er wordt aangegeven dat het goed is te weten wat de cijfers van de doorstroom van UWV naar bijstand zijn, maar ook voordat de mensen in de bijstand komen dat de samenwerking vanuit de gemeente gezocht wordt met het UWV. Zo'n dashboard helpt daarbij en om het een en ander goed te volgen. Het gaat daarbij niet alleen om de cijfers, maar ook om de kwalitatieve informatie, wat er achter de cijfers zit. Er wordt gewerkt aan het (verbeteren)van het dashboard.

De aangeleverde informatie is nu met name kwantitatief van aard, voor de wethouder is het aanleiding om kwalitatieve vragen te stellen. In de huidige monitor Sociaal Domein is de populatie in het bestand wel zichtbaar, maar niet welke populatie er nu niet doorstroomt; meer verfijning wordt gewenst hierin. De behoefte bestaat het beter in beeld te brengen, zodat specifieke doelgroepen beter geholpen kunnen worden. Ook zou inzichtelijk gemaakt moeten worde welke interventies gepleegd worden, zodat ook op het preventieve deel de inzet zichtbaarder wordt.

<u>Samenvattend:</u>
Met betrekking tot de teams Werk en Inkomen, en dus specifiek op de Participatiewet processen, worden er al een aantal jaren geen onafhankelijke cliëntervaringsonderzoeken uitgevoerd. Er ontbreekt een jaarlijks terugkomende steekproefsgewijze kwaliteitscontrole die geïnitieerd wordt door de kwaliteitsafdeling. Er zijn managementrapportages per kwartaal v.w.b. de Participatiewet aanwezig, maar deze zijn vooral gericht op kwantitatieve elementen. Inzicht in en met name kwalitatieve informatie over het klantenbestand is niet toereikend.
Bij de toekenningsbeschikkingen (en bijbehorende toekenningsrapportages) wordt niet zichtbaar en navolgbaar een 'vier-ogen principe' of collegiale toetsing toegepast.

<u>Norm:</u>

Wordt de kwaliteit van de dienstverlening in voldoende mate geborgd?	Kwalitatieve normen voor de uitvoering van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden zijn inzichtelijk.	Kwalitatieve normen zijn niet inzichtelijk. Inzicht in en met name kwalitatieve informatie over het klantenbestand is niet toereikend.
	De kwalitatieve controle ondersteunt de uitvoering door de teams.	Zichtbare en navolgbare 'vier-ogen principe' of collegiale toetsing ontbreekt bij de beschikkingen. Overall niet een structurele / periodieke kwaliteitscontrole aanwezig geïnitieerd uit de kwaliteitsafdeling.
	Er zijn periodieke rapportages over de (kwaliteit) van de dienstverlening beschikbaar.	Continue onafhankelijke cliëntervaringsonderzoeken m.b.t. Werk en Inkomen niet meer uitgevoerd.
	Het management heeft inzicht in de verantwoordingsrapportages.	Managementrapportages per kwartaal m.b.t. PW aanwezig en inzichtelijk maar vooral gericht op kwantitatieve elementen.

3.5 Informatievoorziening college & raad

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke informatie ingaande op de dienstverlening met het management en het college en de raad wordt gedeeld.

Informatievoorziening naar het management:
Het management heeft toegang tot de Cognos-rapportages waarin niet op casusniveau maar op het grote getal (bulk) cijfers beschikbaar zijn die dagelijks uitgedraaid kunnen worden. Naar het team toe vindt niet terugkoppeling vanuit het management plaats wat met deze rapportages gedaan wordt.
Indien de wettelijke termijn van 8 weken bij de toekenningsbeschikkingen overschreden wordt, wordt dit door het team Poort gemeld bij de teamleider.
Door het team Handhaving worden kwartaalrapportages over uitgevoerde werkzaamheden gedeeld met het management waarin onder andere staat welke onderzoeken gedaan zijn, hoeveel zaken er in de voorgeschiedenis waren, wat er afgegaan is etc.
Ook wordt in de interviews aangegeven dat er momenteel een optimalisatietraject loopt voor het systeem om de data beter en makkelijker uit het systeem te kunnen halen. De ervaring is dat het systeem nu niet goed is ingericht met data en dat wordt in het optimalisatietraject aangepakt en zullen hiervoor nieuwe werkprocessen gemaakt worden. Het is nu heel lastig om bepaalde data uit het systeem te halen, bijvoorbeeld hoeveel aanvragen toegekend of afgewezen zijn, en daar komen ook veel meetfouten bij omdat de data in het systeem niet up-to-date zijn verwerkt.

Het management geeft aan dat ze via de managementrapportages voor iedere beleidsdomein per kwartaal allerlei managementinformatie verkrijgt gericht op de PW waarin ook de aantallen inzichtelijk zijn. De vervolgstap is dat daar ook kwalitatieve toetsing in verantwoord wordt. Deze managementrapportages worden besproken met bedrijfsadviseur en kwaliteitsadviseur; wat zijn de opvallendheden ten opzichte van de vorige keer, welke beheersmaatregelen moeten getroffen worden etc. Die verantwoordingsrapportages gaan ook naar de strategische beleidsadviseurs en vanuit daar naar de wethouder en uiteindelijk naar het College en de gemeenteraad. Hierbij wordt bij de gemeente brede P&C cyclus aangesloten. Het streven is dus volgens het management dat bij de herijking van de monitor Sociaal Domein naast het kwantitatief ook kwalitatief element hierin opgenomen wordt dat ook aansluit wat door de portefeuillehouder in het interview is aangegeven.

Informatievoorziening naar het college:
In de interviews met zowel de ambtelijke organisatie als de portefeuillehouder is aangegeven dat er wekelijks een portefeuillehoudersoverleg met Werk en Inkomen is waarin alle ontwikkelingen worden besproken. Een keer per drie weken wordt ingegaan op casuïstiek en vaker als het nodig is. Hierin komt ook de bejegening in de dienstverlening terug. De portefeuillehouder ontvangt dus informatie op casusniveau maar ook wordt besproken en gezamenlijk stappen in gezet hoe de website en de budgetgids toegankelijker te maken en in de communicatie een verbinding tot stand te brengen. Ook wordt in deze afstemmingsoverleggen ingezet op meer vroegsignalering bij de schulden en proactieve aanpak hierbij.
Daarnaast ontvangt de wethouder vanuit de organisatie regelmatig gegevens vanuit een dashboard waarin gemonitord wordt wat de in- en uitstroom is waardoor de wethouder kwantitatieve monitor informatie verkrijgt. In deze dashboard is ook informatie beschikbaar wat vanuit het UWV de doorstroom is naar bijstand om zo vanuit de gemeente proactief de samenwerking te kunnen zoeken met het UWV. Deze kwantitatieve informatie uit de dashboard kan aanleiding zijn voor de wethouder om vervolgens kwalitatieve vragen te kunnen stellen. Bij het herijken van de monitor Sociaal Domein is het streven om meer kwalitatieve gegevens hierin op te nemen bijvoorbeeld meer verfijning in de populatie te zoeken c.q. de groepen beter in beeld te brengen om ze specifieker te kunnen helpen.

Informatievoorziening naar de raad:
De raad ontvangt via de commissie Samenlevingszaken (SaZa) informatie over de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden. Overigens is het sinds primo 2021 dat deze commissie SaZa er weer is wat deels te maken had met Corona en doordat commissie ROM meer plaats in nam in het afgelopen jaar. Door de raad is hierdoor ervaren dat deze informatievoorziening niet heel goed is

geweest en dit heeft aandacht gehad in de agendacommissie. In de jaren voor de Corona is deze informatie overigens alleen kwantitatief geweest wat de uitkeringen betreft.

In de interviews met de ambtelijke organisatie is echter aangegeven dat twee keer per jaar de raad geïnformeerd wordt in aparte informatiesessies over de prognose, hoe het ervoor staat ten opzichte van de beloftes en plannen. Dit is dan specifiek voor de PW, Wmo en Jeugd.

Samenvattend:
Management en de portefeuillehouder hebben inzicht in kwartaalrapportages in Dashboard met name met kwantitatieve informatie. Per kwartaal wordt aan het management gerapporteerd over de onderzoeken van Handhaving. In het portefeuillehoudersoverleg met Werk en Inkomen worden wekelijks ontwikkelingen besproken en minimaal een keer per drie weken wordt ingegaan op casuïstiek en ook de bejegening. De raad geeft aan dat informatievoorziening niet heel goed is geweest via de commissie SaZa en dat hierbij het kwalitatieve element van de informatie mist. De ambtelijke organisatie geeft echter aan twee keer per jaar de raad te informeren in aparte informatiesessies specifiek voor de PW, Wmo en Jeugd.

Norm:

Wordt de kwaliteit van de dienstverlening in voldoende mate geborgd?	Het college monitort frequent de cliënttevredenheid onder bijstandsgerechtigden.	Management en college hebben inzicht in kwartaalrapportages met name met kwantitatieve informatie. In portefeuillehouders- overleg min. 1 keer per 3 weken casuïstiek besproken.
	De informatievoorziening naar de raad over de dienstverlening is toereikend.	De raad vindt dat de informatievoorziening via de SaZa niet heel goed is geweest. Dit beeld is anders bij de ambtelijke organisatie die aangeeft 2 keer per jaar via de informatiesessies de raad te informeren.

3.6 Klachtenprocedure

Om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de dienstverlening aan de bijstandsgerechtigden is het van belang om inzicht te hebben in hoe de klachtenprocedure eruit ziet. In dit hoofdstuk wordt dan ook een beschrijving gegeven van de klachtenprocedure als ook wordt inzicht gegeven in aantallen klachten op jaarbasis die betrekking hebben op bejegening. Verder wordt ingegaan op welke ontwikkeling er hierin te zien was in de afgelopen jaren.

Documentenanalyse en beeld van de uitvoerende partij:

Opdracht en doel SMWF:
De klachtenregeling Sociaal Domein[v] is 1 maart 2017 ingevoerd en de uitvoerende partij van de klachtenprocedure is Stichting Maatschappelijk Werk Friesland, hierna SMWF. SMWF geeft aan dat de opdracht van de gemeente aan SMWF[vi] als uitvoerende partij inhoudt dat ze als een onafhankelijke klachtencommissie de klachten behandelen die gericht zijn aan de medewerkers binnen het Sociaal Domein van de gemeente Heerenveen, inclusief Caleidoscoop en de GGD. Het doel van SMWF is om te proberen die klachten te bemiddelen en als dat niet lukt, komt het voor bij de klachtencommissie en wordt het door SMWF verder afgehandeld.

[v] Klachtenreglement Cliënten SMWF van de gemeente Heerenveen, versie 5.0
[vi] SMWF voert deze klachtenprocedure daarnaast uit voor de gemeente Ooststellingwerf op het gebied Jeugdrecht.

Procedure:
Een klacht kan rechtstreeks bij SMWF ingediend worden of via de website van de gemeente Heerenveen waarvan de klachtenafdeling of juridische afdeling het doorstuurt naar SMWF. Indien een klacht formeel wordt afgehandeld, ontvangt de klager een ontvangstbevestiging met het klachtenreglement en krijgt de teamleider van de betreffende afdeling een mail dat de klacht ontvangen is zodat hij/zij contact kan opnemen met de klager. In eerste instantie om een bemiddelingsgesprek aan te gaan en daarna SMWF schriftelijk op hoogte te stellen van de afhandeling ervan. Indien bemiddeling slaagt, wordt de klacht ingetrokken. Als dat niet lukt, gaat SMWF verder de procedure in en vraagt ze het dossier op, na eerst toestemming gevraagd te hebben bij de klager. Hierna komt de hoorzitting en hiervoor wordt de betreffende teamleider en persoon/personen die de klacht heeft/hebben ingediend uitgenodigd.
Dit is de geformaliseerde route maar deze lijkt weinig gebruikt te worden; zie hoofdstuk 6.2 waarin verder ingegaan wordt op de werking van deze route.
Ervaring van SMWF is dat het bijzonder op prijs wordt gesteld als SMWF of teamleider spoedig contact opneemt met de klager. Op die wijze wordt de angel er een beetje uitgehaald en heeft de klager op z'n minst het gevoel dat hij serieus genomen wordt.
De voorzitter van SMWF neemt proactief zelf contact op met de klager als hij vermoedens heeft dat het niet loopt zoals het zou moeten lopen of als de reactie van de gemeente uitblijft. Hierbij vraagt hij na hoe de zaken ervoor staan, hoe het gesprek is verlopen, wat de klager wil dat er verder gaat gebeuren. Zo heeft hij ook wel een klacht kunnen afdoen.

Er is nauwelijks tot geen contact van SMWF met de medewerkers van de gemeente noch met het college over de klachtenrapportages of afstemming omtrent het functioneren van de klachtenafhandeling. SMWF is in 2019 geïnterviewd n.a.v. een onderzoek / evaluatie klachtenregeling door de gemeente maar heeft hier nooit terugkoppeling op ontvangen.
Aandachtspunt volgens de SMWF is het inzichtelijk maken van het proces hoe de gemeente de klachtenregeling oppakt na het besluit van de klachtencommissie (art. 23 en art. 24 klachtenreglement) en of dit proces bijvoorbeeld juridisch geoptimaliseerd zou moeten worden en wat de rol en verantwoordelijkheden hierin zijn voor SMWF en de gemeente.

Rapportages:
Jaarlijks wordt door SMWF een verslag gemaakt over hoe het gegaan is in het afgelopen jaar met de highlights, aantal binnengekomen-, bemiddelde- en afgedane klachten en gerubriceerd waarover de klachten gingen. Verder gaat er elk kwartaal een overzicht naar de gemeente Heerenveen met hoe de stand van zaken op dat moment is. Dus wat aan klachten per kwartaal is binnengekomen, welke wetten het behelst en wat er aan klachten is afgehandeld door de klachtencommissie.

Ontwikkeling & aard klachten:
Uit een overzicht van klachten blijkt dat er voor uitvoering van de Participatiewet 11 klachten waren in 2019 en 8 in 2020. SMWF geeft aan dat het niet anders kan dan dat het er meer zijn, ca. 20-24 op jaarbasis. Uit ervaring weet SMWF dat sommige klachten die wel ingediend via de gemeente SMWF niet bereiken. SMWF geeft ook aan hun ervaring is dat de drempel soms voor cliënten als te hoog ervaren kan worden waardoor ze alsnog niet de klacht doorzetten tot aan de hoorzitting omdat ze er heel erg tegenop zien.
SMWF verneemt bij de hoorzittingen dat de website van de gemeente Heerenveen met de verwijzing naar SMWF duidelijk is. Verder lijkt er geen tendens te zijn van toename van klachten en is het beeld van SMWF dat het constant is. Per jaar leiden m.b.t. het Sociaal Domein 5 tot 7 klachten tot een hoorzitting.

In de klachten zit volgens de SMWF vaak wel een inhoudelijke component en in die gevallen verwijst SMWF ze door naar de bezwaar - en beroepscommissie, omdat SMWF niet over inhoudelijke klachten gaat. Bij klachten over bejegening gaat het er meestal om dat er niet goed gecommuniceerd wordt. SMWF hoort bij de klachten dat de klager zich weggezet voelt, niet gehoord en respectloos behandeld voelt en het dat ze daardoor het gevoel krijgen er niet toe te doen, zich als kind behandeld voelen. Hierbij is de indruk van de klager wat hij of zegt, dat het er niet toe doet omdat de beslissing al genomen is voordat de klager gesproken is. In deze gevallen is het volgens

SMWF cruciaal dat de beklaagde[vii] een gesprek aangaat met de klager waarvoor ook de tijd genomen wordt. SMWF ziet de laatste jaren een verbetering van de constructieve houding vanuit de gemeentelijke teams waarbij steeds minder sprake is van een defensieve houding. Dit blijkt uit o.a. het feit dat op de vragen van SMWF een reactie komt en dat er daadwerkelijk bemiddelingsgesprekken worden gehouden door de teamleiders. Een aandachtspunt is dat teamleiders er soms wel aan herinnerd moeten worden, omdat het heel belangrijk is dat een bemiddelingsgesprek vlot plaatsvindt. Ook het schriftelijk terugkoppelen van de gespreksuitkomsten naar SMWF gebeurt niet in alle gevallen. Incidenteel speelt dat sprake is van psychiatrische problematiek bij de klager waarbij aantoonbaar niet de waarheid is gesproken en derhalve de klacht niet juist was.

SMWF is, op 1 casus na, niet op de hoogte gebracht van de klachten die gemeld zijn bij de raadsleden. SMWF vindt het bijzonder dat niet elke klacht bij hen terecht komt ongeacht via welk kanaal deze is ingediend.

<u>Beeld van de portefeuillehouder:</u>

Het college heeft procedures in geval van klachten vastgesteld en ook als er klachten over het college zijn in de brede zin. Daarnaast ontvangt de burgemeester een rapportage over klachten en deelt hij deze met het college. Ook is een beslisboom vastgesteld met een bijbehorend protocol dat betrekking heeft op opschaling naar het management en het bestuur. Hiermee wordt het "Klachtenreglement Cliënten SMWF" bedoeld. Het beeld van de wethouder is dat er geen explosieve groei is van klachten in de afgelopen jaren.

<u>Beeld van de externe partij Barones:</u>

Er komen signalen over bejegening, maar er zijn geen (formele) klachten over bejegening door een ambtenaar bekend bij het steunpunt de Barones of een zaak hierover waar de Barones bij betrokken was. Ervaring is wel dat indien een cliënt (inhoudelijk) in het ongelijk wordt gesteld, men vaak ook boos is en daardoor vaker negatiever wordt over bejegening.

Het is belangrijk om voordat er een zaak gemaakt wordt van een binnengekomen klacht, men wel eerst hoor en wederhoor toepast.
Steunpunt de Barones zegt nog het volgende hierover:

> *"Als er boosheid is, moet de cliënt eerst uit die boosheid komen. Het is vaak een situatie met schulden en een lastige thuissituatie.*
>
> *Van de vrijwilligers van de Barones is een groot deel zelf bijstandscliënt geweest of hebben zelf schulden gehad. Dat maakt dat ze daar anderen mee kunnen helpen. We kunnen ons goed identificeren, klanten merken dat. We snappen die frustratie, dat is goed om te weten. Zo'n vertrouwensrelatie is moeilijker met een ambtenaar".*

Het beeld van de Barones is dat er in de afgelopen jaren een verandering is in de bejegening. De lijn van de gemeente is minder hard en door de jaren is er een klantgerichte, zachtere en dus klantvriendelijkere houding gekomen waarin beter de dialoog gevoerd wordt.
Het beeld van de Barones is ook dat bij langdurig bijstandsgerechtigden het perspectief weg is en ze handigheid hebben gekregen in het projecteren van deze situatie op hun eigen leven. Hierdoor zijn ze wel cynisch, maar over het algemeen tevreden over de bejegening omdat ze als het ware berusten in hun situatie en er gewend aan zijn. Het beeld is dan ook dat signalen over slechte bejegening van cliënten komen die in de problemen gekomen zijn en die een half jaar tot anderhalf jaar in de bijstand leven. Ze moeten zich aan die situatie aanpassen en dat wordt als lastig ervaren.

[vii] Beklaagde: de medewerker over wiens gedraging is geklaagd.

Beeld van de Participatieraad:

Er is een klachtenregeling Sociaal Domein die vijf jaar geleden (sinds 2016) op advies van de Participatieraad [viii]is ingevoerd, ook naar aanleiding van klachten over bejegening.
Mensen gaan over het algemeen niet gauw in bezwaar en/of beroep. Dat heeft met verschillende dingen te maken: onbekendheid met de procedure (de wegen ernaartoe), de afhankelijkheid van de mensen en weinig inkomsten en mogelijkheden, het niet begrijpen. Om die reden heeft de Participatieraad geadviseerd dat er naast bezwaar en beroep een mogelijkheid komt om klachten te uiten, bijvoorbeeld over bejegening. Na veel argumenten over en weer is een klachtenregeling ingevoerd die ondergebracht is bij SMWF.

Er komen relatief weinig klachten binnen. Er zijn maar 8 klachten binnengekomen bij SMWF met betrekking tot de Participatiewet die dus over de teams Werk en Inkomen gaan. Terwijl er toch wel veel meer mensen zijn met klachten of in ieder geval signalen hierover bekend zijn waardoor het niet kan kloppen dat er formeel zo weinig klachten zijn binnengekomen. Daarom heeft primo 2021 de Participatieraad de vraag gesteld in de ambtelijke organisatie (in dit geval bij de Wmo afdeling) waardoor het komt dat er zo weinig klachten binnenkomen via het officiële kanaal en dat het lijkt het niet goed van de grond komt. Daar is nog geen antwoord op gekomen.

De Participatieraad organiseert 1 keer per jaar samen met de gemeente (i.v.m. de privacywetgeving) een cliëntenbijeenkomst om beter en directer de signalen op te vangen. Dat is in 2018 gedaan voor de cliënten van de huishoudelijke hulp dat als succesvol is ervaren en waar veel positieve respons op kwam; mensen gaven aan dat ze zich gehoord voelden en dat het heel toegankelijk en laagdrempelig was. Dit wilde de Participatieraad ook organiseren voor de cliënten in de bijstand, maar dat voorstel is niet aangenomen door de gemeente omdat, hoe de participatieraad het heeft begrepen, vanuit de gemeente daar geen behoefte aan was.

Samenvattend:
De uitvoering van de klachtenregeling is ondergebracht bij de onafhankelijke partij SMWF. Bemiddeling wordt nagestreefd om zo veel mogelijk klachten te voorkomen. Er is volgens SMWF nauwelijks tot geen contact van SMWF met de medewerkers van de gemeente noch met het college over de klachtenrapportages of omtrent het functioneren van de klachtenafhandeling.
Met slechts 11 klachten in 2019 en 8 in 2020 voor uitvoering van de participatiewet, lijken volgens SMWF niet alle klachten SMWF te bereiken en lijkt de werking van de klachtenprocedure niet toereikend te zijn. Ervaring is volgens SMWF ook dat niet alle ingediende klachten bij de gemeente goed doorgezet worden naar SMWF en terugkoppeling van bemiddelingsgesprekken door teamleiders is soms voor verbetering vatbaar. SMWF geeft aan dat de drempel als te hoog ervaren kan worden door cliënten, waardoor ze alsnog niet de klacht doorzetten tot aan de hoorzitting. Verder lijkt er geen sprake te zijn van toename van klachten, maar is het beeld van SMWF dat het constant is.

Vanuit de ambtelijke invalshoek wordt het beeld niet herkend van SMWF dat niet alle klachten SMWF lijken te bereiken. Er bestaat onduidelijkheid en ook zijn er dus verschillende beelden rondom de klachtenafwikkeling.

SMWF vindt het cruciaal dat de beklaagde een gesprek aangaat en hier de tijd voor neemt, minder stellig dingen zegt en toelicht dat het niet de bedoeling is dat de klager zich ongehoord en respectloos behandeld voelt. SMWF ziet de laatste jaren een verbetering van de constructieve houding vanuit de gemeentelijke teams waarbij steeds minder sprake is van een defensieve houding.

[viii] Er is verder niet onderzocht hoe deze klachtenregeling tot stand is gekomen.

Norm:

Worden klachten van bijstandscliënten adequaat opgepakt en afgehandeld?	Er is een werkende klachtenprocedure.	De uitvoering van de klachtenregeling is ondergebracht bij de onafhankelijke partij SMWF. Bemiddeling wordt nagestreefd om zo veel mogelijk klachten te voorkomen. Nagenoeg geen klachten via formele procedure en werking klachtenprocedure lijkt niet toereikend. Nauwelijks tot geen contact tussen SMWF en gemeente en college omtrent klachtenrapportages en functioneren klachtenafdeling.
	Klachten van inwoners worden op een adequate manier afgehandeld.	Niet alle klachten ingediend bij de gemeente worden volgens SMWF goed doorgezet naar SMWF en terugkoppeling van bemiddelingsgesprekken door teamleiders is soms voor verbetering vatbaar. Ook zou meer tijd genomen moeten worden voor goede gesprekken en het horen van inwoners.
	De opschalingsstructuur voor klachten is bekend en werkt naar behoren.	Soms wordt de drempel als te hoog ervaren waardoor de klachten niet naar behoren worden doorgezet. De website van SMWF en opschalingsstructuur lijkt bekend.

4 Bevindingen – ervaringen bijstandsgerechtigden

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van bijstandsgerechtigden in het contact met de gemeente beschreven met als bronnen de enquête zoals uitgevoerd onder de doelgroep en de afgenomen individuele interviews. De te onderscheiden onderdelen worden in subhoofdstukken uitgewerkt. Deze worden afgesloten met een korte samenvatting en een toetsing aan de opgestelde norm zoals opgenomen in het normenkader.

4.1 Ervaren contact met medewerker

Bron Enquête

Kijkend naar de frequentie (en de aard) van het contact tussen de bijstandsgerechtigde en zijn/haar gemeentelijke contactpersoon en naar de waardering die de bijstandsgerechtigde hieraan toekent, komt het volgende naar voren:

Frequentie en aard contact

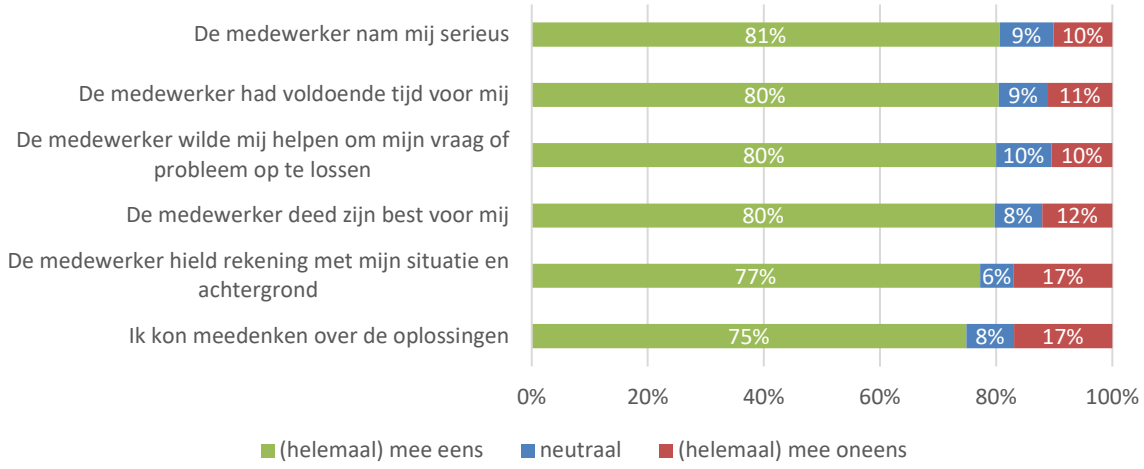
- De grootste groep (39%) bijstandsgerechtigden had in 2021 contact over hun bijstandsuitkering. Een derde had 1 tot 5 keer contact het afgelopen jaar en 15% meer dan 5 keer.
- Hoger opgeleiden hadden vaker contact met de gemeente over hun bijstandsuitkering.
- Het afgelopen jaar had men meestal telefonisch contact.

Waardering contact

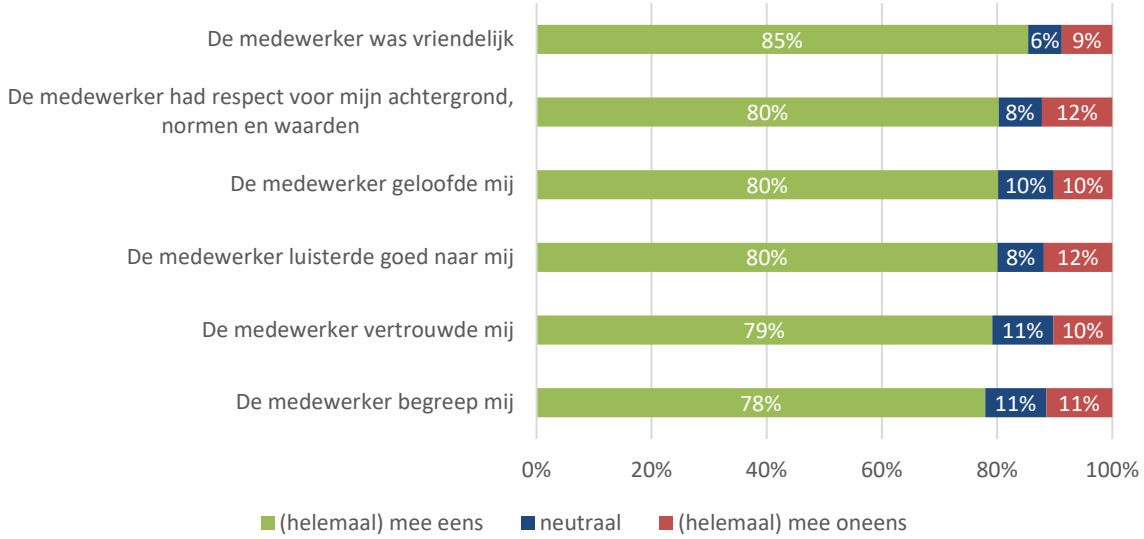
- Een ruime meerderheid (75-80%) is positief over contact en de behulpzaamheid van de medewerker. Ongeveer 10/12% is ontevreden. Onderstaand wordt nader ingezoomd op de waardering van het contact en geduid wat daarbij opvalt. Vervolgens wordt in figuur 1 en figuur 2 de mate van waardering gevisualiseerd.

- Het rekening houden met situatie en het meedenken over oplossingen krijgt de laagste waardering, hier zit de grootste groep ontevredenen (17%).
- Midden opgeleid vaker mee *oneens* dan lager opgeleid over het goed luisteren van de medewerker.
- Cliënten met terugvordering zijn over het algemeen minder positief, maar ook vaker ontevreden.
- De tevredenheid over het contact met de medewerker is lager bij cliënten die in 2021 contact hadden ten opzichte van cliënten met het laatste contact in 2020.
- Dit geldt ook voor cliënten met intensiever contact (5 keer of meer): zij zijn minder te spreken hierover dan cliënten die een enkele keer contact hadden in het afgelopen jaar.
- Positieve reacties over het contact met de medewerker: betrokken, behulpzaam, luisterend oor, begripvol en serieus genomen. Maar ook vriendelijk, respectvol en vertrouwen komt voorbij.
- Verbeterpunten: velen noemen hier niets en zijn juist erg te spreken. Maar opvallend is dat juist ook enkele punten naar voren komen die hierboven worden genoemd: meer vertrouwen, rekening houden/inleving situatie. Meer en beter luisteren noemt men.

Figuur 1. Waardering behulpzaamheid medewerker (nmin=207)



Figuur 2. Waardering contact medewerker (nmin=216)



<u>Totaaloordeel over contact met de gemeente</u>
Het totaaloordeel over het contact met de gemeente is als volgt: een meerderheid is positief. Circa 10% is ontevreden. Het 'serieus genomen worden' wordt door 15% als negatief bestempeld.

- 7,7 is het gemiddelde cijfer voor contact met de gemeente over bijstandsuitkering.
- 67% geeft een 8 of hoger en 12% een onvoldoende.
- Degenen die een onvoldoende geven, geven aan: behoefte aan een meer menselijke opstelling, inleving en respect, maar ook deskundigheid, op de hoogte zijn van regels, accurater werken. Meer informatie en contact is nodig.
- Onder cliënten met terugvordering is de beoordeling lager (6,8). Van hen geeft 36 procent een onvoldoende t.o.v. 10 procent onder cliënten zonder terugvordering.
- Cliënten met intensiever contact (5 keer of meer) zijn minder te spreken over de bejegening door de gemeente en de omgang met persoonlijke documenten dan cliënten die een enkele keer contact hadden.

Bron Interviews

Waardering contact

Overeenkomstig de uitkomsten van de enquête blijkt ook uit de interviews met de bijstandsgerechtigden dat het overgrote deel van de geïnterviewden positief is over het contact met de gemeente over de uitkering en over de begeleiding richting werk. Het volgende beeld komt uit de gesprekken naar voren.

- Een groot deel van de geïnterviewden zegt snel geholpen te zijn bij het aanvragen van een uitkering. Sommige cliënten zeggen een voorschot ontvangen te hebben ter overbrugging dat als prettig ervaren werd.
- Het merendeel van de geïnterviewden zegt een vaste contactpersoon te hebben en ervaart het contact als prettig of heel prettig. Bij vragen (telefonisch of via mail of app gesteld) geeft men aan dat er vaak al binnen twee dagen antwoord is.
- De meeste cliënten geven aan dat de medewerkers ze serieus nemen, dat de medewerkers hen begrijpen en dat er een prima verstandhouding is. Ze hebben het gevoel dat ze goed geholpen worden.
- De meeste bijstandsgerechtigden hebben er geen problemen mee om naar het gemeentehuis te gaan, sommige zeggen dat ze het juist prettig vinden omdat ze er immers geholpen worden. Bij een deel is er wel een lichte schroom of schaamte om naar het gemeentehuis te komen voor bijstand. Een enkeling geeft aan het wel wat spannend te vinden om de persoonlijke situatie goed uit te leggen.

Zoals gezegd is het overgrote deel van de bijstandscliënten positief over hun contact met de gemeente, maar er worden door sommige cliënten die ‘an sich’ positief zijn over het contact wel punten genoemd die voor verbetering vatbaar zijn. Dan gaat het bijvoorbeeld om het volgende:

- Er zijn nogal wat wisseling in contactpersonen wat als lastig ervaren wordt (verhaal moet nogmaals verteld worden), verder wordt in sommige gevallen verzuimd de bijstandsgerechtigden van een wisseling op de hoogte te stellen.
- Bijstandsgerechtigden die al vele jaren een uitkering ontvangen geven aan geen of nauwelijks contact met de gemeente te hebben. Sommige missen dat. Ze hebben het gevoel in een groep te zitten ‘waar niet meer aan getrokken hoeft te worden’ of anderen die het juist wel prettig vinden dat de gemeente ze ‘met rust’ laat. Deze laatste categorie lijkt het wel aan ondersteuning te ontbreken (vooral administratieve ondersteuning of iemand die ze de weg wijst naar hulp).
- Het contact met de gemeente werd door sommige geïnterviewden in het verleden meer gekwalificeerd als wantrouwend, beschuldigend. Alhoewel de huidige contactpersonen in veel gevallen als prettig ervaren worden, blijft er bij negatieve ervaringen in het verleden in het contact met de gemeente nog wel ‘oud zeer’ zitten als er een afspraak is op het gemeentehuis.
- Contactpersonen die bijstandsgerechtigden begeleiden richting werk ‘doen wel wat, maar het is niet voldoende voor wat er moet gebeuren’, zo zeggen cliënten. Het is niet de persoon, maar het beleid. Er wordt een contactpersoon gemist die meer gericht met de cliënt op zoek gaat.

Er is een minderheid die ontevreden tot zeer ontevreden is over het contact met de gemeente. Opvallend is dat degene die ontevreden zijn over het contact met name ingaan op moeizame procedures en onduidelijkheid in interpretatie van regels. Het gaat in die gevallen niet om de bejegening door de medewerker, maar om ontevredenheid in de toepassing van regels of om een bureaucratische werkwijze. Concreet gaat het dan om bijvoorbeeld:

- Onduidelijkheid over het toepassen van regels, als het gaat om bijvoorbeeld de werkwijze m.b.t. vergoedingen (het vermeende recht op vergoeding van kosten voor een bril, onduidelijkheid over het mogen behouden van vrijwilligersvergoedingen), maar ook om wat aan de gemeente gemeld moet worden bijvoorbeeld als de bijstandsgerechtigde op vakantie gaat of op familiebezoek gaat of om de werkwijze bij terugvordering.
- Het ervaren gebrek aan hulp in de omgang met gemeentelijke belastingen.

- De gemeente die enerzijds zelf strikte deadlines op legt en de bijstandsgerechtigde ervaart dat de beschikking die de gemeente afgeeft in tegenstelling tot de mondeling toegezegde afhandeltermijn, in sommige gevallen maanden op zich laat wachten.
- Instanties (gemeente, UWV) die slecht op elkaar ingespeeld zijn (bureaucratische werkwijze) wanneer er bij het verstrekken van de bijstand rekening gehouden moet worden met een WW-uitkering.
- Ook als het gaat om wisselende maandelijkse inkomsten (alimentatie) gaat de bijstand verstrekking minder vlot.

Naast ontevredenheid over toepassing van regels e.d. zijn er ook bijstandscliënten die aanmerkingen hebben op het gedrag en de houding van de contactpersonen. Het gaat dan om een ervaren gebrek aan inlevingsvermogen, gebrek aan interesse en te weinig tijd nemen en niet goed genoeg luisteren.

Voorbeelden hiervan zijn:

'Luister naar mijn verhaal zonder op te dringen"
'Meer interesse in mij tonen'
'Meer rekening houdend met persoonlijke situatie'
'Mij als cliënt meer bedenktijd geven
'Wat er nog beter kan, is dat hij er zelf ook blij van wordt'.
'In mij geloven'.

Uit de interviews zijn twee situaties naar voren gekomen waarbij bijstandscliënten de bejegening als beschuldigend ervaren hebben. In beide situaties is/was er sprake van een heronderzoek. Ook uit de enquête zijn er enkele opmerkingen gemaakt over ervaren beschuldigend en intimiderend gedrag. Zonder specifiek op de individuele casussen in te gaan, gaat het in algemene zin om:

- Het bewijsmateriaal dat bij een heronderzoek overgelegd diende te worden werd als veel te vergaand bestempeld (vooral wanneer kinderen gevraagd worden verantwoording af te leggen).
- De bijstandsgerechtigde had het gevoel al voordat er onderzoek gedaan was, beschuldigd te worden.
- De bijstandsgerechtigde gaf aan door een medewerker beschuldigd te zijn van fraude.
- Dat door de gemeente met regelmaat het telefonisch contact verbroken werd, dat er niet doorverbonden werd en dat medewerkers weigerden gemaakte afspraken schriftelijk te bevestigen.

Quotes:

'Vals beschuldigd, onder druk zetten, intimiderend, aanstaren, zeer onprettige houding'

'Een aantal mindere contactmomenten gehad met één medewerker. Zij legde contact vanuit wantrouwen en met een haast denigrerende toon'.

Meer in algemene zin wordt hieronder een beeld gegeven van wat de bijstandsgerechtigde goed vindt aan de gemeentelijke contactpersoon en wat er voor verbetering vatbaar is of wat er niet goed is gaat in het contact.

<u>Quotes uit enquête en interviews</u>

Wat vindt de bijstandsgerechtigde goed aan de gemeentelijke contactpersoon?

'De medewerker luistert altijd goed. Is vriendelijk en helpt oprecht een oplossing te vinden.'

'Er wordt rekening gehouden met je persoonlijke situatie.'

'Diegene hield rekening met mijn mentale toestand en probeerde met een oplossing te komen die goed bij me zou passen.'

'Dat ze goed naar mijn verhaal luisterde en ook dat ze me steunde in mijn oplossing om verder te komen.'

'Ben erg goed geholpen.'

'Ja alles heeft ze voor mij gedaan. 100% heeft ze voor mij gedaan. Belangrijk voor mij is dat mijn studie geregeld is. Mijn contactpersoon heeft mij geholpen om te kunnen studeren, omdat ik al wat ouder ben.'

'Het sociale en vriendelijke contact.'

'Geeft gelijk vertrouwd gevoel, vriendelijk, spontaan en altijd de juiste hulp te kunnen geven.'

'Klantvriendelijk, oplossingsgericht, duidelijk, empathisch.'

'Naar mijn werkcoach ga ik met een goed gevoel heen. Heb ook het gevoel dat ze me echt willen helpen'

Wat kan er beter in het contact met de medewerker?

'Er zullen ongetwijfeld ook wel dingen goed gegaan zijn, maar de zeer slechte, onprofessionele en zeer respectloze benadering overheersen bij mij.'

'Meer vertrouwen in ons --- en mijn kinderen erbuiten laten.'

'Mij als cliënt meer bedenktijd geven.'

'Meer openheid over wat wel en niet mag.'

'Ik zou graag zien dat er wat een persoonlijker contact zou zijn. Wat vriendelijker en begrip tonen.'

'Ze zouden bij wisseling van contactpersoon dat aan je door kunnen geven.'

'Zoals ze ook bij immigranten doen meer uitleg geven waar je recht op hebt. Ik vind het erg dat we via via erachter moeten komen dat je een bedrag kan krijgen al je langer als drie jaar in de uitkering zit. Bij andere gemeenten gaat dat automatisch.'

'Haar niveau was soms te hoog voor mij dan moest mijn begeleider het uitleggen.

'Geen klachten.'

'Ik denk dat ze het beste bieden dat ze kunnen bieden in vergelijking met andere gemeenten.'

<u>Samenvattend:</u>

- 75 tot 80 % is positief over het contact met de gemeente en de behulpzaamheid van de medewerkers;
- 10 tot 12 % is ontevreden over het contact met de gemeente;
- de ontevredenheid komt het meest voor bij bijstandsgerechtigden die te maken hebben met heronderzoek/ terugvorderingen;
- ontevredenheid ontstaat met name over onduidelijkheid of verschil van inzicht in het toepassen van de regels;

- slechts een enkele bijstandsgerechtigde heeft een klacht over de houding en het gedrag van de medewerker;
- bijstandsgerechtigden die al jarenlang in de bijstand zitten, zijn niet ontevreden over de gemeente, maar voelen zich wel enigszins verwaarloosd.

Norm:

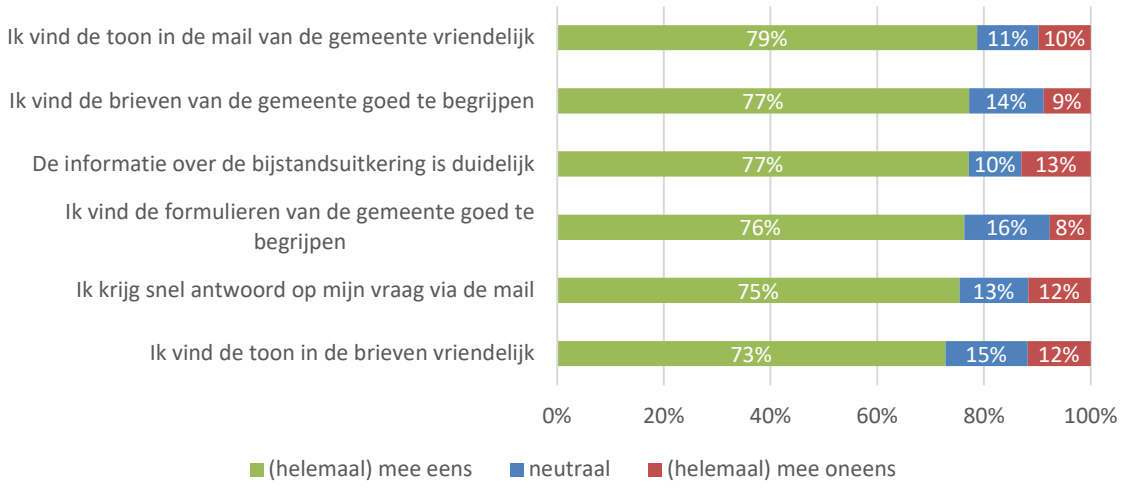
Hoe ervaart de cliënt het contact met de gemeente/ met de behandelend ambtenaar?	De contactmomenten met de gemeente zijn passend bij de hulpvraag.	Bij de meeste cliënten is dat het geval, echter bij cliënten die al meerdere jaren in de bijstand zitten, wordt het contact gemist.
	De behandelend ambtenaar is behulpzaam.	80 % vindt dat de medewerker behulpzaam is. 10 tot 12 % is ontevreden over het contact
	De behandelend ambtenaar is vriendelijk, hij/zij respecteert mij.	80% zegt dat de medewerker vriendelijk is en hem/haar respecteert. 10 tot 12 % is ontevreden over het contact.
	De bijstandsgerechtigde is tevreden over het contact met de gemeente over de bijstandsuitkering.	75%- 80% is tevreden over het contact met de gemeente.

4.2 Ervaren informatievoorziening over bijstandsuitkering

Bron Enquête

Men is doorgaans positief over het contact via brieven en e-mail. Minstens driekwart is te spreken over de toon, duidelijkheid en informatievoorziening. Circa 10% is ontevreden. De grootste ontevredenheid is over duidelijkheid van de informatie (13%).
- Cliënten met terugvordering scoren lager (minder positief, maar ook negatiever).
- De tevredenheid over de toon van de brieven en de duidelijkheid van de informatie is lager bij cliënten die in 2021 contact hadden ten opzichte van cliënten met het laatste contact in 2020.
- Ook cliënten met intensiever contact (5 keer of meer) zijn minder te spreken over de duidelijkheid van de informatie dan cliënten die een enkele keer contact hadden in het afgelopen jaar.

Figuur 3. Waardering informatievoorziening (nmin=171)



Een aannemelijke verklaring voor de geringe tevredenheid onder cliënten die voor het laatst in 2021 contact hadden met de gemeente in vergelijking met die in 2020 voor het laatste contact hadden is dat nieuwe cliënten door corona nagenoeg geen face to face contact hebben.

Bron Interviews

Mondelinge communicatie/uitleg medewerker
De meeste geïnterviewden geven aan dat de medewerkers zaken goed uitleggen. In gesprekken wordt vaak meer toelichting gegeven op schriftelijk verkregen informatie. Bijstandsgerechtigden geven aan dat het daardoor duidelijker wordt wat er van hen verwacht wordt. Ook anderstaligen zeggen dat de uitleg goed is, indien nodig wordt Engels gesproken (of half Nederlands half Engels).

Er zijn echter ook bijstandsgerechtigden die vinden dat het onduidelijk blijft wat wel of niet mag. Dat het ook van de contactpersoon af hangt hoe deze omgaat met de regels. Het is daarom niet altijd duidelijk waarom de één iets wel mag (krijgen) en de ander niet. In een enkel geval geeft een bijstandsgerechtigde aan dat het niet duidelijk was waarom overgegaan is tot terugvordering.

Schriftelijke communicatie (brieven, e-mails, infomap, etc.)
Over het algemeen vindt men de schriftelijke communicatie duidelijk. Soms moet men wel even 'door de ambtenarentaal heen lezen' en een enkeling geeft aan dat als hij/zij iets niet snapt dat er dan contact opgenomen wordt met de gemeente om uitleg. Dat werkt goed, zo wordt aangegeven.

Over de toon van de brieven en e-mails zegt de meerderheid dat deze neutraal en zakelijk is. Er zijn echter ook andere opvattingen. De één zegt dat die altijd vriendelijk is, de ander zegt dat de toon gewoon goed is of spreekt van een normale toon. Ook wordt de toon wel als leidend, onpersoonlijk of als dreigend ervaren: 'als je dit niet doet, dan is dit het gevolg'. Er wordt ook een onderscheid gezien tussen brieven. Brieven die meer in algemene zin informatie opvragen zijn 'netjes', brieven waarin de cliënt meer persoonlijk aangesproken wordt op gedrag daarin is de toon 'anders'. Een enkele geïnterviewde geeft aan de toon wel duidelijk te vinden, maar onaangenaam: respectloos, gevoelloos en dwingend.

Op telefoontjes en mails krijgt men over het algemeen vlot antwoord. Vaak al binnen een dag, soms binnen twee dagen. Ook wordt er wel een appje gestuurd waarin aangegeven wordt dat er contact opgenomen wordt. Een enkeling geeft aan dat door corona het weleens iets langer kan duren dan normaal (3 dagen) voordat er antwoord is op een mail.

Een enkeling geeft aan dat de informatiemap niet geüpdatet wordt.

Quotes uit enquête en interviews

'Soms werden moeilijke woorden gebruikt in de brieven en begreep ik niet alle woorden. Dus in het begin belde ik de gemeente om te vragen en werd het me duidelijk uitgelegd.'

"Ik denk dat ze vrij neutraal zijn en ik denk dat dat ook zo hoort.'

'Een half jaar geleden kreeg ik een rare brief over een kopie van de verblijfsvergunning. Dat snapte ik niet, daar heb ik toen over gebeld.'

'Ja het is heel zakelijk. Het is niet zo dat je blij wordt van zo'n brief. Je krijgt zaterdag dan zo'n brief en dan moet je tot maandag wachten dat je kan bellen. Als ik de postbode zie met zo'n wit rode envelop (van gemeente Heerenveen) dan word ik niet blij'.

'Ik krijg snel antwoord op mijn vragen.'

Samenvattend:
Minstens driekwart is te spreken over de toon, duidelijkheid en informatievoorziening van het contact over de uitkering. Bijstandsgerechtigden die te maken hebben gehad met terugvordering scoren lager. Ook cliënten met een intensiever contact zijn minder tevreden over de duidelijkheid van de informatievoorziening. Over het algemeen is men tevreden over de snelheid waarop gereageerd wordt op mails en telefoontjes.

Norm:

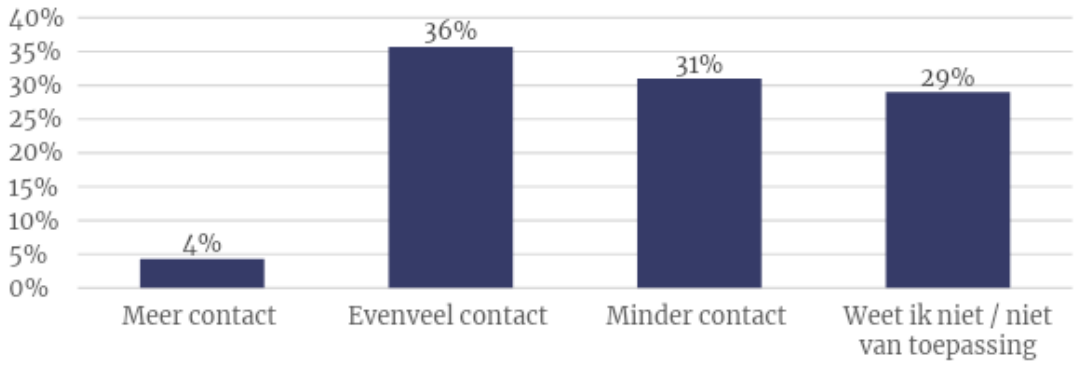
Verstrekt de gemeente duidelijke informatie in woord en geschrift?	De schriftelijke informatie (brieven, formulieren, mails) is in begrijpelijke taal.	Minstens driekwart is te spreken over de toon, duidelijkheid en informatievoorziening. Er zijn echter ook bijstandsgerechtigden die vinden dat het onduidelijk blijft wat wel of niet mag. Dat het ook van de contactpersoon af hangt hoe deze omgaat met de regels.

4.3 Effect Corona

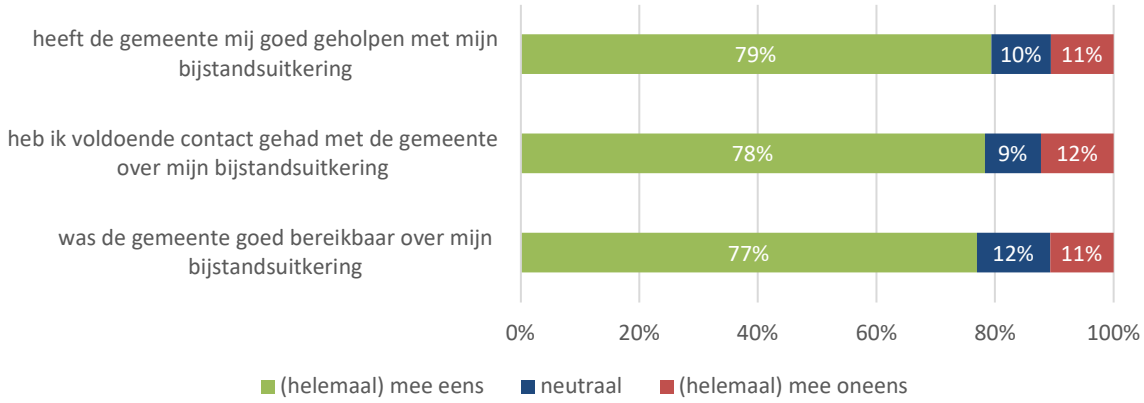
Bron Enquête

Voor een meerderheid heeft corona weinig invloed op het contact, of men kan dit niet goed (genoeg) inschatten. Men is tevreden over het contact en doorlopende ondersteuning.
- Een deel is hier minder over te spreken: relatief veel midden- en hoogopgeleiden en cliënten die te maken hebben met terugvordering.

Figuur 4. Invloed van coronacrisis op contact over bijstandsuitkering (nmin=255)



Figuur 5. Contact tijdens coronacrisis over bijstandsuitkering (nmin=178)



Bron Interviews

Uit de gevoerde gesprekken met cliënten komt naar voren dat corona niet een grote impact heeft op het contact tussen medewerker en cliënt. Wat wel door sommige aangegeven wordt is dat het 'face to face' contact gemist wordt, dat een antwoord op een mail weleens iets langer op zich laat wachten dan gebruikelijk. Een enkele geïnterviewde zegt dat door corona het contact over begeleiding naar werk niet aanwezig is.

Uit één van de gesprekken met anderstaligen komt naar voren dat een taalcoach gemist wordt. Door corona durven de taalcoaches (vaak oudere mensen) het contact niet aan.

Quotes uit enquête en interviews

'Sinds de corona heb ik niets gehoord van de jobhunter of team Werk'

'Ja dat er niet veel fysiek contact is door corona. Voor corona had ik regelmatig contact met … (mijn contactpersoon) op het gemeentehuis. Nu niet, ik mis dat wel'.

'Ik heb geen taalcoach, dat is vrijwilligerswerk. Die wil ik wel graag. De taalcoaches zijn vaak oude mensen, die durven nu niet in coronatijd'.

'Maar de laatste tijd met de corona moet je wel even wachten. Via mail moet je wel 2 of 3 dagen wachten. Telefonisch heb ik hier geen last van'.

Samenvattend:
Voor de meerderheid heeft corona een geringe invloed op het contact.

Norm:

Hoe ervaart de cliënt het contact met de gemeente/ met de behandelend ambtenaar?	De gemeente is goed bereikbaar ook in corona tijd.	Voor een meerderheid heeft corona weinig invloed op het contact, of men kan dit niet goed (genoeg) inschatten. Men is tevreden over het contact en de doorlopende ondersteuning.

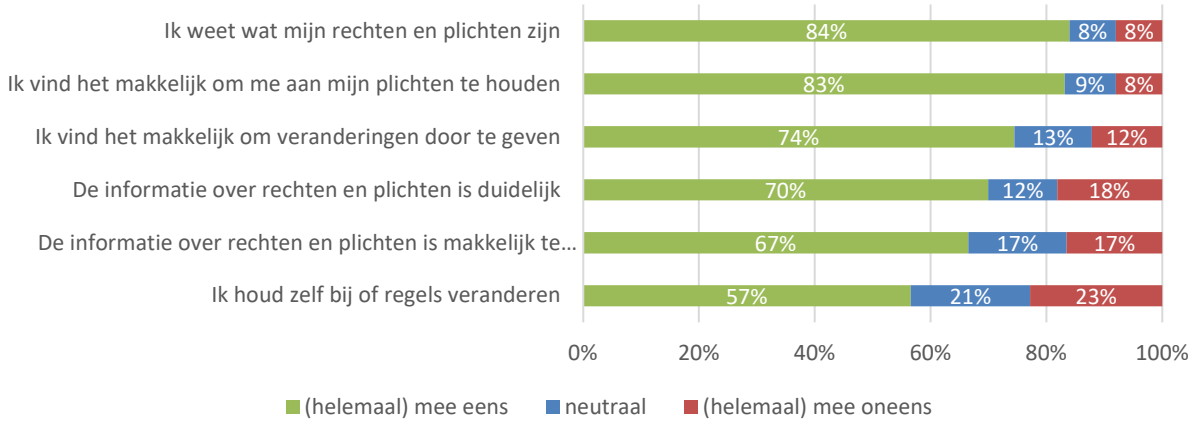
4.4 Informatie over rechten en plichten

Bron Enquête

Rechten en plichten
De meerderheid weet wat de rechten en plichten zijn, vindt het makkelijk om zich hieraan te houden en vindt de informatie duidelijk.

- Iets minder (67%) vindt het makkelijk om de informatie hierover te vinden. 17% heeft hier moeite mee en 18% vindt de informatie niet duidelijk.
- Maar 57% houdt zelf bij of regels veranderen en 23% houdt dit niet zelf bij.
- Cliënten zonder terugvordering zijn positiever over de rechten en plichten en informatie hierover.
- Cliënten met het laatste contact in 2021 zijn minder te spreken over de duidelijkheid van de regels en de manier waarop de gemeente controleert.

Figuur 6. Rechten en plichten (nmin=228)



Cliëntondersteuning weinig bekend en gebruikt
60% weet niet dat hij/zij gebruik kan maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner bij de aanvraag van de bijstandsuitkering. Slecht 14% heeft hier gebruik van gemaakt.

Figuur 7. Wist u dat u gebruik kon maken van onafhankelijke cliëntondersteuning bij de aanvraag van uw bijstandsuitkering? (n=257)



Bron Interviews

Rechten en plichten
Zoals ook uit de enquête naar voren komt, geven de meeste cliënten aan dat ze hun rechten en plichten kennen. Uit gesprekken wordt echter wel duidelijk dat dat met name aan de orde is als er weinig verandering in de situatie van de cliënt is. De cliënt blijkt niet altijd goed te weten wanneer iets gemeld moet worden. Exemplarisch is de uitspraak van één van de geïnterviewden: “Als je weet dat je het moet melden, dan is het niet moeilijk. Je weet bijvoorbeeld niet dat wanneer je een andere auto hebt, dat je dat moet melden. Ik heb nooit geweten dat je dat dan door moet geven. Ik heb terloops het in een gesprek laten vallen dat ik een andere auto heb sinds januari. Dat had ik moeten melden. Op de website staat het ook niet. Het staat er niet concreet genoeg. Er staat alleen iets op hoofdlijnen, dus niet iets specifiek”.

De geïnterviewden weten dat wanneer er zich veranderingen voordoen dat ze dat kunnen laten weten aan de gemeente via een mutatieformulier. Sommige geven wijzigingen mondeling aan hun vaste contactpersoon door. Mensen die onder bewind staan laten geven wijzigingen aan hun bewindvoerder door die het vervolgens communiceert met de gemeente. De wijze waarop er in deze gecommuniceerd moet worden is geen probleem. Het gaat meer om wat wel en niet doorgegeven

moet worden. Zo blijkt ook uit de volgende voorbeelden: 'Ik weet niet zo goed wat ik wel of niet moet doorgeven. Ik krijg voor mijn kind een dubbele kinderbijslag. Ik weet niet of ik dat dan jaarlijks door moet geven of niet'. 'Er moet duidelijkheid komen waar ik aan toe ben als ik een relatie heb en wat wel en niet mag, bijvoorbeeld hoe vaak degene bij me mag zijn'. Als er meerdere inkomstenbronnen zijn (bijv. WW-uitkering naast bijstandsuitkering) wordt een maandelijks overzicht van de verrekening met de bijstand gemist.

De meeste geïnterviewden geven aan geen problemen te hebben met het naleven van hun plichten. Er is een enkele geïnterviewde die er meer moeite mee heeft.

Uit gesprekken met externe partners zoals bijvoorbeeld met de Barones die cliënten o.a. in juridische zaken bijstaat, komt een wat genuanceerder beeld naar voren. Cliënten waar zij mee te maken hebben kennen hun rechten en plichten niet goed. De informatievoorziening over rechten en plichten zou veel duidelijker moeten. Dat houdt in niet alleen de regel geven, maar ook duiden wat de regel in de praktijk betekent. Dus leg uit wat de regel in de praktijk inhoudt.

Quote De Barones

'Als je iemand bent die daar (toepassing van regels) geen gevoel voor heeft, dan heeft dat effect op de perceptie van bejegening. Als je daar meer aandacht aan schenkt, verandert dat de perceptie'.

'De meeste mensen willen de boel niet flessen, maar hebben geen gevoel voor regels'.

Ondersteuning
Uit de gesprekken met cliënten blijkt dat men de mogelijkheid om gebruik te maken van een onafhankelijke cliëntondersteuning niet kent. De meesten geven aan zelf het contact over de uitkering met de gemeente te regelen. Als het contact met de vaste contactpersoon over de uitkering goed verloopt is er niet veel behoefte aan. Als een cliënt een bewindvoerder heeft, onderhoudt deze het contact. Verder is een deel bekend met de Barones en Houvast. Daar wordt in het contact met de gemeente in een enkele situatie gebruik van gemaakt. Anderstaligen krijgen ondersteuning van Vluchtelingenwerk. Een enkeling zegt contact te hebben met het vrijwilligerssteunpunt van Caleidoscoop of zoekt contact met de Meitinkers indien er zaken onduidelijk zijn.

<u>Quotes uit enquête en interviews</u>

'In het begin kreeg ik een info map mee en dat heb ik gelezen. Voor de rest doe ik er niet zoveel mee want mijn bewindvoerder handelt het verder af'.

'Ja. Ik heb veel dingen gelaten om me aan de plichten te houden. Mijn hele relatie is eraan kapot gegaan. Dat als je net iemand kent en een latrelatie wil dat ik dat zelfs niet aan durf omdat ik het moet melden, of dat er controle komt of omdat ik niet weet hoe vaak degene bij me mag zijn'.

'Ja, dat het mutatieformulier ingevuld moet worden, dat we de inkomsten doorgeven, dat we recht op hulp hebben bij het zoeken naar werk'.

'Nee ik weet niet dat ik daar recht op heb. Ik heb denk ik niet alles goed gelezen. Ik heb me meer beziggehouden met de plichten, anders krijg ik immers geen bijstand'.

'Is niet duidelijk welke inkomsten je allemaal moet opgeven'.
'Zelf nazoekwerk doen en dan blijkt dat de gemeente goed bezig is. Maar echt duidelijk zichtbaar, nee. Begrijp wel dat er eens iets fout gaat'.

Samenvattend:
Een merendeel van de bijstandsgerechtigden kent de rechten en plichten. De vertaling van de rechten en plichten naar de eigen situatie levert echter nogal eens problemen op.
De mogelijkheid gebruik te maken van een onafhankelijke cliëntondersteuning is bij 60% van de cliënten niet bekend.

Norm:

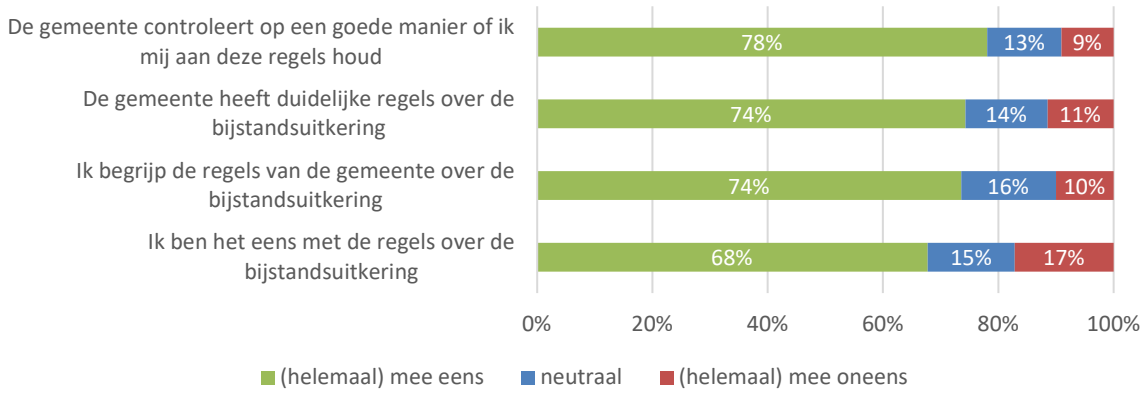
Verstrekt de gemeente duidelijke informatie in woord en geschrift?	Bijstandsgerechtigden weten wat hun rechten en plichten zijn.	Het merendeel weet wat de rechten en plichten zijn. De vertaling van rechten en plichten naar de eigen situatie blijkt voor menigeen toch lastig te zijn.
	De gemeente informeert de cliënt over ondersteuning middels een onafhankelijke cliëntondersteuner	60% weet niet dat hij/zij gebruik kan maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner. Als het contact met de vaste contactpersoon over de uitkering goed loopt is er weinig behoefte aan ondersteuning.

4.5 Duidelijkheid en passendheid van de regels

Bron Enquête

Regels
De meesten (circa driekwart) vinden de regels van de gemeente duidelijk en begrijpelijk, en de controle goed.
- Iets minder (68%) is het eens met de regels, 17% is het oneens.
- Cliënten met terugvordering: zij vinden de regels minder duidelijk en begrijpelijk, en zijn het minder vaak eens met de regels.
- De antwoorden op de open vraag laten zien dat er bij een deel sprake is van onduidelijkheid, ingewikkelde en veranderende regels, onvoldoende vindbaar of uitgelegd.

Figuur 8. Regels bij een bijstandsuitkering (nmin=210). [ix]

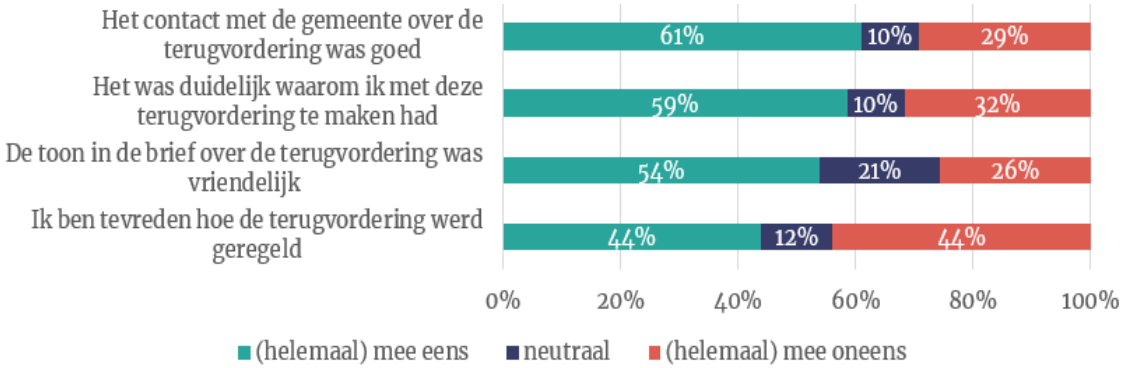


Terugvordering
- In totaal had 16 procent hiermee te maken.[x] Bij een ruime meerderheid (75%) is er geen sprake van terugvordering.

[ix] 17% weet niet of de gemeente op een goede manier controleert of hij/zij zich aan de regels houdt, deze hebben we buiten de analyse gelaten
[x] n=42 wel enige voorzichtigheid geboden bij de interpretatie, percentages zijn indicatief.

- Er is verdeeldheid over hoe dit geregeld is: 44% positief en 44% negatief. Iets beter te spreken is men over de duidelijkheid (59%), goed contact (61%) en toon in de brief (54%).
- Er is ontevreden over de toon in de brief, soms wordt deze als bedreigend ervaren, maar ook kort/summier en onduidelijkheid over de redenen. Men voelt zich een fraudeur en dit zorgt voor veel stress bij de inwoners. Bij sommigen was het ook onterecht, waardoor de terugvordering moest worden teruggedraaid.

Figuur 9. Tevredenheid bij een terugvordering (nmin = 39)



Bron Interviews

Regels en terugvordering
Verschillende geïnterviewden hebben te maken gehad met een procedure tot terugvordering die uiteindelijk niet tot daadwerkelijke terugvordering heeft geleid (kwijtschelding, gegrond bezwaar). Een deel van de cliënten waar sprake was van terugvordering had te maken met inkomsten die niet op tijd verrekend waren met de uitkering of dat er te veel aan uitkering was uitbetaald (onverschuldigde betalingen). Een ander deel had te maken met terugvordering doordat er giften niet waren opgegeven of dat er sprake was van een veranderende woonsituatie die niet was doorgegeven (niet nakomen van de inlichtingenplicht).
Wat valt daarbij op?
- Een terugvordering levert veel stress en verdriet op voor betrokkene.
- Bij onverschuldigde betalingen is vaak niet duidelijk wat de oorzaak van terugvordering is en hoe is die is opgebouwd.
- Een onderzoek wordt als heel naar ervaren, voelt als inbreuk op de privacy en sommigen geven aan het moeilijk te vinden dat de bewijslast volledig bij hen ligt.
- Het niet nakomen van de inlichtingenplicht lijkt in veel gevallen niet een bewust 'stil willen houden' van de giften/inkomsten of veranderende situatie, maar eerder dat de betrokkene niet goed op de hoogte was van de regels of deze verkeerd geïnterpreteerd heeft.
- De gemeente legt de regels niet duidelijk genoeg uit volgens de cliënten die met terugvordering te maken hebben gehad.
- De betrokkene voelt zich een fraudeur.
- De gemeente lijkt weinig oog te hebben voor de emotionele consequenties voor betrokkenen ('Er is nooit iemand van de gemeente geweest die me vroeg hoe het met me ging. Een beetje nazorg was wel fijn geweest').

Quotes uit enquête en interviews

'We stonden ooit onder bewind. Toen was bewindvoering afgelopen. Dan moet de bewindvoerder een eindbrief schrijven met dat alles naar (via) mij gaat. De eerste keer kreeg ik maandelijkse uitkering en toen vroeg ik aan de bewindvoerder "zo veel krijgen we toch niet?". Ik moest van de

bewindvoerder op de volgende maand wachten en toen was het bedrag weer zo hoog. Dus belde ik met de gemeente. Toen bleek iets mis tussen de eindbrief van de bewindvoerder en had ik te veel bijstand ontvangen. En moest ik 2 maand te veel terugbetalen. Toen heeft de gemeente gevraagd hoe we dat konden verrekenen. Ik werd uiteindelijk tekort op vakantiegeld. En deze terugvordering is naar tevredenheid afgehandeld door de gemeente zonder gedoe'.

Het is nog steeds niet duidelijk waarom er teruggevorderd wordt. Ik wist niet hoe dat in zijn gang ging. We zijn er nu naar aan het kijken. UWV heeft me teveel uitgekeerd. Vervolgens is er een aanvulling van de sociale dienst gedaan. Ik moet nu terugbetalen'.

'Ik heb te maken met terugvordering. Dat gaat alleen om een situatie met de erfenis. Ik heb een erfenis ontvangen van mijn moeder. Ik ben een tijdje uit de bijstand geweest. Dat geld heb ik weer terugbetaald. Je mag bruto zoveel spaargeld hebben'.

'Ik heb te maken gehad met terugvordering, maar vorige week heb ik een telefoontje gekregen dat het wordt kwijtgescholden na een half jaar ellende. En dat had te maken met die nieuwe motie en het nieuwe beleid over de giften'.

'Als je werkt met behoud van uitkering, mag daar best wat tegenover staan. Recht om kadootje te mogen houden of keer een boodschap van anderen te krijgen zonder gevolgen, dat mag wel ingevoerd worden'.

'De regels van de bijstand zijn erg stressvol. Snap zeker dat dit moet om fraude op te sporen, maar denk toch zeker dat de verkeerde gecontroleerd worden. In mijn situatie was veel stress waardoor ik geen overzicht had en bang was om iets fout te doen. Mijn toenmalige contactpersoon heeft het beeld niet positiever gemaakt'.

'Ik vind de regels soms onduidelijk/slecht uitgelegd'.

'Soms verwarrend wat wel en wat niet mag. Vaak te bang om de fout in te gaan, at gevolgen kan hebben voor de uitkering'.
'Alles stond duidelijk beschreven in de brief'

'Ik begrijp het Nederlands soms niet en daarom vind ik zaken lastig'.

'Als je parttime werkt mag je de verdiensten niet houden: in sommige gemeenten mag je een bepaald bedrag houden. Vaak wat onduidelijk'.

Samenvattend:

De regels over terugvordering is voor driekwart van de groep van bijstandsgerechtigden duidelijk en begrijpelijk. Cliënten die te maken hebben gehad met terugvordering zijn echter minder tevreden over de duidelijkheid van de regels. In totaal heeft 16% van de bijstandsgerechtigden met een procedure tot terugvordering te maken gehad. Bij een ruime meerderheid 75% is er geen sprake van terugvordering geweest.

De terugvordering wordt door 44% van de groep die te maken hebben gehad met terugvordering, naar tevredenheid geregeld. Ook is 44% procent tevreden over de wijze waarop de terugvordering is geregeld. 59% vindt het duidelijk genoeg, 61 % vindt het contact goed. Over de toon van de brief is 54% tevreden. Degenen die ontevreden zijn over de toon van de brief zegt dat deze soms als bedreigend ervaren wordt, maar ook wordt gezegd dat deze kort of summier is en te onduidelijk is over de redenen. Men voelt zich een fraudeur en dit zorgt voor stress bij de inwoners. Bij een groot

deel was de terugvordering ook onterecht waardoor de terugvordering terug moest worden gedraaid. De gemeente heeft volgens cliënten weinig aandacht voor de emotionele consequenties van een terugvorderingsprocedure.

Norm:

Verstrekt de gemeente duidelijke informatie in woord en geschrift?	De regels zijn duidelijk en begrijpelijk	Driekwart vindt de regels duidelijk en begrijpelijk. Voor cliënten die te maken hebben met terugvordering vinden de regels minder duidelijk en zijn het ook minder eens met de regels.
	De terugvordering wordt naar tevredenheid van de cliënt geregeld.	Er is verdeeldheid over hoe de terugvordering geregeld is: 44% is positief en 44% is negatief. Iets beter te spreken is men over de duidelijkheid (59%), goed contact (61%) en toon in de brief (54%).

4.6 Totaaloordeel bijstandsgerechtigde over contact met de gemeente

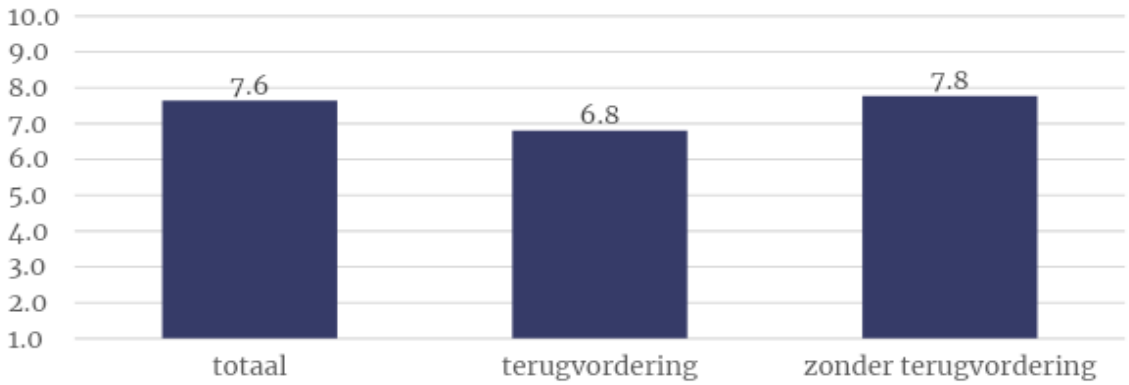
Bron Enquête

Totaaloordeel over contact met de gemeente over uitkering

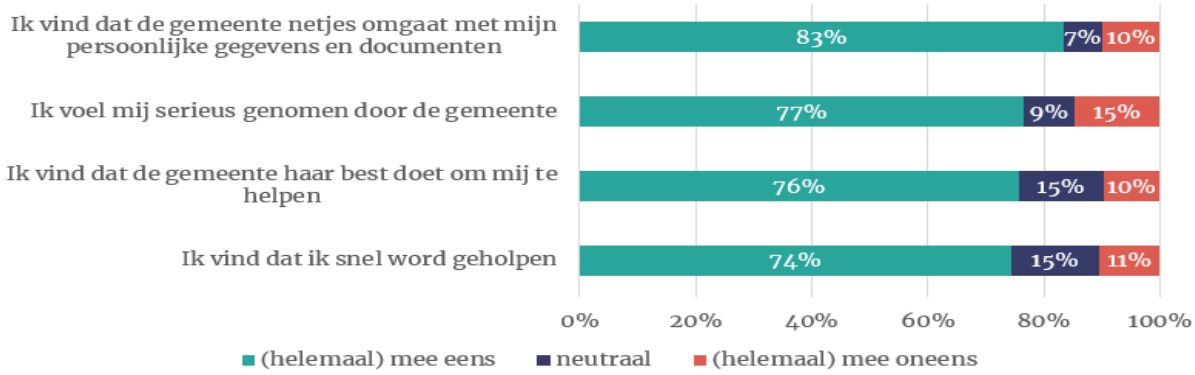
- Totaaloordeel: een meerderheid is positief. Circa 10% is ontevreden. Het 'serieus genomen worden' wordt door 15% als negatief bestempeld.

- 7,7 is het gemiddelde cijfer voor contact met de gemeente over bijstandsuitkering.
- 67% geeft een 8 of hoger en 12% een onvoldoende.
- Degenen die een onvoldoende geven, geven aan: behoefte aan een meer menselijke opstelling te hebben - inleving en respect, maar ook deskundigheid, op de hoogte zijn van regels, accurater werken. Meer informatie en contact is nodig.
- Onder cliënten met terugvordering is de beoordeling lager (6,8). Van hen geeft 36 procent een onvoldoende t.o.v. 10 procent onder cliënten zonder terugvordering.
- Cliënten met intensiever contact (5 keer of meer) zijn minder te spreken over de bejegening door de gemeente en de omvang met persoonlijke documenten dan cliënten een enkele keer contact hadden.

Figuur 10. Totaaloordeel gemeente



Figuur 11. Totaaloordeel gemeente (nmin=205)[xi]



Overall: Resultaten zijn over het algemeen positief

- Cliënten zijn over het algemeen tevreden met de ondersteuning en het contact over hun bijstandsuitkering. Dat geldt ook voor de duidelijkheid rondom rechten/plichten en regels.
- De duur van de ondersteuning heeft weinig tot geen invloed op de ervaringen van cliënten.
- Cliënten met terugvordering zijn minder tevreden over alle aspecten.
- Op veel aspecten zijn cliënten die in 2021 contact hadden minder positief dan cliënten met het laatste contact in 2020. Dit geldt ook voor cliënten die regelmatig contact hadden (5 keer of meer) ten opzichte van cliënten die minder vaak contact hadden met de gemeente in het afgelopen jaar.

<u>Bron Interviews</u>

Overeenkomstig het totaaloordeel over het contact met de gemeente (zie boven) komt ook uit de interviews met cliënten dat het overgrote deel tevreden tot zeer tevreden is over het contact met de gemeente. Men vindt het een prima contact en is daar in veel gevallen ook dankbaar voor. Met name het persoonlijk contact wordt gewaardeerd.

Er zijn ook tips van cliënten voor verbetering van het contact:

- Instanties moeten beter samenwerken (gemeente, UWV, werkgever).
- Elke maand een financieel overzicht voor de cliënt (van belang voor de eigen administratie).
- De benadering moet wat menselijker. Dat je niet gelijk het idee hebt dat er een fraude stempel op je geplakt wordt.
- Nazorg bij het terugvorderingstraject ontbreekt.
- Er is gebrek aan uitleg over giften en de terugvordering aan het begin.
- Als er qua wetgeving dingen veranderen moet de cliënt sneller op de hoogte gesteld worden.
- Zorg ervoor dat ik als cliënt mijn levensverhaal niet 5 keer hoeft te vertellen aan wisselende contactpersonen.
- Als er een wisseling is van personeel van de vaste contactpersoon, dat we daar iets over horen. Dat moet als leereffect meegenomen worden.
- Wees helder en concreet wat de verplichtingen zijn. En ook wat de vergoedingsmogelijkheden zijn, wees er proactief in.

<u>Quotes uit enquête en interviews</u>

> *'Los van de terugvordering heb ik niet zo veel aan te merken en ging het prima in mijn geval. Mijn klantmanager is bereid met veel dingen mee te denken en oplossingen te zoeken. Ook met de contactpersonen van de terugvordering is het contact goed geweest'.*

[xi] 16% weet niet of de gemeente netjes omgaat met persoonlijke documenten en gegevens, deze hebben we buiten de analyse gelaten.

'Het gaat heel goed. Het moet zo blijven'.

'Mijn contactpersoon geeft uitgebreid antwoord op de mail. Ze geeft keurig antwoord'.

'Dat ze (mijn contactpersoon) me helpt met de reiskosten en dat ze me tips geeft bijvoorbeeld over de wandelclub. Had het weleens in de formulieren gelezen, maar als ze het dan tegen me zeggen dat vind ik wel heel fijn. Ook bijvoorbeeld ik stuur je vast een formulier voor bijzondere bijstand in verband met tandartskosten'.

'Ik heb contact met Vluchtelingenwerk. Mijn contactpersoon daar heeft contact met mijn contactpersoon van de gemeente. Ze hebben bijvoorbeeld geholpen om mijn gezin naar hier te laten komen. Ik had niet genoeg geld om het reizen van Schiphol naar Ter Apel te betalen. Ze hebben ook geholpen om mijn kinderen richting school te begeleiden'.

'Ik ben tevreden. Ja over Heerenveen ben ik tevreden. Als ik hoor van anderen hoe het elders gaat, dan ben ik tevreden'.

'Ik ben blij dat de bijstand er is voor de mensen die het nodig hebben, het vangnet dus'.

'Er is aandacht voor mijn persoonlijke situatie. Er is voor mij een uitzondering gemaakt bij mijn verhuizing. Ik had te maken met een te hoge huurwoning en wou verhuizen maar ik had een huurachterstand. Met een huurachterstand mag je eigenlijk niet verhuizen. Maar de drie instanties, vorige woningbouw verhuurder, mijn bewindvoerder en de gemeente hebben het samen geregeld en alle drie hebben ze mij geholpen om toch te kunnen verhuizen'.

'Alles gaat goed, voor mij en voor mijn vrouw en kinderen. Ja er is ook goede hulp voor mijn gezin (bijvoorbeeld begeleiding richting school)'.

Samenvattend:

De meeste cliënten zijn in algemene zin zeer tevreden over het contact met de gemeente.

Norm:

Hoe ervaart de cliënt het contact met de gemeente / met de behandelend ambtenaar?	Het totaaloordeel van de bijstandsgerechtigde over het contact met de gemeente is positief.	7,7 is het gemiddelde cijfer voor contact met de gemeente over bijstandsuitkering.

5 Bevindingen – ervaringen betrokken ambtenaren

In dit hoofdstuk wordt weergegeven wat ambtenaren van betrokken teams ervaren in de uitoefening van hun werk. Het beeld is tot stand gekomen op basis van gevoerde groepsinterviews met vertegenwoordigers van de teams. Aan de teamleden is gevraagd hoe de contacten met bijstandsgerechtigden eruit zien en hoe ze de contacten ervaren? Of ze goed in staat zijn op basis van geformuleerd beleid en vastgestelde werkinstructies de werkzaamheden uit te voeren? Welke factoren in hun werk belemmerend werken en wat juist succesfactoren zijn bij de uitoefening van de taken? Ook is gevraagd naar de invloed van corona op de uitvoering van hun werk.

5.1 Ervaren contact met bijstandsgerechtigden

- **Inzet ambtenaar - erger voorkomen**

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de behandelend ambtenaar zijn/haar best doet in het contact met de bijstandsgerechtigde om erger te voorkomen. Ze verplaatsen zich in de cliënt en trachten deze goed te informeren om onnodige kosten te voorkomen. Hieronder wordt een beeld gegeven van dergelijke situaties.

1. Voorkomen van de gang naar de gerechtsdeurwaarder. Voorkomen dat cliënten terechtkomen bij een gerechtsdeurwaarder. De kosten en rente kunnen dan voor de cliënt heel hoog oplopen. Handhavers proberen aan te sturen op een minnelijke regeling. Ze vinden het moeilijk te zien dat sommige al heel veel jaren hebben afgelost en dan nog veel rente en kosten moeten betalen.
2. Telefonisch contact zoeken i.p.v. schriftelijk. Als er niet binnen de vastgestelde termijn van 6 weken terug betaald wordt, dan geven de handhavers de voorkeur aan telefonisch contact te zoeken met de cliënt vanuit de ervaring dat de cliënt de post niet leest (bij veel brieven en herinneringen maakt de cliënt de post niet open). Als duidelijk is dat de cliënt terug moet betalen wordt getracht in een open gesprek te voorkomen dat de cliënt de kop in het zand steekt en wordt getracht 'in het midden uit te komen'. 'Wat kan je missen per maand en hoe kunnen we het oplossen? Meestal kiezen cliënten dan voor de minnelijke manier'.
3. Vroegtijdig cliënt attenderen om brutering te voorkomen. Vorderingen worden netto opgelegd in het lopende jaar. Als ze voor 31 december niet betaald hebben, dan komen er loonheffing kosten bij, dan wordt de vordering hoger (gebruteerd - dit is een wettelijke verplichting). Medewerkers (eigen beweging) sturen een brief al half november om ze te attenderen dat wanneer het niet voor de 15 januari betaald is dat er dan kosten bij komen. Ze sturen dus een herinneringsbrief.

'Het zit zo, je moet bijvoorbeeld in 2021 € 500,- terugbetalen. Maar het lukt om de één of andere reden niet en dan aan het einde van het jaar wordt die vordering gebruteerd en dan komt er dan nog 50 of 60% bij op. Dat moeten ze dan ook terugbetalen. Ik zie het zo, dat geld hebben ze nooit ontvangen, maar dat moeten ze wel terugbetalen. Nogmaals, je haalt geld terug van mensen die het al niet breed hebben. Als je dan ook nog moet bruteren, dat voelt voor mij als een soort van dubbele straf voor die beste mensen. En dat vind ik lastig te verkroppen'.

4. Financieel jaaroverzicht leveren aan cliënt. Vorig jaar is voor het eerst gestart om de cliënten/debiteuren een financieel jaaroverzicht te sturen, wat staat er nog open en wat heb je afgelost. Zodat cliënten weten wat er nog open staat. Medewerkers geven aan dat het veel werk gekost heeft, omdat veel cliënten gingen bellen ('wat is dit nu weer'). Na het jaaroverzicht volgt nog een brief wat de netto vordering is geworden.
5. Werken vanuit proportionaliteit. Bij het handhaven wordt goed gekeken naar de inzet van een middel. Men begint met 'iets lichts'. Je moet gronden, reden hebben om iets te onderzoeken.

- **Inzet ambtenaar - voorkomen van klachten**

In de interviews wordt aangegeven dat er sporadisch klachten zijn over bejegening. De klachten die er zijn hebben in bijna alle gevallen te maken met het niet eens zijn met een besluit. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

1. Klachten gaan meestal over inhoud niet over bejegening. Klachten over bejegening zijn heel zelden. De klachten gaan meestal over beslag, de hoogte van de beslaglegging is niet goed of in algemene zin dat ze het niet eens zijn met een besluit.
2. Voorkomen dat er een formele (tijdrovende) procedure gestart wordt. In een gesprek probeert men er dan uit te komen zonder dat er een formele procedure opgestart hoeft te worden.
3. Ruimte geven om aan te tonen dat het niet klopt. Als iets niet klopt geeft de behandelend ambtenaar ruimte om aan te tonen dat het niet klopt.
4. Aandacht voor communicatie. Ambtenaren zeggen het eerlijke verhaal te willen vertellen.

'Het moet altijd het eerlijk verhaal zijn. Ik merk ook aan de telefoon dat ze dat het waarderen. Je probeert niet iemand kapot te maken, maar het is herstellen, het moet terug. Het is altijd we moeten het er open over hebben. Ik zeg altijd hetzelfde, het kan zijn dat wij iets moeten aanpassen, maar het kan ook kloppen wat wij doen en dan moet je terugbetalen. Als je het zo communiceert dan ..'.

'Het is zo daar valt of staat heel veel mee, dat je duidelijk communiceert en informeert, van het is wat het is, en diegene die terug moet betalen ook weet waar die aan toe zijn'.

- **Inzet ambtenaar - breed kijken, duidelijk communiceren, begrip tonen, zelfbeeld cliënt**

Een belangrijk aspect in het contact met de cliënt is oog hebben voor de cliënt, zien wat er nodig, duidelijk uitleggen en begrip tonen voor de situatie van de cliënt. Op onderstaande geven medewerkers hier blijk van.

1. Breed kijken. Medewerkers geven aan breed te kijken. Zo kijkt men bij het team Poort of mensen recht hebben op een uitkering en als er andere problemen zijn worden ze doorverwezen naar organisaties die hulp kunnen bieden.

'We kijken ook breed dat doen we door in gesprek te gaan, nu doen we dat telefonisch, maar vroeger fysiek. Dan kijken of er naast het recht op uitkering, wat al vrij snel duidelijk is, of er nog andere problemen zijn en zo ja dan wijzen de cliënt de weg naar mogelijkheden waar hij/zij gebruik van kan maken. Heel vaak hebben de mensen schulden, dan wijzen we ze op Schuldhulp of Maatschappelijk werk of voor hulp naar de Barones om dingen aan te geven of bijvoorbeeld voor hulp bij de aanvraag voor huurtoeslag als ze dat ze zelf niet kunnen. Het is geweldig dat de Barones er is, die helpen de mensen ook met hoe ze een uitkering aan kunnen vragen. Dat is best ingewikkeld via werk.nl'.

2. Bellen bij afwijzing. Indien een aanvraag niet wordt toegekend, wordt de cliënt gebeld. Dit is niet voorgeschreven, maar medewerkers vinden het belangrijk om ook uit te leggen waarom het wordt afgewezen.
3. Bij voorkeur fysiek contact. Het werk blijft mensenwerk. De voorkeur gaat uit naar fysiek contact, 'dan zie je ook hoe iemand er bij zit, in een gesprek krijg je veel meer mee'. Dus niet alleen kijken naar de bankafschriften.
4. Vraagbaak. Op de website is algemene info te vinden. Daarnaast wordt daarom ook de budgetgids naar de cliënt gestuurd en ook krijgen ze en Poort mailadres. Poortmail wordt gebruikt om bewijsstukken aan te leveren, maar er kunnen ook vragen gesteld worden. Degene die dienst heeft beantwoordt de vragen die binnen komen.
5. Dienstverlenende houding. Medewerkers vinden het belangrijk dat ze zich dienstverlenend op stellen, 'we zijn ook controleurs en hebben vrij veel macht'.

'Je moet je dienstverlenend opstellen. Klanten benaderen ons ook niet altijd prettig. Als ik dat merk, dan zeg ik dat wel direct in de spreekkamer. Ik ben netjes naar hen, maar ik verwacht dat ook van hen. Als dat niet lukt dan verlaat ik de spreekkamer. Het komt niet veel voor, het is ook niet het gros van de mensen dat zo reageert. Ze vinden wel vervelend dat je bijvoorbeeld hun bankafschriften ziet, je komt dan wel heel dicht bij mensen. Dat hoort ook bij ons werk, dat leggen we dan ook uit. Aan het eind vraag ik ook nog of het goed begrepen is'.

6. Begrip tonen. Soms zijn dingen gevoelig of vervelend. Begrip tonen en uitleg geven is dan belangrijk.

'Dat je dan uitlegt waarom je iets vraagt of dat je begrip toont dat het soms lastig is om dat allemaal te laten zien bijvoorbeeld alimentatie formulieren, daar staan dan dingen dat zijn pijnlijke punten. Begrip tonen en uitleg geven is belangrijk'

'Wij begrijpen vaak de situatie ook wel, dan zeggen we 'op zich begrijpen ik de situatie wel '. Iemand zit in de schuldsanering bijvoorbeeld, en die verdient de hele bijstandsnorm ernaast omdat ze maar € 50,- in de week heeft omdat ze in de WSNP-traject zit. Als mens snap ik dat wel dat je wat meer geld hebt, maar je hebt de complete bijstandsnorm er elke maand bijverdiend, dat past gewoon niet samen naast een uitkering. En dat snap ik ook wel, maar je ontvangt wel die uitkering en u heeft dat inkomen niet aan ons doorgegeven, dus we moeten daar wel wat mee. Dus vaak is het ook wel dat mensen zichzelf dan gaan openen en zeggen inderdaad ik heb dat inderdaad gedaan'.

7. Afspraken nakomen. Medewerkers vinden dat ze het 'keurig doen', dus afspraken nakomen, voorschot verlenen en de klant op een open manier tegemoet treden.

'Cliënten krijgen de toekenning op tijd, er is een informatiemap, na 4 weken als de belangrijkste documenten binnen zijn krijgen ze al een voorschot, we treden de klant op een open manier tegemoet'.

8. Bewust en zorgvuldig taalgebruik. In één van de casus gesprekken werd aangegeven door de cliënt dat ze hem geen fraudeur mogen noemen.

'Ook werd in één van die casus gesprekken door de klant aangegeven dat ze hem geen fraudeur mogen noemen. Toen gingen bij de medewerker in het gesprek ook alarmbellen af en die gaf aan dat de klant nooit zo genoemd is en dat hij ook niet zo bestempeld mag worden. Dat het ook geen term is die gebruikt mag worden en dit mag ook niet vanuit de wet en werkinstructie gebruikt worden. Maar dan is dat dan wel de beleving geweest van de klant. Het betrof een 'fraudebedrag' dat de klant terug moest betalen en daar zit dan bijvoorbeeld die term in maar dat benoem je ook niet zo in het gesprek met de klant'.

9. Behoefte van de cliënt vooropstellen en goed bereikbaar zijn. De ervaring van klantmanagers Werk is dat de cliënten vaak meer nodig hebben qua begeleiding om werk fit te worden. Dat er een voorschakeltraject nodig is om een stap te zetten richting werk. Daar wordt aandacht aangegeven.

'We moeten vaak andere dingen doen alvorens we aan werk toekomen. De omgevingsfactoren moeten eerst rustig zijn, voordat we ons kunnen richten op werk. De behoefte van de cliënt zetten we voorop'.

'Ik zeg tegen mijn klant je mag me altijd bellen of appen. Ik ben altijd bereikbaar. Ik probeer zo helder mogelijk te zijn voor de klant, zodat hij weet waar hij toe is'.

10. Visuele communicatie en aandacht communicatie anderstaligen. Voor statushouders is er recent een filmpje ontwikkeld wat duidelijk maakt wat er verwacht wordt van een statushouder, zonder taalcomponent. Verder zijn er flyers in verschillende talen (bijv. Arabisch).

11. Niet realistische verwachtingen. Medewerkers geven aan regelmatig te maken te hebben met cliënten die niet realistische verwachtingen hebben ten aanzien van werk. Ze verwachten veel verantwoordelijkheid van de gemeente, maar zijn zelf niet in staat om verantwoordelijkheid te nemen door persoonlijke omstandigheden/psychische factoren. Ze hebben daar zelf vaak geen goed beeld van.

- **Bejegening ambtenaar - agressie cliënt, teleurstelling en aangetast vertrouwen**

1. Stevig in je schoenen staan/agressie van cliënten. Er zit ook een andere kant aan het werk, wat maakt dat medewerkers stevig in hun schoenen moeten staan en indien nodig cliënten een halt moeten toeroepen.

'De andere kant van de zaak is ook dat we niet alleen dienstverleners zijn. Ik ben weleens bedreigd samen met iemand van het KCC. Heel naar bedreigd. We hebben daarvan ook melding gemaakt bij de politie. Wat teleurstellend was, is dat we nooit meer iets van de politie gehoord hebben. We moeten soms ook stevig in de schoenen staan om de mensen een halt toe te roepen. Dit gaat om een zaak van drie jaar geleden. De maatschappij mag de medewerkers daar ook wel beter tegen beschermen'.

'Er zijn ook klachten geweest, dat ik een andere achtergrond heb. Dan heeft het niet te maken met de inhoud, maar dat ik niet Nederlander ben of een andere achtergrond heb. Het is dan gericht op jou als persoon. Dat wordt gezegd ik wil niet met die buitenlander werken'.

'Ik kan heel veel voorbeelden geven hoe cliënten zich tegen mij gedragen hebben. En dat is niet altijd even netjes. Ik als gemeenteambtenaar en als persoon probeer te allen tijde mijn fatsoen te houden en me netjes te gedragen tegenover die ander. Wat ik wil is dat het meegenomen wordt. Kijk, ze schelden je gewoon uit, bijvoorbeeld 'gemeentekutje' dat krijg je over je heen of ze schreeuwen tegen je. Dat is allemaal boosheid en frustratie wat erbij komt. Dat is wel iets waar wij mee te maken hebben en waar we mee om moeten gaan'.

2. Teleurstelling en aangetast zelfvertrouwen. Recente klachten (via raadsleden) zijn pijnlijk voor medewerkers.

'Het is wel pijnlijk voor de medewerkers. Ook omdat het zaken zijn die van A tot Z juist zijn gegaan.

'We zien wel veel teleurgestelde medewerkers en we moeten ervoor zorgen dat ze meer zelfvertrouwen krijgen in hun werk. Daarom hebben we de kwaliteitsadviseur nog meer ruimte geboden om inhoudelijk daar nog meer te ondersteunen, ook om het zelfvertrouwen weer terug te krijgen in hun beoordeling. Ze zijn ook gewoon bang om een beoordeling te maken'.

3. Weerstand tegen de overheid groeit. Medewerkers ontmoeten veel weerstand. Ze werken er eerst aan om het wantrouwen weg te nemen en om op basis van vertrouwen te werken.

'Ik denk in het algemeen dat er een proces gaande is van het groeien van een groep die tegen de overheid is. Dat groeit. Je ontmoet wel veel weerstand. Je bent daar dan onderdeel van. (Je voelt vijandschap). Dat sluipt erin. Dat verandert wel. We proberen te werken op basis van vertrouwen. Je moet eerst dat wantrouwen wegnemen, dat is in het begin wel hard werken, daar moet je wel steeds harder aan werken bij een grote groep'.

Norm:

Welke ervaringen heeft de medewerker bij de taak-uitoefening?	Medewerkers kwalificeren het contact met de bijstandsgerechtigde als constructief.	Medewerkers geven aan dat ze met het overgrote deel van de cliënten een goed contact hebben.
	Medewerkers weten bijstandsgerechtigden respectvol en met vertrouwen tegemoet te treden.	Er zijn sporadisch klachten over bejegening, cliënten zijn tevreden over het contact met de cliënt. Medewerkers geven blijk zich bewust te zijn van de macht die ze hebben en werken op basis van vertrouwen. Het merendeel van de geïnterviewden is zeer tevreden over hun vaste contactpersoon.
	De bejegening van cliënten is in de ogen van medewerkers correct.	Medewerkers vinden zelf dat ze het werk 'keurig' doen.

5.2 Beleidsregels en werkinstructies

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of beleidsrichtlijnen, werkinstructies in de praktijk door ambtenaren goed toepasbaar zijn. Verder wordt ingezoomd op de wijze waarop de kwaliteit van dienstverlening geborgd wordt.

- **Beleidsregels**

Beleidsregels handhaving en terugvordering (2017 deels verouderd). Van bepaalde artikelen zijn medewerkers van mening dat deze anders moeten of in de praktijk niet goed werkbaar zijn. Ze hebben ze op schrift gezet en aan het management aangereikt. Het wordt samengevoegd met nieuwe regels die opgesteld worden over het beleid rondom giften.

'Eentje waar ik over struikelde: er staat in dat wij rente en kosten in rekening brengen. Wij hebben al in die zin met een niet vermogende doelgroep te maken en als we dan ook nog rente en kosten in rekening brengen, daar helpen wij niemand mee. Dan gaan wij aan die mensen verdienen en dat zou je niet moeten willen. Die moet eruit'. 'Wij doen het in de praktijk ook niet maar het staat wel in de beleidsregels dus eigenlijk moet het wel. Daarom moet het uit de beleidsregels'.

'En eentje is verhaal, dat is een soort alimentatie dat de gemeente op kan leggen bij partners van mensen in de uitkering. Wat daar staat is niet logisch hoe het er staat. Daarvan hebben wij gezegd, dat moet helemaal anders. Over de manier van terugbetalen, wij hebben gedacht van als wij de hoogte van de vordering leidend maken in de manier van terugbetalen. Dat het voor ons duidelijk is hoeveel je per maand moet terugbetalen. Dat ook de burger in het beleid kan opzoeken, dat er een tabel in staat. Dit is het bedrag en in zoveel termijnen, dan is dit jouw maandbedrag. Dit is de basis, wil je het anders neem dan contact met ons op, dan gaan wij het erover hebben. Dan is het veel duidelijker wat wij aan het doen zijn en iedereen kan zien wat je moet terugbetalen. En dat staat er ook niet in de opmerking 'als je het anders wilt neem dan contact met ons op, dan hebben wij het erover'. Dat is de aanvulling die we in hele grote lijnen wilden maken'.

1. Beleidsregels in Heerenveen zijn ruimhartig. Volgens medewerkers is de gemeente Heerenveen vrij coulant in wat de gemeente toerekent aan de cliënt, dat de cliënt niet de dupe mag zijn. Daarvan getuigt o.a. de werkwijze die gehanteerd werd (waarvan afgeweken werd) bij een recent ingevoerde beleidsregel m.b.t. letselvergoeding.

'Wat ik vind is dat de gemeente Heerenveen wel veel toerekent naar de klant, dat de klant niet de dupe mag zijn, dat men wel vrij coulant is met dingen. Dat vind ik persoonlijk. Er is net een beleidsinstructie gekomen voor mensen die een bepaalde vergoeding krijgen tot letselschadevergoeding en hoe ga je er mee om als het gaat om de uitkering. Die persoon krijgt dan wel een groot bedrag. Daar is nu onlangs een beleidsregel voor ingezet en in het eerste geval wat zich voordeed, werd het helemaal vrijgelaten. Dan heb je wel beleid, maar het is soms echt maatwerk. Je moet dan ook goed naar die persoon kijken en het beleid is soms wel heel moeilijk om dat op de persoon toepasbaar te maken'.

2. Maatwerk. Indien nodig is er ruimte om af te wijken van de beleidsregels. Het wordt 'temperen van de maatregelen' genoemd.

'Iemand is werkloos dan moet je zo iemand de eerste twee maand volledig uitsluiten voor bijstand. Maar als je dan ziet dat iemand al huurachterstand heeft en dan weet je al als je het echt gaat toepassen dan staat zo'n persoon binnen no time op straat. Ook daar proberen we wel gewoon maatwerk te doen. Je moet wel rekening houden met de volledige omstandigheden en daar gewoon zo'n maatregelen maar een beetje temperen zodat ie z'n woning kan houden. Je moet er wel een beetje in schipperen. Je kan niet zeggen zo is de regel en zo gaan we het dan ook bij iedereen doen. We kijken vooral ook hoe is de situatie. Is dit wel echt wat we bedoelen. We willen de mensen uiteindelijk toch ook wat helpen, mensen die een uitkering onterecht krijgen dat moet wel bestreden worden, maar we kijken wel heel erg vanuit de bedoeling ook bij het toepassen van regels en soms overleggen we dan ook even met kwaliteit'.

3. Afstemmingsverordening is heel helder. De afstemmingsverordening is voor medewerkers heel helder (vooral artikel 18 geeft in duidelijke stappen het stramien om tot een maatregel te komen).

'Hij is heel helder, vooral gericht op artikel 18. Dat is heel goed uitgewerkt. Als je die stapjes dan gewoon volgt. Eerst komt de Participatiewet en dan de afstemmingsverordening. Het zijn duidelijke stapjes dan heb je uiteindelijk de maatregel (duur etc.) Je kunt tot de conclusie komen dat je de maatregel oplegt, maar je kunt er wel van afwijkende klant wordt altijd uitgenodigd voor een hoor- en wederhoor gesprek. Tijdens het proces krijgt de cliënt de gelegenheid om zijn kant van het verhaal te doen. Voor mij is het allemaal heel helder'.

4. Verandering beleidsregels n.a.v. boodschappen casus. In het beleid van de gemeente Heerenveen staat dat alle giften die bedoeld zijn voor levensonderhoud moeten worden gekort, en alles wat daarbuiten valt bijv. vakantie, paard, stallingskosten, auto's etc. wordt vrijgelaten.

'In het gemeentelijk beleid van Heerenveen staat: alle giften die bedoeld zijn voor levensonderhoud moeten worden gekort. Dat is het beleid van gemeente Heerenveen. En alles wat daarbuiten valt, vakantie, paard, stallingskosten, auto's, noem maar op, worden vrijgelaten. 'Daar zijn ze nu mee bezig om dat op een bedrag te zetten. Omdat mensen een tas met boodschappen krijgen dat moet je gaan korten, maar op het moment dat een klant vakantie krijgt voor € 3000,- en een paard en stallingskosten en nog een opleiding van € 5000,-, dat was maar 1 klant, dan wordt dat allemaal vrijgelaten, maar iemand die een tasje met boodschappen krijgt van € 50,- dan wordt dat gekort. Daar hebben ze nu wel van gezegd dat gaan we veranderen, naar een vast bedrag van € 1200,- per jaar, of € 100 per maand en alles wat daarboven is dat dat gekort gaat worden'.

- **Werkinstructies**

1. Werkinstructies zijn deels aanwezig, niet altijd geformaliseerd. Voor de overdracht aan een nieuwe collega zijn de onderdelen van de werkzaamheden terugvordering beschreven. Daar is niet formeel een besluit over genomen. Het is iets eenmaligs geweest. Er vindt geen evaluatie op plaats.
2. Werkinstructies bieden houvast. Als voorbeeld wordt genoemd een recent gemaakte instructie hoe om te gaan 18-jarigen in een inrichting die geen recht hebben op algemene bijstand.

'Iemand van 18 heeft een hele lage bijstandsnorm, maar iemand van 18 die in een inrichting zit die heeft helemaal geen recht op algemene bijstand. Maar ja als je thuis woont heb je circa 250 euro. Iemand die in een inrichting zit, ja daarvoor wordt wel veel geregeld, maar die moet ook z'n zorgverzekering betalen en zak- en kleedgeld hebben en daarvoor heeft de afdeling kwaliteit een richtlijn voor gemaakt, een soort werkinstructie hoe om te gaan met zo iemand. Wat moet je dan hebben aan bijzondere bijstand, want algemene bijstand kan niet in een inrichting. Daar is een werkinstructie van gemaakt en daar heb je houvast aan'.

3. Instructies voor nieuwe medewerkers. Op intranet staat informatie voor nieuwe collega's, er wordt gewerkt met een buddysysteem (team Werk). Er zou echter meer aandacht voor instructies voor nieuwe medewerkers mogen komen, vinden medewerkers uit meerdere teams.

'Als ik eerlijk ben, vind ik dat het wat te wensen overlaat bij het inwerken. Bij de gemeente Heerenveen is het wel een beetje van, kijk maar bij elkaar af en probeer je weg te vinden. De organisatie kan meer betekenen in de inwerkprocedure voor nieuwe medewerkers'.

'Ik denk dat hierdoor het inwerken wat langer duurt. Ik denk dat het in het begin vervelend kan zijn dat er geen werkinstructies zijn. Dat heb ik ook ervaren.
We maken zelf in werkoverleggen in de notulen soms wel veranderende werkafspraken maar niet in werkinstructies'.

- **Kwaliteit van dienstverlening**

1. Borgen kwaliteit van dienstverlening. De gemeente Heerenveen heeft de opvatting dat de medewerkers veel vrijheden krijgen om conform de bedoeling te werken. De gemeente probeert een balans te vinden in ruimte bieden aan medewerkers en steekproefsgewijze controle op de kwaliteit van dienstverlening of om te toetsen of het werk conform instructies wordt uitgevoerd.

'We (kwaliteitsmedewerkers) staan nu iets meer op afstand van de uitvoering. Als medewerkers niet uitkomen met een bepaalde casus kunnen ze opschalen naar de kwaliteitsadviseur met vragen hoe pak ik iets aan. Daarnaast kijk je in de algemene zin naar hoe is de kwaliteit binnen een uitvoerend team door middel van bijvoorbeeld een steekproef of je signaleert iets'.

'Maar dat je daar een gezonde middenweg in vindt. En daarbij sluiten we ook aan bij de VIC (Verbijzonderde interne controle) dat belegd is buiten onze afdeling. Zij doen ook steekproeven, Sociaal Domein breed, om te kijken hoe de wettelijke bepalingen worden ingebed in de processen die we hebben'.
'Er is geen zichtbare toets op casusniveau: 'Dat heeft onze accountant ook op die manier opgenomen in de managementletter van de afgelopen twee kalenderjaren. Daarover rapporteren zij ook en dat geldt ook voor Wmo, Jeugd, PW. Die zichtbare toets is ook in het verleden bewust eruit gehaald om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de organisatie laag te beleggen'.

Norm:

Welke ervaringen heeft de medewerker bij de taakuitoefening?	De beleidsregels / werkinstructies zijn duidelijk en toepasbaar in de praktijk.	De beleidsregels zijn soms verouderd of zijn in de praktijk slecht uitlegbaar. Er wordt inzet gepleegd om ze aan te passen. Onduidelijkheden die zich voordoen in de praktijk worden met nadere beleidsregels ondervangen. Beleidsregels worden aangepast (inzake giften) naar aanleiding van 'boodschappen casus'. Er is ruimte om maatwerk te bieden en af te wijken van de regels (maatregelen temperen). Dat maakt het voor medewerkers ook wel lastig. Werkinstructies worden niet altijd formeel vastgelegd. Het inwerken van medewerkers (ontbreken werkinstructies) is voor verbetering vatbaar. De kwaliteit van dienstverlening op casusniveau wordt niet getoetst. Het vierogenprincipe wordt niet toegepast.

5.3 Succesfactoren en belemmeringen

In deze paragraaf wordt vanuit optiek van de betrokken ambtenaren aangegeven wat bijdraagt aan een goede dienstverlening (succesfactoren) en waar ze hinder van ondervinden in de uitoefening van hun werkzaamheden.

- **Succesfactoren**

1. Medewerkers voelen zich gesteund door het management. Medewerkers hebben het gevoel dat ze bij het management terecht kunnen als daar aanleiding voor is. Ook nu de dienstverlening onder de huidige omstandigheden meer onder een vergrootglas ligt hebben medewerkers het gevoel dat ze gesteund worden door het management. Medewerkers vinden dat leidinggevenden achter ze staan, dat deze erop vertrouwen dat ze het werk goed doen. Dat draagt bij aan een passende uitvoering van de werkzaamheden. Een compliment zo nu en dan zou mooi zijn, zo zeggen ze.

'Ik heb geen praktijkvoorbeeld, maar ik heb de indruk dat als er wat is, ja hij steunt je wel'.

'Het management steunt ons volledig, wij kunnen overal terecht. Ze staan vierkant achter ons'.

'Ik ervaar het als enorm veel vertrouwen vanuit onze leiding om de cliënt maatwerk te bieden. Alles is gericht op maatwerk. Voorschot en grote uitgaven moeten we bespreken. Voor de rest zijn we heel vrij en zijn er geen belemmeringen in de uitvoering van ons werk'.
'Ik denk dat het KCC en ook wij goed werken leveren. Meitinkers krijgen veel complimenten, maar ik denk dat wij ook weleens een compliment zouden moeten krijgen. Het meeste gaat namelijk goed'.

2. Korte lijntjes zowel intern als extern. Medewerkers vinden dat de lijntjes kort zijn. Ze kennen elkaar, lopen makkelijk bij elkaar binnen. Dat is handig ook bij bezwaar en beroep zo zeggen ze. Er wordt ook nauw samengewerkt met de Meitinkers, De Barones, Houvast, Humanitas, Stam en Caparis.

'We kennen de collega's. Je loopt even naar elkaar toe, kan momenteel niet dat is wel lastig, maar je kan ook bellen. We werken ook vaak samen met de Meitinkers. Dan is er een

probleem, bijvoorbeeld er is geen geld voor de inrichting, dan verwijzen we door naar de Meitinker. Die neemt dan contact op en die vraagt wat die eventueel voor de persoon kan betekenen. Het gaat ook vaak via de email, ik overleg het ook wel vaak met de cliënt of wij hem aan moeten melden of dat ie zelf contact op wil nemen met de Meitinkers. Vaak vinden ze het prettig wanneer wij de Meitinkers benaderen, zodat de Meitinker als die belt al weet van de situatie'.

'Ja met de Barones, er is contact over en weer. We verwijzen vaak door naar de Barones en die zoeken dan ook wel weer contact met ons. Ik vind het echt een geweldige organisatie, prima vrijwilligers. Humanitas daar verwijzen we ook naar door bijv. voor hulp bij de administratie. Stichting Houvast dat gaat vaak via de Meitinkers'.
'Onze lijnen zijn kort en we weten elkaar goed te vinden en we hebben daarin ook een overleg in geregeld. We noemen dat dan de prestatiedialoog en daar zitten dan het beleid en uitvoering en de teamleiders bij elkaar. Wij bespreken dan 1 keer in de 3 weken zaken die aandacht verdienen. Dat je weet van elkaar waarmee je bezig bent, waar iedereen voor verantwoordelijk is en dan uiteindelijk gezamenlijk verantwoordelijkheid deelt. Ook de korte lijntjes naar het college toe is een succesfactor. Saamhorigheid, ook in deze situatie staan medewerkers er niet alleen voor'.

3. Ruimte om zelf projecten te starten. Klantmanagers geven aan dat het prettig is dat ze de mogelijkheid hebben om naar eigen inzicht een project (met externe partners) te starten.
4. Motivatie komt uit waardering cliënten.

'Er zijn heel veel mensen die je kunt helpen. Mensen die blij zijn dat je probeert mee te denken en op zoek gaat naar oplossingen. Die werk of vrijwilligerswerk vinden en dat steuntje nodig hadden om over die drempel te komen. Dat mensen beter kwaliteit van leven hebben en op welke manier dan ook gelukkiger zijn met de situatie waarin ze zitten'.

- **Belemmeringen**

1. Systemen. Velen noemen het te gebruiken systeem als belemmering. De werkprocessen in het digitale systeem bevatten fouten. Dat belemmert dat medewerkers hun werkzaamheden naar behoren kunnen uitvoeren. Ze worden door het slecht ingerichte systeem gedwongen gegevens handmatig bij te houden (in Excel en Outlook). Aangezien er met veel data gewerkt wordt, is dit een slecht werkbare situatie waar gemakkelijk fouten gemaakt worden. Aanpakken van het probleem krijgt te weinig prioriteit.
2. Recente media-aandacht/klachten. De recent geuite klachten en de politieke aandacht ervoor wordt als extra belemmerende factor gezien. Er ontstaat bij medewerkers onzekerheid (men voelt zich onveilig) en het wordt lastiger om een besluit te nemen.

'Wat er nu speelt in de politiek en de klachten die geuit zijn is dat in deze periode een extra belemmerende factor. Of je het juiste besluit neemt en extra overleggen, extra checken en drie dubbelchecken. Dat maakt het nog lastiger om een besluit te nemen.
Dat er een vergrootglas zo op ligt. Dat maakt je ook onzeker" .

3. Krapte aan menskracht. Medewerkers willen graag dat ze bijstandsgerechtigden voor een gesprek kunnen uitnodigen (fysiek) om de stand van zaken uit te leggen en de keuzes daarin te bespreken. Er is ook in een reguliere situatie (zonder corona) niet veel tijd voor. Door corona is dit nog lastiger geworden.

En qua werkdruk zitten we nu wel aan de bovengrens. Met bepaalde doelgroepen zitten we wel over een bepaalde caseload heen. Iets meer ruimte zou fijn zijn. Corona heeft hierbij een grote rol gespeeld; kost meer tijd en moeite om contact te krijgen met klanten. Je moet vaker bellen of soms mislukt facetimen. Het is allemaal bewerkelijker.

4. Geen e -mail en telefoonnummers. Medewerkers terugvordering hebben van een deel van de cliënten geen telefoonnummers en e-mailadressen. De benadering van cliënten wordt daardoor lastiger. Per post is er wel contact, maar met name van oudere vorderingen/oude klanten beschikt men niet over telefoon- en e mailadressen.
5. Overige belemmeringen: de kostendelersnorm (wettelijk) is soms moeilijk uit te leggen. Vanuit Vluchtelingenwerk wordt er onvoldoende teruggekoppeld naar betrokken ambtenaren.

Norm:

Welke ervaringen heeft de medewerker bij de taakuitoefening?	Medewerkers ervaren steun bij de uitvoering van het werk van het management.	Medewerkers worden gesteund door het management. Ze krijgen ruimte om te handelen. Het management vertrouwt op de professionaliteit van de medewerkers.
	Medewerkers worden in staat gesteld om op passende wijze het werk uit te voeren.	Medewerkers worden in staat gesteld om op passende wijze het werk uit te voeren. Ze waarderen de ruimte die ze krijgen, hebben korte lijntjes zowel intern/extern, krijgen vertrouwen van management, de werkdruk is nog behapbaar'. De recent ontstane situatie rond klachten maakt ze onzeker (voelt onveilig).
	Medewerkers ervaren weinig belemmeringen in de uitvoering van het werk.	Het merendeel van de ambtenaren ervaart weinig belemmeringen in de uitvoering van het werk. Naast de actuele situatie rond klachten wordt met name het slecht ingerichte digitale systeem genoemd.

5.4 Effect corona op dienstverlening

In deze paragraaf wordt in het kort aangegeven wat de ondervinding van ambtenaren is in het contact met de cliënt in corona tijd/lockdown.

- **Aanpassingen van de dienstverlening door corona**

1. Minder fysiek contact met cliënten. Gevolg van corona is dat er vanuit huis gewerkt en dat er minder fysiek afspraken zijn. Er wordt een uitzondering gemaakt voor dak- en thuislozen. Het contact (bijvoorbeeld klantmanagers jongeren) wordt gemist. Contact wordt gezien als het hart van het werk. Jongeren voelen zich in 'Teams' meer bekeken. Sommige jongeren nemen de telefoon niet op en zijn zich aan het verschuilen volgens medewerkers. Non-verbaal is 90% van de gespreksvoering. Dat is er nu niet. Het wordt gemist zowel door ambtenaar als cliënt.
2. Wachtlijst intake statushouders. De intake voor de doelgroep statushouders is nu lastig. Er is een wachtlijst ontstaan.
3. Minder (informele) werkoverleggen/ varen op ervaring. Medewerkers kunnen niet bij elkaar binnenlopen om even te overleggen, daardoor de contactmomenten geringer.
4. Uitstroom naar werk. De doelstellingen voor uitstroom zijn door corona niet gehaald. Ondanks corona was er wel sprake van uitstroom (mondjesmaat). Dat was voor medewerkers boven verwachting.

'We lopen redelijk in de pas. Je ziet dat de doelstellingen die we vorig jaar hadden gesteld, dat het door de Corona anders liep. We zagen in de jaren daarvoor een enorme afname, we hadden best wel veel uitstroom, nog steeds. Wat wel opvallend is dat het nog steeds doorgaat, dat we nog steeds mensen plaatsen op de arbeidsmarkt dus dat is dan in die zin een meevaller. Dat hadden we iets anders ingeschat'.

5. Voor onderzoek niet meer op huisbezoek (RIVM-advies). Onderzoeken zijn daardoor langer blijven liggen. Men kon de administratieve onderzoeken doen, maar de fysieke gesprekken waren niet toegestaan. Daardoor hebben veel mensen langer moeten wachten.

Norm:

Welke ervaringen heeft de medewerker bij de taakuitoefening?	Corona heeft het contact met de cliënt niet fundamenteel veranderd.	De dienstverlening aan cliënten vindt grotendeels digitaal/telefonisch plaats. Er is een uitzondering gemaakt voor dak- en thuislozen. Het fysieke contact wordt zowel door ambtenaar als cliënt gemist. Ook de afstemmingsmomenten intern/extern zijn minder dan gebruikelijk. De dienstverlening is veranderd/aangepast. Voor onderzoek ging/gaat men niet meer op huisbezoek. Alleen administratief onderzoek was mogelijk. Er is een wachtlijst ontstaan bij de intake voor statushouders.

6. Bevindingen – recent geuite klachten

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de handelswijze van het college en het management na de recent geuite klachten door bijstandscliënten bij enkele raadsleden (en de media-aandacht die ermee gepaard ging). Het gaat nadrukkelijk niet om een inhoudelijke beoordeling van de individuele klachten of bezwaren of om een duiding van het politieke proces wat in gang gekomen is (interpellatiedebat e.d.). Waar wel op ingegaan wordt is hoe de verantwoordelijkheden/mandaten belegd zijn als het gaat om klachten en bezwaren en hoe de betrokkenen omgegaan zijn met deze verantwoordelijkheid. Verder wordt geschetst wat in algemene zin de aard van de klachten zijn en wat de impact is op de betrokken cliënt. Ook wordt ingegaan op de beleving en positie van betrokken medewerkers nu hun werk 'in de schijnwerpers' staat.

6.1 Verantwoordelijkheden en mandaten

De beleefde bejegening staat vaak niet los van het inhoudelijk genomen besluit. Als een cliënt onheus bejegend wordt kan hij/zij een klacht indienen. De cliënt kan een bezwaar indienen als het inhoudelijk oneens is met een besluit. Wie welke verantwoordelijkheid en welk mandaat heeft staat hieronder beschreven. Ook wordt ingegaan op de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden naar aanleiding van de ontstane situatie.

<u>Klacht</u>
Zie toelichting bij 3.6 Klachtenprocedure.

<u>Beslissing bij aanvraag van bijstandsuitkering</u>
De behandelend medewerker stelt na onderzoek en rapportage een concept primaire beschikking (eerste toekenning/afwijzing) op, die wordt digitaal ondertekend door het afdelingshoofd MO, vervolgens verstuurt de medewerker de beschikking naar de inwoner. Het afdelingshoofd heeft het mandaat namens het college om de beschikking te ondertekenen.

<u>Beslissing op bezwaar</u>
Bij een bezwaar ontvangt de ambtelijke organisatie een advies van de commissie bezwaarschriften. Op basis van het advies wordt een concept 'beslissing op bezwaar' door de ambtelijke organisatie opgesteld. De genoemde stukken gaan dan door naar de gemeentesecretaris ter ondertekening. De gemeentesecretaris heeft het mandaat namens het college om een besluit te nemen in bezwaarschriften.

<u>Bestuurlijke verantwoordelijkheden</u>
De portefeuille Werk en Inkomen is belegd bij één van de wethouders voor wat betreft de reguliere zaken. De coördinatie van een drietal onderzoeken dat nu naar aanleiding van de recent geuite klachten wordt uitgevoerd behoort tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Het gaat om een onderzoek naar een specifieke casus, het onderzoek dat door het college wordt uitgevoerd naar terugvordering en dit onderzoek dat door de rekenkamercommissie naar bejegening wordt uitgevoerd. De keuze is een bewuste keuze om vermenging van taken (reguliere taak Werk en Inkomen en begeleiding onderzoeken) te voorkomen.

<u>Bestuurlijke afweging</u>
De bovengenoemde specifieke casus heeft in de afgelopen periode bijzondere bestuurlijke aandacht gekregen. Het college heeft nl. 13 april 2021 de burgemeester gevraagd om onderzoek te doen naar een individuele casus waar sprake was van het terugvorderen van bijstand en waar een bestuurlijke boete opgelegd was wegens het niet voldoen aan de inlichtingenplicht. Zowel de onafhankelijke commissie bezwaarschriften als ook een extern ingeschakeld advocatenbureau komt tot de conclusie dat het college terecht is overgegaan tot terugvordering van bijstand. In deze casus is het college gevraagd om te komen tot herziening van de beslissing tot terugvordering, omdat er te weinig rekening gehouden zou zijn met de specifieke persoonlijke situatie van betrokkene. Hoewel de beslissing juridisch gezien correct lijkt, wordt bestuurlijk een andere afweging gemaakt na nader

onderzoek naar de specifieke persoonlijke situatie van cliënt. Ambtelijk werd ruimte voor deze nadere afweging niet gezien. De Participatiewet laat dat niet toe. De bestuurlijke afweging leidt ertoe dat er niet tot terugvordering over gegaan wordt (geen terugvordering bijstand, geen boete). Het college realiseert zich wel dat er bij het maken van een dergelijke bestuurlijke afweging gewaakt moet worden voor willekeur en precedentwerking.

6.2 Geformaliseerde route klachten en route klachten via raad

De formele route om een klacht in te dienen loopt via Stichting Maatschappelijk Werk Fryslân. Er komen weinig klachten binnen via de formele route (2019 - 11 over de uitvoering van de Participatiewet en in 2020 - 9).

Raadsleden (afkomstig van twee politieke partijen) geven in februari 2021 aan dat ze over een periode van twee maanden 23 klachten via mail of telefoon hebben ontvangen. In juni 2021 waren er daarvan nog twee à drie onopgelost volgens raadsleden. Wanneer er klachten bij hen binnenkomen worden deze aan de verantwoordelijk portefeuillehouder gemeld. De raadsleden die deze melding doen geven aan niet formeel teruggekoppeld te worden over de gedane melding.

Een andere kwestie is of het wenselijk is om klachten rechtstreeks bij raadsleden te laten melden. Op instigatie van de raad is er in het verleden een klachtenprocedure ingericht bij SMWF. Eén van de geïnterviewde raadsleden zegt dat hij van mening is dat bij klachten de klachtenprocedure gevolgd zou moeten worden.

Het vermoeden van SMWF is dat er klachten 'blijven hangen' in de ambtelijke organisatie die niet doorgezet worden naar SMWF. Raadsleden waar cliënten met klachten zich melden geven aan dat sommige cliënten niet een klacht durven in te dienen. Enkele raadsleden geven aan (ook vanuit eigen ondervinding) dat er sprake lijkt te zijn van macht-denken bij de afdeling MO "wij zijn de baas en wij bepalen'. (Dit is de beleving van enkele raadsleden).

> *"Ik denk dat de rest van de organisatie goed bezig is met het werken vanuit de bedoeling maar dat het bij de afdeling Participatie helemaal misloopt. De afdeling weigert voorstellen te schrijven die voldoen aan de vraag van de raad".*

quote -interview raadsleden

In tegenstelling tot de zienswijze van sommige raadsleden, zien externe partners Barones, Participatieraad, SMWF juist dat de afdeling MO in positieve zin verandert, dan wel dat het contact met de afdeling MO als uitstekend ervaren wordt.

> *'Toen ik begon in 2018, wat me ontzettend opviel, was de defensieve houding van de medewerkers van de gemeente Heerenveen zodra er een klacht tegen hen werd ingediend….*
> *De laatste jaren gaat het veel beter, er zijn nieuwe teamleiders gekomen. Dit blijkt uit het feit dat we nu vaak tijdig een reactie krijgen op de vragen die we stellen'.*
>
> *'De samenwerking met de ambtelijk organisatie die is uitstekend. Mijn persoonlijk contact en ook die van collega's is goed. Er zijn weleens wat verschillen van inzicht, maar dat is meer professioneel. Nu hebben we een paar bezwaarzaken, dan hebben we contact. Dan lossen we het vaak gezamenlijk op. Heel plezierige manier van samenwerken'.*

quote SMWF, Barones

6.3 Aard van de klachten en impact op de cliënt

De aard van de klachten die binnengekomen zijn bij raadsleden is divers. Klachten die te maken hebben met het gedrag van medewerkers of hoe het gedrag ervaren wordt door cliënten zijn te kenschetsen als:

- weinig menselijk gedrag en boosheid over 'kliklijn';
- wantrouwende gedrag;
- niet worden geholpen;
- geen begrip;
- lange ondervragingen en sociale rechercheurs in een auto voor het huis;
- mensen niet helpen naar ander werk als daar om gevraagd wordt;
- vaste klantmanagers hebben waar het niet mee klikt;
- zich klem gezet voelen, het gevoel hebben geen keus te hebben;
- kinderen van 15 die verantwoording moeten afleggen over hun bankrekening;
- als fraudeur bestempeld worden.

Er zijn ook klachten bij raadsleden binnengekomen die ingaan op inhoudelijke beslissingen:

- afgewezen aanvragen voor witgoed, bril, kosten voor gebit.

Raadsleden waarmee contact gezocht is gaven aan dat in het contact met de cliënt er veel emotie was: verdriet, angst en dat sommige ten einde raad waren.

Uit de uitgevoerde enquête komt naar voren dat een overgrote meerderheid positief is over het contact met de gemeente. Een minderheid (circa 10%) is ontevreden. Zie ook 8.1. De ontevredenheid zit met name in over onduidelijkheid in interpretatie van regels en toepassing van regels, moeizame procedures en een bureaucratische werkwijze. Als het gaat om houding en gedrag wordt door een deel van de ontevredenen benoemd dat er meer begrip, meer inlevingsvermogen en meer interesse getoond kan worden door de medewerkers. In slechts enkele situaties wordt over beschuldigend, wantrouwend en intimiderend gedrag gesproken. Hiermee wordt niet beoogd het daarmee als onbelangrijk te bestempelen, maar het beeld dat is ontstaan uit de meldingen bij raadsleden is niet exemplarisch voor het contact tussen gemeente en doelgroep.

6.4 Impact recente klachten op medewerkers

De aard van de klachten die geuit zijn bij de raadsleden zijn inmiddels bij betrokken teams bekend. In de ambtelijke organisatie is informatie ingewonnen over de manier van werken, bijvoorbeeld hoe er gehandhaafd is.

De organisatie voelt zich echter wel overvallen door de raadsvergadering waar de klachten door partijen naar voren zijn gebracht. De toeslagen affaire landelijk, heeft de hele kwestie aangezwengeld in het afgelopen jaar. Zo wordt het althans ervaren door geïnterviewden.

> *"Het college en de ambtenaren zijn allen overvallen in de raadsvergadering inzake de ontvangen klachten bij de raadsleden. Het kwam daarvoor ook niet binnen bij de wethouder dus ook niet bij ons. Daarvoor werd nooit over de klachten geïnformeerd. Motie van afkeuring is daarna ingediend tegen de wethouder en het heeft veel gedaan met de wethouder. Zulke harde uitspraken hebben wij niet eerder gehoord. Ook heel erg op de persoon gericht, in dit geval de wethouder en dat zijn we niet gewend in Heerenveen ".*

In de beleving van medewerkers gaat het om uitzonderingen die nu veel aandacht krijgen in de media. Men is van mening dat door de onderzoeken die nu plaatsvinden (college en rekenkamercommissie) dat het nu allemaal wel heel groot gemaakt wordt.

Uit gesprekken met medewerkers komt naar voren dat ze zich volstrekt niet kunnen vinden in het beeld dat de sommige partijen schetsten tijdens genoemde raadsvergadering (januari 2021) over de wijze waarop zij cliënten zouden bejegenen. Men heeft zich erover verbaasd over hoe raadsleden erover spraken en ook was men zeer teleurgesteld dat er geen hoor en wederhoor met het werkveld had plaats gevonden. Er is nadien door het management, gemeentesecretaris en burgemeester met medewerkers gesproken. Wat het meest pijnlijke was voor medewerkers was dat er zonder respect over hen werd gesproken.

"Iedereen doet zijn werk met hart en ziel en probeert de menselijke maat toe te passen en soms heeft men lastige besluiten te maken ook omdat de wet een bepaalde insteek heeft. Als er op die manier over hen wordt gesproken, dat raakt de medewerkers heel diep. Er gaat niet een dag voorbij dat hier niet over gesproken wordt. Ik hoor ook van veel medewerkers dat ze heel graag met een kopje koffie met de raadsleden hierover hadden gesproken en hadden willen vertellen wat het werk van een handhaver inhoudt. Zodat ze ook konden horen hoe het werkt. Dat je niet meteen aanbelt en naar binnen gaat en de keukenkastjes opentrekt maar dat daarvoor al een heel proces plaatsvindt".

Van één van de politieke partijen heeft de ambtelijke organisatie drie casussen ontvangen. Die zijn bekeken, het waren inhoudelijke zaken waar de cliënt het niet eens was met een besluit, zo wordt aangegeven. Ook werd in een casus benoemd dat een cliënt een fraudeur genoemd werd, terwijl medewerker gezegd heeft dat het om een fraudebedrag ging dat nog teruggevorderd moet worden. In de beleving van betrokkene werd hij/zij een fraudeur genoemd. Door een andere politieke partij werd aangegeven dat deze veel klachten had ontvangen van cliënten die zich niet veilig voelden in het gemeentehuis. Dit wordt niet herkend door teams MO, en het deed ook veel pijn bij de medewerkers. Die zijn hier erg van geschrokken.

Door de ophef in de media, zeggen medewerkers te merken dat inwoners sneller geneigd zijn om naar de wethouder te gaan als ze het niet eens zijn met een uitkomst. Dat maakt het werken moeilijk. Zo wordt gezegd:

"Dat afwegingskader is dit jaar wel een beetje een grijs gebied geworden. We merken ook dat door de ophef in de media, de inwoners nu heel snel de stap maken om naar de betreffende wethouder te gaan. Voorheen gebeurde dat ook wel maar veel minder dan dit jaar. En dat maakt het wel moeilijker".

Wat doet het met de medewerkers?

- Er zijn veel teleurgestelde medewerkers. Management zegt dat ze investeren in het terug krijgen van het zelfvertrouwen in het werk. Door bijvoorbeeld de kwaliteitsmedewerker meer ruimte te bieden om medewerkers inhoudelijk te ondersteunen bij beoordelingen. Medewerkers zijn 'gewoon bang' om een beoordeling te maken.
- De impact is te merken organisatiebreed, maar zeker bij de teams Poort, Handhaving en Inkomen.
- Door de signalen en klachten die bij de raadsleden gemeld zijn, is nog meer afstand tussen politiek en uitvoering ontstaan. Vanuit uitvoering komt er steeds minder begrip voor de politiek.
- Naar aanleiding van de media aandacht is een casus onderzocht of de gemeente onterecht heeft gehandeld. Uit de onderzoeken bleek dat de gemeente juist heeft gehandeld. Het college heeft desondanks het besluit teruggedraaid. De motivatie is bij medewerkers niet duidelijk. Betrokken medewerkers voelen zich onvoldoende gehoord en kunnen zich niet verdedigen. Medewerkers kennen de beweegredenen van het college niet en voelen zich door het college in de steek gelaten. Ze geven aan dat het college het recht heeft om op basis van eigen overwegingen anders te besluiten, maar er is onbegrip bij medewerkers die het niet snappen (of niet uitgelegd krijgen) en vinden dat het besluit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

'Wij stellen feiten en dan is het aan de consulent om dingen mee te wegen of daarop te toetsen of ervan afgeweken kan worden om een uitzondering te maken en dan ga je in het wilde weg dit doen (als college een dergelijk besluit nemen) wat voor onze gesprekken heel veel agressie gaat opleveren en mensen die ons gaan uitschelden en mensen die zeggen ik kom vannacht in je huis en ik scheur je tv van de muur af. Nou daar hebben wij mee te maken. Mensen zijn soms heel boos op ons, dat ze ons ook gaan bedreigen en nu voel je, en dat heb ik, ik voel mij naar klanten niet serieus genomen, stap naar de wethouder dan krijg je toch wel wat je wilt. Zo voelt het voor mij'.

'Vooral sinds dit speelt en er raadsvragen zijn geweest over de bejegening, wat je dus merkt is dat wij in ons werk er heel veel last van ondervinden. Ik heb weleens mensen op gesprek gehad die begonnen gelijk al van jullie behandelen mij als fraudeur. Dan zeg ik hallo, heb jij mij die woorden in de mond zien nemen? Wij zijn bezig met het onderzoek, ik ben van mening dat het qua bejegening juist de andere kant op werkt. Dat wij soms heel raar bejegend worden door de mensen, door de media, die al een vooroordeel hebben. Mijn ervaring is dat het alleen maar erger is geworden'.

'Ik heb nu al mensen gehad in de spreekkamer, en een hartstikke goed gesprek mee gehad, zeg ik nou meneer een hartstikke fijn gesprek gehad en die zegt ja, maar ik ga toch de politiek opzoeken. Ik zeg dat is uw goed recht. Dat merk je dus nu dat ze dit soort dingen gaan aangrijpen.'

6.5 Rol college en management

College

Het college is eindverantwoordelijk voor de dienstverlening aan bijstandscliënten. In mandaat zijn verantwoordelijkheden m.b.t. klachten, besluiten en bezwaren gedelegeerd. Naar aanleiding van de recent geuite klachten bij de raad heeft de verantwoordelijk portefeuillehouder naast het wekelijks overleg met Werk en Inkomen één keer per drie weken een overleg over casuïstiek ingevoerd. Als het nodig is, gebeurt dat vaker.
Wat verder uitgewerkt wordt is dat er beleidsregels opgesteld worden om giften tot € 1200,- vrij te stellen. Dit naar analogie van Amsterdam die hier ervaring mee heeft opgedaan. Dit wordt ook in de verordening aangepast.

Er wordt informatie gedeeld over de handelwijze in deze met collega's in de vereniging van Friese gemeenten en op nationaal niveau wordt gelobbyd om de als knellend ervaren Participatiewet vanuit praktijkervaring van gemeenten te verbeteren/hervormen vanuit de gedachte om de uitvoering zoveel mogelijk helpend te laten zijn aan het beoogde doel.

De samenwerking met de ambtelijke organisatie wordt vanuit het perspectief van het college als heel goed gekwalificeerd. De huidig verantwoordelijk portefeuillehouder realiseert zich dat er wel spanning stond of staat op de verhouding tussen college en organisatie. Omdat de organisatie X adviseerde het college Y deed. Dat is (voor de komst van de huidige portefeuillehouder) onderwerp van gesprek geweest tussen burgemeester en de gemeentesecretaris.

De verantwoordelijk portefeuillehouder realiseert zich dat als het college anders besluit dan dat de organisatie adviseert dat het dynamiek veroorzaakt, omdat dat het iets zegt hoe je je werk gedaan hebt. Dat het ook een zorgvuldige onderbouwing vraagt van het college. De tijdsgeest is aan het veranderen (ook onder invloed van de toeslagenaffaire). Op casusniveau adresseert ook de commissie bezwaar en beroep dit, wat in essentie er op dat neer komt dat er meer ruimte dient te komen om de omstandigheden van de individuele cliënt (meer) mee te laten wegen. Het is daardoor volgens de portefeuillehouder niet altijd meer zo klip en klaar dan het was. Omdat het in beweging is het volgens de portefeuillehouder nodig om elkaar meer op te zoeken (afstemming beleid en uitvoering, afstemming ambtelijk en bestuurlijk). Het is bij verandering nodig om er continue het gesprek met elkaar over te hebben, het is een kwestie van aftasten.

Management

Vanuit het perspectief van het management wordt benoemd dat er sprake is van korte lijntjes naar het college. Dat gevoeld wordt dat er samenhorigheid is, dat medewerkers er niet alleen voor staan. Uitvoerend medewerkers denken daar wat anders over, zij vinden dat hun werk min of meer ondermijnd wordt door afwijkende beslissingen door het college, die niet of te weinig met hen gedeeld worden.

De medewerkers stellen veel vertrouwen in hun management. Zonder uitzondering geven medewerkers aan dat er sprake is van een grote betrokkenheid van het management. Ze voelen zich bijzonder gesteund door hen. Als er iets is dan kunnen ze bij de teamleider terecht. Ook als er in de ogen van medewerkers niet transparant gecommuniceerd wordt naar hen als medewerkers geeft men dit terug aan de teamleiders. Verder wordt aangegeven dat er vertrouwd wordt op de expertise en kundigheid van de medewerkers.

Norm:

Hoe heeft het management en het College gereageerd op de recent ontstane klachten over bejegening?	De klachtenprocedure en de opschalingstructuur zijn bekend bij college en management.	De klachtenprocedure en de opschalingstructuur zijn bekend bij college en management.
	Recent geuite klachten zijn bekend bij college en management.	Raadsleden hebben de klachten met de portefeuillehouder gedeeld. Het management heeft voor sommige casussen onderbouwingen moeten aanleveren ten behoeve van onderzoek.
	Er is adequaat gehandeld n.a.v. de recent gemelde klachten bij raadsleden.	Er is in het recente verleden (voor de huidige portefeuillehouder) op basis van signalen afgesproken dat er meer individuele casussen ook met de portefeuillehouder besproken worden. Er is in een specifieke casus een bestuurlijk onderzoek en een bestuurlijke afweging gemaakt. De uitvoeringsorganisatie krijgt onvoldoende teruggekoppeld over bestuurlijke afwegingen die hun werk raken.
	Er is zorgvuldig omgesprongen met de positie van behandelende ambtenaren.	De recente klachten hebben sommige medewerkers behoorlijk geraakt en hun zelfvertrouwen aangetast (ondermijning positie). Ze lijken in de verschuiving van sanctionerend optreden naar de hulpvraag centraal stellen onvoldoende begeleid te worden. Het management doet z'n best, maar weet nog onvoldoende de medewerkers veiligheid te bieden. Het college deelt te weinig de gronden voor 'het anders besluiten'. Het lerende vermogen is in deze nog niet optimaal.

7. Bevindingen – borging competenties en vaardigheden

Bij de bejegening speelt communicatie een cruciale rol. Daarom is het belangrijk om te weten in hoeverre bij de gemeente Heerenveen door het management in voldoende mate geborgd wordt dat **medewerkers competenties** hebben en **vaardigheden** ontwikkelen om tactvol en duidelijk te communiceren.

Team Poort heeft een actualiteitencursus gehad als het gaat om vakinhoudelijke scholing. Ook hebben ze een agressietraining gehad. De scholing is bij het team met name gericht op kennis. Er worden niet standaard trainingen aangeboden die ingaan op de communicatievaardigheden. De geïnterviewden geven aan dat bij een sollicitatiegesprek de communicatieve vaardigheden een belangrijk onderdeel vormen.

Team Inkomen heeft twee jaar geleden cursus motiverende gesprekstechnieken gehad van VNN waar ze echt wat aan hadden. Het is echter niet zo dat bij indiensttreding gelijk een interne training aangeboden wordt. Ook heeft dit team agressietraining gehad waar ze wat minder aan hadden, omdat het minder van toepassing was op hen. Net zoals het team Poort heeft dit team actualiteitencursus Participatiewet gehad.

Team Werk geeft aan via VNN en Stam trainingen gehad te hebben gericht op communicatieve vaardigheden, gesprekstechnieken, omgaan met agressie. Er zijn verschillende doelgroepen waarmee dit team te maken heeft dat ook weer een andere vorm van communiceren vraagt. Bijvoorbeeld bij cliënten met autisme wordt de communicatie aangepast en bij cliënten met een verslaving is het weer anders. Ook is communicatievaardigheid een onderdeel waarop gelet wordt bij de sollicitatie.
Volgens dit team worden de klachten niet voorkomen door verbetering van de communicatie(vaardigheden); de klachten komen voort uit onrealistische verwachtingen waarbij de verwachtingen van de cliënt groot zijn maar de eigen inzet gering en dat los je volgens de geïnterviewden uit dit team niet op met communicatie.

Team Terugvordering & verhaal geeft aan dat het voeren van een gesprek de beste in te zetten communicatiemiddel is in hun werkuitvoering en dienstverlening maar dat door capaciteitstekort dit niet optimaal plaatsvindt. Ook is de behoefte aan vakinhoudelijke cursussen op het gebied van Verhaal genoemd. In de afgelopen jaren is niet ingezoomd op de doorontwikkeling van de skills op het onderdeel contact met de cliënt c.q. gespreksvaardigheden maar wel heeft het team een workshop integraal werken en agressietraining gehad; hoe om te gaan met agressieve mensen, verbaal of non-verbaal. Bij de sollicitatiegesprekken lag de nadruk op het vakinhoudelijke deel. Net zoals het team Poort en het team Inkomen, heeft dit team actualiteitencursus Participatiewet gehad.

Team Handhaving heeft geen scholing bij de gemeente Heerenveen gehad als het gaat om communicatie naar de cliënten toe en gesprekstechnieken. Eén medewerker heeft wel scholing hierop gehad, inclusief conflicthantering, maar dan bij een voorgaande werkgever. Wel heeft dit team de agressietraining gehad dat hen erbij geholpen heeft eerder hun grenzen duidelijker aan te geven en met respect behandeld te worden. In deze agressietraining is niet geoefend met skills om escalatie te voorkomen of te temperen.

Vanuit het ***management en beleid*** is de training “Positieve gespreksvoering” via VNN genoemd als een van de instrumenten voor scholing op het gebied van ‘contact met de cliënt’. De laatste training is in 2018 geweest maar in principe 1 keer in 2 jaar waarbij het vorig jaar i.v.m. COVID-19 niet door kon gaan. Daarnaast is de agressietraining geweest met acteur en ingedeeld op functionaliteit, onder andere huisbezoek en spreekuur en algemeen gedeelte voor iedereen. Ook is er een cursus vanuit de taalambassadeur geweest om in meer begrijpelijke taal te communiceren.
Bij de selectie van nieuwe medewerkers spelen communicatieve vaardigheden een rol maar niet specifiek. De functie-eisen met een bepaald type mens en presentatie, interesse en belangstelling spelen gezamenlijk een rol.

Uit het bovenstaande blijkt dat er gemeentebreed agressietraining is aangeboden maar dat er geen permanente educatie en/of persoonlijke ontwikkeling plaatsvindt bij alle teams als het gaat om gespreksvaardigheden:

- omgaan met weerstanden;
- slecht nieuws gesprek kunnen voeren die nodig zijn om te kunnen werken vanuit de bedoeling;
- voorkomen van escalaties of deze te temperen.

Sommige geïnterviewde medewerkers geven als aandachtspunt hierbij aan dat scholing op communicatieve-vaardigheden van medewerkers niet altijd kan helpen de klachten te voorkomen. Belangrijker is volgens hen een positieve instelling evenals uitgangspunt erop vertrouwen op de eerlijkheid van de mensen. Ook het afstemmen van een reële verwachting, het verminderen van de verwachtingskloof en de getoonde inzet van de cliënt spelen juist een belangrijke rol hierbij.

In hoofdstuk 3.6 dat in gaat op de klachtenprocedure heeft SMWF als aandachtspunt benoemd dat ze verbeteringsbehoefte zien in de communicatie vanuit de medewerkers.
Hierbij zou:
- meer tijd uitgetrokken moeten worden voor de gesprekken;
- minder stellig gecommuniceerd moeten worden;
- bij signalen van klachten constructiever toegelicht moeten worden dat het niet de bedoeling is dat de bijstandscliënt zich niet gehoord voelt.

Wel ziet SMWF de laatste jaren een verbetering van de constructieve houding en communicatie vanuit de gemeentelijke teams waarbij steeds minder sprake is van een defensieve houding.
Deze verbetering in klantgerichte en zachte houding in de afgelopen jaren is ook benoemd door steunpunt het Barones in het interview. Wel geeft de Barones als attentiepunt mee dat bij de communicatie meer rekening gehouden zou moeten worden met de “wat-kwestie”; rechten en plichten in de praktijk helder maken en dit meer vanuit een samenwerkingspartner-gedachte communiceren waardoor de perceptie over de bejegening ook anders (positiever) wordt. Bejegening betekent in deze het overbruggen van de kloof tussen verplichtingen en rechten.

Samenvattend:
Uit de interviews blijkt dat er gemeentebreed agressietraining is aangeboden, maar dat er geen permanente educatie en/of persoonlijke ontwikkeling plaatsvindt bij alle teams als het gaat om gespreksvaardigheden:

- omgaan met weerstanden;
- slecht nieuws gesprek kunnen voeren die nodig zijn om te kunnen werken vanuit de bedoeling;
- voorkomen van escalaties of deze te temperen.

Bij de permanente educatie en sollicitatiegesprekken ligt de nadruk meer op vakinhoudelijke kennis. Ook wordt een positieve instelling en constructieve houding belangrijker gevonden.
Barones geeft als attentiepunt mee dat bij de communicatie meer rekening gehouden zou moeten worden met de “wat-kwestie”; rechten en plichten in de praktijk helder maken en meer vanuit een samenwerkingspartner-gedachte communiceren.

Norm:

Wordt door het management in voldoende mate geborgd dat **medewerkers competenties?** hebben en **vaardigheden** ontwikkelen om tactvol en duidelijk te communiceren?	Bij selectie van medewerkers worden communicatie-vaardigheden hoog gewaardeerd.	Bij sollicitatiegesprekken ligt de nadruk meer op vakinhoudelijke kennis dan communicatie-vaardigheden. Ook wordt een positieve instelling en constructieve houding als meer belangrijk gevonden.
	Medewerkers worden regelmatig (bij)geschoold in communicatie-vaardigheden.	Permanente educatie m.b.t. gespreksvaardigheden vindt bij meer dan de helft van de ondervraagden niet plaats. Bij de permanente educatie is meer aandacht voor vakinhoudelijke scholing. Gemeente-breed wel een agressietraining geweest.

8. Slot- en nawoord

De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek niet kunnen doen zonder de adequate medewerking van diverse functionarissen en zegt hen daarvoor dank.

Ten behoeve van het bestuurlijk hoor- en wederhoor heeft het college van Burgemeester en wethouders op 18 oktober 2021 van ons het rapport Bejegening bijstandsgerechtigden ontvangen met het verzoek hier een bestuurlijke reactie op te geven. Op 16 november 2021 hebben wij deze reactie ontvangen. De integrale reactie van het college is opgenomen in Bijlage 5 van het onderzoeksrapport.

Alvorens we inhoudelijk ingaan op de bestuurlijke reactie plaatsen we wel de volgende kanttekening. Het bevreemdt ons dat deze bestuurlijke reactie gericht is aan de raad en niet aan ons, de rekenkamercommissie, omdat wij het college verzocht hebben om bestuurlijk wederhoor. Desondanks nemen wij de vrijheid om op een aantal opvallende zaken inhoudelijk in te gaan.

In de bestuurlijke reactie op de 2e aanbeveling *"Zorg voor meer inzicht in de doelgroep"* wordt de scope te smal geformuleerd; het betreft niet alleen de bezwaren en terugvorderingen maar kwalitatief inzicht in de gehele doelgroep (bijstandscliënten) zoals het in de titel van de aanbeveling al wordt aangegeven. Kwalitatieve informatie over de aard en achtergrond van de bezwaren en terugvorderingen vormt een deel van het bedoelde inzicht en is als voorbeeld genoemd in de aanbeveling. Wij hebben deze kwalitatieve informatie over de doelgroep niet ontvangen en zijn het ook niet tegengekomen in ons onderzoek.

In de bestuurlijke reactie op de 5e aanbeveling *"Begeleid/school medewerkers in het werken vanuit de bedoeling"* wordt niet gericht een antwoord gegeven. Zo gaat het college niet in op de gevolgen voor het ambtelijk apparaat indien het college afwijkt van een ambtelijk advies. Er ontbreekt dan een duidelijke terugkoppeling naar de motivering van deze afwijking.

In de bestuurlijke reactie op de 8e aanbeveling "*Stuur op afhandelingstermijnen en informeer cliënten tijdig"* wordt de wettelijke termijn van 8 weken genoemd. Onze aanbeveling is specifiek gericht op het binnen 4 weken in ieder geval beoordelen van het recht op een voorschot en hier vroegtijdig met de cliënt over te communiceren. Op deze wijze wordt het gevoel van de onzekerheid bij de cliënt geminimaliseerd.

Bij de 9e aanbeveling *"Informeer cliënten bij wisseling van 'vaste' contactpersonen"* blijkt uit de bestuurlijke reactie dat het beeld hieromtrent verschilt van het beeld dat de geïnterviewde cliënten hebben. Van belang is in ieder geval, zoals in de bestuurlijke reactie wordt aangegeven, om hier scherp op te blijven.

In de bestuurlijke reactie op de 12e aanbeveling "*Waardeer medewerkers in de uitvoering"* wordt aangegeven dat heldere kaders ondersteunend kunnen zijn. In onze aanbeveling is naast een noodzakelijke instrumentele benadering ook van belang dat aandacht wordt besteed aan de medewerkers zelf. Meer aandacht zou gegeven kunnen worden aan het creëren van ruimte en het inrichten van het proces waarin nog meer vanuit de bedoeling gewerkt kan worden dat ten goede komt van de waardering van het werk en de inzet van de medewerkers.

Bijlage 1 - Normenkader

Deelvraag 1	Normen sturing en toetsing	Bevindingen	Oordeel
Is de uitvoerings-organisatie eenduidig georganiseerd en werken de betrokken teams goed samen?	Beleidskaders/beleidsregels en verordeningen zijn duidelijk vertaald in instructies voor medewerkers.	In de kaderstellende beleidsnota's wordt de strategische koers van de gemeente duidelijk verwoord. Heerenveen stelt zich ten doel om haar inwoners te helpen in alle levensfases, daar waar het hen zelf en/of samen met anderen even niet lukt. Toepassing van de wet is prioritair, werken vanuit de bedoeling staat centraal. De beleidsregels zijn niet in alle gevallen actueel en de door vertaling naar de werkinstructies is niet aanwezig of actueel. Toepassing conform bedoeling levert in de uitvoering zo nu en dan verschillende interpretaties op (zoals recent afwijkend besluit op een onderzochte casus).	Gedeeltelijk voldaan
	Het is duidelijk wie in de organisatie welke taak heeft en welk mandaat heeft in de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden. Werkprocessen zijn beschreven.	Taken en mandaten zijn eenduidig belegd. Werkprocessen en werkinstructies zijn niet altijd opgesteld. Als die er zijn, worden ze niet altijd geactualiseerd en/of geëvalueerd. De instrumentele benadering is een aandachtspunt.	Gedeeltelijk voldaan
	Er zijn samenwerkingsafspraken vastgelegd tussen de teams.	Uitvoerings- en werkafspraken zijn niet bij alle teams vastgelegd.	Gedeeltelijk voldaan
	De medewerkers van de betrokken teams weten elkaar in de praktijk goed te vinden.	De medewerkers weten elkaar in de praktijk goed te vinden.	Voldaan
Wordt de kwaliteit van de dienstverlening in voldoende mate geborgd?	Kwalitatieve normen voor de uitvoering van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden zijn inzichtelijk.	Kwalitatieve normen zijn niet inzichtelijk. Inzicht in en met name kwalitatieve informatie over het klantenbestand is niet toereikend.	Niet voldaan
	De kwalitatieve controle ondersteunt de uitvoering door de teams.	Zichtbare en navolgbare 'vier-ogen principe' of collegiale toetsing ontbreekt bij de beschikkingen. Overall niet een structurele / periodieke kwaliteitscontrole aanwezig geïnitieerd uit de kwaliteitsafdeling.	Niet voldaan
	Er zijn periodieke rapportages over de (kwaliteit) van de dienstverlening beschikbaar.	Continue onafhankelijke cliëntervaringsonderzoeken m.b.t. Werk en Inkomen niet meer uitgevoerd.	Gedeeltelijk voldaan
	Het management heeft inzicht in de verantwoordingsrapportages.	Managementrapportages per kwartaal m.b.t. PW aanwezig en inzichtelijk maar vooral gericht op kwantitatieve elementen.	Gedeeltelijk voldaan
	Het college monitort frequent de cliënttevredenheid onder bijstandsgerechtigden.	Management en college hebben inzicht in kwartaalrapportages met name met kwantitatieve informatie. In portefeuillehoudersoverleg min. 1 keer per 3 weken casuïstiek besproken.	Gedeeltelijk voldaan
	De informatievoorziening naar de raad over de dienstverlening is toereikend.	De raad vindt dat de informatievoorziening via de SaZa niet heel goed is geweest. Dit beeld is anders bij de ambtelijke organisatie die aangeeft 2 keer per jaar via de informatiesessies de raad te informeren.	Gedeeltelijk voldaan
Worden klachten van bijstands-cliënten adequaat opgepakt en afgehandeld?	Er is een werkende klachtenprocedure.	De uitvoering van de klachtenregeling is ondergebracht bij de onafhankelijke partij SMWF. Bemiddeling wordt nagestreefd om zo veel mogelijk klachten te voorkomen. Nagenoeg geen klachten via formele procedure en werking klachtenprocedure lijkt niet toereikend. Nauwelijks tot geen contact tussen SMWF en gemeente en college omtrent	Gedeeltelijk voldaan

		klachtenrapportages en functioneren klachtenafdeling.	
	Klachten van inwoners worden op een adequate manier afgehandeld.	Niet alle klachten ingediend bij de gemeente goed doorgezet naar SMWF en terugkoppeling van bemiddelingsgesprekken door teamleiders is soms voor verbetering vatbaar. Ook zou meer tijd genomen moeten worden voor goede gesprekken en het horen van inwoners.	Gedeeltelijk voldaan
	De opschalingsstructuur voor klachten is bekend en werkt naar behoren.	Soms wordt de drempel als te hoog ervaren waardoor de klachten niet naar behoren worden doorgezet. De website van SMWF en opschalingsstructuur lijkt bekend.	Voldaan

Deelvraag 2	Normen ervaringen bijstandsgerechtigden	Bevindingen	Oordeel
Hoe ervaart de cliënt het contact met de gemeente/ met de behandelend ambtenaar?	De contactmomenten met de gemeente zijn passend bij de hulpvraag.	Bij de meeste cliënten is dat het geval, echter bij cliënten die al meerdere jaren in de bijstand zitten, wordt het contact gemist.	Voldaan
	De behandelend ambtenaar is behulpzaam.	80 % vindt dat de medewerkers behulpzaam zijn. 10 tot 12 % is ontevreden over het contact.	Voldaan
	De behandelend ambtenaar is vriendelijk, hij/zij respecteert mij.	80% zegt dat de medewerker vriendelijk is en hem/haar respecteert.10 tot 12 % is ontevreden over het contact.	Voldaan
	De gemeente is goed bereikbaar ook in corona tijd.	Voor een meerderheid heeft corona weinig invloed op het contact, of men kan dit niet goed (genoeg) inschatten. Men is tevreden over het contact en de doorlopende ondersteuning.	Voldaan
	De bijstandsgerechtigde is tevreden over het contact met de gemeente over de bijstandsuitkering.	75%- 80% is tevreden over het contact met de gemeente.	Voldaan
Verstrekt de gemeente duidelijke informatie in woord en geschrift?	De schriftelijke informatie (brieven, formulieren, mails) is in begrijpelijke taal.	Minstens driekwart is te spreken over de toon, duidelijkheid en informatievoorziening. Er zijn echter ook bijstandsgerechtigden die vinden dat het onduidelijk blijft wat wel of niet mag. Dat het ook van de contactpersoon af hangt hoe deze omgaat met de regels	Voldaan
	Bijstandsgerechtigden weten wat hun rechten en plichten zijn.	Het merendeel weet wat de rechten en plichten zijn. De vertaling van rechten en plichten naar de eigen situatie blijkt voor menigeen toch lastig te zijn.	Gedeeltelijk voldaan
	De gemeente informeert de cliënt over ondersteuning middels een onafhankelijke cliëntondersteuner.	60% weet niet dat hij/zij gebruik kan maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner. Als het contact met de vaste contactpersoon over de uitkering goed loopt is er weinig behoefte aan ondersteuning.	Niet voldaan
	De regels zijn duidelijk en begrijpelijk.	Driekwart vindt de regels duidelijk en begrijpelijk. Voor cliënten die te maken hebben met terugvordering vinden de regels minder duidelijk en zijn het ook minder eens met de regels.	Gedeeltelijk voldaan
	De terugvordering wordt naar tevredenheid van de cliënt geregeld.	Er is verdeeldheid over hoe de terugvordering geregeld is: 44% is positief en 44% is negatief. Iets beter te spreken is men over de duidelijkheid (59%), goed contact (61%) en toon in de brief (54%).	Niet voldaan
Hoe ervaart de cliënt het contact met de gemeente?	Het totaaloordeel van de bijstandsgerechtigde over het contact met de gemeente is positief	7,7 is het gemiddelde cijfer voor contact met de gemeente over bijstandsuitkering.	Voldaan

Deelvraag 3	Normen ervaringen ambtenaren	Bevindingen	Oordeel
Welke ervaringen heeft de medewerker bij de taakuitoefening?	Medewerker kwalificeren het contact met de bijstandsgerechtigde als constructief.	Medewerkers geven aan dat ze met het overgrote deel van de cliënten een goed contact hebben.	Voldaan
	Medewerkers weten bijstandsgerechtigden respectvol en met vertrouwen tegemoet te treden.	Er zijn sporadisch klachten over bejegening, cliënten zijn tevreden over het contact met de cliënt. Medewerkers geven blijk zich bewust te zijn van de macht die ze hebben en werken op basis van vertrouwen. Het merendeel van de geïnterviewden is zeer tevreden over hun vaste contactpersoon.	Voldaan
	De bejegening van cliënten is in de ogen van medewerkers correct.	Medewerkers vinden zelf dat ze het werk 'keurig' doen.	Gedeeltelijk voldaan
	De werkinstructies /protocollen zijn duidelijk en toepasbaar in de praktijk.	De beleidsregels zijn soms verouderd of zijn in de praktijk slecht uitlegbaar. Er wordt inzet gepleegd om ze aan te passen. Onduidelijkheden die zich voordoen in de praktijk worden met nadere beleidsregels ondervangen. Beleidsregels worden aangepast (inzake giften) naar aanleiding van 'boodschappen casus'. Er is ruimte om maatwerk te bieden en af te wijken van de regels (maatregelen temperen). Dat maakt het voor medewerkers ook wel lastig. Werkinstructies worden niet altijd formeel vastgelegd. Het inwerken van medewerkers (ontbreken werkinstructies) is voor verbetering vatbaar. De kwaliteit van dienstverlening op casusniveau wordt niet getoetst. Het vierogenprincipe wordt niet toegepast. Er wordt wel getoetst middels steekproeven.	Gedeeltelijk voldaan
	Medewerkers ervaren steun bij de uitvoering van het werk van het management.	Medewerkers worden gesteund door het management. Ze krijgen ruimte om te handelen. Het management vertrouwt op de professionaliteit van de medewerkers.	Voldaan
	Medewerkers worden in staat gesteld om op passende wijze het werk uit te voeren.	Medewerkers worden in staat gesteld om op passende wijze het werk uit te voeren. Ze waarderen de ruimte die ze krijgen, hebben korte lijntjes zowel intern / extern, krijgen vertrouwen van management, de werkdruk is nog behapbaar'. De recent ontstane situatie rond klachten maakt ze onzeker.	Gedeeltelijk voldaan
	Medewerkers ervaren weinig belemmeringen in de uitvoering van het werk.	Het merendeel van de ambtenaren ervaart weinig belemmeringen in de uitvoering van het werk. Naast de actuele situatie rond klachten wordt met name het slecht ingerichte digitale systeem genoemd.	Gedeeltelijk voldaan
	Corona heeft het contact met de cliënt niet fundamenteel veranderd.	De dienstverlening aan cliënten vindt grotendeels digitaal/telefonisch plaats. Er is een uitzondering gemaakt voor dak- en thuislozen. Het fysieke contact wordt zowel door ambtenaar als cliënt gemist. Ook de afstemmingsmomenten intern/extern zijn minder dan gebruikelijk. De dienstverlening is veranderd/aangepast. Voor onderzoek ging/gaat men niet meer op huisbezoek. Alleen administratief onderzoek was mogelijk. Er is een wachtlijst ontstaan bij de intake voor statushouders.	Gedeeltelijk voldaan

Deelvraag 4	Normen handelswijze college/management bij recente klachten bejegening	Bevindingen	Oordeel
Hoe heeft het management en het College gereageerd op de recent ontstane klachten over bejegening?	De klachtenprocedure en de opschalingsstructuur zijn bekend bij college en management.	De klachtenprocedure en de opschalingstructuur zijn bekend bij college en management.	Voldaan
	Recent geuite klachten zijn bekend bij college en management.	Raadsleden hebben de klachten met de portefeuillehouder gedeeld. Het management heeft voor sommige casussen onderbouwingen moeten aanleveren ten behoeve van onderzoek.	Gedeeltelijk voldaan
	Er is adequaat gehandeld n.a.v. de recent gemelde klachten bij raadsleden.	Er is in het recente verleden (voor de huidige portefeuillehouder) op basis van signalen afgesproken dat er meer individuele casussen ook met de portefeuillehouder besproken worden. Er is in een specifieke casus een bestuurlijk onderzoek en een bestuurlijke afweging gemaakt. De uitvoeringsorganisatie wordt onvoldoende teruggekoppeld over bestuurlijke afwegingen die hun werk raken.	Gedeeltelijk voldaan
	Er is zorgvuldig omgesprongen met de positie van behandelende ambtenaren.	De recente klachten hebben sommige medewerkers behoorlijk geraakt en hun zelfvertrouwen aangetast (ondermijning positie). Sommige ambtenaren zijn pijnlijk geraakt door de. Ze lijken in de verschuiving van sanctionerend optreden naar de hulpvraag centraal stellen onvoldoende begeleid te worden. Het management doet z'n best, maar weet nog onvoldoende de medewerkers veiligheid te bieden. Het college deelt te weinig de gronden voor 'het anders besluiten'. Het lerende vermogen is in deze niet optimaal.	Gedeeltelijk voldaan

Deelvraag 5	Normen aandacht voor competenties/vaardigheden van medewerkers m.b.t. communicatie	Bevindingen	Oordeel
Wordt door het management in voldoende mate geborgd dat medewerkers competenties? hebben en vaardigheden ontwikkelen om tactvol en duidelijk te communiceren?	Bij selectie van medewerkers worden communicatievaardigheden hoog gewaardeerd.	Bij sollicitatiegesprekken ligt de nadruk meer op vakinhoudelijke kennis dan communicatievaardigheden. Ook wordt een positieve instelling en constructieve houding als meer belangrijk gevonden.	Gedeeltelijk voldaan
	Medewerkers worden regelmatig (bij)geschoold in communicatievaardigheden.	Permanente educatie m.b.t. gespreksvaardigheden vindt bij meer dan de helft van de ondervraagden niet plaats. Bij de permanente educatie is meer aandacht voor vakinhoudelijke scholing. Gemeente-breed wel een agressietraining geweest.	Gedeeltelijk voldaan

Bijlage 2 - Overzicht gesprekspartners

Interviews:

1. Dimph van Ruth	-	Raadslid (SP)
2. Retze van der Honing	-	Raadslid (GroenLinks)
3. Wanda Ottens	-	Raadslid (PvdA)
4. Bernard Hoekstra	-	Raadslid (CDA)

5. Tjeerd van der Zwan	-	Burgemeester / Procesbeheerder collegeonderzoek
6. Hedwich Rinkes	-	Portefeuillehouder Werk & Inkomen

7. Teammanager van het team Maatschappelijke Ontwikkeling
8. Adviseur Kwaliteit
9. Teammanager van het team Maatschappelijke Ontwikkeling
10. Beleidsadviseur Samenleving

11. Specialist Terugvordering, Team Terugvordering & Verhaal
12. Specialist Terugvordering, Team Terugvordering & Verhaal

13. Poortmedewerker, Team Poort

14. Jobhunter, Team Werk
15. Klantmanager werk (klanten tot 27 jaar), Team Werk
16. Klantmanager werk (reguliere klanten), Team Werk
17. Jobcoach, Team Werk
18. Klantmanager statushouders, Team Werk

19. Handhaver, Team Handhaving
20. Handhaver, Team Handhaving

21. Specialist Inkomen, Team Inkomen
22. Specialist Inkomen, Team Inkomen
23. Specialist Inkomen, Team Inkomen

24. Vicevoorzitter Participatieraad
25. Coördinator Steunpunt de Barones
26. Voorzitter Stichting Maatschappelijk Werk Friesland
27. Ambtelijk secretaris Stichting Maatschappelijk Werk Friesland