

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Klachtbehandeling door een thuiszorgorganisatie Gemeente Amsterdam Dienst Zorg en Samenleven

7 januari 2010
RA1046603

Samenvatting

Een inwonster van Amsterdam dient een klacht in bij de thuiszorgorganisatie die haar huishoudelijke hulp verleent in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ze vindt de antwoordbrief heel summier en gaat daarom naar de Gemeentelijke Ombudsman. Die vraagt de Dienst Zorg en Samenleven, als opdrachtgever, om een reactie.

De dienst vertelt aan welke eisen het schriftelijke antwoord op een klacht moet voldoen. Aan die vereisten voldoet de brief niet, erkent de dienst. Daarom heeft DZS de thuiszorgorganisatie gevraagd om nogmaals naar de zaak te kijken. De Gemeentelijke Ombudsman constateert dat ook de tweede brief niet aan de gestelde eisen voldoet. DZS heeft de zaak ondanks toezeggingen daarover kennelijk onvoldoende gevolgd.

Hierdoor heeft de dienst in strijd met het vereiste van fair play gehandeld.

In dit verband is ook de positie van de ombudsman als tweedelijns klachtvoorziening van belang. De klachtbehandeling van uitvoerder via DZS naar ombudsman heeft de vorm van een 'drietrapsraket' in plaats van de wettelijke voorziening in twee instanties. De Gemeentelijke Ombudsman is hiernaar een onderzoek gestart; de publicatie van het rapport is voorzien in het voorjaar van 2010.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 15 juli 2009 schriftelijk ingediend en betreft *de gemeente Amsterdam, Dienst Zorg en Samenleven*.

Bevindingen

achtergrondinformatie

De Gemeentelijke Ombudsman is bevoegd het handelen van bestuursorganen die onder zijn bevoegdheid vallen, te onderzoeken. Een thuiszorgorganisatie is geen bestuursorgaan, maar biedt wel huishoudelijke hulp in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De Dienst Zorg en Samenleven (DZS) is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet ten behoeve van de Amsterdamse burgers. Vanwege deze verantwoordelijkheid rekent de ombudsman klachten over een thuiszorgorganisatie aan DZS toe.

achtergrond van het verzoek

Eind april 2009 dient verzoeksters gemachtigde een aantal klachten over de geleverde zorg en de communicatie door thuiszorgorganisatie Evean in bij de klachtencommissie van Evean. Het betreft onder meer de werkwijze van een medewerkster van Evean (zowel in het algemeen als wat betreft haar activiteiten rondom de verhuizing van verzoekster), een (verkeerde) diagnose die het Evean-team gebruikte en een huishoudelijke hulp van Evean.

Twee maanden later reageert de rayonmanager van Evean. Evean deelt mee waarom het moeilijk was om de werkzaamheden naar tevredenheid van verzoekster uit te voeren en hoe de overdracht van de hulp aan verzoekster heeft plaatsgevonden. Er wordt niet op de diverse gespecificeerde klachten ingegaan.

Verzoekster en haar gemachtigde vinden de reactie erg summier en menen dat er onvoldoende op de inhoud van de klachten is ingegaan. Daarom wendt de gemachtigde zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de klachtbehandeling door een thuiszorgorganisatie.

reactie van de Dienst Zorg en Samenleven

De huishoudelijke verzorging van Evean is in 2008 overgenomen door ThuiszorgServiceNederland (TSN). Deze overname is ook meegedeeld aan de cliënten die hulp bij het huishouden van Evean ontvingen. De klacht is naar Evean en niet naar TSN gestuurd. De overname heeft voor administratieve achterstand gezorgd. Daardoor heeft het een maand geduurd voordat de klacht naar de rayonmanager van TSN is doorgestuurd. Deze heeft de klacht verder afgehandeld. Dat is, zoals de ombudsman in zijn informatieverzoek aangeeft, niet gebeurd volgens de informatie op de website van Evean of van TSN. Daarbij komt dat verzoekster verkeerd is geïnformeerd over de afhandeling van haar klacht. Op het briefpapier staat namelijk het logo van Evean thuiszorg.

Klachtafhandeling moet aan de volgende eisen voldoen:

- de klager wordt altijd zo volledig mogelijk geïnformeerd over het onderzoek dat naar aanleiding van de klacht is uitgevoerd;
- in de klachtafhandelingsbrief staat op welke wijze, op welke datum en door wie is gehoord;
- bij een gegronde klacht wordt excuus aangeboden;
- de klager wordt op de hoogte gebracht van de maatregelen die DZS of de uitvoerder neemt/heeft genomen naar aanleiding van de klacht;
- in de afhandelingsbrief staat ook vermeld dat de klager bij ontevredenheid over de klachtafhandeling met zijn klacht naar DZS kan gaan.

Het antwoord aan verzoekster voldoet niet aan deze eisen.

Bij de aanbesteding van de hulp bij het huishouden wordt in het bestek duidelijk gemaakt dat de gemeente Amsterdam kiest voor kwaliteit van dienstverlening en voor klantgerichtheid. DZS verwacht van de aanbieders dat klachten worden gebruikt ter verbetering van de dienstverlening. Bij de keuze van leveranciers is onder andere gekeken hoe de procedure van klachtenbehandeling verloopt, hoe klachten leiden tot verbetering en hoe dit in de bedrijfsvoering wordt geborgd. TSN heeft in haar offerte een klachtenprocedure beschreven volgens de eisen van DZS en mede daarom is het contract tussen DZS en TSN gesloten.

Naar aanleiding van verzoeksters klacht is DZS in gesprek met de klachtenfunctionaris van TSN om zo te komen tot een juiste werkwijze volgens de vastgestelde klachtenprocedure. Met verzoeksters gemachtigde heeft DZS afgesproken dat TSN de klachten opnieuw onderzoekt en volgens de afgesproken procedure afhandelt. Deze afhandeling wordt gevolgd door DZS.

nader onderzoek

TSN heeft een regeling voor klachtbehandeling. Wanneer een klacht met behulp van het meldingsformulier niet tot het gewenste resultaat leidt, kan de klager zijn klacht aan de onafhankelijke klachtencommissie van TSN voorleggen. Deze commissie doet zelfstandig, onafhankelijk onderzoek naar de klacht. De klager wordt altijd in de gelegenheid gesteld de klacht mondeling toe te lichten. Voordat de commissie uitspraak doet, wordt de betrokken zorgverlener tevens in de gelegenheid gesteld mondeling dan wel schriftelijk te reageren. De commissievoorzitter beslist of de commissie de klacht behandelt of dat de klacht naar de directie wordt doorgestuurd. De commissie bericht dit aan de klager.¹

nadere ontwikkelingen

Het antwoord van TSN aan verzoeksters gemachtigde is afkomstig van dezelfde rayonmanager die de eerste keer de brief had beantwoord. De gemachtigde heeft geen bericht van de klachtencommissie gekregen dat de klacht ter behandeling is doorgestuurd naar de directie van TSN. Verzoekster noch haar gemachtigde is gehoord. Uit het antwoord blijkt evenmin of de zorgverlener over wie verzoekster klaagde, is gehoord en wat het onderzoek naar de klacht heeft omvat. Het antwoord bevat ook geen verwijzing naar DZS voor het geval verzoekster niet tevreden mocht zijn.

¹ Bron: procedure klachtbehandeling TSN en reglement klachtbehandeling TSN

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeksters gemachtigde en naar de dienst gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. De dienst kan zich vinden in het verslag. Verzoeksters gemachtigde heeft niet gereageerd.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ².

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ³. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van fair play.

Overwegingen

Het fair play-vereiste houdt in dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn procedurele kansen te benutten. Dat geldt ook als het om klachtbehandeling gaat. In deze zaak gaat het om de klachtbehandeling door een derde, die werkzaamheden verricht die uit wet- en regelgeving voortvloeien. In dat geval kan niet voorbij worden gegaan aan de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat opdracht heeft gegeven tot het uitvoeren van die werkzaamheden of met de desbetreffende organisatie een overeenkomst daartoe heeft gesloten.

DZS voelt die verantwoordelijkheid ook, gezien het feit dat de organisatie en wijze van klachtbehandeling onderdeel uitmaakten van de aanbesteding. De ombudsman neemt daarvan met instemming kennis. Datzelfde geldt voor de eisen die DZS stelt aan een brief die als antwoord op een klacht wordt gestuurd. Het geeft aan dat DZS klachtbehandeling serieus neemt.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de theorie niet altijd overeenkomt met de praktijk, want in deze zaak is er bij herhaling nogal wat mis gelopen.

DZS erkent dat de klachtbehandeling de eerste keer niet goed is verlopen en niet voldeed aan de door DZS zelf gestelde eisen aan klachtbehandeling. Daarom geeft de dienst de thuiszorgorganisatie nog een kans om de klacht nu volgens de daarvoor geldende procedure te behandelen en deelt mee dat ook te zullen bewaken.

Vastgesteld moet worden dat het tweede antwoord evenmin voldeed. De gang van zaken komt niet overeen met de procedure klachtenbehandeling zoals die in het klachtenreglement TSN is beschreven en waarvan DZS meedeelt dat dit mede de reden vormde om het contract met TSN te sluiten. Ook is aan door DZS gestelde eisen voor een klachtafhandelingsbrief niet voldaan. Om enkele voorbeelden te noemen: verzoekster (of haar gemachtigde) is niet gehoord, de klacht is

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

niet gezien door de klachtencommissie, de klacht is door dezelfde persoon behandeld die de eerdere brief ook heeft beantwoord en een verwijzing naar DZS ontbreekt. Dit klemmt te meer nu DZS niet alleen stelde dat de klachtbrief volgens de afgesproken procedure zou worden afgehandeld maar de dienst de afhandeling ook zou volgen. Had de dienst dat gedaan, dan zou het in de rede hebben gelegen dat DZS TSN erop had gewezen dat ten tweede male aan het klachtenreglement was voorbij gegaan.

Gezien de falende klachtbehandeling en het ontbrekende toezicht door DZS moet dan ook worden vastgesteld dat aan het fair play-vereiste niet is voldaan.

Voorts merkt de Gemeentelijke Ombudsman nog het volgende op.

Bij de klachtbehandeling door organisaties die gemeentelijke taken uitvoeren, doet zich in het algemeen de vraag voor hoe de Algemene wet bestuursrecht adequaat kan worden toegepast. Dat spitst zich dan in het bijzonder toe op de rechtsbescherming van de klagende burger. DZS kiest ervoor bij ontevredenheid van de burger als tweedelijns klachtinstantie op te treden. Is de burger ook dan niet tevreden, dan kan hij zich ten slotte tot de Gemeentelijke Ombudsman wenden. Dit betekent dat de burger drie keer zou moeten klagen om bij de Gemeentelijke Ombudsman, als onafhankelijke instantie, terecht te kunnen. Deze keuze van DZS impliceert dus dat klachtbehandeling de vorm van een 'drietrapsraket' krijgt in plaats van de wettelijke voorziening in twee instanties. De onwenselijkheid hiervan stelde de ombudsman aan de orde in (de inleiding van) zijn jaarverslag 2008: Gemeente op afstand. Ook plaatste hij dit onderwerp als jaarplanonderzoek 2009 op de agenda en richtte daarbij zijn blik op de Dienst Zorg en Samenleven. De publicatie van dit rapport is voorzien voor het voorjaar van 2010.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.