

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

**Klachtbehandeling bij uitbesteding van
overheidstaken in de zorg**

9 augustus 2010
RAI054269

Datum: 9 augustus 2010
Rapportnummer RAI054269
Pagina 2

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1.	Aanleiding voor het onderzoek.....	4
1.2.	Opzet van het onderzoek.....	4
1.3.	Dankwoord.....	5
2.	Achtergrond.....	6
2.1.	De Algemene wet bestuursrecht.....	6
2.2.	Standpunten	6
3.	Klachtbehandeling door WZS en Welzorg: de theorie.....	7
3.1.	Wmo-nota.....	7
3.2.	WZS	7
3.3.	Service Level Agreement WZS – Welzorg	8
3.4.	Welzorg klachtenprocedure	9
3.5.	Conclusie.....	9
4.	De klachtbehandeling door WZS en Welzorg: de praktijk	10
4.1.	WZS	10
4.2.	Welzorg	10
4.3.	Conclusie.....	12
5.	Samenvatting en aanbevelingen.....	13
5.1.	Samenvatting.....	13
5.2.	Aanbevelingen Welzorg	13
5.3.	Aanbevelingen WZS.....	14
	Bijlage.....	15

I. Inleiding

I.1. Aanleiding voor het onderzoek

Overheidstaken worden steeds vaker uitbesteed aan bedrijven en organisaties die geen overheid zijn. Voorbeelden zijn parkeerhandhaving, schuldsanering, re-integratie van bijstandsgerechtigden en de uitvoering van Wmo-taken. De vraag is hoe de klachtbehandeling plaatsvindt gegeven het feit dat de Gemeentelijke Ombudsman tweedelijns klachtinstantie is.

Aanleiding voor dit onderzoek was de vraag op welk moment de Gemeentelijke Ombudsman in beeld komt, wanneer burgers klachten over een opdrachtnemer hebben. De (toenmalige) Dienst Zorg en Samenleven (WZS)¹ vindt dat de dienst, als toezichthoudend bestuursorgaan, als tweedelijns klachtvoorziening dient te functioneren. De reden is dat de dienst de vinger aan de pols wil houden. De ombudsman komt volgens de dienst pas in derde instantie aan bod. Echter, op grond van de Algemene wet bestuursrecht is de ombudsman als externe klachtbehandelaar degene die in tweede instantie de klacht van een ontevreden burger onderzoekt. Bovendien betekent de visie van WZS dat een burger zijn klacht drie keer kenbaar moet maken (en soms nog vaker, afhankelijk van de klachtenprocedure bij de opdrachtnemer). Niet alleen staat dat op gespannen voet met het wettelijke systeem, door deze stap creëert WZS bovendien een extra laag. De klagende burger krijgt dus met een 'drie- of zelfs meertrapsraket' te maken. De begrijpelijke wens van de gemeentelijke dienst om de vinger aan de pols houden kan ook op andere wijze worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door systematische rapportage van de uitvoeringsorganisatie.

In het najaar van 2008 besprak de Gemeentelijke Ombudsman dit punt met de Commissie Zorg van de gemeenteraad van Amsterdam.

De Gemeentelijke Ombudsman heeft de commissie toegezegd om een notitie over dit onderwerp op te stellen. Centraal daarin staat of WZS en de opdrachtnemer de klachtbehandeling goed afwickelen. Het gaat er immers om dat klachten zo snel en efficiënt mogelijk en op basis van de Algemene wet bestuursrecht worden behandeld.

I.2. Opzet van het onderzoek

Startbijeenkomst

In april 2009 belegde de Gemeentelijke Ombudsman een bijeenkomst, waarvoor WZS, Stadsmobiel, Connexxion en Welzorg werden uitgenodigd. Het overleg leidde ertoe dat de ombudsman eerst dossieronderzoek naar de wijze van klachtafhandeling bij WZS zou doen. Vervolgens zou verder onderzoek bij één of meer van deze drie opdrachtnemers, als grootste 'ketenpartners' van WZS, tot de mogelijkheden horen.

Dossieronderzoek

Drie medewerkers hebben daartoe in het najaar van 2009 enkele dossiers ingezien om een indruk te krijgen van de procedure. De volgende stap was dossieronderzoek bij één van de opdrachtnemers van WZS. Omdat Stadsmobiel en Connexxion al betrokken waren bij een onderzoek naar het Aanvullend Openbaar Vervoer, is ervoor gekozen om het onderzoek bij Welzorg voort te zetten.

Reacties op conceptrapport

¹ Per 1 januari 2010 zijn de Dienst Zorg en Samenleven en de Dienst Wonen gefuseerd tot Dienst Wonen, Zorg en Samenleven. Waar wordt gesproken over WZS, wordt bedoeld de voormalige Dienst Zorg en Samenleven.

Datum: 9 augustus 2010

Rapportnummer RAI054269

Pagina 5

In juli 2010 besprak de Gemeentelijke Ombudsman de resultaten van het onderzoek met WZS en Welzorg. Voor zover nodig voor het onderzoek zijn de reacties in het rapport verwerkt.

1.3. Dankwoord

Een woord van dank is op z'n plaats voor de medewerking van WZS en in het bijzonder van Welzorg voor het bieden van de gelegenheid om dossieronderzoek te doen.

2. Achtergrond

2.1. De Algemene wet bestuursrecht

Op basis van de artikelen 9:1, 9:18 en 9:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de ombudsman een tweedelijnsklachtvoorziening:

Artikel 9:1 bepaalt dat een ieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan en dat een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.

Artikel 9:18 lid 1 legt vast dat een ieder het recht heeft de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen.

Tot slot staat in artikel 9:20 dat de verzoeker zijn klacht eerst moet indienen bij het betrokken bestuursorgaan. Daarna kan hij een verzoek bij de bevoegde ombudsman indienen. Er is een uitzondering: wanneer redelijkerwijs niet kan worden gevergd of wanneer het verzoek betrekking heeft op de wijze van klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan, kan de verzoeker zich rechtstreeks tot de ombudsman wenden.

Voor dit onderzoek is van belang hoe ver de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zich uitstrekt. Dient klachtwaardig gedrag rechtstreeks aan het bestuursorgaan te worden toegekend of kan de rechtspersoon hierop volgens de normen van de Awb worden aangesproken?

2.2. Standpunten

Van diverse zijden is aandacht gevraagd voor de rechtsbescherming van de burger bij uitbesteding van overheidstaken.

In zijn preadvies 'De grenzen van de overheid' stelt professor mr. S.E. Zijlstra dat, zodra overheidsactiviteiten worden ontplooid door privaatrechtelijke rechtspersonen die de overheid toegerekend dienen te worden, die rechtspersonen aan dezelfde normen als de overheid zelf onderworpen moeten worden².

De Nationale ombudsman heeft tijdens zijn symposium ter ere van zijn 25-jarig bestaan met gezaghebbende deskundigen een discussie over dit thema gehad. Daarbij werd als mogelijk criterium, voor de beoordeling of een activiteit als overheidshandelen kan worden aangemerkt, genoemd: 'alles wat de overheid betaalt, bepaalt en organiseert'. Dit standpunt deelt de Gemeentelijke Ombudsman (zie ook jaarverslag 2008 en 2009). Van de lopende evaluatie van het klachtrecht in de Awb maakt deze kwestie onderdeel uit.

Dit brengt met zich mee dat het opdrachtgevende bestuursorgaan verantwoordelijkheid aanvaardt voor de kwaliteit van de uitvoering van die wettelijke overheidstaak. De klachtbehandeling bij de uitvoerder moet dan met dezelfde waarborgen omkleed zijn als de Algemene wet bestuursrecht de burger biedt. Dan zal ook, in het kader van de rechtsbescherming van de burger, de ombudsman als tweedelijns klachtbehandelaar conform de Algemene wet bestuursrecht een plaats moeten hebben.

² Preadviezen 'Privaat bestuur?' van professor mr. S.E. Zijlstra, R.A.J. Gestel en A.A. Freriks. Publicatie voor de Vereniging voor bestuursrecht in 2008. Deze preadviezen handelen onder meer over het gebruik dat de overheid maakt van particuliere organisaties bij de behartiging van publieke taken.

3. Klachtbehandeling door WZS en Welzorg: de theorie

3.1. Wmo-nota

De Amsterdamse gemeenteraad heeft in september 2008 de Wmo-nota: "Samen voor de stad" vastgesteld³. In de Wmo-nota staat onder meer beschreven op welke manier Amsterdam de kwaliteit van de dienstverlening wil borgen. Een onderdeel daarvan betreft de klachtvoorziening. In de Wmo-nota staat op welke manier en bij wie, burgers hun klachten kwijt kunnen⁴:

- met klachten over de praktische uitvoering van zorg en welzijn kunnen burgers terecht bij de instellingen zelf. Zo wordt de veroorzaker van de fout direct met de gevolgen geconfronteerd en kan de kwaliteit op de werkvloer verbeterd worden;
- wanneer mensen klachten hebben over de service en dienstverlening rond de in de Wmo-verordening opgenomen voorzieningen (rolstoelen, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen), kunnen ze terecht bij de Dienst Wonen Zorg en Samenleven. Die behandelt ook complexe klachten die over meerdere uitvoerende organisaties tegelijk gaan en beoordeelt hoe deze organisaties met klachten omgaan. De klacht wordt daarbij niet alleen verholpen, maar ook omgezet in een betere werkwijze van die organisaties;
- met klachten over welzijnsvoorzieningen kunnen burgers terecht bij hun stadsdeelloket. Klachten over de werkwijze van de loketten kunnen rechtstreeks bij het betreffende stadsdeel worden ingediend;
- mocht een burger niet tevreden zijn met de afhandeling van een klacht op de bovenstaande manieren, dan kan hij of zij naar de Gemeentelijke ombudsman.

3.2. WZS

Op zijn website geeft de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven informatie over het indienen van een klacht, en ook bij wie en in welke gevallen⁵.

KLACHT EN MENING

16 november 2009⁶

Hebt u een klacht over de manier waarop u te woord bent gestaan? Bent u ontevreden over het tempo waarin uw aanvraag is afgehandeld? Of is er onduidelijkheid over de gang van zaken? Met dergelijke klachten, dus over de bejegening of over de werkwijze, kunt u bij ons terecht.

Uiteraard zijn ook uw suggesties voor een betere dienstverlening welkom.

Klachtbehandeling in eerste instantie: bij onze uitvoerders en bij Klachten-Wmo

Dienst Zorg en Samenleven (WZS) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in Amsterdam. Voor de praktische uitvoering zijn verschillende organisaties aangesteld.

Wanneer u een klacht heeft, is het van belang dat u zich richt tot de betreffende uitvoerder. Dit is de snelste manier om fouten recht te zetten en onduidelijkheden alsnog te verhelderen. De betreffende uitvoerder kan leren van de fouten en spreekt zo nodig de betrokken medewerker er direct op aan. Dienst Zorg en Samenleven ziet erop toe dat uw klacht zorgvuldig wordt afgehandeld door de uitvoerder.

3

http://www.zorgensamenleven.amsterdam.nl/publicaties/superlinks_en/publicatiereeks_wmo?ActtMldt=149337#Beleidsversie

⁴ "Samen voor de stad: kansen voor welzijn, zorg en participatie"; *Wmo-nota 2008-2011 van de gemeente Amsterdam*.

⁵ Zie:

http://www.WZS.amsterdam.nl/loketten_en_adressen/meer_contactgegevens/virtueel_waar_kunt_u/klacht_en_mening

⁶ deze tekst stond eind augustus 2009 ook op de website.

WZS wordt door de uitvoerders op de hoogte gehouden van klachten en suggesties. Hierdoor kunnen wij de kwaliteit van de service en dienstverlening in de gaten houden. Mede naar aanleiding van klachten worden de uitvoerders aangesproken op de gemaakte contractafspraken. Zo wordt er 'achter de schermen' gewerkt aan verbetering van de dienstverlening en de service in de uitvoering van de Wmo.

Onze uitvoerders

..... [organisaties en adressen]

Klachten Wmo

Hebt u een klacht of mening die gaat over de dienstverlening en service van de Dienst Zorg en Samenleven of betreft het niet specifiek één van onze uitvoerders?

Dan is uw klacht of mening beter op zijn plaats bij Dienst Zorg en Samenleven zelf. U kunt schrijven, bellen of mailen naar de afdeling Klachten-Wmo of gebruik maken van het [klachtenformulier](http://www.WZS.amsterdam.nl/loketten_en_adressen/meer_contactgegevens/-virtueel_waar_kunt_u/klacht_en_mening/klachtenformulier?Sbj=Klacht_en_mening)(www.WZS.amsterdam.nl/loketten_en_adressen/meer_contactgegevens/-virtueel_waar_kunt_u/klacht_en_mening/klachtenformulier?Sbj=Klacht_en_mening) dat u direct op de site kunt invullen of downloaden om het per post of e-mail op te sturen.

Dienst Zorg en Samenleven

Klachten Wmo

Antwoordnummer 9087

1000 VV Amsterdam

Telefoon 020 251 8877

klachten-wmo@WZS.amsterdam.nl(klachten-wmo@WZS.amsterdam.nl)

Klachten over afhandelingstermijn Wmo-aanvragen en bezwaren

....

Klachtbehandeling in tweede instantie:

de gemeentelijke ombudsman

Wanneer u niet tevreden bent over de wijze waarop uw klacht door ons of een van onze uitvoerders is afgehandeld dan kunt u zich wenden tot de gemeentelijke ombudsman via de website www.gemeentelijkeombudsman.nl(<http://www.gemeentelijkeombudsman.nl>).

3.3. Service Level Agreement WZS – Welzorg

WZS heeft met alle opdrachtnemers een zogenaamd Service Level Agreement gesloten. Hierin is de klachtenprocedure opgenomen. De volgende punten zijn voor dit rapport van belang:

1. in eerste instantie moet de cliënt zich tot de opdrachtnemer, in dit geval Welzorg, wenden, want:
 - 1.1. snelste manier om fouten recht te zetten;
 - 1.2. onduidelijkheden verhelderen;
 - 1.3. ketenpartner leert zo van fouten.
2. klagen kan ook bij WZS wanneer:
 - 2.1. klacht niet specifiek een van de ketenpartners betreft;
 - 2.2. klant niet weet bij wie hij met de klacht terecht kan;
 - 2.3. klant niet tevreden is met de klachtenafhandeling door de ketenpartners;
 - 2.4. klant WZS als eindverantwoordelijke wil aanspreken.

WZS houdt de regie en de eindverantwoordelijkheid. Wanneer de klant niet tevreden is over de klachtenafhandeling door WZS of de wijze waarop WZS de klachtenafhandeling bij de ketenpartners bewaakt, kan hij zich tot de Gemeentelijke Ombudsman wenden.

In het Service Level Agreement is ook opgenomen dat iedere opdrachtnemer één maal per maand een overzicht van alle klachten naar WZS stuurt.

3.4. Welzorg klachtenprocedure

Welzorg kent een formele klachtenprocedure. Klanten worden daarover geïnformeerd via het boekje 'klant, klacht en privacy' dat standaard in elke informatiemap voor de gebruiker is opgenomen. De procedure is niet op de website van Welzorg te vinden.

Als de klager niet tevreden is over de klachtafhandeling, accepteert Welzorg dat de klager een beroep kan doen op interventie door de gemeente, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeentelijke klachtencommissie. De uitkomst daarvan is bindend voor Welzorg⁷. De toelichting op de klachtenprocedure vermeldt dat bij de opzet aandacht is besteed aan de toetsing door de Nationale ombudsman met betrekking tot de interne klachtenbehandeling door bestuursorganen. Tijdens de bijeenkomst in juli 2010 deelde Welzorg mee dat een herziening van de klachtenregeling en –procedure die voor geheel Welzorg geldt, in de afrondende fase zit. Verder heeft Welzorg nog een interne klachtenprocedure opgesteld, speciaal bedoeld voor het intranet van de organisatie.

Het boekje bevat een onderdeel 'Klachtenregeling'. Daar wordt vermeldt dat de klant die niet tevreden is over de afhandeling door Welzorg, zijn klacht kan voorleggen aan de onafhankelijke arbitragecommissie, ingesteld door de stichting Erkenningsregeling Revalidatietechnische Bedrijven.

Volgens de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector (WKCZ) moet elke zorgaanbieder een regeling treffen voor de behandeling van klachten over een gedraging van hem of van voor hem werkzame personen jegens een cliënt. Ook een verstrekker van hulpmiddelen is een zorgaanbieder die dient te beschikken over een klachtenregeling en een WKCZ-klachtencommissie⁸.

Dit betekent dat Welzorg dus ook nog een klachtencommissie op grond van de WKCZ zou moeten hebben.

3.5. Conclusie

1. De Wmo-nota en de website van WZS wijzen de Gemeentelijke Ombudsman als tweedelijns klachtbehandelaar aan.
2. Volgens het Service Level Agreement en de mondeling uitgedragen visie van de dienst is WZS tweedelijnsklachtbehandelaar.
3. De Amsterdamse Welzorg-klanten kunnen zich tot meerdere tweedelijnsklachtinstanties wenden, namelijk WZS, de Arbitragecommissie en de Gemeentelijke Ombudsman.
4. De Gemeentelijke Ombudsman heeft geen plaats gekregen in de klachtenprocedure van Welzorg Amsterdam.
5. Op diverse, relevante punten verschillen het Service Level Agreement, beide klachtenprocedures van Welzorg en de Awb van elkaar⁹.
6. De klachtenprocedure van Welzorg is niet op de website van het bedrijf gepubliceerd.

⁷ Bron: Welzorg Klachtenprocedure, versie 2008, ontvangen van de klachtbehandelaar regio Amsterdam van Welzorg.

⁸ Bron: <http://www.kiesbeter.nl/patienteninformatie/klachteninstanties-per-zorgverlener/verstrekker-hulpmiddelen/>

⁹ Een schematisch overzicht van de klachtenprocedures is als bijlage opgenomen.

4. De klachtbehandeling door WZS en Welzorg: de praktijk

4.1. WZS

Algemeen

10

Klachten Wmo halfjaar 1 - 2009							
Organisatie	CIZ	CXX	SMB	Welzorg	HbH Leveranciers	DZS	Totaal
Totaal klachten; nieuw in deze periode	11	952	281	43	80	91	1.458
Afgehandeld	7	952	281	37	74	115	1.466
Gegronde	3	806	250	32	41	76	1.208
Ongegrond	4	146	31	5	33	39	258
Afgebroken/doorgestuurd					0	160	160
Nog in behandeling aan eind van deze periode	10			7	6	16	39
Ombudsman					0	13	13
Ombudsman afgehandeld					0	14	14
Totaal leveringen	13.924	195.635	176.227	10.800	171.564	5.308	573.458
Percentage klachten t.o.v. leveringen	0,08%	0,49%	0,16%	0,40%	0,05%	1,71%	0,25%
Percentage gegronde klachten t.o.v. leveringen	0,02%	0,41%	0,14%	0,30%	0,02%	1,43%	0,21%
Gem. doorlooptijd afgehandelde klachten in dagen	16,3	10,8	2,6	13,8	5,64	65,3	13,3
Percentage klachten binnen 6 weken afgehandeld	86,00%	100,00%	100,00%	92,00%	100,00%	47,00%	95,57%

Het percentage gegronde klachten is afgezet tegen het aantal leveringen. Het is een zeer gering percentage bij Welzorg: 0,30%. Een ander beeld ontstaat wanneer het aantal gegronde klachten wordt afgezet tegen het aantal afgehandelde klachten. Dan is 87% gegronde klachten. WZS deelde mee dat een klacht gegronde wordt verklaard, wanneer de klager 'een begin van gelijk' heeft. Dit verklaart het relatief hoge percentage gegronde klachten.

De 91 klachten bij WZS gaan zowel over WZS zelf als over de opdrachtnemers.

Bij de dossierinzage bij WZS in het najaar van 2009 hebben medewerkers van de Gemeentelijke Ombudsman vijftien dossiers ingezien, gelijkmatig verdeeld over Connexxion, Stadsmobiel en Welzorg in de verhouding één gegronde tegenover vier ongegrond in de periode 1 januari – 1 juli 2009. Gezien het aantal dossiers was de dossierinzage bedoeld om een indruk te krijgen van de klachtbehandeling als het om klachten over opdrachtnemers gaat.

Opmerkingen

1. alle klachten werden rechtstreeks bij WZS ingediend. Er is dus sprake van eerstelijns klachtbehandeling door WZS;
2. alle dossiers betroffen individuele klachten;
3. klachten worden telefonisch en schriftelijk ingediend; WZS neemt die alle in behandeling;
4. WZS handelt veel telefonisch af;
5. in één geval was er een reactie van de uitvoerder (Connexxion), omdat die – naast informatie verstrekken aan WZS – meteen ook rechtstreeks aan de klant terugschreef;
6. bijna alle klachten werden binnen de wettelijke termijn van zes weken afgehandeld;
7. het merendeel van de klachten wordt gegronde verklaard (87%).

4.2. Welzorg

In januari 2010 hebben medewerkers van de Gemeentelijke Ombudsman bij Welzorg alle klachtdossiers ingezien van klachten die in 2009 waren ingediend, uiteraard voor zover het de rol van Welzorg als opdrachtnemer van WZS betrof.

Hieronder volgen eerst wat cijfers, afgesloten met een paar opmerkingen.

¹⁰ Bron van de tabel: WZS

1. Wijze van indiening

e-mail	83
brief	10
telefoon	15
anders	5
onbekend	2
TOTAAL	115

2. Binnenkomst klacht

direct bij Welzorg	41
via WZS	32
onbekend	42
TOTAAL	115

3. Ontvangstbevestiging

wel	3
niet	49
onbekend	63
TOTAAL	115

4. Contact met klager

tel. contact	51
anderszins	13
onbekend	43
niet	8
TOTAAL	115

Indiening/contact

Het gros van de klachten bij Welzorg komt via e-mail binnen en in bijna de helft van de gevallen is er minimaal één keer telefonisch contact met de klager.

De Gemeentelijke Ombudsman maakt onderscheid tussen contact opnemen en horen. In het eerste geval neemt een klachtbehandelaar contact met de klager op om bijvoorbeeld de ontvangst van de klacht te bevestigen, een afspraak te maken, nog wat nadere informatie te vragen, te kijken of een probleem snel kan worden opgelost.

De informatie in de tabel betreft het opnemen van contact. Dit gebeurt vooral telefonisch. Voorts kan worden geconstateerd dat in bijna 40% van de klachten niet uit het dossier blijkt of en op welke wijze er contact is geweest.

Horen betreft de hoorplicht zoals die is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht¹¹. Dit gebeurt weinig tot niet (ja: 8; nee: 48; onbekend: 39).

Aard van de klachten

Het overgrote deel van de klachten ging over individuele situaties. Langere lever- en reparatietijden zijn onderwerpen waarover veel wordt geklaagd, evenals de bereikbaarheid van en bejegening door monteurs en telefonisten.

Desgevraagd deelt Welzorg mee dat vanwege de bejegeningklachten in het verleden medewerkers een (telefoon)training hebben gekregen. Klachten over individuele medewerkers bespreekt de klachtbehandelaar met de desbetreffende chef. Welzorg ontvangt sindsdien geen bejegeningklachten meer. De klachten over de slechte telefonische bereikbaarheid hebben geleid tot een nieuwe telefooncentrale.

Melding/klacht

Welzorg onderscheidt meldingen van klachten. Het bedrijf heeft het begrip 'klacht' zo gedefinieerd: 'Onder een klacht wordt verstaan iedere op schrift of mondeling gestelde uiting van ontevredenheid met betrekking tot het handelen of nalaten van Welzorg of één van haar medewerkers'.

Het normale onderhoudswerk aan een voorziening, zoals een lege accu of een lekke rolstoelband, wordt conform deze omschrijving niet als klacht, maar als melding geregistreerd. Het wordt een klacht op het moment dat bijvoorbeeld de telefoniste de klacht niet doorgeeft aan de monteur, of de

¹¹ Artikel 9:10

-1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

-2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

-3. Van het horen wordt een verslag gemaakt.

monteur plakt de band niet goed en de burger wendt zich daarover weer tot Welzorg. Aan de 115 ingediende klachten is dus een melding of een andere vorm van contact vooraf gegaan, waarbij de afhandeling kennelijk niet goed is verlopen.

Welzorg vertelt dat de (Amsterdamse) organisatie een lage klachtendrempel kent. De klachtenfunctionaris van Welzorg Amsterdam is makkelijk benaderbaar. E-mails met een klacht worden rechtstreeks naar hem doorgestuurd, klagers worden naar hem doorverbonden.

WZS instrueert medewerkers, inclusief die van de Wmo-Helpdesk, geregeld over het onderscheid tussen een melding en een klacht.

Wanneer WZS louter informeert bij Welzorg, maar zelf de klacht in behandeling heeft, registreert Welzorg dit ten behoeve van het eigen kwaliteitsbeleid óók als een klacht. Dit betekent niet dat er dubbeltellingen plaatsvinden: iedere klacht telt in de Wmo-keten één keer mee als klacht.

Verwijzing

In 9 van de 115 dossiers is er een klachtafhandelingsbrief aangetroffen. Vier daarvan bevatten een deugdelijke motivering. Artikel 6.6 van de Welzorg Klachtenprocedure zegt dat, indien een klacht ongegrond wordt verklaard, de klager erop wordt gewezen dat hij/zij zich tot de opdrachtgever van Welzorg kan wenden. Geen enkele klachtafhandelingsbrief bevatte zo'n verwijzing naar WZS, laat staan de Gemeentelijke Ombudsman, voor het geval de klager niet tevreden zou zijn.

Voorts zou deze verwijzing in alle klachtafhandelingsbrieven moeten worden opgenomen, of de klacht nu gegrond of ongegrond is verklaard.

WZS deelde tijdens het overleg in juli 2010 mee dat intussen alle ketenpartners de volgende clausule in de klachtafhandelingsbrief hebben opgenomen:

Ketenpartner werkt in opdracht van de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS) van de gemeente Amsterdam. Als u niet tevreden bent over de manier waarop uw klacht is afgehandeld, dan kunt u WZS vragen onderzoek te doen:
Dienst Wonen, Zorg en Samenleven, Klachten Wmo, antwoordnummer 9087, 1000 VV Amsterdam.

Klachtenoverzicht

Het klachtenoverzicht dat Welzorg maandelijks aan WZS stuurt, bevat meer gegevens dan in de dossiers is aangetroffen. In het klachtenoverzicht staat een korte klachtomschrijving, in de dossiers was dit soms niet duidelijk. Ook vermeldt het klachtenoverzicht de status van de klacht - in alle gevallen was de klacht afgehandeld- en staat er kort weergegeven welke actie heeft plaatsgevonden (reparatie, levering) of op welke manier de klacht is afgehandeld. Uit deze gegevens blijkt dat 21 klachten ongegrond werden verklaard. Tevens vermeldt dit overzicht veelal de datum waarop de klacht is afgehandeld. In enkele gevallen staat er vermeld dat de klager tevreden is, maar in de meeste zaken blijft dat onbekend.

In de afspraken tussen WZS en Welzorg is opgenomen dat de klachtenrapportage, aard en aantal van de klachten en de wijze van afhandeling worden besproken met Welzorg, indien WZS dit wenst. WZS en Welzorg communiceren langs diverse kanalen over de klachten: via cijferrapportages, via de maandelijks klachtenoverzichten, via het accountmanagersoverleg en op basis van individuele klachten,

4.3. Conclusie

1. Zowel WZS als Welzorg handelt klachten zonder formele afdoeningsbrief af.
2. Beide organisaties hebben veel telefonisch contact met de klagers.
3. Horen conform de Algemene wet bestuursrecht vindt bij Welzorg nauwelijks plaats.
4. De klachtafhandelingsbrieven van Welzorg bevatten sinds enige tijd een doorverwijzing naar WZS.
5. De dossiervorming bij Welzorg behoeft aandacht.
6. Veelal is onbekend of Welzorg de klager tevreden heeft kunnen stellen.
7. Het klachtenoverzicht dat Welzorg aan WZS stuurt, bevat informatie die niet in de dossiers zelf is opgenomen.

5. Samenvatting en aanbevelingen

5.1. Samenvatting

Centraal in dit onderzoek staat de vraag naar de rechtsbescherming van de burger bij uitbesteding van overheidstaken. Laat voor de beoordeling of een activiteit als overheidshandelen kan worden aangemerkt, als criterium gelden: 'alles wat de overheid betaalt, bepaalt en organiseert'. Daarbij is van belang dat klachten snel en efficiënt worden opgelost. Ook dient klachtbehandeling ertoe om structurele problemen te signaleren.

De Gemeentelijke Ombudsman heeft geen aanleiding om te twijfelen aan de inzet van WZS en Welzorg om een snelle en adequate klachtbehandeling te realiseren. Wel moet worden vastgesteld dat de eerstelijnsklachtbehandeling op een aantal punten de Awb niet volgt. Gaat het om de tweedelijnsklachtbehandeling, dan is de rechtsbescherming van de burger in het geding. Uit het onderzoek blijkt dat WZS, een bestuursorgaan, de rol van tweedelijnsklachtbehandelaar op zich neemt, ook al doen de Wmo-nota en de informatie op de website van WZS anders vermoeden. Dat WZS de burger vervolgens op de Gemeentelijke Ombudsman als externe klachtbehandelaar wijst, betekent dat van de burger die ontevreden is over de klachtbehandeling door WZS, gevergd wordt dat hij zijn klacht ten derde male voorlegt. Dat is niet de bedoeling van de wetgever geweest bij de invoering van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien blijken er meerdere externe klachtbehandelingsinstanties te zijn. Het is onduidelijk voor de Amsterdamse Welzorgklanten welke instantie de meeste gerede is om de klacht te behandelen. Bovendien hoeft niet van hen te worden verlangd dat zij dit zelf uitzoeken.

Een belangrijke reden van WZS om vast te houden aan WZS als tweedelijns klachtvoorziening is gelegen in de argumenten dat WZS eindverantwoordelijke is, de regie wil houden en op die manier kan bijsturen. In het Service Level Agreement is vastgelegd dat de ketenpartner maandelijks aan WZS rapporteert. Die rapportages vormen de basis voor het bijsturen. Ook langs andere wegen onderhouden WZS en Welzorg contact en weten zij elkaar te vinden. Het is met het oog op de bijstuurfunctie niet nodig dat WZS de tweedelijns klachtbehandeling op zich neemt. Die rol is op grond van hoofdstuk 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht¹² bij uitstek toegekend aan de Gemeentelijke Ombudsman. Bovendien draagt ook dit bij aan een snelle en efficiënte klachtbehandeling.

De Gemeentelijke Ombudsman kan zich vinden in de bestaande praktijk. Die houdt in dat hij zich met een klacht over de opdrachtnemer (in dit geval Welzorg) tot de opdrachtgever als het verantwoordelijke bestuursorgaan (in dit geval WZS) wendt. Voorwaarde daarvoor is dat zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer in staat is snel te handelen en goede contacten met de ander onderhoudt. Bij WZS en Welzorg is dat het geval vanwege een goed en alert optredend klachtenteam bij WZS en idem klachtenfunctionaris bij Welzorg Amsterdam.

Het onderzoek geeft de ombudsman aanleiding enige aanbevelingen aan het rapport te verbinden.

5.2. Aanbevelingen Welzorg

1. Gebruik de eisen van de Awb als leidraad voor de klachtbehandeling.
2. Verbeter de dossiervorming.
3. Geef de klanten eenduidige informatie over de klachtenprocedure en de tweedelijnsklachtinstanties. Leg de verschillen tussen die klachtinstanties uit en publiceer deze informatie ook op de website.

¹² Dit onderdeel van de Algemene wet bestuursrecht legt de externe klachtbehandeling vast.

5.3. Aanbevelingen WZS

1. Waarborg een klachtenprocedure bij de opdrachtnemer die voldoet aan de eisen voor klachtbehandeling van de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 9). Leg dat in de opdrachtovereenkomst vast.
2. Zorg voor gelijklopende en eenduidige informatieverstrekking aan de burger over de klachtenprocedure.
3. Positioneer de Gemeentelijke Ombudsman als de tweedelijns klachtbehandelaar, conform de Awb en de Wmo-nota.

Bijlage

De procedures in schema

	Welzorg- gemeente Amsterdam (Service level Agreement):	Formele klachtenprocedure Welzorg:	Klachtenprocedure Welzorg intranet:	Awb:
Wijze van indienen:	Schriftelijk, digitaal klachtenformulier, e-mail, telefonisch	Iedere op schrift of mondeling gestelde uiting van ontevredenheid wordt als klacht verstaan	Schriftelijk, mondeling, e-mail, fax of elke andere mogelijke wijze	Klaagschrift
Ontvangstbevestiging:	Wordt binnen drie dagen schriftelijk verstuurd. Bevat: aanduiding afhandelingstermijn, vermelding contactpersoon, beschrijving verloop procedure	Binnen drie werkdagen wordt er contact opgenomen met klager	Binnen drie werkdagen; schriftelijk of per e-mail. Bevat: aanduiding afhandelingstermijn, vermelding contactpersoon, beschrijving verloop procedure	Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk
Horen:	Onbekend	Op verzoek van de klager/ wanneer dit voor goede afhandeling noodzakelijk is/ wanneer de beoordeling van de klacht steunt op feiten die afwijken van het relaas. Verslaglegging.	Op verzoek van de klager/ wanneer dit voor goede afhandeling noodzakelijk is/ wanneer de beoordeling van de klacht steunt op feiten die afwijken van het relaas. Verslaglegging.	Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord. Verslaglegging.
Inzage dossier:	Op verzoek van de klager	Op verzoek van de klager	Op verzoek van de klager	Niet vermeld
Afhandeling/-beantwoording	Behandelingstermijn van vier weken wordt nagestreefd, bij overschrijding wordt de klager geïnformeerd. De beslissing wordt schriftelijk of telefonisch medegedeeld.	Behandelingstermijn van vier weken wordt nagestreefd, bij overschrijding krijgt de klager schriftelijk bericht met vermelding nieuwe termijn.	Een klacht wordt binnen twee weken afgehandeld, bij overschrijding wordt de klager schriftelijk of per e-mail geïnformeerd.	Zes weken. Indien adviescommissie is betrokken: tien weken.
Verwijzing:	Onbekend	Indien een klacht ongegrond wordt bevonden wordt de klager verwezen naar de opdrachtgever van Welzorg	Onbekend	Bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen.
Terugkoppeling:	Naar WZS, elke maand	Ieder kwartaal naar de directie	Naar managementteam, elke maand	Niet vermeld

!	1. Een herhaalde reparatieaanvraag wordt als nieuwe aanvraag geteld en kan niet onderscheiden worden in het systeem. 2. WZS maakt werkafspraken met Welzorg over welke klachten door wie behandeld dienen te worden. 3. de klachtenprocedure voldoet minimaal aan h. 9 Awb.	1. Wanneer de klager geen behoefte meer heeft aan een oordeel over de klacht omdat het probleem is opgelost, kan deze achterwege blijven. 2. Er is van afgezien het horen van de klager als algemene verplichting op te nemen.	Gegronde klacht -> er worden passende maatregelen genomen om de gevolgen voor de klager ongedaan te maken. Tevens maatregelen om herhaling te voorkomen. Verbeteringen worden vastgelegd in het klachtensysteem. Indien de verbeteringen betrekking hebben op procedures wordt een verbetertraject opgestart.	
---	---	---	---	--