

Tussenevaluatie regeling 'burgerpanel transitie sociaal domein'

Gemeente Maastricht

BMC | onderzoek

Maart 2017
Lieke Salomé MSc
Naomi Meys MSc
Projectnummer: P002327
Correspondentienummer: DH-0903-8323



INHOUD

HOOFDSTUK 1	SAMENVATTING	1
	1.1 De regeling burgerpanel	1
	1.2 Perspectieven op de regeling in de praktijk	3
	1.3 Conclusies en aanbevelingen	4
	1.4 Aanbeveling: niet doorgaan met de huidige regeling	5
HOOFDSTUK 2	INLEIDING	6
	2.1 Aanleiding onderzoek	6
	2.2 Doel van de tussenevaluatie	6
	2.3 Onderzoeksverantwoording	7
	2.4 Leeswijzer	7
HOOFDSTUK 3	REGELING BURGERPANEL	9
	3.1 Van voorstel tot besluit	9
	3.2 Van besluit tot regeling	10
	3.3 De uitvoering van de regeling	13
	3.4 Resultaten	17
	3.5 Conclusies	20
HOOFDSTUK 4	PERSPECTIEVEN OP DE REGELING IN DE PRAKTIJK	22
	4.1 Meldingen helpdesk Bel Cindy	22
	4.2 Behandeling casussen door burgerpanel	23
	4.3 Patronenanalyse	25
	4.4 Overige aandachtspunten	25
	4.5 Conclusies	26
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	27
	5.1 Conclusies	27
	5.2 Aanbeveling: niet doorgaan met de huidige regeling	30
	5.3 Wat dan wel?	31
BIJLAGE 1	LITERATUUROVERZICHT	32
BIJLAGE 2	OVERZICHT RESPONDENTEN	33

Hoofdstuk 1

Samenvatting

Per 14 augustus is de regeling 'burgerpanel transitie sociaal domein Maastricht' in werking getreden met als doel het monitoren van de transities in het sociaal domein.

In de regeling is opgenomen dat halverwege en aan het einde van de looptijd een evaluatie plaatsvindt. Dit rapport is het resultaat van de tussenevaluatie van de regeling burgerpanel. Bij deze tussenevaluatie wordt onderzocht a) op welke manier invulling is gegeven aan de regeling, b) of de doelen zijn bereikt, c) wat de verhouding tussen deze twee is en d) wat de aanbevelingen voor de toekomst zijn.

Voor de tussenevaluatie zijn de volgende methoden gebruikt:

- Feitenanalyse: het bestuderen van relevante documenten en gegevens.
- Interviewronde: onderzoek naar de ervaringen van degenen die bij de regeling betrokken zijn (geweest).
- Melders/casestudies: onderzoek onder de burgers wiens melding bij de helpdesk terechtgekomen is. Daarnaast zijn de cases en uitgebrachte adviezen bestudeerd.

In de rapportage, en ook in deze samenvatting, is een onderscheid gemaakt tussen de feiten, de meningen van betrokkenen en de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers.

1.1 De regeling burgerpanel

Deze paragraaf gaat over de feiten met betrekking tot de regeling burgerpanel.

Totstandkoming van de regeling

In september 2014 is in de gemeenteraad een initiatiefvoorstel ingediend voor een ombudscommissie die naast de bestaande klachtenprocedure en bezwaar en beroep functioneert en bestaat uit negen willekeurige burgers. Het voorstel is op 14 oktober 2014 aangenomen onder de voorwaarde dat de vragen en opmerkingen van de gemeenteraad in de uitwerking door het college van B&W werden meegenomen. De vragen betroffen met name de juridische kaders van de ombudscommissie en de verhouding tot de klachtencommissie en bezwaar en beroep. De gemeenteraad vond het belangrijk dat de ombudscommissie parallel hieraan zou functioneren en dat er zowel oog was voor systeemfouten als individuele klachtenafhandeling.

Het college van B&W heeft het voorstel uitgewerkt in een notitie. Een belangrijke conclusie uit die notitie is dat het wegens de kosten en de planning voor de gemeente niet haalbaar was om een eigen ombudsfunctie te organiseren en dat de gemeente bij de Nationale Ombudsman aangesloten blijft. Daarnaast mag de gemeente individuele klachtenbehandeling, gezien vanuit een ombudsfunctie, niet anders beleggen dan bij de klachtencommissie en bezwaar en beroep. Dat betekent dat een ombudsfunctie altijd achteraan de keten staat. De mogelijkheden om een dergelijk adviesorgaan naast de klachtencommissie en bezwaar en beroep te laten bestaan, is bekeken maar dan vervalt het aspect van individuele klachtenafhandeling wat ook één van de pijlers van het voorstel was.

Het college heeft gekozen voor een combinatie van een helpdesk voor de drie decentralisaties (3D-helpdesk) en een burgerpanel. De helpdesk is een laagdrempelig, eerstelijns meldpunt. De meldingen waarbij eerst alle wettelijke stappen zijn doorlopen en waarbij sprake is van een probleem in het systeem, worden voorbereid en door het burgerpanel besproken.

De regeling bestaat uit twee delen:

- Leren op systeemniveau aan de hand van praktijkcasussen. De casussen komen binnen via de helpdesk 'Bel Cindy'.
- Het bespreken van de patronen in het type klachten van de gemeentelijke klachtencommissie, bezwaar en beroep. Het bestuderen van deze patronen dient ook om systeemfouten te ontdekken.

Het burgerpanel brengt advies uit aan het college van B&W.

Het college van B&W heeft op 10 maart 2015 besloten de 'regeling burgerpanel transitie sociaal domein Maastricht' in te stellen. De gemeenteraad is tijdens de raadsavond van 21 april 2015 geïnformeerd over de regeling en ontving deze positief¹. Daarna volgde de publicatie in de Staatscourant op 14 augustus 2015².

De uitvoering van de regeling

De regeling is experimenteel van aard, bij de start is vastgelegd dat de regeling op meerdere momenten geëvalueerd moet worden. Het burgerpanel (inclusief secretaris en voorzitter) had de ruimte om de regeling nader in te vullen. Er bestonden vooraf geen definities en omschrijvingen van taken en bevoegdheden. Met de betrokken afdelingen binnen de gemeente zijn van tevoren geen afspraken gemaakt.

Om de regeling bekendheid te geven, zijn er artikelen in verschillende kranten en bladen geplaatst, heeft de voorzitter van het burgerpanel een interview op de radio gegeven en zijn er ongeveer 450 folders en 400 ansichtkaarten verspreid over medewerkers, buurtcentra, andere steunpunten en alle huisartsenpraktijken in de stad.

Naast de regeling burgerpanel bestaan nog andere vraag-, klacht- en signaalmogelijkheden. In de uitwerking door het college werd duidelijk dat dit ten minste 21 'veiligheidskleppen' zijn die voorkomen dat een burger tussen wal en schip valt, die systeemfouten voorkomen of waar burgers zich actief kunnen melden.

Resultaten

De helpdesk heeft in ruim een jaar 29 meldingen ontvangen. Drie van deze meldingen zijn in het burgerpanel besproken. Het burgerpanel heeft één advies uitgebracht aan het college van B&W. Aan een tweede advies wordt momenteel gewerkt. Het uitgebrachte advies heeft niet geleid tot een aanpassing in het beleid.

¹ Notulen Raadsavond 21-04-2015 via https://maastricht.raadsinformatie.nl/vergadering/171273#ai_1751201.

² Gemeentebled, nummer 75000, 14 augustus 2015.

Meldingen bij het burgerpanel moeten eerst de procedure van klachten, bezwaar en beroep hebben doorlopen. Hierdoor ontstaat een soort trechter waardoor het aantal meldingen per niveau (van bezwaar naar beroep) steeds iets uitdunt totdat het terechtkomt bij het burgerpanel. In 2016 zijn op het gebied van jeugd geen beroepszaken geweest. Op Wmo-gebied zijn 47 beroepszaken (deels) ongegrond verklaard, bij participatie betreft het 159. Op basis van deze gegevens zouden meer dan drie casussen bij het burgerpanel terecht kunnen komen.

De patronenanalyse van klachten, bezwaren en beroepszaken heeft niet plaatsgevonden doordat het burgerpanel geen inzicht heeft gekregen in de benodigde gegevens.

1.2 Perspectieven op de regeling in de praktijk

Deze paragraaf bevat de perspectieven die in de interviewronde naar voren zijn gekomen.

Meldingen helpdesk Bel Cindy en het behandelen van casussen door het burgerpanel

De helpdesk heeft minder meldingen ontvangen dan verwacht. Hier zijn verschillende verklaringen voor, volgens de respondenten. De gemeenteraadsleden, geïnterviewde personen van beleid en sociale zaken wijzen op de vele andere meldpunten. Ten tweede vinden de raadsleden en het burgerpanel dat door de positionering van de helpdesk aan het einde van de keten, het meldpunt niet laagdrempelig is. Het vergt veel energie van burgers om na de klachtenprocedure, bezwaar en beroep hun melding ook nog bij de helpdesk te doen. Een derde verklaring ligt in de bekendheid. Dat de helpdesk niet bekend is onder burgers, verwijzers en medewerkers van de gemeente, is een gedeelde opvatting van raadsleden, het burgerpanel en de voorzitter. Tot slot heeft de helpdesk geen positie verworven tussen de andere meldpunten. Dit komt volgens het burgerpanel onder andere door de late start en het gebrek aan draagvlak binnen de gemeente.

De samenwerking tussen de helpdesk en het burgerpanel is goed verlopen.

De functies van helpdeskmedewerker en secretaris van het burgerpanel werden door één persoon vervuld (Cindy). Dit is volgens de voorzitter, het burgerpanel en Cindy zelf goed verlopen. De melders die zijn gesproken zijn positief over de manier waarop met hun melding is omgegaan.

In de uitvoering is gekozen om de helpdesk de meldingen te laten selecteren voor het burgerpanel. Door de positie helemaal achteraan in de keten komen volgens de respondenten weinig casussen bij het burgerpanel terecht.

De leden van het burgerpanel en de voorzitter vinden dat de communicatie over het burgerpanel beperkt is geweest.

Handvatten werden gemist

Het burgerpanel heeft in de uitvoering handvatten gemist. Zij waren onvoldoende op de hoogte van de positie achteraan de keten en misten definities, taakomschrijvingen en afspraken over de ondersteuning door andere afdelingen van de gemeente.

Noodzaak burgerpanel?

Het burgerpanel zelf is kritisch over de toegevoegde waarde van de regeling. De aard van de casussen was niet zodanig dat er belangrijke systeemfouten zijn ontdekt.

Vrijwel alle geïnterviewde personen noemen andere manieren waarop individuele klachten worden opgelost; bij de bestaande klachtenprocedures, bij bezwaar en beroep, via cliëntenorganisaties, via team leercyclus, via gemeenteraadsleden en wethouders, et cetera. De wethouders en raadsleden zien veel goede wil bij de gemeente om problemen voor individuele burgers op te lossen. Een kanttekening volgens hen is dat niet alle burgers een meldpunt kunnen vinden of de energie hebben ervoor.

Volgens vrijwel alle geïnterviewde personen ontkomen we niet aan systeemfouten. In dat opzicht vinden de wethouder, de raadsleden, sociale zaken en beleid en ontwikkeling het belangrijk hieraan aandacht te besteden. De raadsleden geven aan dat zij onvoldoende zicht hebben op het lerende vermogen van de gemeente.

Weinig draagvlak en geen patronenanalyse

Het burgerpanel was zich bij de start onvoldoende bewust van de positionering (achteraan de keten) en de verhouding met de klachtencommissie en bezwaren en beroepszaken. Het burgerpanel voelt zich door de gemeentelijke afdelingen niet gesteund in de uitvoering. Het burgerpanel geeft aan dat de gegevens die sociale zaken heeft verstrekt te weinig inzicht boden om patronen te ontdekken.

1.3 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het beeld dat de onderzoekers hebben verkregen uit de feiten en perspectieven van betrokkenen. Bij deze tussenevaluatie is onderzocht a) op welke manier invulling is gegeven aan de regeling, b) of de doelen zijn bereikt, c) wat de verhouding tussen deze twee is en d) wat de aanbevelingen voor de toekomst zijn.

Op welke manier is invulling gegeven aan de regeling?

De regeling die er nu is lijkt niet op het originele plan. Dit komt doordat het oorspronkelijke idee van een ombudscommissie die individuele klachten behandelt en parallel aan de klachtenprocedure en bezwaar en beroep functioneert, juridisch niet haalbaar is. Om deze reden is het burgerpanel achteraan de keten gepositioneerd. De regeling is gepresenteerd op een raadsavond en door de gemeenteraad positief ontvangen.

Het resultaat is een eerstelijns helpdesk 'Bel Cindy' en een burgerpanel. Het burgerpanel bespreekt casussen uit de praktijk en analyseert patronen in de klachten, bezwaren en beroepen. Op basis hiervan brengt het burgerpanel advies uit aan het college van B&W. Het burgerpanel zelf kon samen met de secretaris en de voorzitter invulling geven aan de genoemde taken.

Zijn de doelen bereikt?

De doelen zijn niet bereikt. Door de aard van de casussen en het aantal is monitoren van het sociaal domein niet van de grond gekomen. De opbrengst van de regeling valt tegen: Er zijn 29 meldingen bij de helpdesk binnengekomen, drie casussen besproken door het burgerpanel en één advies. De analyse van patronen in klachten, bezwaren en beroepen heeft niet plaatsgevonden.

De casussen die zijn besproken en de adviezen die zijn uitgebracht, duiden niet op belangrijke fouten in het systeem. Bovendien zijn het er minder dan verwacht. De patronenanalyse heeft niet plaatsgevonden.

De verhouding tussen de doelen en de invulling van de regeling

Met de invulling in de praktijk zijn de doelen van de regeling niet bereikt.

- De experimentele setting is niet uit de verf gekomen. Het burgerpanel heeft de ruimte om de regeling zelf in te vullen niet gepakt en ook niet ervaren dat deze ruimte er was. De secretaris en de voorzitter van het burgerpanel hadden ook een grotere rol kunnen spelen. In hun ervaring was er gebrek aan draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie. Het college had bij de aanstelling deze vrije ruimte beter moeten overbrengen bij het burgerpanel.
- Of de ingezette communicatie voldoende of onvoldoende is, is moeilijk te zeggen. Eén belangrijk aspect van een effectieve communicatiestrategie is wel dat eenmalig informeren vaak niet werkt en herhaling belangrijk is. Mensen onthouden of zien iets pas als het voor hen van toepassing is of op dat moment relevant is. Een herhaling van communicatieacties had waarschijnlijk bijgedragen aan een betere bekendheid van het burgerpanel. Ook voor de interne bekendheid was het beter geweest om meerdere communicatiemomenten te organiseren en herhaaldelijk met medewerkers in gesprek te gaan.
- Het draagvlak ontbrak. Er is nooit een constructieve samenwerking van de grond gekomen tussen het burgerpanel en andere gemeentelijke afdelingen die hen in de uitvoering hadden kunnen ondersteunen.
- Het vergt een lange adem van inwoners om eerst de klachtenprocedure, bezwaar en beroep te doorlopen en dan nog eens hun casus bij de helpdesk aan te melden. Dit draagt niet bij aan de laagdrempeligheid van de regeling.
- Het beeld dat ontstaat, is dat burgers al veel mogelijkheden hebben om hun input te leveren of hun probleem te melden. De indruk is dat deze ook goed worden opgepakt. Met de huidige invulling en positionering van het burgerpanel biedt de regeling tussen al deze andere meldpunten geen meerwaarde. De melders bij de helpdesk en het burgerpanel zouden ook elders terechtkunnen.

1.4 **Aanbeveling: niet doorgaan met de huidige regeling**

Uit de tussenevaluatie van de regeling burgerpanel transitie sociaal domein is gebleken dat de regeling niet functioneert zoals bedacht. De doelen van de regeling zijn niet bereikt. De conclusie luidt dan ook dat de regeling niet op deze wijze voortgezet moet worden. Het is daarnaast twijfelachtig of een grotere bekendheid of een andere positionering wel zorgen dat de doelen worden bereikt. Met het huidige scala aan vraag-, klacht- en signaalmogelijkheden is het de vraag of er een invulling mogelijk is die ook echt toegevoegde waarde heeft.

In deze tussenevaluatie komt naar voren dat (met name) de gemeenteraad behoefte heeft aan informatie over het lerend vermogen van de gemeente. Een aanbeveling is om te onderzoeken hoe dit wordt gedaan en of hierover meer gecommuniceerd kan worden.

Bij het betrekken van burgers bij regelingen zoals het burgerpanel, moeten taken, procedures en definities helder zijn. De gemeente moet burgers een duidelijke rol toebedelen.

Hoofdstuk 2

Inleiding

2.1 Aanleiding onderzoek

Op 14 augustus 2015 is de gemeente Maastricht gestart met de regeling 'burgerpanel transitie sociaal domein Maastricht'. Deze regeling is tijdelijk; het burgerpanel is ingesteld voor de eerste drie jaren van de transitieperiode in het sociaal domein. In de regeling is opgenomen dat halverwege en aan het einde van de looptijd een evaluatie plaatsvindt. Hierover wordt verslag uitgebracht aan Burgemeester en Wethouders.

Dit rapport is het resultaat van de tussenevaluatie van de regeling burgerpanel.

2.2 Doel van de tussenevaluatie

Bij deze tussenevaluatie wordt onderzocht a) op welke manier invulling is gegeven aan de regeling, b) of de doelen zijn bereikt, c) wat de verhouding tussen deze twee is en d) wat de aanbevelingen voor de toekomst zijn.

Het doel van de regeling 'burgerpanel transitie sociaal domein Maastricht' is als volgt:³

Het Burgerpanel transitie sociaal domein heeft tot doel:

de transitie in het sociaal domein in Maastricht te monitoren. Vanuit de belevingswereld van burgers wordt gekeken naar de systeemwereld. Dit doet men aan de hand van geanonimiseerde praktijkcasussen. Het gaat hierbij niet om individuele klachtenafhandeling, maar om leren op systeemniveau. Het burgerpanel bespreekt deze casussen onder leiding van een onafhankelijk voorzitter die vooral het gesprek faciliteert. In de – door de secretaris van het burgerpanel voorbereide – casussen worden duidelijk de verschillende zienswijzen en de gemaakte belangenafweging gepresenteerd. Het burgerpanel beoordeelt deze voorgelegde kwesties op redelijkheid. Centrale vraag is dan ook altijd: *is er sprake van redelijkheid in de gemaakte afweging, alle belangen en overwegingen overziend?*

Periodiek bespreekt het burgerpanel ook patronen (voor zover aanwezig) in het type klachten bij team Bezwaar&Beroep en de gemeentelijke Klachtencommissie, voor zover ze het sociaal domein betreffen.

Het burgerpanel adviseert via haar onafhankelijke voorzitter, gevraagd en ongevraagd, het College over verbeteringen op systeemniveau.

³ Gemeenteblad, nummer 75000, 14 augustus 2015.

De gemeente heeft bij de start van de tussenevaluatie een aantal punten meegegeven die in de tussenevaluatie terug moeten komen:

- De processen die ingericht zijn om te komen tot een concrete invulling van de regeling.
- De werking van de regeling in relatie tot andere 'vraag-, klacht-, signaalmogelijkheden'.
- De (samen)werking van de helpdesk:
 - aantal binnengekomen signalen en vragen;
 - aard en soort van signalen en vragen;
 - doorlopen proces(sen) van de binnengekomen signalen en vragen;
 - samenwerking helpdesk met relevante partijen (onder andere het burgerpanel).
- De (samen)werking van het burgerpanel:
 - proces om te komen tot een advies;
 - uitgebrachte adviezen.
- Communicatie en naamsbekendheid.

Ten slotte stelt de gemeente de vraag of het burgerpanel daadwerkelijk nodig is/was.

2.3 Onderzoeksverantwoording

De tussenevaluatie is uitgevoerd door gebruik te maken van de volgende methoden: feitenanalyse, interviews en casestudies.

Feitenanalyse

Bij de feitenanalyse zijn relevante documenten en gegevens, zoals gegevens over het aantal meldingen en casussen, het initiatiefvoorstel en het document met de uitwerking ervan bestudeerd om inzicht te krijgen in de gemaakte afspraken en de resultaten die zijn bereikt. Daarnaast vormt de feitenanalyse input voor de interviewronde. Een lijst van gebruikte documenten vindt u in bijlage 1.

Interviewronde

Een belangrijk onderdeel van de tussenevaluatie is onderzoek naar de ervaringen van degenen die bij de regeling betrokken zijn (geweest). Hierin zijn zoveel mogelijk perspectieven en visies meegenomen, zoals die van het burgerpanel zelf, wethouder en raadsleden en ambtenaren die (al dan niet zijdelings) betrokken zijn bij de regeling. De interviews hadden tot doel om te verifiëren of het beeld dat uit de documenten en verslagen naar voren komt, correct is en om meer inzicht te krijgen in de werkwijze in de praktijk. Voor de interviews is gebruikgemaakt van een topiclist, waarbij afhankelijk van de functie van de geïnterviewde de nadruk op specifieke thema's lag. Van elk gesprek is een verslag gemaakt. Een lijst van geïnterviewde personen is terug te vinden in bijlage 2.

Melders/casestudies

Burgers die een melding hebben gedaan is gevraagd naar hun ervaringen. Daarnaast zijn enkele casussen die in het burgerpanel behandeld zijn, nader bestudeerd.

2.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Bij deze indeling is een splitsing gemaakt tussen de feiten (hoofdstuk 3), de ervaringen waarin de perspectieven en zienswijzen van de betrokkenen terugkomen (hoofdstuk 4) en de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers (hoofdstuk 5).

Hoofdstuk 3 gaat over de totstandkoming en inhoud van de regeling. Hier worden de aanleiding en de totstandkoming van de regeling beschreven en hoe deze nu wordt uitgevoerd. Ook bevat dit hoofdstuk gegevens over het aantal meldingen, casussen en

adviezen. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de ervaringen met de regeling in de praktijk. Hoe is het verlopen en wat lag daaraan ten grondslag? Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers. Wat kan de gemeente leren van deze tussenevaluatie en wat zijn mogelijke vervolgstappen?

Hoofdstuk 3

Regeling burgerpanel

De rapportage is gesplitst in een hoofdstuk dat nader ingaat op de feiten van de regeling en een hoofdstuk over de ervaringen in de praktijk. De kern van dit hoofdstuk wordt gevormd door de feiten uit de documentenanalyse en andere beschikbare gegevens. Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van de regeling, de uitvoering en de resultaten ervan.

3.1 Van voorstel tot besluit

Met de komst van de drie decentralisaties zijn in de gemeente Maastricht, maar ook in diverse andere gemeenten, ideeën ontstaan over het betrekken van inwoners bij het beleid in het sociaal domein. Tevens had de gemeente zorgen dat inwoners tussen wal en schip zouden vallen. In het coalitieakkoord 2014-2018 van de gemeente Maastricht staat een voorstel voor een onafhankelijke ombudsman met als taak het bijstaan van inwoners met problemen bij de transitie in het sociaal domein⁴.

Gemeenteraadslid Frans Bastiaens (PvdA) heeft daarop in september 2014 een initiatiefvoorstel⁵ ingediend om deze ombudsfunctie niet te beleggen bij één persoon maar om deze functie te laten vervullen door negen willekeurig gekozen Maastrichtenaren. Deze invulling zou volgens hem beter passen bij de gedachte van de decentralisaties en maakt gebruik van de kennis die bij de bevolking aanwezig is. Het inzetten van burgers sluit aan bij het pleidooi voor actief burgerschap; om burgers meer en verder te laten participeren in de totstandkoming van besluiten.

Zijn voorstel bestond uit een ombudscommissie, bestaande uit negen willekeurig gekozen Maastrichtenaren en een onafhankelijk voorzitter voor de periode van 1 januari 2015 tot 1 juli 2018. De ombudscommissie wordt bijgestaan door een ambtelijk secretaris.

De ombudscommissie is zowel een eerstelijnsklachtenpunt als een systeemtoetsers. De regeling werkt normerend voor het beleid in de zin dat de ombudscommissie adviseert over de redelijkheid van de besluiten. De individuele meldingen kunnen wijzen op systeemfouten. De ombudscommissie adviseert dus zowel over individuele gevallen als over het systeem. Deze adviezen worden uitgebracht aan het college van B&W. De ombudscommissie functioneert naast de formele beroeps- en bezwaarprocedures.

Het raadsvoorstel is op 6 oktober 2014 besproken in de Commissie Breed Welzijn en op 14 oktober 2014 door de gemeenteraad aangenomen. De partijen die vóór stemden waren de Seniorenpartij Maastricht, D66, Partij Veilig Maastricht, SB, LPM en MVP. Het CDA, GroenLinks, de VVD en SP stemden tegen. Het voorstel is aangenomen met diverse vragen en opmerkingen. De kern hiervan vatten we als volgt samen⁶:

⁴ Wij Maastricht! Coalitieakkoord 2014-2018, 18 april 2014.

⁵ Raadsvoorstel 'Ombudsfunctie zorg en welzijn domein', 18 september 2014, volgnummer 115-2014.

⁶ Beeld- en geluidsfragmenten Raadsvergadering 14 oktober 2014.

- Wat zijn de juridische kaders voor een ombudscommissie? Hoe verhoudt die zich tot de klachtencommissie en bezwaar en beroep? Welke bevoegdheden heeft de ombudscommissie?⁷
- De ombudscommissie is een adviserend orgaan en geeft advies aan het college van B&W. De commissie is niet beslissingsbevoegd.⁸
- De positie van de ombudscommissie is parallel aan de klachten-, beroeps- en bezwaarprocedure.⁹
- Behandelt de ombudscommissie individuele gevallen of systeemfouten of allebei? Hierover hebben de partijen verschillende meningen.¹⁰
- Er moeten meerdere evaluatiemomenten komen.¹¹
- Er moet een duidelijke procedure komen voor de selectie van de burger en de onafhankelijk voorzitter.¹²
- Bij de uitwerking moet rekening gehouden worden met de privacy van burgers.¹³
- Het moet voor burgers duidelijk zijn wat zij van de ombudscommissie kunnen verwachten.¹⁴

De portefeuillehouder heeft toegezegd deze vragen mee te nemen in de uitwerking van het voorstel. Hij gaf daarbij aan dat de ombudsfunctie ook al in het coalitieakkoord werd genoemd en dat het voorstel alleen afwijkt in de zin dat het nu gaat om een ombudscommissie van willekeurige burgers in plaats van een ombudsman of ombudsvrouw¹⁵. Het college is bevoegd de commissie in te stellen.

De gemeenteraad heeft ingestemd met het voorstel. De kern van dit voorstel is als volgt samen te vatten¹⁶:

- De ombudscommissie wordt ingesteld in de vorm van een adviesraad en functioneert naast de klachtenprocedure, bezwaar en beroep. Het college van B&W blijft eindverantwoordelijk.
- Het is een eerstelijnsklachtenpunt waar individuele klachten worden afgehandeld.
- Op basis van de individuele klachten kunnen systeemfouten worden opgespoord en kan de ombudscommissie voorstellen doen voor het bijstellen van het beleid.

3.2 Van besluit tot regeling

Het college van B&W heeft op grond van het besluit het voorstel nader uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in een notitie¹⁷ over de haalbaarheid van het voorstel en verschillende varianten voor deze ombudscommissie. Het college van B&W heeft onderzoek gedaan naar de bestaande vraag-, signaal- en klachtmogelijkheden, de wet en de ombudsfunctie, de focus op individuele klachtenafhandeling of systeemniveau, burgerparticipatie, regionale kansen, het privacyvraagstuk en de kosten.

⁷ MVP, LPM, SPM

⁸ PVM

⁹ LPM, SPM

¹⁰ D66 & SBM: alleen systeemfouten, MVP & LPM: ook individuele klachtenafhandeling

¹¹ PVM

¹² PVM

¹³ Raadslid Bastiaens verwijst in de raadsvergadering naar de vergadering van de Commissie Breed Welzijn, waarin door verschillende partijen vragen werden gesteld over het onderwerp privacy.

¹⁴ D66

¹⁵ Beeld- en geluidsfragmenten Raadsvergadering 14 oktober.

¹⁶ Beeld- en geluidsfragmenten Raadsvergadering 14 oktober.

¹⁷ Verkenning ombudsfunctie sociaal domein, haalbaarheid en varianten, 17 maart 2015.

Een van de belangrijkste conclusies uit de notitie gaat over de juridische haalbaarheid van het voorstel. Het is wettelijk verplicht voor gemeenten om een ombudsfunctie te organiseren; dat kan door aan te sluiten bij de Nationale Ombudsman of een eigen ombudsfunctie in te richten¹⁸. De overstap naar een eigen ombudsfunctie bleek vanuit het oogpunt van planning (op zijn vroegst per 1 januari 2016) en financiën (duurder dan de Nationale Ombudsman) niet haalbaar. De gemeente Maastricht besloot om bij de Nationale Ombudsman te blijven. De term 'ombuds' voor de commissie kwam hiermee te vervallen.

Gemeenten zijn daarnaast verplicht om klachten, bezwaren en beroepszaken onder te brengen in de wettelijk verplichte klachtencommissie en bij het team bezwaar en beroep. De gemeente mag individuele klachtenbehandeling, gezien vanuit een ombudsfunctie, niet anders beleggen.

De conclusie van de notitie is dat het oorspronkelijke idee van een ombudscommissie die individuele klachten behandelt en parallel aan de klachtenprocedure en bezwaar en beroep functioneert, juridisch niet haalbaar is. Een orgaan dat gaat over individuele klachtenafhandeling hoort achteraan de keten. Burgers moeten eerst de reguliere klachten-, bezwaren- en beroepsprocedures doorlopen.

De mogelijkheden om een dergelijk adviesorgaan naast de klachtencommissie en bezwaar en beroep te laten bestaan zijn bekeken maar daarmee vervalt het aspect van individuele klachtenafhandeling wat één van de pijlers van het voorstel was. Daarmee zou het feitelijk een extra 'veiligheidsklep' worden, net zoals bijvoorbeeld een Wmo- of Wwb-raad. Het college vond een mogelijke uitwerking waarbij het burgerpanel naast de procedures zou bestaan maar waarbij het aspect van individuele klachtenafhandeling zou verdwijnen, geen meerwaarde hebben.

Het college van B&W heeft uiteindelijk drie varianten uitgewerkt:

- 1) de 3D-helppdesk
- 2) het burgerpanel
- 3) thermometersessies

De combinatie van de 3D-helppdesk en het burgerpanel past volgens het college het best bij de probleemstelling vanuit het Coalitieakkoord en het initiatiefvoorstel.

De helppdesk is een laagdrempelige eerstelijnsvoorziening voor de burger om klachten en signalen over de transitie in het sociaal domein te melden via een e-mailadres en telefoonnummer. De ambtelijk functionaris behandelt de meldingen door praktische problemen op te lossen en burgers (indien van toepassing) door te verwijzen naar de klachtencommissie of bezwaar en beroep. De ambtelijk functionaris is tevens de secretaris van het burgerpanel. Als er kwesties zijn waarbij alle wettelijke stappen zijn doorlopen en het gaat over het systeem, worden deze door de secretaris in overleg met de voorzitter van het burgerpanel geagendeerd voor advisering door het burgerpanel.

¹⁸ Gemeentewet, artikel 81 van de Gemeentewet en meer specifiek artikel 81p.

Burgerpanel

Het burgerpanel heeft als doel het monitoren van de transities. Dit doet het panel door te leren op systeemniveau. Hiertoe bekijkt het burgerpanel ook patronen in het type klachten, bezwaren en beroepszaken. Burgers kunnen zich actief bij het burgerpanel melden via een e-mailadres en telefoonnummer. Net als bij de 3D-helptdesk neemt de secretaris de melding in behandeling. Praktische vragen worden opgelost, burgers worden (indien van toepassing) gewezen op de klachtencommissie, bezwaar en beroep. De kwesties waarbij alle wettelijke stappen zijn doorlopen en sprake is van een probleem in het systeem, worden voorbereid en door het burgerpanel besproken.

Het burgerpanel bestaat uit negen leden die willekeurig geloot worden uit de gemeentelijke basisadministratie. Daarnaast is er een onafhankelijk voorzitter die vooral het gesprek faciliteert. De centrale vraag bij het bespreken van casussen is: 'Is er sprake van redelijkheid in de gemaakte afweging, alle belangen en overwegingen overziend?'. Op de leden is de gedragscode integriteit van toepassing. Om het werk objectief, onafhankelijk en vertrouwelijk te kunnen doen, zijn de leden anoniem. De voorzitter treedt op als spreekbuis.

Vervolgens heeft het college van B&W op 10 maart 2015 besloten de 'regeling burgerpanel transitie sociaal domein Maastricht' in te stellen. De gemeenteraad is tijdens de raadsavond van 21 april 2015 geïnformeerd over de regeling en ontving deze positief¹⁹. Daarna is de regeling gepubliceerd in de Staatscourant op 14 augustus 2015²⁰. De regeling betreft formeel een Adviescommissie en daarmee een bevoegdheid van het college van B&W.

Het Burgerpanel transitie sociaal domein heeft tot doel:

de transitie in het sociaal domein in Maastricht te monitoren. Vanuit de belevingswereld van burgers wordt gekeken naar de systeemwereld. Dit doet men aan de hand van geanonimiseerde praktijkcasussen. Het gaat hierbij niet om individuele klachtenafhandeling, maar om leren op systeemniveau. Het burgerpanel bespreekt deze casussen onder leiding van een onafhankelijk voorzitter die vooral het gesprek faciliteert. In de – door de secretaris van het burgerpanel voorbereide – casussen worden duidelijk de verschillende zienswijzen en de gemaakte belangenafweging gepresenteerd. Het burgerpanel beoordeelt deze voorgelegde kwesties op redelijkheid. Centrale vraag is dan ook altijd: *is er sprake van redelijkheid in de gemaakte afweging, alle belangen en overwegingen overziend?*

Periodiek bespreekt het burgerpanel ook patronen (voor zover aanwezig) in het type klachten bij team Bezwaar&Beroep en de gemeentelijke Klachtencommissie, voor zover ze het sociaal domein betreffen.

Het burgerpanel adviseert via haar onafhankelijke voorzitter, gevraagd en ongevraagd, het College over verbeteringen op systeemniveau.

¹⁹ Notulen Raadsavond 21-04-2015 via https://maastricht.raadsinformatie.nl/vergadering/171273#ai_1751201

²⁰ Gemeentebblad, nummer 75000, 14 augustus 2015.

3.3 De uitvoering van de regeling

De regeling burgerpanel is een nieuwe aanpak in Maastricht. Het is een tijdelijke regeling waarvan bij de start reeds werd vastgelegd dat deze op meerdere momenten geëvalueerd moest worden.

Vanwege het experimentele karakter van de regeling en om een snelle start te bewerkstelligen heeft het college gekozen om het burgerpanel (inclusief voorzitter en secretaris) de ruimte te geven om de regeling in te vullen en het niet van te voren 'dicht te timmeren'. Het burgerpanel heeft geen (uitvoerings)document met taakbeschrijvingen, bevoegdheden, vergaderstructuren en dergelijke ontvangen. Met de betrokken afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie is niet van te voren gesproken over hun rol in de ondersteuning van het burgerpanel en zijn geen concrete afspraken gemaakt.

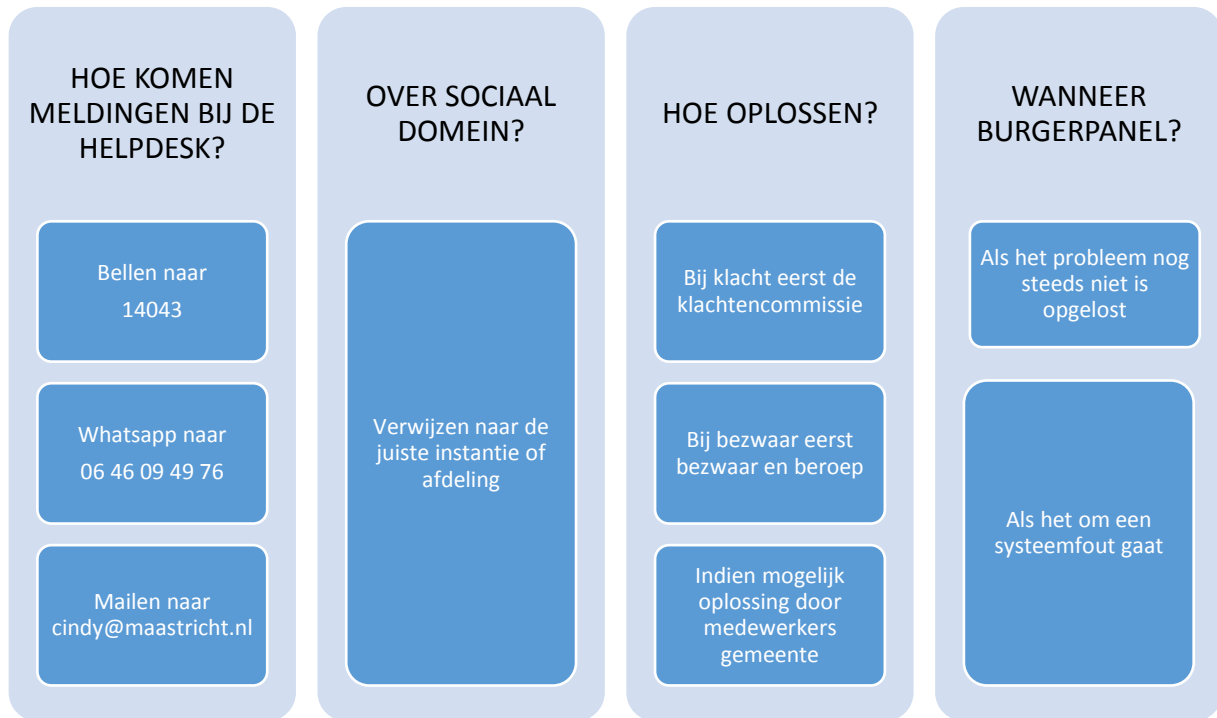
De scope van deze tussenevaluatie is de regeling burgerpanel. In de praktijk is de helpdesk ('Bel Cindy') het voorportaal van het burgerpanel. Cindy is tegelijkertijd secretaris van het burgerpanel en vormt hiermee de schakel. Om deze reden is de samenwerking tussen de helpdesk en het burgerpanel meegenomen in de tussenevaluatie en wordt er dus ook veelvuldig over de helpdesk geschreven.

Regeling in de praktijk

De helpdesk 'Bel Cindy' is het voorportaal van het burgerpanel. Burgers kunnen zich dus niet direct tot het burgerpanel wenden maar doen een melding bij de helpdesk. Bij de helpdesk vindt vervolgens een selectie plaats waardoor een deel van de meldingen als casus voorgelegd wordt aan het burgerpanel. Het andere deel wordt door de helpdesk opgelost. In paragraaf 3.3 staat dit tot in detail beschreven.

De uitwerking verschilt in dit opzicht van de opzet van de regeling waar burgers ook direct toegang tot het burgerpanel zouden hebben via een eigen e-mailadres en telefoonnummer. Deze keuze is in de uitvoering door het burgerpanel gemaakt, in overleg met de afdeling communicatie.

De schematische weergave van de manier waarop meldingen bij het burgerpanel terechtkomen, staat in figuur 1.

Figuur 1 Hoe komen meldingen bij het burgerpanel terecht?

Burgers nemen eerst contact op met de helpdesk 'Bel Cindy', die vervolgens bekijkt of het een melding over het sociaal domein betreft. Soms komen ook andere meldingen bij de helpdesk binnen, bijvoorbeeld over vergunningen of openbaar groen. Die melders worden doorverwezen naar de juiste instantie of afdeling van de gemeente. Alle melders krijgen binnen 24 uur antwoord dat de vraag door de helpdesk is ontvangen.

Als het een melding over het sociaal domein betreft, dan ligt het aan de aard van de vraag op welke manier de melding wordt opgelost. Als het gaat om een klacht over de bejegening door een medewerker, wordt de melder naar de klachtencommissie verwezen. Als de melder het niet eens is met een besluit van de gemeente, wordt gewezen op bezwaar- en beroepsmogelijkheden. De helpdesk ontvangt soms ook eenvoudige vragen. In deze gevallen geeft Cindy een antwoord op de vraag en handelt de melding daarmee af.

Als een melding niet door de helpdesk opgelost kan worden of als het om een systeemfout gaat, dan wordt de melding als casus voorgelegd aan het burgerpanel. De voorbereiding wordt gedaan door de secretaris in samenwerking met de voorzitter van het panel. Het burgerpanel bespreekt de casus en beoordeelt of de gemeente 'redelijk' heeft gehandeld. Het burgerpanel kan hierover een advies indienen bij het college van B&W.

Alleen de medewerker van de helpdesk (Cindy) weet de identiteit van de melder. Deze wordt verder anoniem gehouden zodat zijn privacy geborgd is wanneer de casus naar het burgerpanel gaat. De melder weet immers niet welke burgers er in het panel zitten. Het burgerpanel vormt de laatste schakel in de keten. Alleen onopgeloste problemen en systeemfouten komen bij het burgerpanel terecht.

Een probleem bestaat nog steeds als de gangbare procedures zijn doorlopen en de klant nog steeds ontevreden of niet geholpen is. Van een systeemfout is geen definitie of lijstje met criteria opgesteld. In de praktijk bestaat wel een gedeelde visie op de inhoud van dit

woord. Het gaat om situaties waarin gemeentelijke wetten en regels de burger tegenwerken. De situatie kan dus niet met de bestaande regelgeving worden opgelost. De regelgeving heeft (onbedoeld) ongewenste effecten voor burgers.


Andere vraag-, klacht- en signaalmogelijkheden

Naast de regeling burgerpanel zijn er nog andere vraag-, klacht- en signaalmogelijkheden. Deze zijn in de eerder genoemde notitie in beeld gebracht. In deze notitie worden deze mogelijkheden 'veiligheidskleppen' genoemd.

Figuur 2 Uit de notitie 'Verkenning ombudsfunctie sociaal domein': overzicht van bestaande veiligheidskleppen

Veiligheidskleppen Maastricht

Er zijn binnen de gemeente Maastricht *minimaal* 13 veiligheidskleppen ingebouwd in het systeem. Deze zijn deels wettelijk verplicht en deels niet wettelijk verplicht. Ze richten zich op systeemniveau (invloed op beleid), maar ook op onvrede bij de burger over de (totstandkoming van) inhoudelijke besluiten enerzijds en gedrag en bejegening anderzijds. Kort gesteld gaat het om de volgende veiligheidskleppen (uitgebreide beschrijving in bijlage 3):



Systemniveau

- 1) Medezeggenschap cliënten Wmo op besluiten zorgaanbieder(s) -> *vooraf*
- 2) Invloed op Wmo-beleid en – verordeningen door ingezetenen -> *vooraf*
- 3) Onderzoeken kwaliteitsbeleving maatschappelijke ondersteuning -> *achteraf*
- 4) Toezichthouder WMO:

Tijdens het proces

- 5) Vertrouwenspersoon Jeugdwet
- 6) Second opinion (op ondersteuningsplan Wmo)

Na het proces (uitkomsten en besluiten gemeentelijke overheid)

- 7) Bezwaar bij Gemeente Maastricht
- 8) Beroep bij de bestuursrechter

Gedrag en bejegening

- 9) Gemeentelijke klachtencommissie
- 10) Nationale Ombudsman
- 11) Klachtenregelingen bij de individuele zorgaanbieders
- 12) Klachtencommissie Veilig Thuis
- 13) Klachtencommissie Jeugdhulp

Daarnaast kent de gemeente Maastricht nog 8 gremia waarin zij signalen van burgers, cliënten of hun vertegenwoordigers krijgt over haar functioneren en de uitwerking van haar beleid en daaruit voortvloeiende besluiten:

- 14) Adviescommissie Seniorenbeleid Maastricht,
- 15) Commissie Integratie en Mondialisering Maastricht,
- 16) Wmo-raad (*nb. wettelijk verplicht*),
- 17) Jongerenraad,
- 18) Raad voor Uitkeringsgerechtigden,
- 19) Cliëntenraad WSW,
- 20) Cliëntenvertegenwoordiging Werkplein Maastricht,
- 21) Maastrichts Minima Overleg.

Sinds de invoering van de decentralisaties zijn er nog andere routes voor meldingen bijgekomen. De wethouder met de portefeuille Wmo, welzijn en burgerparticipatie heeft een inloopspreekuur in wijken waar burgers met meldingen op af komen. Ook andere wethouders en gemeenteraadsleden geven aan dat zij met enige regelmaat meldingen van burgers ontvangen. De afdeling beleid en ontwikkeling van de gemeente krijgt ook meldingen, bijvoorbeeld van belangenorganisatie Samen Onbeperkt²¹. Meldingen van consultants over uitvoeringsproblemen worden meegenomen in het team leercyclus. Het team leercyclus is een samenwerking tussen sociale zaken en beleid en ontwikkeling om problemen in de uitvoering op systeemniveau op te lossen. Intussen zijn sommige van deze veiligheidskleppen ook veranderd. De Wmo-raad is bijvoorbeeld opgegaan in de Adviesraad Sociaal Domein.

Patronen in klachten zoeken

Naast het bespreken van casussen uit de praktijk heeft het burgerpanel nog een taak: het bespreken van patronen (voor zover aanwezig) in het type klachten bij team bezwaar en beroep en de gemeentelijke klachtencommissie, voor zover ze het sociaal domein betreffen.

Zoals eerder beschreven is aan het burgerpanel de ruimte gegeven om invulling te geven aan de taken. De definitie van 'patronenanalyse' is niet vastgelegd. Ook is er geen uitgewerkt plan op welke manier het burgerpanel deze patronen kan vinden. De medewerkers van de klachtencommissie en bezwaar en beroep zijn beperkt meegenomen in de totstandkoming en uitwerking van de regeling, er heeft één overleg plaatsgevonden met de toenmalig directeur sociale zaken. Het burgerpanel en sociale zaken hebben geen afspraken gemaakt over de gegevens die vanuit sociale zaken aangeleverd moesten worden om de analyse van patronen mogelijk te maken.

Bemensing

Het burgerpanel bestaat uit negen leden en een onafhankelijk voorzitter. De medewerker van de helpdesk is tegelijkertijd de secretaris van het burgerpanel. Uiteindelijk zijn er dus elf personen bij de regeling burgerpanel betrokken.

Na een gesprek met de wethouder en de betrokken ambtenaar werd Gerard van der Velde benoemd tot voorzitter van het burgerpanel. Deze voorzitter heeft zijn rol vervuld van de start half augustus 2015 tot 26 juli 2016, toen hij zijn ontslag aankondigde. Over zijn beweegredenen vindt u meer in hoofdstuk 4.

De negen leden van het burgerpanel zijn geselecteerd door een aselechte steekproef van vijftien personen te trekken uit alle Maastrichtse burgers van 18 jaar en ouder. Aan deze vijftien burgers is een brief verstuurd met uitleg over het burgerpanel en de vraag of zij hieraan wilden deelnemen. Deze oproep leverde precies negen reacties op. Met deze negen burgers zijn gesprekken gevoerd waaruit bleek dat zij een goede afspiegeling vormen van de inwoners in Maastricht, met voldoende spreiding over leeftijd, geslacht, woonwijk en opleidingsniveau. De leden van het burgerpanel zijn anoniem.

²¹ Stichting Samen Onbeperkt staat voor collectieve belangenbehartiging van mensen met een beperking en/of chronische ziekte in Maastricht en de regio.

Communicatie

De volgende kanalen zijn ingezet om bekendheid te geven aan de helpdesk en het burgerpanel:

- Bericht uit Maastricht (twee maal, 22-10-2015 en 19-11-2015)
- De Limburger (20-02-2016)
- Interview Kwiek (30-03-2016)
- 1Maastricht (twee maal, data niet nader bekend)
- Radio Maastricht (datum niet nader bekend)

In deze uitingen is de voorzitter spreekbuis geweest van het burgerpanel omdat de leden van het panel zelf anoniem zijn. Daarnaast zijn door de voorzitter en de secretaris gesprekken gevoerd met diverse sleutelfiguren (intern en extern), wijkteams, de wethouder en is de regeling op een raadsinformatieavond gepresenteerd.

Er zijn ongeveer 450 folders en 400 ansichtkaarten verspreid. De folders zijn verspreid over medewerkers van de gemeente, buurtcentra en alle huisartsenpraktijken in de stad. Op de ansichtkaarten kunnen inwoners hun melding schrijven. De kaart kan gratis aan de gemeente worden opgestuurd. Ze zijn verspreid over verschillende gemeentelijke gebouwen, alle huisartsenpraktijken in de stad, cliëntenorganisaties, buurtcentra en steunpunten

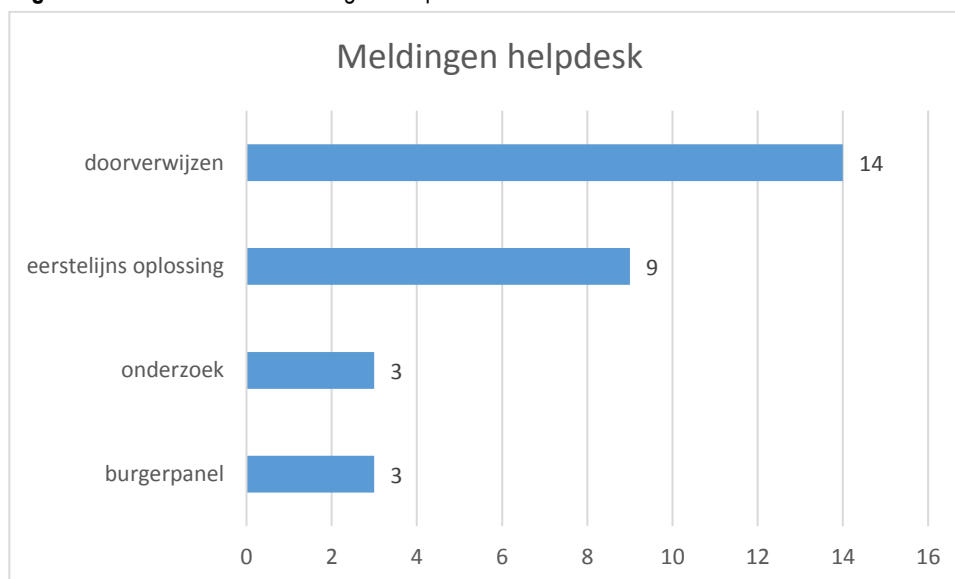
3.4 Resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van de regeling weergegeven. Het gaat hierbij om het aantal meldingen en casussen en waar dat toe heeft geleid.

Meldingen helpdesk Bel Cindy

In de periode van de start (publicatie in de Staatscourant van 14 augustus 2015) tot heden (peilmoment 20 februari 2017) zijn in totaal 29 meldingen bij de helpdesk binnengekomen. De eerste melding kwam in december 2015. Bij de berekening vanaf december 2015 tot en met februari 2017 gaat het dus gemiddeld om twee meldingen per maand. In onderstaande figuur staat een overzicht van wat met deze meldingen is gedaan.

Figuur 3 Overzicht meldingen helpdesk



Een groot deel van de burgers die een melding deed, is doorverwezen naar een collega binnen de gemeente die de melding kon afhandelen. Dit zijn bijvoorbeeld meldingen die niet over het sociaal domein gaan, of meldingen die bedoeld zijn voor de klachtencommissie. Met eerstelijnsoplossing wordt bedoeld dat de burger antwoord heeft gekregen op zijn (relatief eenvoudige) vraag van Cindy. Zowel bij 'doorverwijzen' als 'eerstelijnsoplossing' komt het voor dat er meldingen tussen zitten die niet over het sociaal domein gaan, maar bijvoorbeeld over openbaar groen of wonen. Vier van de 29 meldingen gaan niet over het sociaal domein. Twee van de overgebleven 25 meldingen zijn verwezen naar de klachtencommissie.

Onder 'onderzoek' vallen de meldingen waar Cindy nog mee bezig is. Er ontbreekt nog informatie om de melding af te handelen. Drie meldingen zijn uiteindelijk voorgelegd aan het burgerpanel. Deze meldingen zijn gedaan in december 2015, april 2016 en november 2016.

Casussen en adviezen burgerpanel

Drie casussen zijn in het burgerpanel besproken. Dit heeft geleid tot één advies aan het college van B&W. Een tweede advies is momenteel in de maak. Twee van deze casussen zijn niet door de burgers zelf gemeld maar door een medewerker van sociale zaken en een maatschappelijk werker.

Het uitgebrachte advies gaat over het verlenen van bijzondere bijstand voor medische kosten. Dit heeft niet geleid tot een aanpassing in beleid. Het college van B&W handhaaft het besluit om geen bijzondere bijstand te verlenen voor medische kosten.

Het college wijst op de mogelijkheid om maatwerk te bieden in uitzonderlijke gevallen en het feit dat dit in 2015 ook gebeurd is.²²

Patronenanalyse door burgerpanel

Er is geen analyse geweest van patronen in klachten die bij sociale zaken zijn binnengekomen. Sociale zaken heeft wel een presentatie gegeven aan het burgerpanel, over de klachten en de afhandeling ervan. Hierbij werden ook aantallen getoond. In de zoektocht naar de juiste gegevens voor de patronenanalyse heeft het burgerpanel een gesprek belegd tussen de voorzitter en de secretaris van het burgerpanel en de directeur van sociale zaken om de mogelijkheden voor de patronenanalyse te bespreken. Sociale zaken heeft het burgerpanel geen inzicht kunnen geven in de inhoud van de klachten, bezwaren en beroepen. Naderhand zijn er geen extra verzoeken meer gedaan vanuit het burgerpanel aan de desbetreffende afdeling of de manager concernzaken waar de regeling burgerpanel onder valt om deze gegevens (nogmaals) op te vragen.

De volgende cijfers zijn beschikbaar over het aantal klachten, bezwaren en beroepszaken²³. De aantallen moeten gezien worden in relatie tot het aantal cliënten. Bij de Jeugdwet gaat het in 2016 om 2.536 cliënten. Bij Wmo en de Participatiewet gaat het respectievelijk om 10.025 (inclusief vervoer op maat) en 4.504 cliënten.

²² Beantwoording advies burgerpanel door college van B&W, 22 september 2016.

²³ De verstrekte gegevens gaan niet altijd alleen over gemeente Maastricht, maar soms ook over Heuvelland.

Tabel 1 Cijfers klachten, bezwaar en beroep gemeente Maastricht t.a.v. Jeugdwet

<i>Afgehandeld</i>	<i>Bezwaar</i>		<i>Beroep</i>		<i>Klachten</i>	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<i>Ongegrond</i>	1	3	0	0	0	1
<i>Deels gegrond</i>	0	1	0	0	0	0
<i>Gegrond</i>	0	1	0	0	0	0
<i>Niet ontvankelijk</i>	1	1	0	0	0	0
<i>Ingetrokken</i>	1	1	0	0	0	0
<i>Bemiddeld</i>	0	0	0	0	0	0
Totaal	3	7	0	0	0	1

Tabel 2 Cijfers klachten, bezwaar en beroep gemeente Maastricht t.a.v. Wmo

<i>Afgehandeld</i>	<i>Bezwaar</i>		<i>Beroep</i>		<i>Klachten</i>	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<i>Ongegrond</i>	26	37	8	7	0	0
<i>Deels gegrond</i>	15	10	0	0	1	0
<i>Gegrond</i>	21	17	2	1	1	0
<i>Niet ontvankelijk</i>	10	9	0	0	0	0
<i>Ingetrokken</i>	21	41	1	5	0	0
<i>Bemiddeld</i>	0	0	0	0	3	5
Totaal	93	114	11	13	5	5

Tabel 3 Cijfers klachten, bezwaar en beroep gemeente Maastricht t.a.v. Participatiewet

<i>Afgehandeld</i>	<i>Bezwaar</i>		<i>Beroep</i>		<i>Klachten</i>	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<i>Ongegrond</i>	162	142	58	49	10	8
<i>Deels gegrond</i>	15	17	0	0	2	1
<i>Gegrond</i>	80	44	13	15	2	0
<i>Niet ontvankelijk</i>	62	52	2	4	4	1
<i>Ingetrokken</i>	68	61	22	13	1	0
<i>Bemiddeld</i>	0	0	0	0	40	44
Totaal	387	316	95	81	59	54

Meldingen bij het burgerpanel moeten eerst de procedure van klachten, bezwaar en beroep hebben doorlopen. Hierdoor ontstaat een soort trechter waardoor het aantal meldingen per niveau (van bezwaar naar beroep) steeds iets uitdunt totdat het terechtkomt bij het burgerpanel. In het proces worden diverse meldingen al afgevangen, bijvoorbeeld door bemiddeling, doordat bezwaar of beroep gegrond is of doordat de zaak wordt ingetrokken. Logischerwijs zullen via deze route voornamelijk (deels) ongegronde beroepszaken het burgerpanel bereiken. Immers, klagers die gelijk krijgen, of samen met de gemeente tot een oplossing zijn gekomen, hebben weinig reden om nogmaals een melding te doen. Op het gebied van jeugd zijn er geen beroepszaken geweest. Op het gebied van de Wmo zijn in 2016 47 beroepszaken (deels) ongegrond verklaard. Op het gebied van Participatie is dit aantal een stuk groter, namelijk 159. In diezelfde tijd heeft het burgerpanel in totaal drie casussen besproken.

3.5 Conclusies

Op basis van de feitelijke bevindingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven, komen we tot de volgende conclusies.

Initiatiefvoorstel aangenomen met opmerkingen; juridische positionering moest in de praktijk anders

Tijdens de Raadsvergadering van 14 oktober 2014 is het initiatiefvoorstel, onder voorbehoud van nadere uitwerking door het college van B&W, aangenomen.

Bij het onderzoek naar de haalbaarheid van het voorstel bleek al snel dat de positionering in de praktijk anders moest. De ombudscommissie met individuele klachtenafhandeling parallel aan de klachtencommissie en bezwaar en beroep, bleek juridisch niet mogelijk. De mogelijkheden om een dergelijk adviesorgaan naast de klachtencommissie en bezwaar en beroep te laten bestaan is onderzocht. Het college vond een mogelijke uitwerking waarbij het burgerpanel naast de procedures zou bestaan maar waarbij het aspect van individuele klachtenafhandeling zou verdwijnen geen meerwaarde hebben. De regeling is om die reden aan het einde van de keten gepositioneerd.

Het college van B&W heeft in haar vergadering van 10 maart 2015 besloten tot de ‘regeling burgerpanel transitie sociaal domein Maastricht’. De gemeenteraad is tijdens de raadsronde op 21 april 2015 geïnformeerd en daar is de regeling positief ontvangen.

De regeling heeft geresulteerd in:

- De eerstelijns helpdesk ‘Bel Cindy’ die de meldingen van burgers in behandeling neemt.
- Het burgerpanel, bestaande uit negen leden, een voorzitter en een secretaris (die tevens de medewerker van de helpdesk is). Het burgerpanel bespreekt casussen en bekijkt patronen in de klachten, bezwaren en beroepen.

Het burgerpanel brengt advies uit aan het college van B&W. Het burgerpanel staat aan het einde van de keten en betreft formeel een adviescommissie.

Experimentele regeling

De regeling burgerpanel is voor de gemeente een experiment om burgers meer zeggenschap te geven in het sociaal domein. Na de publicatie in de Staatscourant is de regeling van start gegaan. Het burgerpanel zelf kon samen met de secretaris en de voorzitter invulling geven aan de genoemde taken. Vooraf zijn geen beschrijvingen van deze taken of definities van ‘systeemfout’ of ‘patronenanalyse’ gemaakt. Ook waren geen afspraken gemaakt met de gemeentelijke organisatie over de ondersteuning van het burgerpanel. Hiermee is maximale ruimte gegeven aan de betrokkenen om deze experimentele regeling naar inzicht te ontwikkelen en aan te passen.

In de uitwerking is de keuze gemaakt om alle meldingen bij de helpdesk te laten binnenkomen en niet direct bij het burgerpanel. Het burgerpanel heeft dus ook geen eigen telefoonnummer en e-mailadres. Hiermee wijkt de uitvoering af van de uitwerking door het college.

Inzet van communicatiemiddelen

Om de bekendheid van de helpdesk en het burgerpanel te bevorderen zijn diverse communicatiemiddelen ingezet. Het gaat dan met name om publiciteit in kranten en op de radio. Daarnaast zijn alle betrokken medewerkers en hulpverleners eenmalig geïnformeerd. Verder is een groot aantal folders en ansichtkaarten verspreid op plaatsen waar burgers met meldingen over het sociaal domein te vinden zijn, bijvoorbeeld in alle huisartsenpraktijken in Maastricht.

Nauwelijks meldingen bij helpdesk en burgerpanel en geen patronenanalyse

In anderhalf jaar tijd heeft de helpdesk 29 meldingen ontvangen en heeft het burgerpanel drie casussen besproken waarop één advies is uitgebracht aan het college van B&W. Het tweede advies is begin 2017 in de maak. De beoogde analyse van patronen en klachten die bij sociale zaken zijn binnengekomen, is niet uitgevoerd. Hier heeft wel één gesprek over plaatsgevonden tussen sociale zaken en de voorzitter en secretaris van het burgerpanel. Maar de inhoudelijke gegevens voor de patronenanalyse zijn niet aan het burgerpanel verstrekt.

Hoofdstuk 4

Perspectieven op de regeling in de praktijk

In dit hoofdstuk komen de verschillende zienswijzen en perspectieven van de betrokken personen aan bod. Dit zijn dus de meningen, in tegenstelling tot de analyse van de feitelijke gegevens in het vorige hoofdstuk.

4.1 Meldingen helpdesk Bel Cindy

Bij de start werd verwacht dat de helpdesk veel meldingen zou ontvangen. Door de decentralisaties zouden burgers tussen wal en schip vallen en behoefte hebben aan een laagdrempelig meldpunt.

Verklaringen voor klein aantal meldingen

De praktijk is anders: in ruim een jaar tijd heeft de helpdesk slechts 29 meldingen ontvangen. In de interviewronde zijn hiervoor meerdere verklaringen gegeven:

- 'Er is al veel'
De gemeenteraadsleden en geïnterviewde personen van beleid en sociale zaken wijzen op de vele andere 'veiligheidskleppen' waar burgers met hun probleem terecht kunnen. Van sommige van deze 'veiligheidskleppen' zijn ook gegevens beschikbaar. Zo zijn de aantallen klachten, bezwaren en beroepen bekend.
Voor gegevens met betrekking tot meldingen van cliëntenorganisaties wordt verwezen naar het burgerjaarverslag. Helaas bevat dit verslag op dit punt geen relevante gegevens. Uit interviews met de portefeuillehouder en raadsleden blijkt dat het inloopspreekuur van de portefeuillehouder Wmo en welzijn veel meldingen oplevert. Ook raadsleden ontvangen met enige regelmaat meldingen van burgers.
Cliëntenorganisaties zoals Samen Onbeperkt of de Raad voor Uitkeringsgerechtigden doen regelmatig meldingen bij beleid en ontwikkeling, maar de exacte aantallen zijn onbekend.
- 'Andere positionering'
Het burgerpanel en enkele raadsleden vinden dat het wel erg veel energie van burgers vergt, willen ze ook nog hun melding bij de helpdesk neerleggen. De helpdesk verwijst eerst naar de klachtencommissie en bezwaar en beroep en staat daardoor helemaal aan het eind van de trechter. Het is dan ook logisch dat elders meer meldingen binnenkomen en dat het aantal dat bij de helpdesk binnenkomt, beperkt is. Het is niet laagdrempelig.
- 'De helpdesk is niet bekend'
Dat de helpdesk niet bekend is onder burgers, verwijzers en medewerkers van de gemeente, is een gedeelde opvatting van raadsleden, het burgerpanel en de voorzitter. Direct betrokken medewerkers weten wel van het bestaan van de helpdesk en het burgerpanel. Maar er wordt door sociale zaken niet naar doorverwezen als burgers de klachtenprocedure of de bezwaar- en beroepsprocedure hebben doorlopen. De helpdesk wordt niet genoemd in brieven die aan cliënten gericht zijn. De communicatiemiddelen die zijn ingezet, zijn volgens de voorzitter en het burgerpanel te

beperkt. Zij hadden veel meer ideeën maar het is niet gelukt om deze te realiseren. Ze voelden zich onvoldoende gesteund door de afdeling communicatie.

- 'De helpdesk heeft geen plek verworven'
Volgens de voorzitter heeft de helpdesk geen plek verworven tussen alle andere meldpunten. Een van de oorzaken volgens hem is de relatief late start. De eerste melding bij de helpdesk kwam pas in december 2015. De decentralisaties waren toen al een jaar aan de gang en intussen waren ook al andere extra meldpunten opgestart, zoals het inloopspreekuur van de wethouder in buurthuizen. Een andere oorzaak volgens hem en het burgerpanel is het gebrek aan draagvlak binnen de gemeente. De helpdesk en ook het burgerpanel misten ondersteuning om een plek te kunnen verwerven in verhouding tot andere meldpunten.

Samenwerking helpdesk en burgerpanel

De samenwerking tussen de helpdesk en het burgerpanel is goed verlopen. Er is gezien het aantal casussen weinig over te zeggen. De functies van helpdeskmedewerker en secretaris van het burgerpanel werden door één persoon vervuld (Cindy). Dit is volgens de voorzitter, het burgerpanel en Cindy zelf goed verlopen. Op sommige momenten was het echter onduidelijk vanuit welke rol gehandeld moest worden. Het gaat dan om de vraag welke taken bij welke functie horen en hoe dat ingevuld moest worden.

Ervaringen van melders

De melders die zijn gesproken zijn positief over de manier waarop met hun melding is omgegaan. Zij kwamen bij de helpdesk uit via Google en via een ansichtkaart. Eén melder is doorgestuurd naar een andere instantie en de ander is door de helpdesk geholpen. Een deel van diens vraag is wel nog in behandeling, hiervoor is Cindy in gesprek met collega's.

4.2 Behandeling casussen door burgerpanel

De verwachtingen over het aantal casussen dat bij het burgerpanel terecht zou komen, waren verschillend. Het burgerpanel en de voorzitter hadden meer casussen verwacht. Aan de andere kant werden vanuit beleid en ook vanuit de gemeenteraad niet honderden casussen over systeemfouten verwacht.

Verklaringen voor klein aantal casussen

Het burgerpanel heeft drie casussen besproken. Dit is een kleiner aantal dan ze hadden verwacht. De verschillende respondenten geven verschillende verklaringen voor het kleine aantal casussen:

- 'Andere positie van het panel'
Volgens het burgerpanel en de voorzitter komen te weinig casussen bij het burgerpanel terecht door de positie helemaal achteraan in de keten.
- 'Het burgerpanel is niet bekend'
De leden van het burgerpanel en de voorzitter vinden dat de communicatie over het burgerpanel beperkt is geweest.

Aard van de casussen

De aard van de casussen is niet zodanig dat het burgerpanel systeemfouten kan signaleren. De casussen hadden volgens de voorzitter geen handen en voeten; de inhoud had geen betrekking op de ontdekking van een belangrijke systeemfout die opgelost moest worden.

Noodzaak burgerpanel?

De verwachting was dat er met de decentralisaties diverse dingen fout zouden gaan en er mensen tussen wal en schip zouden kunnen raken. Twee jaar na dato blijkt het ingestelde burgerpanel weinig casussen te hebben gehad om te bespreken. Is een orgaan zoals het burgerpanel nodig voor individuele klachtenafhandeling en leren op systeemniveau?

Vrijwel alle geïnterviewde personen noemen andere manieren waarop individuele klachten worden opgelost: bij de bestaande klachtenprocedures, bij bezwaar en beroep, via cliëntenorganisaties, via team leercyclus, et cetera. Ook wethouders en raadsleden geven aan dat zij met enige regelmaat meldingen van burgers ontvangen. De wethouders en raadsleden zien veel goede wil bij de gemeente om problemen voor individuele burgers op te lossen. Een kanttekening volgens hen is dat niet alle burgers een meldpunt kunnen vinden of de energie ervoor hebben.

Volgens vrijwel alle geïnterviewde personen ontkomen we niet aan systeemfouten; er gaat wel eens iets mis, het systeem is nooit perfect of 'af'. In dat opzicht vinden de portefeuillehouder, de raadsleden, sociale zaken en beleid en ontwikkeling het belangrijk hieraan aandacht te besteden. Volgens de afdelingen sociale zaken en beleid en ontwikkeling is het signaleren van systeemfouten en het leren van meldingen al geborgd in hun werkwijzen. Enkele gemeenteraadsleden geven aan hier onvoldoende zicht op te hebben; het is hen onbekend of de gemeente lering trekt uit meldingen en het systeem daarop aanpast. Zij zeggen onvoldoende grip te hebben op het lerend vermogen van de gemeente.

Handvatten worden gemist

De taken en bevoegdheden van het burgerpanel zijn bij de start voor hen onvoldoende duidelijk geweest. Zij waren zich onvoldoende bewust van de positionering (achteraan de keten) en de verhouding met de klachtencommissie en bezwaren en beroepszaken. Concrete taakbeschrijvingen en handvatten voor de uitvoering werden door het burgerpanel gemist.

Samenwerking burgerpanel

De leden van het burgerpanel, de voorzitter en de secretaris geven aan dat zij prettig met elkaar hebben samengewerkt. Het was voor hen in de uitvoering soms zoeken naar de invulling van hun taken en bevoegdheden. Het idee was dat er gaandeweg een structurele methode gevonden zou worden om tot adviezen te komen, maar door het geringe aantal casussen is dit volgens hen niet gebeurd. Het burgerpanel kent een grote mate van zelfreflectie en is kritisch over het eigen bestaansrecht. Over de adviezen die zijn uitgebracht of nog in de maak zijn, is het burgerpanel kritisch. Het gaat dan niet zozeer om het aantal adviezen of om de terugkoppeling door het college van B&W. Het gaat vooral om de inhoud;

het burgerpanel vindt niet dat zij een belangrijke systeemfout hebben gevonden. Zij vragen zich af of dit de casussen en adviezen zijn met voldoende toegevoegde waarde.

Samenwerking met helpdesk

De samenwerking met de helpdesk is volgens de secretaris, de voorzitter en het burgerpanel goed verlopen. De omgang met elkaar was prettig en iedereen zette zich goed in om de regeling te laten slagen.

Weinig draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie

Het burgerpanel heeft minder positieve ervaringen met de gemeentelijke organisatie. Het burgerpanel voelt zich door de gemeentelijke afdelingen niet gesteund in de uitvoering. Het draagvlak voor de regeling is volgens hen beperkt. Zo had het burgerpanel meer steun verwacht van de communicatieafdeling van de gemeente bij het werken aan de bekendheid van de helpdesk en het burgerpanel. Dat de leden anoniem zijn, was hierbij een beperking. Het panel is afhankelijk van de secretaris en de voorzitter om zaken voor elkaar te krijgen en heeft zelf het gevoel geen toegang te hebben tot de gemeente.

4.3 Patronenanalyse

In de regeling is opgenomen dat het burgerpanel een patronenanalyse uitvoert van de klachten, bezwaren en beroepszaken met als doel patronen op te sporen en systeemfouten te ontdekken. Deze analyse is niet gedaan. Sociale zaken heeft bezwaren geuit om gegevens met het burgerpanel te delen. Zij hebben wel een presentatie aan het burgerpanel gegeven over de klachten, bezwaren en beroepszaken. Maar het ging hierbij vooral om aantallen. Het burgerpanel geeft aan dat deze gegevens te weinig inzicht boden om patronen te ontdekken. Een gesprek tussen de voorzitter, de secretaris en sociale zaken heeft niet geleid tot een oplossing. Tijdens het gesprek bleek dat het begrip 'patronenanalyse' door de voorzitter en sociale zaken verschillend werd opgevat, waarbij de voorzitter verwijst naar de tekst van de publicatie in de Staatscourant. Mede door dit gesprek kwam de voorzitter tot het inzicht dat hij zijn beoogde rol niet kon vervullen en heeft hij zijn ontslag ingediend.

4.4 Overige aandachtspunten

Panel zonder voorzitter

De voorzitter van het burgerpanel heeft op 26 juli 2016 ontslag genomen uit zijn functie²⁴. Dit besluit heeft hij genomen vanwege het verloop van de regeling vanaf december 2015 en zijn inschatting van de toekomst ervan. Hij schrijft in zijn ontslagbrief dat de regeling in de praktijk op veel punten te weinig duidelijk blijkt en niet werkt:

- Het burgerpanel ontvangt te weinig casussen. Dit komt doordat burgers eerst de klachtenprocedure en bezwaar en beroep moeten doorlopen.
- De taak om patronen in klachten te bespreken is onuitvoerbaar gebleken.
- De boodschap aan de burger is niet duidelijk.

De gemeente heeft besloten om eerst de resultaten van deze tussenevaluatie af te wachten en afhankelijk van de resultaten, een nieuwe voorzitter te werven.

²⁴ Brief terugtreden voorzitter burgerpanel, 26 juli 2016.

Positief over onderbrengen bij Concernzaken

De secretaris en de voorzitter van het burgerpanel vinden het positief dat de regeling burgerpanel is ondergebracht bij Concernzaken. Daardoor kan geen verwarring of achterdocht ontstaan over de adviezen. Dit was anders geweest als het burgerpanel onder sociale zaken of beleid en ontwikkeling viel.

4.5 Conclusies

Handvatten voor de uitvoering worden gemist

Uit de interviews blijkt dat het burgerpanel handvatten heeft gemist over hoe de regeling in de praktijk wordt vormgegeven, wat de definities zijn, wat de taken en bevoegdheden zijn en op welke manier het burgerpanel kan samenwerken met andere afdelingen van de gemeente, zoals sociale zaken, communicatie en beleid en ontwikkeling. De rol van het burgerpanel en de positie achteraan de keten waren voor het panel onvoldoende duidelijk.

De opbrengst valt tegen

De regeling heeft geleid tot (binnenkort) twee adviezen, die volgens het burgerpanel geen baanbrekende systeemfouten betreffen. Deze opbrengst valt hen tegen. De patronenanalyse, als alternatieve route om systeemfouten te ontdekken, heeft niet plaatsgevonden.

Verwachtingen zijn niet uitgekomen

Er werd door de raadsleden, de voorzitter en secretaris van het burgerpanel en ook door het burgerpanel zelf veel verwacht van de regeling, maar deze verwachtingen zijn niet uitgekomen. De voorzitter is intussen opgestapt en het enthousiasme bij de leden van het burgerpanel neemt af. Door het ontbreken van casussen en informatie voor de patronenanalyse is er geen inbreng voor vergaderingen.

Twijfels over noodzaak burgerpanel, gemeenteraad wil inzicht in lerend vermogen van de gemeente

Er zijn veel 'veiligheidskleppen' die verhinderen dat burgers tussen wal en schip vallen, bijvoorbeeld de second opinion bij Wmo, de vertrouwenspersoon Jeugd, klachten- en bezwaar en beroepsprocedures. Daarnaast zijn er veel meldpunten voor burgers. Het beeld dat in de interviews naar voren komt, is dat het aantal meldingen bij deze punten veel hoger is dan bij de helpdesk en het burgerpanel. Het merendeel van de geïnterviewde personen twijfelt of een burgerpanel nodig is. Voor het individu worden klachten vaak goed opgelost. Voor de gemeenteraad ontbreekt het zicht op het lerend vermogen van de gemeente. Het is niet bekend of de gemeente zelf in staat is om integraal systeemfouten op te sporen en het beleid bij te stellen.

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van de tussenevaluatie. Deze zijn gebaseerd op het beeld dat de onderzoekers hebben verkregen uit de feiten en de interviewronde.

5.1 Conclusies

Bij deze tussenevaluatie is onderzocht a) op welke manier invulling is gegeven aan de regeling, b) of de doelen zijn bereikt, c) wat de verhouding tussen deze twee is en d) wat de aanbevelingen voor de toekomst zijn.

Op welke manier is invulling gegeven aan de regeling?

De regeling komt voort uit het initiatiefvoorstel dat is aangenomen door de gemeenteraad en is uitgewerkt door het college van B&W. Een van de belangrijkste conclusies van het college is dat het oorspronkelijke idee van een ombudscommissie die individuele klachten behandelt en parallel aan de klachtenprocedure en bezwaar en beroep functioneert, juridisch niet haalbaar is. Een orgaan dat gaat over individuele klachtenafhandeling hoort achteraan de keten. Het college vond een mogelijke uitwerking waarbij het burgerpanel naast de procedures zou bestaan maar waarbij het aspect van individuele klachtenafhandeling zou verdwijnen geen meerwaarde hebben. Om deze reden is het burgerpanel achteraan de keten gepositioneerd. Dit wijkt af van het besluit dat door de gemeenteraad genomen is, waarbij ook positief werd gereageerd op de positie parallel aan de klachtencommissie, bezwaar en beroep. We kunnen dus concluderen dat de regeling die er nu is niet lijkt op het originele plan. Maar er was bij de start van de regeling vanuit de gemeenteraad wel draagvlak voor de regeling. Dit blijkt uit de positief ontvangen toelichting op de raadsavond.

Het resultaat is een eerstelijns helpdesk 'Bel Cindy' en een burgerpanel. Het burgerpanel bestaat uit negen leden die zijn geselecteerd door een aselechte steekproef te trekken uit alle Maastrichtenaren van 18 jaar en ouder. Deze leden zijn anoniem. Het college heeft een voorzitter benoemd. De helpdeskmedewerker (Cindy) is tevens de secretaris van het burgerpanel. De regeling is ondergebracht bij de afdeling concernzaken om de onafhankelijkheid te waarborgen.

Naast het bespreken van casussen uit de praktijk heeft het burgerpanel nog een taak: het bespreken van patronen (voor zover aanwezig) in het type klachten bij team bezwaar en beroep en de gemeentelijke klachtencommissie

Het burgerpanel zelf kon samen met de secretaris en de voorzitter invulling geven aan de genoemde taken. Vooraf zijn geen beschrijvingen van deze taken of definities van 'systeemfout' of 'patronenanalyse' gemaakt. Ook waren geen afspraken gemaakt met de gemeentelijke organisatie over de ondersteuning van het burgerpanel.

Om de bekendheid van de helpdesk en het burgerpanel te bevorderen heeft het burgerpanel diverse communicatiemiddelen ingezet, onder andere krantenartikelen, folders en ansichtkaarten.

Zijn de doelen bereikt?

De doelen van de regeling waren als volgt:

Het Burgerpanel transitie sociaal domein heeft tot doel:

de transitie in het sociaal domein in Maastricht te monitoren. Vanuit de belevingswereld van burgers wordt gekeken naar de systeemwereld. Dit doet men aan de hand van geanonimiseerde praktijkcasussen. Het gaat hierbij niet om individuele klachtenafhandeling, maar om leren op systeemniveau. Het burgerpanel bespreekt deze casussen onder leiding van een onafhankelijk voorzitter die vooral het gesprek faciliteert. In de – door de secretaris van het burgerpanel voorbereide – casussen worden duidelijk de verschillende zienswijzen en de gemaakte belangenafweging gepresenteerd. Het burgerpanel beoordeelt deze voorgelegde kwesties op redelijkheid. Centrale vraag is dan ook altijd: *is er sprake van redelijkheid in de gemaakte afweging, alle belangen en overwegingen overziend?*

Periodiek bespreekt het burgerpanel ook patronen (voor zover aanwezig) in het type klachten bij team Bezwaar&Beroep en de gemeentelijke Klachtencommissie, voor zover ze het sociaal domein betreffen.

Het burgerpanel adviseert via haar onafhankelijke voorzitter, gevraagd en ongevraagd, het College over verbeteringen op systeemniveau.

We kunnen concluderen dat het burgerpanel inderdaad vanuit praktijkcasussen naar de systeemwereld heeft gekeken met als doel te leren op systeemniveau. Het burgerpanel heeft deze casussen besproken onder leiding van een onafhankelijk voorzitter en de kwesties op redelijkheid beoordeeld. De patronenanalyse heeft niet plaatsgevonden. Dit doel is niet behaald.

Uit de interviewronde blijkt dat de opbrengst van de regeling tegenvalt. De casussen die zijn besproken en de adviezen die zijn uitgebracht, duiden niet op belangrijke fouten in het systeem. Bovendien zijn het er minder dan verwacht. In de praktijk gaat het om 29 meldingen. De casussen van burgers die alle wettelijke procedures (klachten, bezwaar en beroep) hebben doorlopen en die duiden op een systeemfout, worden door de helpdesk voorgelegd aan het burgerpanel. Dit waren drie casussen.

De regeling draagt niet bij aan het beoogde doel: het monitoren van de transitie in het sociaal domein. Door de aard van de casussen en het aantal is het monitoren niet van de grond gekomen.

De verhouding tussen de invulling en de doelen van de regeling

Met de invulling in de praktijk zijn de doelen van de regeling niet bereikt. De redenen hiervoor zijn als volgt:

- De experimentele setting is niet uit de verf gekomen.
De experimentele setting en de vrijheid die in de praktijk aan het burgerpanel werden geboden, maakten het mogelijk om in te spelen op ontwikkeling en aanpassingen te doen. Dit is door het burgerpanel niet zo opgepakt en ook niet zo ervaren. Het ervaren gebrek aan draagvlak bij de gemeentelijke organisatie heeft hen belemmerd om zich pro-actiever op te stellen, meer verzoeken voor extra informatie te doen of te escaleren naar de wethouder. Het college had bij de aanstelling deze vrije ruimte beter moeten overbrengen bij het burgerpanel. De secretaris en de voorzitter van het burgerpanel hadden ook een grotere rol kunnen spelen bij het aanspreken van de organisatie, het opvragen van gegevens en het aanboren van openbare bronnen. Maar ook voor hen geldt dat zij belemmeringen hebben ervaren in de ondersteuning door de gemeentelijke organisatie. Het gebrek aan casussen en gegevens voor de patronenanalyse heeft de energie doen afnemen.
- Communicatie moet op meerdere momenten
Het burgerpanel heeft diverse communicatiemiddelen ingezet om de helpdesk en het burgerpanel bekend te maken onder inwoners, medewerkers en andere sleutelfiguren. Het burgerpanel zelf had meer middelen willen inzetten maar voelde zich daarbij niet ondersteund door de communicatieafdeling.
Of de ingezette communicatie voldoende of onvoldoende is, is moeilijk te zeggen. Eén belangrijk aspect van een effectieve communicatiestrategie is wel dat eenmalig informeren vaak niet werkt en herhaling belangrijk is. Mensen onthouden of zien iets pas als het voor hen van toepassing is of op dat moment relevant is. Een herhaling van communicatieacties had waarschijnlijk bijgedragen aan een betere bekendheid van het burgerpanel.
Binnen de gemeente zelf waren de helpdesk en het burgerpanel wel bekend, maar werden burgers niet actief op deze mogelijkheden gewezen. Ook voor de interne bekendheid was het beter geweest om meerdere communicatiemomenten te organiseren en herhaaldelijk met medewerkers in gesprek te gaan.
- Ontbreken van draagvlak.
Het burgerpanel heeft weinig draagvlak ervaren voor de regeling. Vanuit sociale zaken werd weinig meerwaarde gezien en het burgerpanel voelde zich door de communicatieafdeling ook niet gesteund. Er is nooit een constructieve samenwerking van de grond gekomen tussen het burgerpanel en andere gemeentelijke afdelingen die hen in de uitvoering hadden kunnen ondersteunen.
- Regeling vergt een lange adem van burgers.
Hoewel de regeling waarbij het burgerpanel achteraan de keten geplaatst is op draagvlak van de gemeenteraad kon rekenen, blijken zowel raadsleden, het burgerpanel als gemeentelijke afdelingen het niet gek te vinden dat er maar weinig casussen komen. Het vergt een lange adem van inwoners om eerst de klachtenprocedure, bezwaar en beroep te doorlopen en dan nog eens hun casus bij de

helpdesk aan te melden. Dit draagt niet bij aan de laagdrempeligheid van de regeling. Bovendien zijn de burgers die een melding doen en de burgers in het panel afhankelijk van de secretaris voor de selectie van casussen. Zij hebben geen inzicht in de manier waarop deze selectie plaatsvindt.

- Veel andere meldpunten, burgerpanel met huidige invulling overbodig. Het college concludeerde al bij de uitwerking van de regeling dat er nog 21 andere organen zijn die zich richten op het systeemniveau of individuele klachtenafhandeling. Zo wordt voorafgaand aan de totstandkoming van beleid input verkregen uit medezeggenschap, cliëntorganisaties, onderzoek en de toezichthouder Wmo. Tijdens het proces kunnen burgers terecht bij de vertrouwenspersoon jeugd of een second opinion aanvragen op een ondersteuningsplan in de Wmo. Als burgers het niet eens zijn met het besluit kunnen zij formeel bezwaar of beroep indienen. Verder kunnen burgers terecht bij de klachtencommissie van de gemeente en klachtenregelingen van de zorgaanbieders, Veilig Thuis of Jeugdhulp. Als de formele routes zijn doorlopen kan een melding worden gedaan bij de Nationale Ombudsman. Diverse cliëntenraden ontvangen signalen en meldingen van burgers en gaan daarover in gesprek met de gemeente. Ook wethouders en raadsleden ontvangen meldingen. Het beeld dat ontstaat, is dat burgers al veel mogelijkheden hebben om hun input te leveren of hun probleem te melden. De indruk is dat deze ook goed worden opgepakt. Met de huidige invulling en positionering van het burgerpanel biedt de regeling tussen al deze andere meldpunten geen meerwaarde. De melders bij de helpdesk en het burgerpanel zouden ook elders terecht kunnen.
- Informatie over systeemfouten ontbreekt. De regeling heeft niet bijgedragen aan het signaleren van systeemfouten en het aanpassen van beleid. Het beeld ontstaat dat individuele zaken worden opgepakt en dat daar ook van geleerd wordt. In de interne werkwijze van de gemeente zijn al manieren gevonden om systeemfouten op te sporen en aan te pakken. Het is onduidelijk of dit op structurele basis gebeurt, bijvoorbeeld als een melding via een wethouder of raadslid binnenkomt. Hoe leert de gemeente van de meldingen die worden gedaan? Zijn er systeemfouten ontdekt? Hoe is het beleid bijgesteld? De gemeente heeft geen overzicht van wat aangepast is aan de hand van de meldingen die gedaan zijn, welke systeemfouten zijn gevonden en welke aanpassingen in het beleid zijn gedaan.

5.2 Aanbeveling: niet doorgaan met de huidige regeling

Uit de tussenevaluatie van de regeling burgerpanel transitie sociaal domein is gebleken dat de regeling niet functioneert zoals bedacht. De doelen van de regeling zijn niet bereikt. De conclusie luidt dan ook dat de regeling niet op deze wijze voortgezet moet worden.

De verwachting is niet dat een betere bekendheid van het panel onder inwoners van Maastricht zal bijdragen aan een groter aantal casussen omdat er door de huidige positionering (achteraan de keten) maar weinig casussen zullen zijn. Ook is het twijfelachtig of het originele idee van de positionering naast de bestaande klachten-, bezwaar- en beroepsprocedures gaat werken. Er zijn al veel andere, bekendere, meldpunten waar burgers terecht kunnen.

5.3 Wat dan wel?

Vanuit verschillende perspectieven, in het bijzonder dat van de gemeenteraad, is behoefte aan informatie over het lerend vermogen van de gemeente. Een aanbeveling is om te onderzoeken hoe er wordt omgegaan met individuele meldingen. Hoe leert de gemeente van de meldingen die worden gedaan? Zijn er systeemfouten ontdekt? Hoe is het beleid bijgesteld? Kan hierover meer gecommuniceerd worden?

Het betrekken van willekeurige burgers bij het beleid wordt door de geïnterviewde personen als een positief punt gezien. De gemeente zou verder kunnen onderzoeken of de toets op redelijkheid een rol kan spelen bij het lerend vermogen van de gemeente. De relatie met klachten, bezwaar en beroep is ingewikkeld. In theorie zou er naast de bestaande procedures wel een andere regeling kunnen bestaan mits het geen ombudsfunctie is, maar dat hoeft verder juridisch onderzoek. En niet onbelangrijk, er moet draagvlak voor zijn en de regeling moet geen extra boom in het bos zijn. Met het huidige scala aan vraag-, klacht- en signaalmogelijkheden is het de vraag of er een invulling mogelijk is die ook echt toegevoegde waarde heeft.

Bij het betrekken van burgers bij regelingen zoals het burgerpanel, moeten taken, procedures en definities helder zijn. De leden van het burgerpanel denken erover na om zich aan te sluiten bij de Adviesraad Sociaal Domein. Wat zij willen, is aan henzelf, maar het is duidelijk dat de gemeente hen dan een duidelijke rol moet toebedelen. De gemeente moet voorkomen dat de burgers twee maal teleurgesteld raken.

Bijlage 1

Literatuuroverzicht

Nr.	Naam document	Jaar/periode
1.	Wij Maastricht! Coalitieakkoord 2014-2018	18-04-2014
2.	Raadsvoorstel 'Ombudsfunctie zorg en welzijn domein' (volgnummer 115-2014)	18-09-2014
3.	Beeld- en geluidsfragmenten Raadsvergadering	14-10-2014
4.	Verkenning ombudsfunctie sociaal domein, haalbaarheid en varianten	17-03-2015
5.	Notulen Raadsavond 21-04-2015 via https://maastricht.raadsinformatie.nl/vergadering/171273#ai_1751201	21-04-2015
6.	Gemeenteblad, nummer 75000	14-08-2015
7.	Notulen burgerpanel	December 2015 - heden
8.	Advies van burgerpanel over bijzondere bijstand	10-02-2016
9.	Beantwoording advies burgerpanel	22-09-2016
10.	Verslag gesprek tussen directie sociale zaken en voorzitter burgerpanel	08-06-2016
11.	Brief terugtreden voorzitter	26-07-2016
12.	Overzicht meldingen helpdesk 'Bel Cindy' (geanonimiseerd)	20-02-2017
13.	Overzicht communicatie helpdesk 'Bel Cindy'	16-02-2017
14.	Aantallen klachten, bezwaren en beroepszaken (verkregen van sociale zaken, per mail)	16-02-2017
15.	Gemeenterekening (inclusief burgerjaarverslag)	2015

Bijlage 2

Overzicht respondenten

Naam	Functie
De heer R. Nelissen	Opsteller van de uitwerking van de regeling
Mevrouw C. Muijtjens	Helpdesk 'Bel Cindy', secretaris van het burgerpanel
De heer G. van der Velde	Oud-voorzitter van het burgerpanel
Vier leden van het burgerpanel (anoniem)	Alle leden zijn uitgenodigd voor het gesprek
De heer J. Janssen	Wethouder
Mevrouw G. Leers-Poelmans (CDA) De heer A. Frijns (SPM) De heer J. Smeets (PVM) De heer F. Bastiaens (PvdA)	Raadsleden. Alle raadsleden zijn uitgenodigd voor het gesprek.
Mevrouw M. Wouters	Teammanager Sociale Recherche & Juridische Zaken
Mevrouw E. Meijerink	Teammanager afdeling Welzijn, Zorg, Gezondheid
Melder vanuit zorgorganisatie wiens casus is besproken in het burgerpanel (anoniem)	Maatschappelijk werker
Twee melders van de helpdesk (anoniem)	Drie melders wilden meedoen aan het onderzoek, met twee van hen is telefonisch contact tot stand gekomen



BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

